

Reto Patrick Müller

Innere Sicherheit Schweiz

**Rechtliche und tatsächliche Entwicklungen
im Bund seit 1848**

THESIS VERLAG
ars iuris

Reto Patrick Müller

Innere Sicherheit Schweiz. Rechtliche und tatsächliche Entwicklungen im Bund seit 1848

Zitiervorschlag: Reto Müller, Innere Sicherheit

Originaltitel: Innere Sicherheit als Bundesaufgabe – Rechtliche und tatsächliche Entwicklungen von 1848 bis in die Gegenwart

Die vorliegende Arbeit wurde von der Juristischen Fakultät der Universität Basel im Frühlingssemester 2009 auf Antrag von Prof. Dr. Markus Schefer, LL.M. als Dissertation angenommen (summa cum laude).

Egg bei Einsiedeln: Thesis Verlag, 2009

(ars iuris)

ISBN 978-3-908544-76-0

©Thesis Verlag und Reto Patrick Müller, 2009

«Les deux bases du bien public sont la sûreté et les lumières.»

Art. 4 der Verfassung der Helvetischen Republik vom 12. April 1798



In Erinnerung an Dr. iur. JAKOB DUBS (1822 – 1879)

Dragonerfeldweibel im Sonderbundskrieg (1847)

Regierungsrat des Kantons Zürich (1855 – 1861)

Nationalrat (1849 – 1854; Präsident 1854)

Ständerat (1854 – 1861; Präsident 1856)

Bundesrat (1861 – 1871; Präsident 1864, 1868 und 1870)

Vollamtlicher Bundesrichter (1875 – 1879)

Inhaltsübersicht

Inhaltsübersicht	I
Inhaltsverzeichnis	III
Abkürzungsverzeichnis	XX
Erlasse des Bundes	XXIV
Internationales Recht	XXXVIII
Materialienverzeichnis	XXXIX
Entscheide des schweizerischen Bundesgerichts	LVII
Literaturverzeichnis	LVIII
Vorwort	1
Einleitung und Vorbemerkungen	2
I. Innere Sicherheit	3
II. Gewährleistung der inneren Sicherheit im jungen Bundesstaat (1848 bis 1874)	6
1. Zur Bundesverfassung von 1848	7
2. Kompetenzaufteilung bezüglich der inneren Sicherheit	21
3. Gesetzgebung des Bundes	68
4. Überblick über das Wehrwesen	86
5. Bewährungsproben von 1848 bis 1874	97
6. Zusammenfassung	116
III. Von der Verfassungsrevision bis zum Ersten Weltkrieg (1874 – 1920)	118
1. Zur Bundesverfassung von 1874	119
2. Die Militärordnung von 1874	124
3. Bewährungsproben von 1874 bis 1914	131
4. Erster Weltkrieg und Landesstreik (1914 – 1920)	190
5. Zusammenfassung	243
IV. Zwischenkriegszeit und Zweiter Weltkrieg (1920 – 1950)	247
1. Gespannte Normalität (1920er Jahre)	248
2. Innen- und aussenpolitische Spannungen (1930er Jahre)	258
3. Die Zeit des Zweiten Weltkriegs (1939 – 1950)	302
4. Zusammenfassung	330
V. Die Zeit des Kalten Krieges (1950 – 1990)	338
1. Die Schweiz im Zeichen des Ost-West-Konflikts	339
2. Die Interkantonale Mobile Polizei	345
3. Massnahmen zur Sicherung des Luftverkehrs	356
4. Die Bundessicherheitspolizei	363
5. Schutz und Einbezug der Armee	374

6.	Terrorismus, Spionage und Subversion	379
7.	Zusammenfassung	389
VI.	Die Gegenwart (1990 – 2009)	393
1.	Eine Abfolge sicherheitspolitischer Berichte	394
2.	Die neue Bundesverfassung	412
3.	Der Staatsschutz	434
4.	Die Entwicklung des Wehrwesens seit 1995	458
5.	Ausgewählte Bereiche aktueller Bundesgesetzgebung	486
6.	Zusammenfassung	492
VII.	Thesen und Forderungen	497
1.	Zusammenfassende Thesen	498
2.	Forderungen	503

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsübersicht	I
Inhaltsverzeichnis	III
Abkürzungsverzeichnis	XX
Erlasse des Bundes	XXIV
1. Bundesverfassungen und Verfassungsentwürfe	XXIV
2. Bundesgesetze	XXVI
3. Entwürfe zu Bundesgesetzen	XXIX
4. Verordnungen des Bundes	XXX
5. Bundesbeschlüsse	XXXII
6. Bundesratsbeschlüsse	XXXIV
7. Kreisschreiben	XXXVII
8. Konkordat mit Bundesbeteiligung	XXXVII
Internationales Recht	XXXVIII
Materialienverzeichnis	XXXIX
1848 – 1874	XXXIX
1. Botschaften des Bundesrates	XXXIX
2. Geschäftsberichte des Bundesrates	XL
3. Weitere Berichte	XLI
1875 – 1918	XLIII
1. Botschaften und Reden des Bundesrates	XLIII
2. Geschäftsberichte des Bundesrates	XLIV
3. Weitere Berichte	XLV
1918 – 1950	XLVII
1. Botschaften des Bundesrates	XLVII
2. Vollmachtenberichte des Bundesrates	XLIX
3. Weitere Berichte	XLIX
1950 – heute	LII
1. Botschaften des Bundesrates	LII
2. Sicherheitspolitische Berichte	LIV
3. USIS-Berichte	LV
4. Weitere Berichte	LVI
Entscheide des schweizerischen Bundesgerichts	LVII
Literaturverzeichnis	LVIII
1. Verfassungskommentare	LVIII
2. Juristische Lehrbücher und Gesamtdarstellungen	LIX
3. In Sammelbänden und Festschriften erschienene Artikel	LXIII

4.	Monografien und Gutachten	LXVI
5.	In Zeitschriften publizierte Aufsätze	LXXI
6.	Geschichtswissenschaftliche Literatur	LXXV
7.	Weitere Literatur	LXXIX
8.	Wörterbücher, Lexika und Atlanten	LXXXIII
9.	Internetseiten	LXXXIV
Vorwort		1
Einleitung und Vorbemerkungen		2
I.	Innere Sicherheit	3
II.	Gewährleistung der inneren Sicherheit im jungen Bundesstaat (1848 bis 1874)	6
1.	Zur Bundesverfassung von 1848	7
1.1.	Vom Staatenbund zum Bundesstaat	8
1.1.1.	Ein Akt originärer Verfassunggebung	8
1.1.2.	Weiterbestehen der kantonalen Rechtsordnungen	9
1.2.	Die bundesstaatliche Kompetenzordnung im Allgemeinen	10
1.2.1.	Grundsatz der originären Zuständigkeit der Kantone	10
1.2.2.	Zur Auslegung von Art. 3 BV	11
1.2.3.	Kompetenzstreitigkeiten zwischen Bund und Kantonen	12
1.2.4.	Die kantonale „Souveränität“ im Wandel	13
1.2.4.1.	Überblick über die Entwicklung der Lehre	13
1.2.4.2.	Staatlichkeit der Kantone?	14
1.2.4.3.	Schlussfolgerungen	16
1.2.5.	Die Zuständigkeitsbereiche des Bundes	16
1.2.6.	Freiheitsrechte	18
1.2.7.	Bundestreue	19
1.3.	Zusammenfassung	19
2.	Kompetenzaufteilung bezüglich der inneren Sicherheit	21
2.1.	Verbandskompetenzen	21
2.1.1.	Der Zweckartikel der Bundesverfassung	22
2.1.2.	Innere und äussere Sicherheit	24
2.1.2.1.	Verfassungsgeschichtliche Entwicklung	24
2.1.2.2.	Unterscheidung äussere und innere Sicherheit in der BV 1848	25
2.1.3.	Die Gewährleistung der Kantonsverfassungen	26
2.1.4.	Der Grundsatz der kantonalen Polizeihochheit	28
2.1.5.	Ausnahmsweise Zuständigkeit des Bundes	29
2.1.6.	Die Bundesintervention	30
2.1.6.1.	Bedrohung eines Kantons	31

2.1.6.1.1.	Gestörte Ordnung im Innern eines Kantons	31
2.1.6.1.2.	Bedrohung durch einen anderen Kanton	32
2.1.6.2.	Durchführung der Interventionsfälle nach Art. 16 Abs. 1	32
2.1.6.2.1.	Hilfe durch einen anderen Kanton	32
2.1.6.2.2.	Informationspflichten	33
2.1.6.2.3.	Hilfe durch den Bund	34
2.1.6.3.	Zur Bedeutung des „Hilferufs“	35
2.1.6.3.1.	Entwicklung der Lehre	35
2.1.6.3.2.	Allgemeine Kritik am Postulat eines Verzichts auf den Hilferuf	36
2.1.6.3.3.	Zur demokratischen Legitimation der Kantonsregierungen	37
2.1.6.3.4.	Zur Definitionsmacht	37
2.1.6.3.5.	Zur Einhaltung der Subsidiarität	38
2.1.6.3.6.	Zur Handhabung von Krisensituationen	38
2.1.6.3.7.	Zur inneren Logik des Art. 16	39
2.1.6.3.8.	Beurteilung: Keine Contrebande mit dem Hilferuf	39
2.1.6.4.	Bei Unmöglichkeit eines Hilferufs	40
2.1.6.5.	Rechtliche Schranken der Bundesintervention	41
2.1.6.5.1.	Das eidgenössische Kommando	41
2.1.6.5.2.	Der Garantieartikel	41
2.1.6.5.3.	Die Verfassungsordnung als Ganze	42
2.1.6.6.	Gefährdung der Schweiz	42
2.1.6.7.	Kostenfrage	43
2.1.6.8.	Abgrenzung zur Bundesexekution	44
2.1.6.9.	Beurteilung: Strikte Unterscheidung der Varianten	45
2.1.7.	Der Verzicht auf die Nennung der (Interventions-)Mittel	46
2.1.7.1.	Keine zivilen Sicherheitskräfte des Bundes	46
2.1.7.2.	Ordnungsdienst der Armee	46
2.1.8.	Fremdenpolizei und Schutz der Landesgrenze	47
2.1.8.1.	Zuständigkeit des Bundes bei Gefährdung der Sicherheit	48
2.1.8.2.	Vollzug	48
2.1.8.3.	Niederlassungsverträge	49
2.1.8.4.	Schutz der Landesgrenze	49
2.1.9.	Zusammenfassung	50
2.2.	Organkompetenzen auf der Stufe Bund	51
2.2.1.	Bundesversammlung, Bundesrat und Bundesgericht als Bundesorgane	51
2.2.2.	Die drei Gewalten im Bund	51
2.2.3.	Verhältnis zwischen Organ- und Verbandskompetenzen	52
2.2.4.	Kompetenzen der Bundesversammlung	53
2.2.5.	Kompetenzen des Bundesrates	55

2.2.6.	Bei Bundesintervention	56
2.2.7.	Ernennung von eidgenössischen Kommissären	58
2.2.8.	Kompetenzen des Bundesgerichts	60
2.2.8.1.	Zivilrechtliche Kompetenzen des Bundesgerichts	62
2.2.8.2.	Strafrechtliche Kompetenzen des Bundesgerichts	62
2.2.8.2.1.	Zuständigkeiten der Bundesassisen	63
2.2.8.2.2.	Exkurs: Die Zusammensetzung der Bundesassisen	64
2.2.9.	Beurteilung: Sorgfältig austariertes System	64
2.3.	Zusammenfassung	65
2.3.1.	Die Sicherheitsverfassung von 1848	65
2.3.2.	Konsequenzen für das bundesstaatliche Miteinander	67
3.	Gesetzgebung des Bundes	68
3.1.	Das Garantiesgesetz	68
3.2.	Das Bundesstrafrecht	69
3.2.1.	Bedürfnis nach einem Schutz des Staates und seiner Institutionen	70
3.2.2.	Zum Inhalt des Bundesstrafrechts	70
3.2.2.1.	Verbrechen gegen die innere Sicherheit (Art. 45 – 51)	71
3.2.2.2.	Verbrechen gegen die äussere Sicherheit (Art. 36 – 40)	72
3.2.2.3.	Verbrechen gegen fremde Staaten (Art. 41 – 44)	72
3.2.2.4.	Sonderdelikte für Bundesbeamte (Art. 53 – 58)	73
3.2.2.5.	Verbrechen gegen Bundesbeamte (Art. 59)	73
3.2.2.6.	Vermischte Bestimmungen (Art. 61 – 68)	73
3.2.2.7.	Insbesondere Schutz des Eisenbahnbetriebs (Art. 67)	73
3.2.2.8.	Presseverbrechen (Art. 69 – 72)	75
3.2.2.9.	Die Anwendbarkeit der Staatsschutzartikel im Bundesstrafrecht	75
3.2.3.	Das Bundesstrafrecht als ein Instrument des Staatsschutzes	76
3.2.4.	Die Verfassungsmässigkeit des BStR	77
3.3.	Das Pulverregal (Art. 38 BV)	78
3.4.	Der Generalanwalt	79
3.4.1.	Rechtliche Grundlagen und Aufgaben	79
3.4.2.	Die Bedeutung des Generalanwalts in der Praxis	81
3.4.3.	Vom Generalanwalt zu ausserordentlichen Bundesanwälten	82
3.5.	Zusammenfassung	83
3.5.1.	Garantiesgesetz, Bundesstrafrecht und Pulverregal	83
3.5.2.	Abschaffung des Generalanwalts	85
4.	Überblick über das Wehrwesen	86
4.1.	Allgemeine Wehrpflicht mit Kontingentierungssystem	86
4.2.	Die Heeresorganisation	87
4.3.	Keine stehenden Truppen	88

4.4.	Das Truppenaufgebot	88
4.5.	Die Befehlsgewalt	88
4.5.1.	Bei Wahl eines Oberbefehlshabers	89
4.5.2.	Falls kein Oberbefehlshaber gewählt wurde	91
4.6.	Armeeeinsätze im Innern	91
4.6.1.	Notwendigkeit präziser Auftragserteilung an die Kommissäre	91
4.6.2.	Weit reichende Handlungsfreiheit eines Oberbefehlshabers	92
4.6.3.	Unterstellung des Bundesheeres unter kantonale Befehlsgewalt?	93
4.6.4.	Einsatzregeln	94
4.7.	Beurteilung: Eine Verteidigungsgenossenschaft	95
5.	Bewährungsproben von 1848 bis 1874	97
5.1.	Aufstände in den Nachbarländern	99
5.1.1.	Vorbemerkungen zur politischen Entwicklung	99
5.1.2.	Aufstände in der Lombardei und im Tessin	100
5.1.3.	Badener Wirren und neuerliche Aufstände in der Lombardei	100
5.2.	Konflikte zwischen dem Kanton Tessin und Österreich	102
5.3.	Der Neuenburger Aufstand	104
5.3.1.	Hintergründe	104
5.3.2.	Der eigentliche Aufstand	104
5.3.3.	„Neuenburger Handel“	105
5.4.	Oberitalienischer Krieg	106
5.5.	Savoyer Handel	106
5.6.	Genfer Wahlunruhen	107
5.7.	Konflikt zwischen Preussen und Österreich	108
5.8.	Krieg zwischen Preussen und Frankreich	109
5.8.1.	Massnahmen zum Schutze der Neutralität	109
5.8.2.	Differenzen zwischen General und Bundesrat	110
5.8.3.	Internierung der Armée de l'Ést	110
5.8.4.	Tonhallekrawall	111
5.8.5.	Die gescheiterte Armee reform	113
5.9.	Beurteilung: Der Bund als Garant innerer Sicherheit	114
6.	Zusammenfassung	116
III.	Von der Verfassungsrevision bis zum Ersten Weltkrieg (1874 – 1920)	118
1.	Zur Bundesverfassung von 1874	119
1.1.	Verfassungsrechtlicher Traditionsanschluss	119
1.2.	Verfassungsrechtliche Neuerungen	120
1.2.1.	Der Ausbau des Bundesgerichts zum ständigen Gericht	120
1.2.2.	Weitere Bundeskompetenzen und neue Freiheitsrechte	121
1.3.	Verfassungsrechtliche Nachführung	121

1.4.	Die Sicherheitsverfassung von 1874	122
1.4.1.	Festhalten an der Ordnung von 1848	122
1.4.2.	Die Polizeigeneralklausel	122
1.5.	Beurteilung: Revisions-Resistenz der Sicherheitsverfassung	123
2.	Die Militärordnung von 1874	124
2.1.	Wehrpflicht und Milizsystem	124
2.2.	Aufgebot und Oberbefehl	125
2.2.1.	Wahl und Abberufung des Generals	125
2.2.2.	Die Auftragserteilung	126
2.2.3.	Ersatz alter und Aufstellung frischer Truppen	127
2.2.4.	Stellungnahme	127
2.3.	Einsätze im Innern	128
2.4.	Kritik von führenden Militärs	128
2.5.	Das eidgenössische Grenzwachtkorps	128
2.6.	Beurteilung: Korrektur der offensichtlichsten Mängel	130
3.	Bewährungsproben von 1874 bis 1914	131
3.1.	Arbeiterunruhen in Göschenen	131
3.1.1.	Grund und Hergang der Unruhen	131
3.1.2.	Der Bericht des eidgenössischen Kommissärs Hold	132
3.1.3.	Beurteilung: Verkrustung angesichts neuer Konfliktfelder	133
3.2.	Problemkanton Tessin	134
3.2.1.	Erste gewaltsame Auseinandersetzungen (1867)	135
3.2.2.	Streit um den Hauptort (1870)	135
3.2.3.	Schiesserei in Stabio (1876)	135
3.2.3.1.	Der Stabio-Prozess und seine Folgen	136
3.2.3.2.	Gescheiterte Revision des Bundesstrafrechts (Stabio-Artikel)	137
3.2.4.	Die Besetzung Luganos durch kantonale Truppen (1877)	139
3.2.5.	Eine präventive bewaffnete Bundesintervention (1889)	139
3.2.5.1.	Eine neue bundesrätliche Auslegung von Art. 16 BV	140
3.2.5.2.	Verfassungsrechtliche Grenzen	141
3.2.5.3.	Überraschender Prozessverlauf vor den Bundesassisen	142
3.2.6.	Radikale Revolution (1890)	143
3.2.6.1.	Sturm auf das Regierungsgebäude	143
3.2.6.2.	Neuerliche eidgenössische Intervention	143
3.2.6.3.	Endgültige Lösung der Tessinerfrage	146
3.3.	Fehlende Verhaltensvorschriften für Truppeneinsätze im Innern	147
3.4.	Die Bundesanwaltschaft als Antwort auf neue Herausforderungen	149
3.4.1.	Der Anarchismus	149
3.4.1.1.	Allgemeines	149

3.4.1.2.	Propaganda und Gewalt als Mittel des Kampfes	151
3.4.1.3.	Organisation und Vernetzung	154
3.4.1.4.	Reaktionen der Gesetzgeber in den modernen Industriestaaten	155
3.4.1.5.	Erste Reaktionen des Bundes	158
3.4.2.	Der Anarchistenbericht	159
3.4.2.1.	Der Anlass: Behaupteter Anschlag auf das Bundes(rats)haus	159
3.4.2.2.	Erkannte Übertreibungen	159
3.4.2.3.	Erkannte Mängel im Schweizer Polizeiwesen	160
3.4.2.4.	Unmittelbare Folgen	161
3.4.3.	Das anarchistische Manifest	162
3.4.4.	Die Lagebeurteilung der politischen Behörden	162
3.4.5.	Schwerwiegende Differenzen mit dem Kaiserreich	163
3.4.5.1.1.	Die Verhaftung von deutschen Polizeispitzeln in Zürich	164
3.4.5.1.2.	Ein (zu) kritisches Fasnachtsgedicht	164
3.4.5.1.3.	Die Festnahme eines deutschen Polizeieinspektors	165
3.4.6.	Die Schaffung einer „ständigen“ Bundesanwaltschaft	166
3.4.6.1.	Das Fehlen einer „dauerhaften“ Bundesanwaltschaft als Mangel	166
3.4.6.2.	Gesetzliche Grundlagen	167
3.4.6.3.	Aufgaben	167
3.4.6.4.	Verfassungsmässigkeit	168
3.4.7.	Das Sprengstoffgesetz von 1894	169
3.4.7.1.	Bombenanschläge in Frankreich und Spanien	169
3.4.7.2.	Stossrichtung	170
3.4.7.3.	Verfassungsrechtliche Diskussion	172
3.4.7.4.	Die Bundeskompetenz zum Erlass eines Strafgesetzbuches	174
3.4.7.5.	Anstiftung zu anarchistisch motivierten Verbrechen	174
3.4.8.	Strafrechtlicher Schutz der Armee (1901 – 1914)	176
3.4.8.1.	Die (gescheiterte) Revision des Art. 48 BStR	176
3.4.8.2.	Der Bundesratsbeschluss vom 20. Februar 1906	177
3.4.8.3.	Die (unvollendet gebliebene) zweite Novelle	178
3.5.	Krawalle in den Grossstädten	178
3.5.1.	Der Berner Käfigturmkrawall und die juristischen Folgen	179
3.5.1.1.	Unruhen in der Bundeshauptstadt	179
3.5.1.2.	Eine bewaffnete Bundesintervention?	179
3.5.1.3.	Beurteilung: Eine bewaffnete Bundesintervention!	180
3.5.2.	Der Zürcher Aussersihl-Krawall	182
3.5.2.1.	Ursache	182
3.5.2.2.	Verlauf	182
3.5.3.	Der Genfer Tramway-Streik	183

3.6.	Die Bahnpolizei	184
3.7.	Die gescheiterte Heeresreform von 1895	185
3.8.	Die Militärorganisation von 1907	186
3.9.	Beurteilung: Verschlafener Paradigmenwechsel	186
4.	Erster Weltkrieg und Landesstreik (1914 – 1920)	190
4.1.	Zum Anlass des Krieges	190
4.2.	Mobilmachung der Armee	191
4.3.	Ausserordentliche Vollmachten und Notverordnungen	192
4.3.1.	Kontroverse in der Lehre	195
4.3.2.	Beurteilung: Unzulänglichkeit und Unklarheit	197
4.4.	Gesetzliche Massnahmen zum Schutz der Neutralität	199
4.5.	Innere Spannungen	201
4.5.1.	Eine gespaltene Schweiz	201
4.5.2.	Pressekontrolle und Beschimpfungsverbot	201
4.5.2.1.	Militärische Pressekontrolle	202
4.5.2.2.	Repressive Massnahmen zum Schutz der Neutralität	203
4.5.2.3.	Politische Pressekontrolle	203
4.5.2.4.	Das Beschimpfungsverbot	205
4.5.2.5.	Beurteilung: Innere und äussere Sicherheit kaum zu trennen	205
4.5.3.	Die Oberstenaffäre	206
4.5.4.	Die «Affaire des Trains» und weitere Folgen der Oberstenaffäre	208
4.5.4.1.	«Affaire des Trains»	208
4.5.4.1.1.	Zum Verhältnis zwischen militärischer und ziviler Gewalt	208
4.5.4.1.2.	Die Haltung des Generals	209
4.5.4.1.3.	Die Haltung des Bundesrates	209
4.5.4.1.4.	Beurteilung: Zu Tage tretende Unzulänglichkeiten	210
4.5.4.2.	Die Infragestellung der ausserordentlichen Vollmachten	211
4.5.4.3.	Das Volksbegehren zur Aufhebung der Militärjustiz	213
4.5.5.	Der „rote Sonntag“ (3. September 1916)	214
4.5.6.	Beurteilung: „Verständigung“ statt Lösung	214
4.6.	Der Landesstreik von 1918	215
4.6.1.	Vorboten	215
4.6.1.1.	Soziale Spannungen und russische Oktoberrevolution	215
4.6.1.2.	Auseinandersetzungen in der Schweiz	216
4.6.1.2.1.	Die Besetzung von La Chaux-de-Fonds (Mai 1917)	216
4.6.1.2.2.	Zürcher Unruhen (November 1917)	217
4.6.2.	Massnahmen der Bundesbehörden	218
4.6.2.1.	Fremdenpolizeiliche Vorschriften	218
4.6.2.2.	Änderung des Dienstreglements betreffend Waffengebrauch	218

4.6.2.3.	Verschärfung der Ordnungsdienstvorschriften	219
4.6.2.4.	Einschränkungen für Versammlungen und Demonstrationen	220
4.6.2.5.	Einschränkungen für die Presse	221
4.6.2.6.	Verstärkung der Heerespolizei	222
4.6.2.7.	Die Landesstreikkommission	222
4.6.3.	Lagebeurteilung durch die Bundesbehörden	222
4.6.4.	Der Bankangestelltenstreik in Zürich	225
4.6.5.	Die militärische Besetzung Zürichs	226
4.6.6.	Der eigentliche Landesstreik	230
4.6.7.	Der Landesstreikprozess	233
4.6.8.	Die Bürgerwehren	235
4.7.	Keine schnelle Rückkehr zur Normalität	238
4.7.1.	Weitere Entwicklung	238
4.7.1.1.	Gefährdung durch Sprengstoffe und Schutz der Armee	239
4.7.1.2.	Ausländerkontrolle	239
4.7.1.3.	Ordnungsdienstvorschriften	239
4.7.2.	Der Einsatz von „Bewachungstruppen“	241
4.7.2.1.	Umschreibung und Zweck	241
4.7.2.2.	Bestände der Freiwilligenverbände	241
4.7.2.3.	Beurteilung: Unzulässigkeit von Freiwilligenverbänden	242
5.	Zusammenfassung	243
IV.	Zwischenkriegszeit und Zweiter Weltkrieg (1920 – 1950)	247
1.	Gespannte Normalität (1920er Jahre)	248
1.1.	Ausländerrecht	248
1.2.	Die Schutzhaftinitiative	249
1.3.	Das „Umsturzgesetz“	251
1.4.	Das neue Sprengstoffgesetz	254
1.5.	Die Aufhebung des Vollmachtenbeschlusses	255
1.6.	Beurteilung: Vertrauen auf die Demokratie	256
2.	Innen- und aussenpolitische Spannungen (1930er Jahre)	258
2.1.	Politischer Extremismus	259
2.1.1.	Frontistische, faschistische und nationalsozialistische Organisationen	260
2.1.2.	Die Kommunistische Partei der Schweiz	261
2.2.	Ordnungsdienst	261
2.2.1.	Die Vorkommnisse in Genf im Jahre 1932	261
2.2.2.	Strafrechtliche Folgen	263
2.2.3.	Neuerungen im Dienstreglement der Schweizer Armee	264
2.2.3.1.	Das Dienstreglement 1933	264
2.2.3.2.	Allgemeine Vorschriften Ordnungsdienst	265

2.2.3.2.1.	Der oberste Grundsatz	265
2.2.3.2.2.	Die Kommandoordnung	265
2.2.3.2.3.	Taktische Regeln und Waffengebrauch	266
2.2.3.3.	Verwendung der Truppe im Falle bewaffneten Aufruhrs	267
2.2.3.4.	Exkurs: Anpassungen der Militärordnung	267
2.2.3.5.	Beurteilung: Problematik der Regelungsstufe	267
2.3.	Das Ordnungsgesetz	268
2.3.1.	Die Motive	268
2.3.2.	Der Entwurf des Bundesrates	269
2.3.3.	Überarbeitung im Parlament	269
2.3.4.	Das Scheitern in der Volksabstimmung	270
2.4.	Das Spitzelgesetz und der Ausbau der Bundesanwaltschaft	270
2.4.1.	Vorgeschichte: Die Entführung des Herrn Jacob	270
2.4.2.	Die Interpellation Thalmann	272
2.4.3.	Das Spitzelgesetz	273
2.4.3.1.	Bekämpfung des Nachrichtendienstes	273
2.4.3.2.	Rechtsprechung des Bundesgerichts	274
2.4.3.3.	Die Schaffung der Bundespolizei	274
2.4.3.4.	Die Aufstellung freiwilliger Grenzschutzkompanien	276
2.4.4.	Dritter Anlauf für ein neues Staatsschutzgesetz (1936)	276
2.5.	Das Unabhängigkeitsgesetz	278
2.6.	Die Demokrateschutzverordnung	280
2.6.1.	Vom Provisorium zum Dauerzustand	280
2.6.2.	Abwehr des politischen Extremismus beider Couleurs	280
2.6.3.	Die Rechtsprechung des Bundesgerichts	282
2.7.	Die Polizeigeneralklausel	282
2.7.1.	Anerkennung durch das Bundesgericht	282
2.7.2.	Herrschende Lehre und Rechtsprechung	283
2.8.	Einschränkungen im Bereich der Kommunikationsgrundrechte	284
2.8.1.	Entwicklungen im Bereich des Presserechts	284
2.8.1.1.	Pressionen der deutschen Regierung	285
2.8.1.2.	Bundesrätliche Massnahmen gegenüber der inländischen Presse	286
2.8.1.3.	Die Rechtsprechung des Bundesgerichts	289
2.8.2.	Uniformen-, Redner- und Parteienverbote	290
2.8.2.1.	Verbote von Uniformen und Abzeichen	291
2.8.2.2.	Redner- und Parteienverbote	291
2.8.2.2.1.	Richtlinien für politische Vereinigungen von Ausländern	292
2.8.2.2.2.	Einschränkungen für politische Reden von Ausländern	292
2.8.2.2.3.	Einschränkungen für kommunistische Vereinigungen	292

2.8.2.2.4.	Das Verbot der Schweizer Dachorganisation der NSDAP	293
2.8.2.3.	Beurteilung: Staatsschutz auf Kosten des Rechtsstaats	294
2.9.	Einwände gegen das Dringlichkeitsrecht	296
2.9.1.	Die Volksbegehren zur Einschränkung der Dringlichkeitsklausel	296
2.9.2.	Das Volksbegehren auf Erweiterung der Verfassungsgerichtsbarkeit	298
2.10.	Zusammenfassung	300
3.	Die Zeit des Zweiten Weltkriegs (1939 – 1950)	302
3.1.	Der Vollmachtenbeschluss von 1939	302
3.2.	Staatsrechtliche Verschiebungen	303
3.3.	Unschweizerische Vereinigungen und Umtriebe	304
3.3.1.	Schutz der Armee	305
3.3.2.	Verbote gegen kommunistische Aktivitäten und Vereinigungen	306
3.3.2.1.	Einschränkungen auf kantonaler Ebene	306
3.3.2.1.1.	Kanton Neuenburg	306
3.3.2.1.2.	Kanton Genf	307
3.3.2.1.3.	Kanton Waadt	307
3.3.2.1.4.	Zentralschweiz	308
3.3.2.2.	Ein erster Bundesratsbeschluss vom 6. August 1940	308
3.3.2.3.	Ein zweiter Bundesratsbeschluss vom 26. November 1940	309
3.3.2.4.	Die Rechtsprechung des Bundesgerichts	309
3.3.2.4.1.	Zur Rechtmässigkeit des Verbots der kommunistischen Partei	309
3.3.2.4.2.	Zum Begriff kommunistischer Propaganda	310
3.3.2.4.3.	Zu kantonalen Verboten nationalsozialistischer Vereine	311
3.3.3.	Ausschluss der Kommunisten aus staatlichen Behörden	311
3.3.4.	Ausschluss von vier Mitgliedern aus dem Nationalrat	313
3.3.5.	Das Verbot frontistischer Vereinigungen	314
3.3.6.	Die Demokratieschutzverordnungen II und III	315
3.3.7.	Beurteilung: Braune Gefahr – Bekämpfung der Roten	315
3.4.	Das eidgenössische Strafgesetzbuch	316
3.4.1.	Ersatz früherer Bestimmungen zum strafrechtlichen Staatsschutz	316
3.4.2.	Gemeingefährliche Verbrechen und Vergehen	317
3.4.3.	Verbrechen und Vergehen gegen den öffentlichen Frieden (Art. 258ff.)	317
3.4.4.	Die Staatsschutzdelikte i.e.S.	318
3.4.4.1.	Hochverrat (Art. 265)	318
3.4.4.2.	Angriff auf die Unabhängigkeit (Art. 266)	318
3.4.4.3.	Verbotene Handlungen für einen fremden Staat (Art. 271)	318
3.4.4.4.	Nachrichtendienst (Art. 267, 272, 273 und 274)	319
3.4.4.5.	Rechtswidrige Vereinigungen (Art. 275)	319
3.4.4.6.	Schutz der Armee (Art. 276 – 278)	319

3.4.5.	Störung der Beziehungen zum Ausland (Art. 296ff.)	320
3.4.6.	Weitere Bestimmungen	320
3.4.7.	Bundesgerichtsbarkeit	320
3.4.8.	Beurteilung: Strafrechtlicher Staatsschutz auf neuer Grundlage	321
3.5.	Das Pressenotrecht	322
3.5.1.	Die Pressekontrolle nach Ausbruch des Krieges (1939)	322
3.5.2.	Weitere Einschränkungen der Kommunikationsgrundrechte	325
3.6.	Innere Stabilität	326
3.6.1.	Grenzübertritte	326
3.6.2.	Spionage und nationalsozialistische Propaganda	327
3.6.3.	Die „Offiziersverschwörung“	327
3.6.4.	Die Berichte über die anti-demokratische Tätigkeit	328
3.7.	Die Volksinitiative für die Rückkehr zur direkten Demokratie	328
4.	Zusammenfassung	330
4.1.	Einfluss der Volksrechte	330
4.2.	Einschränkung der politischen Rechte	331
4.3.	Einzelfälle und Gelegenheitsgesetzgebung	332
4.4.	Umkehr der Normhierarchie	333
4.5.	Rechtsprechung des Bundesgerichts	334
4.6.	Militärischer Schutz	335
4.7.	Anmerkungen	336
V.	Die Zeit des Kalten Krieges (1950 – 1990)	338
1.	Die Schweiz im Zeichen des Ost-West-Konflikts	339
1.1.	Weiterführung des Notrechts	339
1.2.	Strafrechtliche Verschärfung des Staatsschutzes	340
1.3.	Schutz der Verwaltung	342
1.4.	Der Fall Dubois	343
1.5.	Beurteilung: Durchbruch des Präventionsgedankens	344
2.	Die Interkantonale Mobile Polizei	345
2.1.	Diplomatischer Schutz	345
2.2.	Erkannte Lücken	346
2.3.	Das IMP-Konkordat	347
2.4.	Die Frage der Verfassungsmässigkeit	348
2.4.1.	Zur Zulässigkeit von Konkordaten	349
2.4.2.	Zur Zulässigkeit der IMP	349
2.4.2.1.	Ein politischer Vertrag?	350
2.4.2.2.	Verstoss gegen das Verbot stehender Truppen?	350
2.4.2.3.	Verstoss gegen die Regeln zur Bundesintervention?	350
2.4.2.4.	Verstoss gegen die verfassungsmässige Kompetenzordnung?	351

2.4.2.5.	Weitere Argumente	352
2.5.	Die Debatten in der Bundesversammlung	353
2.6.	Das Scheitern der IMP	353
2.7.	Spätere Projekte	354
2.8.	Beurteilung: Die Lücke bleibt bestehen	354
3.	Massnahmen zur Sicherung des Luftverkehrs	356
3.1.	Die Swissair als Ziel terroristischer Angriffe	356
3.2.	Massnahmen auf internationaler Ebene	357
3.3.	Massnahmen in der Schweiz	358
3.3.1.	Aktivdienst von Kampftruppen	359
3.3.2.	Verschärfung des Luftfahrtgesetzes	360
3.3.3.	Sicherheitsbeamte auf Flügen und Flughäfen	361
3.4.	Beurteilung: Das Ende des „Sonderfalls“	362
4.	Die Bundessicherheitspolizei	363
4.1.	Bedrohungen und Gefährdungen	363
4.1.1.	Eine neue Welle der Gewalt in Westeuropa	363
4.1.2.	Gewaltbereiter jurassischer Separatismus	364
4.1.3.	Die Besetzung von Kraftwerksgeländen	365
4.1.3.1.	Besetzung des Baugeländes in Kaiseraugst	366
4.1.3.2.	Widerstände in Gösgen	366
4.1.4.	Beurteilung: Die Grenzen kantonaler Autonomie	367
4.2.	Aufgaben der BuSiPo	368
4.3.	Parlamentarische Beratungen	368
4.3.1.	Im Ständerat	369
4.3.2.	Im Nationalrat	370
4.3.3.	Das Scheitern in der Volksabstimmung	372
4.3.4.	Beurteilung: Keine Erweiterung der Bundeskompetenzen	372
5.	Schutz und Einbezug der Armee	374
5.1.	Revisionen der Militärordnung	374
5.1.1.	Die Militärordnung 1951	374
5.1.2.	Die Militärordnung 1961	375
5.2.	Regelungen für den Ordnungsdienst	375
5.3.	Beurteilung: Halbe Revisionen	377
6.	Terrorismus, Spionage und Subversion	379
6.1.	Die RAF und ihre Nachahmer in der Schweiz	379
6.2.	Verschärfung des StGB	381
6.3.	Exkurs: Der „Gipfel“ Reagan-Gorbatschow	382
6.4.	Der Fall Jeanmaire	383
6.5.	Die Überwachungstätigkeit der Staatsschutzorgane	383

6.5.1.	Die Überwachung der RML	384
6.5.2.	Die Verbesserung der gesetzlichen Grundlagen	385
6.5.3.	Die Praxis der Staatsschutzorgane	386
6.6.	Beurteilung: Spannungsfelder wurden sichtbar	387
7.	Zusammenfassung	389
7.1.	Präventiver Staatsschutz	389
7.2.	Sicherheitspolizeiliche Lücken	390
7.3.	Verbundlösungen oder Flickschusterei?	391
VI.	Die Gegenwart (1990 – 2009)	393
1.	Eine Abfolge sicherheitspolitischer Berichte	394
1.1.	Die Konzeption Gesamtverteidigung	395
1.2.	Der Sicherheitspolitische Bericht 90	396
1.2.1.	Festhalten an den traditionellen Begriffen	396
1.2.2.	Verschiebung der Bedrohungen	397
1.2.3.	Akzentverschiebungen bei Armee und Staatsschutz	397
1.2.4.	Beurteilung	398
1.3.	Der „Bericht Brunner“	399
1.3.1.	Zum Sicherheitsbegriff	399
1.3.2.	Stärkung internationaler Kooperation	399
1.3.3.	Bekämpfung von inneren Unruhen und Terrorismus	399
1.3.4.	Beurteilung	400
1.4.	Der Sicherheitspolitische Bericht 2000	400
1.4.1.	Der Sicherheitsbegriff in der Bundesverfassung	401
1.4.2.	Verschiebung der Bedrohungen	402
1.4.3.	Sicherheitspolitische Strategie	403
1.4.4.	Sicherheitspolitische Aufträge	404
1.4.4.1.	Armee	404
1.4.4.2.	Staatsschutz und Polizei	404
1.4.4.3.	Bedeutung der Kantone	405
1.4.4.4.	Die Behandlung in der Bundesversammlung	406
1.4.4.5.	Beurteilung	407
1.5.	USIS	408
1.6.	Beurteilung: Einheitlich verstandene Sicherheitspolitik	410
2.	Die neue Bundesverfassung	412
2.1.	Der Föderalismus	412
2.1.1.	Bundesstaatliche Kompetenzaufteilung	412
2.1.2.	Konkordate	414
2.2.	Die Verbandskompetenzen des Bundes	415
2.2.1.	Allgemeines	415

2.2.2.	Bundeskompetenzen auf dem Gebiet der inneren Sicherheit	415
2.2.2.1.	Der neue Interventionsartikel (Art. 52 BV)	416
2.2.2.2.	Der Sicherheitsartikel (Art. 57 BV)	419
2.2.2.3.	Die Militärartikel (Art. 58 und 60 BV)	421
2.3.	Die Kompetenzen der Bundesorgane	423
2.3.1.	Die Kompetenzen der Bundesversammlung	423
2.3.1.1.	Die Rechtsetzung	423
2.3.1.2.	Organkompetenzen auf dem Gebiet der inneren Sicherheit	424
2.3.1.3.	Ausserordentliche Umstände (Erlass von Notrecht)	425
2.3.1.4.	Aufgebot der Armee zum Aktivdienst	426
2.3.2.	Die Kompetenzen des Bundesrates	426
2.3.2.1.	Allgemeines zur Wahrung der inneren Sicherheit	426
2.3.2.2.	Organkompetenz zur Wahrung der inneren Sicherheit	427
2.3.2.3.	Die polizeiliche Generalklausel	427
2.3.2.4.	Zum Aufgebot von Truppen	429
2.3.3.	Die Kompetenzen des Bundesgerichts	430
2.4.	Beurteilung: Keine verfassungsrechtliche Neukonzeption	431
3.	Der Staatsschutz	434
3.1.	Das Bundesgesetz zur Wahrung der inneren Sicherheit	434
3.1.1.	Notwendigkeit, Zweck und Verfassungsmässigkeit des BWIS	434
3.1.2.	Die Volksabstimmung	436
3.1.3.	Der materielle Gehalt des BWIS	437
3.1.3.1.	Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen	437
3.1.3.2.	Konsultative Sicherheitskommission	438
3.1.3.3.	Bearbeitung von Informationen	438
3.1.3.4.	Personensicherheitsprüfungen	439
3.1.3.5.	Schutz von Personen und Gebäuden	439
3.1.4.	Die Berichte der Bundespolizei zur inneren Sicherheit	440
3.1.5.	BWIS I	441
3.1.6.	BWIS II	443
3.1.7.	Exkurs: Die KOBİK	444
3.1.8.	Beurteilung: Keine Contrebande mit dem Staatsschutz	445
3.2.	Das ZNDG	446
3.3.	Das BPI	447
3.4.	Der Grenzschutz seit 2005	448
3.4.1.	Grenzpolizeiliche Zuständigkeit	449
3.4.2.	Geltungsbereich	450
3.4.3.	Der sicherheitspolizeiliche Auftrag der Zollbehörden	450
3.4.4.	Übernahme kantonaler Aufgaben	452

3.4.5.	Unterstützung durch die Armee	454
3.4.5.1.	Personelle Entlastung	454
3.4.5.2.	Technische Unterstützung mit Aufklärungsdrohnen	455
3.4.6.	Beurteilung: Wichtiger Partner	457
4.	Die Entwicklung des Wehrwesens seit 1995	458
4.1.	Transformation der Streitkräfte	458
4.2.	Die „Armee 95“	458
4.2.1.	Neukonzeption durch das Armeeleitbild 95	459
4.2.2.	Das neue Militärgesetz von 1995	460
4.2.2.1.	Der Assistenzdienst (Art. 67 – 75 MG 1995)	460
4.2.2.2.	Der aktive Dienst (Art. 76 – 83 MG 1995)	462
4.2.2.3.	Der General (Art. 84 – 91 MG 1995)	463
4.2.3.	Der Dienst für militärische Sicherheit (Art. 100 MG)	464
4.3.	Subsidiäre Schutzaufträge der Armee	465
4.3.1.	Der Schutz ausländischer Vertretungen	465
4.3.1.1.	Vorgeschichte: Die Festnahme des PKK-Führers Öcalan	465
4.3.1.2.	Die Beschlüsse zum subsidiären Sicherungseinsatz	466
4.3.1.3.	Die Umsetzung von „AMBA CENTRO“	468
4.3.1.4.	Rechtliche und politische Bedenken	469
4.3.2.	Schutz von Konferenzen und Grossanlässen	471
4.3.2.1.	Der Einsatz der Armee zu Gunsten des WEF	471
4.3.2.2.	Der „G8-Gipfel“ von Evian 2003 und die EURO 2008	472
4.3.2.3.	Zivile Einsatz- und militärische Führungsverantwortung	473
4.4.	Beurteilung: Extensive Auslegung des MG 1995	474
4.4.1.	Vermengung der Zuständigkeiten	474
4.4.2.	Anforderungen an die Ausserordentlichkeit	476
4.4.3.	Die Verhältnismässigkeit staatlichen Handelns	476
4.4.4.	Luftpolizeidienst	476
4.5.	Die „Armee XXI“ und der „Entwicklungsschritt 08/11“	477
4.5.1.	Das Armeeleitbild XXI	477
4.5.1.1.	Eckwerte der neuen Armee	477
4.5.1.2.	Raumsicherung und Verteidigung	478
4.5.1.3.	Subsidiäre Einsätze	479
4.5.2.	Revision des Militärgesetzes	480
4.5.3.	Der „Entwicklungsschritt 08/11“	481
4.5.3.1.	Veränderte Rahmenbedingungen	481
4.5.3.2.	Raumsicherung	482
4.5.4.	Beurteilung: Über das Ziel hinaus	484
5.	Ausgewählte Bereiche aktueller Bundesgesetzgebung	486

5.1.	Das ZAG	486
5.2.	Das öffentliche Transportwesen	488
5.3.	Schutz von Kernenergieanlagen	489
6.	Zusammenfassung	492
6.1.	Das Ende des Ost-West-Konflikts	492
6.2.	Die neue Bundesverfassung	493
6.3.	Sicherheit durch Kooperation	493
6.4.	Armeereform „08/11“ und Raumsicherung	494
6.5.	Ausbau der Bundesgesetzgebung	495
VII.	Thesen und Forderungen	497
1.	Zusammenfassende Thesen	498
2.	Forderungen	503

Abkürzungsverzeichnis

a.a.O.	am angeführten Ort
Abs.	Absatz / Absätze
AJP	Aktuelle Juristische Praxis
AB NR/SR	Amtliches Bulletin des Nationalrats / des Ständerats
ALB	Armeeleitbild (mehrere)
a.M.	anderer Meinung / am Main
Anm.	Anmerkung
Art.	Artikel
AS	Amtliche Sammlung des Bundesrechts
ASMZ	Allgemeine Schweizerische Militärzeitschrift
Aufl.	Auflage
BAZL	Bundesamt für Zivilluftfahrt
BB	Bundesbeschluss
BBL	Bundesblatt der Schweizerischen Eidgenossenschaft
Bd.	Band
BG	Bundesgesetz
BGB	Bauern-, Gewerbe- und Bürgerpartei (heute SVP)
BGE	Bundesgerichtsentscheid (amtliche Sammlung)
BISS	Bericht innere Sicherheit der Schweiz (Bundesamt für Polizei [Hrsg.]
BRB	Bundesratsbeschluss
bspw.	beispielsweise
BStP	Bundesstrafprozessordnung (verschiedene Bundesgesetze)
BStR	Bundesgesetz über das Bundesstrafrecht der schweizerischen Eidgenossenschaft (vom 4. Hornung 1853), AS III, S. 404 – 429
BV 1999	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999, SR 101
BV 1874	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 29. Mai 1874, AS 1, S. 1 – 37 (ersetzt durch BV 1999)
BV 1848	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 12. Herbstmonat 1848, AS I, S. 3 – 35 (ersetzt durch BV 1874)
bzw.	beziehungsweise
c.	contra
CVP	Christlichdemokratische Volkspartei der Schweiz
DAP	Dienst für Analyse und Prävention (Inland-Nachrichtendienst)

d.h.	das heisst
Ders.	Derselbe
Dies.	Dieselbe(n)
Diss.	Dissertation
DR	Dienstreglement der Schweizer Armee (mehrere)
DVB	Deutsches Verwaltungsblatt
E.	Erwägung
E-	Entwurf
EDA	Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten
EFD	Eidgenössisches Finanzdepartement
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
EJPD	Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
EMD	Eidgenössisches Militärdepartement (heute VBS)
EMRK	Konvention vom 4. November 1950 zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (Europäische Menschenrechtskonvention), SR 0.101
ES	Entwicklungsschritt
et al.	et alii
etc.	et cetera
f./ff.	folgende Seite/Seiten
FDP	Freisinnig Demokratische Partei der Schweiz
FG	Festgabe
Fn.	Fussnote
FS	Festschrift
FSS	Fédération des socialistes suisses
GarG	Garantiegesetz (mehrere)
Habil.	Habilitationsschrift
Hrsg.	Herausgeber
ICAO	International Civil Aviation Organization
i.e.S.	im engeren Sinn
i.S.v.	im Sinne von
i.V.m.	in Verbindung mit
i.w.S.	im weiteren Sinne
insb.	insbesondere
i.Ü.	im Üchtland
KKJPD	Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren
KPS	Kommunistische Partei der Schweiz

LeGes	Mitteilungsblatt der Schweizerischen Gesellschaft für Gesetzgebung (SGG) und der Schweizerischen Evaluationsgesellschaft (SEVAL)
lit.	litera
m.(w.)H.	mit (weiteren) Hinweis(en)
m.E.	meines Erachtens
MG	Militärgesetz (mehrere)
Mil Sich	Militärische Sicherheit
Mil StGB	Militärstrafgesetzbuch (mehrere)
MO	Militärordnung (mehrere)
MZDK	Militär- und Zivilschutzdirektorenkonferenz
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
NR	Nationalrat
NStZ	Neue Zeitschrift für Strafrecht
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
NZZ (sSo)	Neue Zürcher Zeitung (am Sonntag)
OD	Ordnungsdienst (der Armee)
OSINT	Open Source Intelligence
PdA	Partei der Arbeit
plä	Plädoyer
PUK	Parlamentarische Untersuchungskommission
Rz.	Randziffer(n)
S.	Seite(n)
SAR	Systematische Gesetzessammlung des Kantons Aargau
SBB	Schweizerische Bundesbahnen
SBVR	Schweizerisches Bundesverwaltungsrecht
SGB	Schweizerischer Gewerkschaftsbund
SJK	Schweizerische Juristische Kartothek
SJZ	Schweizerische Juristenzeitung
sog.	sogenannt
SiPolB	Sicherheitspolitischer Bericht (mehrere)
SP(S)	Sozialdemokratische Partei (der Schweiz)
SR	Systematische Sammlung des Bundesrechts / Ständerat
StGB	Schweizerisches Strafgesetzbuch vom 21. Dezember 1937, SR 311.0
SVP	Schweizerische Volkspartei (vormals BGB)
JdT	Journal des Tribunaux
u.a.	unter anderem

ÜBest.	Übergangsbestimmung
USIS	Überprüfung des Systems der Inneren Sicherheit der Schweiz
v.	versus
VE 96	Verfassungsentwurf des Bundesrates vom 20. November 1996
vgl.	vergleiche
Vo	Verordnung
Vol.	Volume
VPB	Verwaltungspraxis der Bundesbehörden
z. B.	zum Beispiel
WK	Wiederholungskurs (der Armee)
ZBJV	Zeitschrift des Bernischen Juristenvereins
ZBl.	Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht
Ziff.	Ziffer/Ziffern
zit.	zitiert
ZollG	Zollgesetz (mehrere)
ZollV	Zollverordnung (vom 1. November 2006), SR 631.01
ZRP	Zeitschrift für Rechtspolitik (Beilage zur NJW)
ZSR	Zeitschrift für Schweizerisches Recht
ZStR	Zeitschrift für Schweizer Strafrecht (1888 – 1895) Schweizerische Zeitschrift für Strafrecht (seit 1896)
ZStW	Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft

Erlasse des Bundes

Wiederholt zitierte Erlasse werden mit einem Hinweis auf die Zitierweise versehen.

1. *Bundesverfassungen und Verfassungsentwürfe*

- CONSTITUTION DE LA RÉPUBLIQUE HELVÉTIQUE (du 12 avril 1798);
abgedruckt bei ALFRED KÖLZ, Quellenbuch zur neueren schweizerischen Verfassungsgeschichte. Vom Ende der Alten Eidgenossenschaft bis 1848, Bern 1992, S. 126 – 152
oder <http://www.verfassungen.de/ch/verf98.htm> (zuletzt besucht am 1. Mai 2009)
zit. Helvetische Verfassung 1798
- VERFASSUNGSENTWURF VON MALMAISON (vom 30. Mai 1801);
abgedruckt bei ALFRED KÖLZ, Quellenbuch zur neueren schweizerischen Verfassungsgeschichte. Vom Ende der Alten Eidgenossenschaft bis 1848, Bern 1992, S. 152 – 158
oder <http://www.verfassungen.de/ch/verf01-i.htm> (zuletzt besucht am 1. Mai 2009)
- VERMITTLUNGSACTE DES ERSTEN CONSULS DER FRÄNKISCHEN REPUBLIK ZWISCHEN DEN PARTEIEN, IN WELCHE DIE SCHWEIZ GETHEILT IST (Mediationsverfassung vom 19. Februar 1803);
abgedruckt bei ALFRED KÖLZ, Quellenbuch zur neueren schweizerischen Verfassungsgeschichte. Vom Ende der Alten Eidgenossenschaft bis 1848, Bern 1992, S. 159 – 188
oder <http://www.verfassungen.de/ch/verf03.htm> (zuletzt besucht am 1. Mai 2009)
zit. Mediationsakte 1803
- BUNDESVERTRAG ZWISCHEN DEN XXII KANTONEN DER SCHWEIZ (vom 7. August 1815);
abgedruckt bei ALFRED KÖLZ, Quellenbuch zur neueren schweizerischen Verfassungsgeschichte. Vom Ende der Alten Eidgenossenschaft bis 1848, Bern 1992, S. 193 – 203
oder <http://www.verfassungen.de/ch/verf15.htm> (zuletzt besucht am 1. Mai 2009)
zit. Bundesvertrag 1815
- ENTWURF ZU EINER BUNDESURKUNDE DER SCHWEIZERISCHEN EIDGENOSSENSCHAFT (Entworfen von der am 17. Juli 1832 durch die Tagsatzung ernannten Revisionscommission. Unterzeichnet durch die Mitglieder der Revisionscommission am 15. Dezember 1832);
abgedruckt bei ALFRED KÖLZ, Quellenbuch zur neueren schweizerischen Verfassungsgeschichte. Vom Ende der Alten Eidgenossenschaft bis 1848, Bern 1992, S. 348 – 368
oder <http://www.verfassungen.de/ch/verfentwurf32.htm> (zuletzt besucht am 1. Mai 2009)
zit. Pacte Rossi 1832

- ENTWURF ZU EINER BUNDESURKUNDE DER SCHWEIZERISCHEN EIDGENOSSENSCHAFT (Umgearbeitet von der am 19. März 1833 durch die Tagsatzung niedergesetzte Tagsatzungscommission, mit Rücksicht auf die eröffneten Standesinstructionen und am 13., 14. und 15. Mai 1833 berathen);
abgedruckt bei <http://www.verfassungen.de/ch/verfentwurf33.htm> (zuletzt besucht am 1. Mai 2009)
zit. Pacte Rossi 1833
- BUNDESVERFASSUNG DER SCHWEIZERISCHEN EIDGENOSSENSCHAFT (vom 12. Herbstmonat 1848), AS I, S. 3 – 35
zit. BV 1848
- BUNDESGESETZ BETREFFEND DIE REVISION DER BUNDESVERFASSUNG VOM 12. SEPTEMBER 1848 (vom 5. März 1872), AS X, S. 720 – 766;
ausserdem abgedruckt bei ALFRED KÖLZ, Quellenbuch zur neueren schweizerischen Verfassungsgeschichte. Von 1848 bis in die Gegenwart, Bern 1996, S. 128 – 150
zit. Entwurf BV 1872
- BUNDESVERFASSUNG DER SCHWEIZERISCHEN EIDGENOSSENSCHAFT (vom 29. Mai 1874), AS 1, S. 1 – 37;
zit. BV 1874
- BUNDESVERFASSUNG DER SCHWEIZERISCHEN EIDGENOSSENSCHAFT (vom 18. April 1999), SR 101
zit. BV 1999

2. *Bundesgesetze*

- Bundesgesetz über das Pulverregale (vom 5. Mai 1849), AS I, S. 165 – 172
- Bundesgesetz über die Organisation und den Geschäftsgang des Bundesrathes (vom 16. Mai 1849), AS I, S. 49 – 64
- Bundesgesetz über die Organisation der Bundesrechtspflege (vom 5. Juni 1849), AS I, S. 65 – 86
zit. OG 1849
- Bundesgesetz betreffend das Verfahren bei Übertretungen fiskalischer und polizeilicher Bundesgesetze (vom 30. Juni 1849), AS I, S. 87 – 96
zit. BG betreffend das Verfahren bei Übertretungen fiskalischer und polizeilicher Bundesgesetze
- Bundesgesetz über das Zollwesen (vom 12. Januar 1850), AS I, S. 180 – 196
zit. ZollG 1850
- Gesetz über die Militärorganisation der schweizerischen Eidgenossenschaft (vom 8. Mai 1850), AS I, S. 366 – 428
zit. MO 1850
- Bundesgesetz die Heimathlosigkeit betreffend (vom 3. Dezember 1850), AS I, S. 138 – 145
- Bundesgesetzes über den Geschäftskreis und die Besoldung des Generalanwaltes (vom 20. Christmonat 1950), AS II, S. 167 – 169
zit. BG über den Geschäftskreis und die Besoldung des Generalanwalts
- Bundesgesetz über die Strafrechtspflege für die eidgenössischen Truppen (vom 27. August 1851), AS II, S. 606 – 741
zit. Mil StGB 1851
- Bundesgesetz über die Bundesstrafrechtspflege (vom 27. August 1851), AS II, S. 743 – 792
zit. Bundesstrafrechtspflege 1851
- Bundesgesetz über die politischen und polizeilichen Garantien zu Gunsten der Eidgenossenschaft (vom 23. Dezember 1851), AS III, S. 33 – 37
zit. GarG 1851
- Bundesgesetz über den Bau und Betrieb von Eisenbahnen im Gebiete der Eidgenossenschaft (vom 28. Juli 1852), AS III, S. 170 – 176
- Bundesgesetz über das Bundesstrafrecht der schweizerischen Eidgenossenschaft (vom 4. Hornung 1853), AS III, S. 404 – 429
zit. BStR
- Bundesgesetz betreffend die Werbung und den Eintritt in den fremden Kriegsdienst (vom 30. Juli 1859), AS VI, S. 312f.
- Bundesgesetz betreffend die Revision der Bundesverfassung (vom 19. Wintermonat 1865), AS IIX, S. 648 – 654.

- Militärorganisation der schweizerischen Eidgenossenschaft (vom 13. Wintermonat 1874), AS 1, S. 257 – 354
zit. MO 1874
- Bundesgesetzes über die Organisation der Bundesrechtspflege vom 27. Juni 1874, AS 1, S. 136 – 156
zit. OG 1874
- Bundesgesetz betreffend Handhabung der Bahnpolizei (vom 18. Februar 1878), SR 742.147.1
zit. Bahnpolizeigesetz 1878
- Bundesgesetz über die Bundesanwaltschaft (vom 28. Juni 1889), AS 11, S. 243f.
zit. BG über die Bundesanwaltschaft
- Bundesgesetz betreffend die Auslieferung gegenüber dem Auslande (vom 22. Januar 1892), AS 12, S. 870 – 884
- Bundesgesetz über das Zollwesen (vom 28. Juni 1893), AS 13, S. 692 – 713
zit. ZollG 1893
- Bundesgesetz betreffend Ergänzung des Bundesgesetzes über das Bundesstrafrecht der schweizerischen Eidgenossenschaft vom 4. Februar 1853 (vom 12. April 1894), AS 14, S. 322 – 324
zit. Sprengstoffgesetz 1894
- Bundesgesetz betreffend die Erwerbung und den Betrieb von Eisenbahnen für Rechnung des Bundes und die Organisation der Verwaltung der schweizerischen Bundesbahnen (vom 15. Oktober 1897), AS 16, S. 553 – 575
- Bundesgesetz betreffend Ergänzung des Bundesstrafrechtes vom 4. Februar 1853 in bezug auf die anarchistischen Verbrechen (vom 30. März 1906), AS 22, S. 418f.
- (Bundesgesetz über die) Militärorganisation der schweizerischen Eidgenossenschaft (vom 12. April 1907), AS 23, S. 781 – 842
zit. MO 1907
- Bundesgesetz über das Zollwesen (vom 1. Oktober 1925), AS 42, S. 287 – 338
zit. ZollG 1925
- Militärstrafgesetz (vom 13. Juni 1927), AS 43, S. 359 – 419
- Bundesgesetz über das Dienstverhältnis der Bundesbeamten (vom 30. Juni 1927), AS 43, S. 439 – 470 (S. 439).
- Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer (vom 26. März 1931); SR 142.20; in der ursprünglichen Fassung AS 49, S. 279 – 288
zit. ANAG
- Bundesgesetz über die Bundesstrafrechtspflege (vom 15. Januar 1934), AS 50, S. 685ff.
- Bundesgesetz über die politischen und polizeilichen Garantien zugunsten der Eidgenossenschaft (vom 26. März 1934), AS 50, S. 509 – 513
- Bundesgesetz über die Banken und Sparkassen (vom 8. November 1934), AS 51, S. 117 – 168
- Schweizerisches Strafgesetzbuch (vom 21. Dezember 1937), AS 54, S. 757 – 852
zit. StGB

- Bundesgesetzes über die Organisation der Bundesrechtspflege (vom 16. Dezember 1943), AS 60, S. 271 – 326
- Bundesgesetz über die Abänderung der Militärordnung (vom 1. April 1949), AS 1949 II, S. 1491 – 1503
zit. MO 1951
- Bundesgesetz betreffend Abänderung des Schweizerischen Strafgesetzbuches (vom 5. Oktober 1950), AS 1951, S. 1 – 16
- Eisenbahngesetz (vom 20. Dezember 1957), SR 742.101
- Bundesgesetz über die Änderung des Luftfahrtgesetzes (vom 17. Dezember 1971), AS 1973, S. 1738 – 1973
- Bundesgesetz über das Verwaltungsstrafrecht (vom 22. März 1974), AS 1974, S. 1857 – 1892
- Luftfahrtgesetz (Änderung vom 24. Juni 1977), AS 1977, S. 2110 – 2115
- Bundesgesetz über den Schutz der persönlichen Geheimsphäre (vom 23. März 1979), AS 1979 II, S. 1170 – 1179
- Schweizerisches Strafgesetzbuch (Änderung vom 9. Oktober 1981), AS 1982, S. 1530 – 1534
- Bundesgesetz über die Personenbeförderung und die Zulassung als Strassentransportunternehmung (vom 18. Juni 1993), SR 744.10
- Schweizerisches Strafgesetzbuch (Änderung vom 18. März 1994), AS 1994, S. 1614 – 1618
- Bundesgesetz über die Armee und die Militärverwaltung (vom 3. Februar 1995), AS 1995, S. 4093 – 4135
zit. MG 1995
- Bundesgesetz über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit (vom 21. März 1997), SR 120
zit. BWIS
- Bundesgesetz über Waffen, Waffenzubehör und Munition (vom 20. Juni 1997), SR 514.54
zit. Waffengesetz
- Bundesgesetz über die Abschaffung der Bundesassisen (vom 8. Oktober 1999), AS 2000, S. 505 – 511
- Bundesgesetz über die Änderung des Strafgesetzbuches, des Militärstrafgesetzes und der Bundesstrafrechtspflege (vom 24. März 2000), AS 2000, S. 2725 – 2729
- Bundesgesetz betreffend die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs (vom 6. Oktober 2000), SR 780.1
zit. BÜPF
- Parlamentsgesetz (vom 13. Dezember 2002), SR 171.10
- Kernenergiegesetz (vom 21. März 2003), SR 732.1
- Bundesgesetz über den Finanz- und Lastenausgleich (vom 3. Oktober 2003), SR. 613.2

- Bundesgesetz über die Armee und die Militärverwaltung (Änderung vom 4. Oktober 2002), AS 2003, S. 3957 – 3970
- Zollgesetz (vom 18. März 2005), SR 631.0
zit. ZollG
- Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer (vom 16. Dezember 2006), SR 142.20
- Bundesgesetz über die Anwendung polizeilichen Zwangs und polizeilicher Massnahmen im Zuständigkeitsbereich des Bundes (vom 20. März 2008), SR 364
zit. ZAG
- Bundesgesetz über die polizeilichen Informationssysteme des Bundes (vom 13. Juni 2008), SR 361.0
- Bundesgesetz über die Zuständigkeiten im Bereich des zivilen Nachrichtendienstes (vom 3. Oktober 2008), BBl. 2008, S. 8249 – 8253
zit. ZNDG

3. *Entwürfe zu Bundesgesetzen*

- Bundesgesetz betreffend die Ergänzung des Bundesstrafrechts vom 4. Februar 1853 (vom 19. Dezember 1883), BBl. 1884 I, S. 25f.
BG Ergänzung BStR 1883
- Bundesgesetz betreffend Abänderung des Bundesstrafrechts vom 4. Februar 1853 in bezug auf Verbrechen gegen die verfassungsmässige Ordnung und die innere Sicherheit und in bezug auf die Einführung des bedingten Strafvollzugs (vom 31. Januar 1922), BBl. 1922 I, S. 137 – 142
zit. Umsturzgesetz
- Bundesgesetz über den Schutz der öffentlichen Ordnung (vom 13. Oktober 1933), BBl. 1933 II, S. 511 – 515
zit. Ordnungsgesetz
- Erster Entwurf zum Zwangsanwendungsgesetz
<http://www.ejpd.admin.ch/etc/medialib/data/sicherheit/gesetzgebung/zwangsanwendung.Par.0004.File.tmp/zag-d.pdf> (zuletzt besucht am 1. Mai 2009)
zit. E-ZAG 2004
- Entwurf zum ZollG, BBl. 2004, S. 681 – 736
zit. E-ZollG 2004
- Entwurf Bundesgesetz über den Sicherheitsdienst der Transportunternehmen, BBl. 2007, S. 2767 – 2770
zit. E-BGST
- Entwurf zum Bundesgesetz über die militärischen Informationssysteme, BBl. 2008, S. 3297 – 3344
zit. E-MIG

4. *Verordnungen des Bundes*

- Allgemeines Dienstreglement für die eidgenössischen Truppen (von 1847)
zit. DR 1847
- Bundesrätliche Verordnung über den Verkauf von Schiesspulver (vom 9. Juli 1849), AS I, S. 171f.
- Verordnung des Bundesrates, die Pulververwaltung betreffend (vom 5. Juni 1850), AS II, S. 33 – 36
- Dienst-Reglement für die eidgenössischen Truppen (vom 19. Juli 1866)
zit. DR 1866
- Verordnung betreffend die Bildung und Verwendung der Freiwilligenkorps (vom 6. August 1866), AS IIX, S. 886f.
zit. Verordnung betreffend Freiwilligenkorps
- Verordnung betreffend Handhabung der Neutralität der Schweiz (vom 16. Heumonat 1870), AS X, S. 205f.
- Verordnung betreffend die Organisation der Heerespolizei (vom 5. August 1914), AS 30, S. 364 – 369
- Verordnung betreffend Strafbestimmungen für den Kriegszustand (vom 6. August 1914); AS 30, S. 370 – 372
- Verordnung betreffend Veröffentlichung militärischer Nachrichten (vom 10. August 1914), AS 30, S. 380 – 382
- Verordnung betreffend die Beschimpfung fremder Völker, Staatsoberhäupter oder Regierungen (vom 2. Juli 1915), AS 31, S. 249f.
- Verordnung betreffend Massnahmen gegen die Gefährdung und Störung der innern Sicherheit der Eidgenossenschaft (vom 11. November 1918), AS 34, S. 1161f.
- Verordnung betreffend die Gefährdung der militärischen Ordnung (vom 4. März 1919), AS 35, S. 170f.
- Verordnung über die Kontrolle der Ausländer (vom 17. November 1919), AS 35, S. 939 – 948
- Politische Vereinigungen von Ausländern in der Schweiz, Richtlinien (vom 26. September 1935), BBl. 1935 II, S. 457
zit. Richtlinien
- Weisungen des Bundesrates über die Auflösung des Dienstverhältnisses vertrauensunwürdiger Beamter, Angestellter und Arbeit der Bundes (vom 5. September 1950), BBl. 1950 II, S. 789
- Verordnung über den Ordnungsdienst (vom 6. Dezember 1965), AS 1965, S. 1037 – 1040
zit. VOD 1965
- Verordnung über den Truppeneinsatz für den Ordnungsdienst (vom 17. Januar 1979), AS 1979 I, S. 142 – 146
zit. VOD 1979

- Verordnung über den Erwerb und das Tragen von Schusswaffen durch jugoslawische Staatsangehörige (vom 18. Dezember 1991), AS 1992, S. 23 – 26
- Verordnung über die Sicherheitsprüfung in der Bundesverwaltung (vom 15. April 1992), AS 1992, S. 1022 – 1025
- Verordnung über die Polizeibefugnis der Armee (vom 26. Oktober 1994), SR 510.32
- Verordnung über den Truppeneinsatz für den Ordnungsdienst (vom 3. September 1997), SR 513.71
zit. VOD 1997
- Verordnung über den Truppeneinsatz für den Grenzpolizeidienst (vom 3. September 1997), SR 513.72
- Verordnung über den Truppeneinsatz zum Schutz von Personen und Sachen (vom 3. September 1997), SR 513.73
zit. VSPS
- Verordnung über die Militärische Sicherheit (vom 14. Dezember 1998), SR 513.61
- Verordnung über die Ausbildung der Truppe bei polizeilichen Einsätzen (vom 14. April 1999), SR 512.26
- Verordnung über das Sicherheitswesen in Bundesverantwortung (vom 27. Juni 2001), SR 120.72
- Verordnung über das Verbot der Gruppierung «Al-Qaïda» und verwandter Organisationen (vom 7. November 2001), SR 122
- Verordnung über das Staatsschutz-Informationssystem (vom 30. November 2001), SR 120.3
zit. ISIS-Verordnung
- Verordnung über die Personensicherheitsprüfungen (vom 19. Dezember 2001), SR 120.4
- Verordnung über die persönliche Ausrüstung der Armeeeingehörenden (vom 5. Dezember 2003) geregelt, SR 514.10
zit. VPAA
- Kernenergieverordnung (vom 10. Dezember 2004), SR 732.11
- Verordnung über die Wahrung der Lufthoheit (vom 23. März 2005), SR 748.111.1
- Verordnung über die Betriebwachen von Kernanlagen (vom 9. Juni 2006), SR 732.143.2
- Verordnung über die Personensicherheitsprüfungen im Bereich Kernanlagen (vom 9. Juni 2006), SR 732.143.3
- Zollverordnung (vom 1. November 2007), SR 631.01
- Verordnung des UVEK über die Gefährdungsannahmen und Sicherungsmassnahmen für Kernanlagen und Kernmaterialien (vom 16. April 2008), SR 732.112.1
- Verordnung über den Nationalen Polizeiindex (vom 15. Oktober 2008), SR 361.4
- Verordnung über die Anwendung polizeilichen Zwangs und polizeilicher Massnahmen im Zuständigkeitsbereich des Bundes (vom 12. November 2008), SR 364.3

- Verordnung über die Anpassung gesetzlicher Bestimmungen infolge Überführung der nachrichtendienstlichen Teile des Dienstes für Analyse und Prävention zum VBS (vom 12. Dezember 2008), AS 2008, S. 6261 – 6267

5. Bundesbeschlüsse

- Dekret der Bundesversammlung, enthaltend eine begränzte Ermächtigung des Bundesrates zum Aufgebote von Truppen (vom 30. Juni 1849), BBl. 1849 II, S. 306f.
- Bundesbeschluss betreffend den Konflikt zwischen der Schweiz und Österreich (vom 3. August 1853), BBl. 1853 III, S. 351f.
- Beschluss der Bundesversammlung vom 23. September 1856
- Bundesbeschluss betreffend die Neuenburger-Angelegenheit (vom 30. Dezember 1856), AS V, S. 518f.
- Bundesbeschluss betreffend die Neuenburger-Angelegenheit (vom 16. Jänner 1857), AS V, S. 526 – 528
zit. BB betreffend die Neuenburger-Angelegenheit
- Beschluss des Ständerates, betreffend den Rekurs des h. Standes Genf (vom 27. Juli 1858), BBl. 1858 II, S. 371
- Bundesbeschluss (vom 5. Mai 1859), BBl. 1859 I, S. 528f.
- Bundesbeschluss betreffend die Wahlunruhen in Genf (vom 29. Herbstmonat 1864), AS IIX, S. 153f.
- Bundesbeschluss betreffend das Magazinierungssystem (vom 24. Hornung 1866) AS IIX, S. 756f.
- Bundesbeschluss betreffend die Neutralitätswahrung (vom 17. Heumonat) 1866, AS VIII, S. 854f.
- Bundesbeschluss betreffend die Aufrechterhaltung der Neutralität der Schweiz (vom 16. Heumonat 1870), AS X, S. 203f.
- Bundesbeschluss betreffend die Erwerbung der Abstimmung über die am 5. März 1872 vorgelegte, revidierte Bundesverfassung (vom 29. Mai 1872), AS X, S. 771 – 774
- Bundesbeschluss betreffend den Rekurs des Herrn Kaspar Mermillod (vom 30. Juli 1873), BBl. 1873 III, S. 301f.
- Bundesratsbeschluss betreffend das Manifest der schweizerischen Anarchisten (vom 30. August 1889), BBl. 1889 III, S. 1171f.
- Bundesbeschluss betreffend die bewaffnete Intervention des Bundes im Tessin und die politische Lage dieses Kantons (vom 9. Oktober 1890), BBl. 1890 IV, S. 624f.
- Bundesbeschluss betreffend die Tessiner Angelegenheiten (vom 18. Dezember 1891), BBl. 1892 I, S. 91
- Bundesbeschluss betreffend die Erwerbung der Volksabstimmung vom 13. November 1898 über die Aufnahme eines Art. 64^{bis} in die Bundesverfassung (vom 21. Dezember 1898), AS 16, S. 888f.

- Bundesbeschluss betreffend Massnahmen zum Schutze des Landes und zur Aufrechterhaltung der Neutralität (vom 3. August 1914), AS 30, S. 347f.
- Bundesbeschluss betreffend die Genehmigung des zweiten Berichts des Bundesrates vom 19. Februar 1916 über die von ihm auf Grund des Bundesbeschlusses vom 3. August 1914 getroffenen Massnahmen (vom 16. März 1916), AS 32, S. 91f.
- Bundesbeschluss betreffend die Erhaltung der Volksabstimmung vom 13. Oktober 1918 über das Volksbegehren betreffend die Einführung der Verhältniswahl für die Wahlen in den schweizerischen Nationalrat (vom 11. Dezember 1918), AS 34, S. 1219f.
- Bundesbeschlusses betreffend Beschränkung der ausserordentlichen Vollmachten des Bundesrates (vom 3. April 1919), AS 35, S. 255f. (S. 255)
zit. BB betreffend Beschränkung der ausserordentlichen Vollmachten 1919
- Bundesbeschluss betreffend die Erhaltung des Zustandekommens des Volksbegehrens „Ausländerinitiative“ (vom 28. Januar 1921), BBl. 1921 I, S. 176 – 178
- Bundesbeschluss betreffend die Aufhebung der ausserordentlichen Vollmachten des Bundesrates (vom 19. Oktober 1921), AS 37, S. 741f.
zit. BB betreffend die Aufhebung der ausserordentlichen Vollmachten 1921
- Bundesbeschluss betreffend die Erhaltung des Ergebnisses der Volksabstimmung vom 20. Februar 1938 über das Volksbegehren über die Abänderung des fakultativen Referendums (vom 29. April 1938), AS 54, S. 199
- Bundesbeschluss betreffend die Ergebnisse der Volksabstimmung vom 22. Januar 1939 über die Einschränkung der Anwendung der Dringlichkeitsklausel (vom 3. Februar 1939), AS 55, S. 242f.
- Bundesbeschluss über Massnahmen zum Schutze des Landes und zur Aufrechterhaltung der Neutralität (vom 30. August 1939), AS 55, S. 769f.
- Bundesbeschluss über den Abbau der ausserordentlichen Vollmachten des Bundesrats (vom 6. Dezember 1945), AS 61, S. 1049 – 1051
- Bundesbeschluss über die Aufhebung der ausserordentlichen Vollmachten des Bundesrates (vom 18. Dezember 1950), AS 1950, S. 1493f.
- Bundesbeschluss über die Aufhebung des Pulverregals (vom 13. Dezember 1996), AS 1998, S. 918
- Bundesbeschluss über den Einsatz der Armee zum Schutze bedrohter Einrichtungen (vom 21. April 1999), BBl. 1999 III, S. 3131
- Bundesbeschluss zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (vom 3. Oktober 2003), AS 2007, S. 5765 – 5771
- Bundesbeschluss über den Einsatz der Armee zur Unterstützung ziviler Behörden beim Schutz ausländischer Vertretungen (vom 19. Dezember 2007), BBl. 2008, S. 169f.
- Bundesbeschluss über den Einsatz der Armee zugunsten der Sicherheitsmassnahmen im Luftverkehr (vom 19. Dezember 2007), BBl 2007, S. 173
- Bundesbeschluss über den Einsatz der Armee im Assistenzdienst zur Unterstützung des Kantons Graubünden bei den Sicherheitsmassnahmen im Rahmen der Jahrestreffen des World Economic Forum 2007–2009 in Davos und weitere Sicherheitsmassnahmen (vom 13. Dezember 2006), BBl. 2007, S. 219f.

6. Bundesratsbeschlüsse

- Beschluss des Bundesrates über die Pulververwaltung (vom 7. Mai 1849), AS I (1850) S. 169f.
- Bundesratsbeschluss vom 16. Juli 1849, BBl. 1849 II, S. 254 – 257
- Beschluss des schweizerischen Bundesrathes in der Rekursache verschiedener Angehöriger des Kt. Schwyz, das Verbot gemischter Ehen betreffend (vom 4. März 1850), BBl. 1850 I, S. 261 – 276
zit. BRB in der Rekursache verschiedener Angehöriger des Kt. Schwyz, das Verbot gemischter Ehen betreffend
- Proklamation des schweizerischen Bundesrathes an das Schweizervolk, BBl. 1857 I, S. 5 – 9
- Bundesrathsbeschluss betreffend die Ausweisung des Herrn Kaspar Mermillod aus der Schweiz (vom 17. Februar 1873), BBl. 1873 I, S. 363f.
- Bundesratsbeschluss in Sachen des Heinrich Johann Gehlsen, Publizist aus Tönning, in Schleswig-Holstein, wohnhaft in Bern (vom 29. April 1879), BBl. 1879 II, S. 652f.
- Bundesratsbeschluss vom 22. März 1884, AS 7, S. 445f.
- Bundesratsbeschluss betreffend die Ausweisung von sechs Anarchisten (vom 25. September 1884), BBl. 1884 I, S. 711f.
- Bundesratsbeschluss betreffend die Ausweisung eines angeblichen Wladimir Waroffski aus Russland (vom 17. November 1884), BBl. 1884 I, S. 311f.
- Bundesratsbeschluss betreffend die Ausweisung der Ausländer Joseph Kaufmann, Johann Neve und Peter Hauser (vom 15. Dezember 1884), BBl. 1884 I, S. 694f.
- Bundesrathsbeschluss betreffend die Anarchisten in der Schweiz vom 26. Februar 1885, BBl. 1885 I, S. 517f.
- Bundesrathsbeschluss betreffend die Ausweisung des August Wohlgemuth, aus Mülhausen (vom 30. April 1889), BBl. 1889 II, S. 685
- Bundesrathsbeschluss betreffend das Manifest der schweizerischen Anarchisten (vom 30. August 1889), BBl. 1889 III, S. 1171f.
- Bundesratsbeschlusses betreffend Massnahmen gegen die antimilitaristische Propaganda (vom 20. Februar 1906), BBl. 1906 I, S. 389
zit. BRB gegen antimilitaristische Propaganda
- Bundesratsbeschluss betr. den Nachrichtendienst zugunsten fremder Mächte (vom 22. Februar 1914), AS 32, S. 60 – 62
- Bundesratsbeschluss betreffend die Presskontrolle während der Kriegswirren (vom 27. Juli 1915), AS 31, S. 273
- Bundesratsbeschlusses betreffend Aufhebung der Verordnung vom 2. Juli 1915 über die Beschimpfung fremder Völker, Staatsoberhäupter oder Regierungen und betreffend Abänderung des Bundesratsbeschlusses vom 27. Juli 1915 über die Presskontrolle während der Kriegswirren (vom 2. Dezember 1918), AS 34, S. 1211f.

- Bundesratsbeschluss betreffend Verstärkung der Heerspolizei (vom 23. Juli 1918), AS 34, S. 794
zit. BRB Verstärkung HePo 1918
- Bundesratsbeschluss betreffend Abänderung der Verordnung über die Organisation der Heerspolizei (vom 29. Oktober 1918), AS 34, S. 1088
- Bundesratsbeschluss über den Ausschluss der Kommunisten aus der Bundesverwaltung (vom 2. Dezember 1932), AS 48, S. 780f.
- Bundesratsbeschluss betreffend Massnahmen gegen die kommunistischen Umtriebe in der Schweiz (vom 3. November 1936), AS 52, S. 819f.
zit. BRB betreffend Massnahmen gegen die kommunistischen Umtriebe
- Bundesratsbeschluss betreffend Teilnahme ausländischer Redner an politischen Versammlungen (vom 3. November 1936), AS 52, S. 821
zit. BRB betreffend ausländischer Redner 1936
- Bundesratsbeschluss betreffend Massnahmen gegen staatsgefährliches Propaganda-material (vom 27. Mai 1938), AS 54, S. 249f
- Bundesratsbeschluss betreffend die Erhaltung des Ergebnisses der Volksabstimmung vom 3. Juli 1938 über das schweizerische Strafgesetzbuch vom 21. Dezember 1937 (vom 5. Oktober 1938), BBL 1938 II, S. 547f.
- Bundesratsbeschluss betreffend das Verbot der staatsgefährlichen Propaganda in der Armee (vom 4. Dezember 1939), AS 55, S. 1461f.
- Bundesratsbeschluss über die Kontrolle der politischen Versammlungen (vom 9. Juli 1940); AS 56 II, S. 1171f.
- Bundesratsbeschluss über Massnahmen gegen die kommunistische und anarchistische Tätigkeit (vom 6. August 1940), AS 56 II, S. 1336f.
zit. BRB über Massnahmen gegen die kommunistische und anarchistische Tätigkeit
- Bundesratsbeschluss betreffend die Auflösung der kommunistischen Partei der Schweiz (vom 26. November 1940), AS 56 II, S. 1861
zit. BRB betreffend die Auflösung der kommunistischen Partei
- Bundesratsbeschluss über den Vollzug des Bundesratsbeschlusses betreffend die Auflösung der kommunistischen Partei der Schweiz (vom 17. Dezember 1940), AS 56 II, S. 2005f.
zit. BRB über den Vollzug des Bundesratsbeschlusses betreffend die Auflösung der kommunistischen Partei
- Bundesratsbeschluss über die Unterstellung der Abteilung für Presse und Rundfunk im Armeestab unter den Bundesrat (vom 30. Dezember 1941), AS 57 II, S. 1560f.
- Bundesratsbeschluss betreffend die Überwachung der politischen, militärischen oder wirtschaftlichen Schriften (vom 30. Dezember 1941), AS 57 II, S. 1554f.
- Bundesratsbeschluss über die Neugründung von Zeitungen, Zeitschriften, sowie von Presse- und Nachrichtenagenturen (vom 30. Dezember 1941), AS 57 II, S. 1556 – 1559
- Bundesratsbeschluss über Straf- und Verfahrensbestimmungen zum Schutze der Landesverteidigung und der Sicherheit der Eidgenossenschaft (vom 4. August 1942), AS 58, S. 741 – 745

- Bundesratsbeschluss betreffend Massnahmen zum Schutz der verfassungsmässigen Ordnung und Aufhebung der Parteiverbote (vom 27. Februar 1945), AS 61, S. 117 – 121

zit. II. Demokratieschutzverordnung

- Bundesratsbeschluss betreffend Massnahmen zum Schutze der verfassungsmässigen Ordnung und die Aufhebung der Parteiverbote (vom 27. Februar 1945), AS 61, S. 117 – 121

zit. III. Demokratieschutzverordnung

- Bundesratsbeschluss über die Auflösung der NSDAP Landesgruppe Schweiz (vom 1. Mai 1945), AS 61, S. 295
- Bundesratsbeschluss betreffend die Aufhebung von Noterlassen im Gebiete des Staatsschutzes (vom 7. August 1945), AS 61, S. 602f.
- Bundesratsbeschluss betreffend den Abbau von Bestimmungen zum Schutz der verfassungsmässigen Ordnung (vom 7. März 1947), AS 63, S. 139 – 141
- Bundesratsbeschluss betreffend politische Reden von Ausländern (vom 24. Februar 1948), AS 1948, S. 119f.
- Bundesratsbeschluss betreffend Verstärkung des Staatsschutzes (vom 29. Oktober 1948), AS 1948, S. 1075 – 1077
- Bundesratsbeschluss betreffend den Polizeidienst der Bundesanwaltschaft (vom 29. April 1958), AS 1958, S. 267f.
- Bundesratsbeschluss über den Sicherheitsdienst der Armee (vom 19. Mai 1971), AS 1971, S. 710 – 713
- Erwerbsbeschluss des Bundesrates (vom 21. Januar 1985) AS 1985, S. 150
- Bundesratsbeschluss über das Ergebnis der Volksabstimmung vom 7. Juni 1998 (vom 21. August 1998), BBl. 1998, S. 4363 – 4367
- Bundesratsbeschluss über das Ergebnis der Volksabstimmung vom 26. September 1993 (vom 25. November 1993), BBl. 1993 IV, S. 262 – 269

7. *Kreisschreiben*

- Kreisschreiben des Bundesrates (vom 12. Juli 1849), BBl. 1849 II, S. 213 – 217
- Kreisschreiben des Bundesrates zur Angelegenheit der deutschen Flüchtlinge (vom 30. November 1849), BBl. 1849 I, S. 179 – 182
- Kreisschreiben des Bundesrathes an sämtliche eidgenössischen Stände, betreffend die Bundesanwaltschaft (vom 16. Oktober 1889), BBl. 1889 IV, S. 269
- Kreisschreiben des Bundesrates an sämtliche Kantonsregierungen betreffend Massnahmen gegen die antimilitaristische Propaganda (vom 20. Februar 1906), BBl. 1906 I, S. 388
- Kreisschreiben der Bundesanwaltschaft an die Polizeibehörden sämtlicher Kantone vom 26. Januar 1918
- Kreisschreiben des Bundesrates an sämtliche Kantonsregierungen betreffend die Handhabung der Fremdenpolizei im Innern des Landes (vom 22. Februar 1918), BBl. 1918 I, S. 298f.
- Kreisschreiben des schweizerischen Bundesrates an sämtliche Kantonsregierungen betreffend Unzulässigkeit der Vornahme von Amtshandlungen in Strafsachen durch fremde Agenten oder Beamte auf Schweizergebiet und betreffend die Rechtshilfe in ausländischen Strafprozessen (vom 9. August 1918), BBl. 1918 IV, S. 370 – 372
- Kreisschreiben des Bundesrates an sämtliche Kantonsregierungen zum Beschluss vom 12. Juli 1918 betreffend Massnahmen der Kantonsregierungen zur Aufrechterhaltung von Ruhe und Ordnung (vom 16. August 1918), BBl. 1918 IV, S. 373f.

8. *Konkordat mit Bundesbeteiligung*

- Interkantonale Übereinkunft zur Verstärkung der polizeilichen Sicherheitsmassnahmen (vom 28. März 1968), BBl. 1969 II, S. 799 – 802
 zit. IMP-Konkordat

Internationales Recht

- Konvention vom 4. November 1950 zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (Europäische Menschenrechtskonvention), SR 0.101
- Wiener Übereinkommen über diplomatische Beziehungen (vom 18. April 1961), SR 0.191.01
zit. WÜD
- Wiener Übereinkommen über konsularischen Beziehungen (vom 24. April 1963), SR 0.191.02
zit. WÜK
- Abkommen über strafbare und bestimmte andere an Bord von Luftfahrzeugen begangene Handlungen (abgeschlossen in Tokio am 14. September 1963), SR 0.748.710.1
- Übereinkommen zur Bekämpfung der widerrechtlichen Inbesitznahme von Luftfahrzeugen (abgeschlossen in Den Haag am 16. Dezember 1970), SR 0.748.710.2
- Übereinkommen zur Bekämpfung widerrechtlicher Handlungen gegen die Sicherheit der Zivilluftfahrt (abgeschlossen in Montreal am 23. September 1971), SR 0.748.710.3
- Übereinkommen über die Verhütung, Verfolgung und Bestrafung von Straftaten gegen völkerrechtlich geschützte Personen, einschliesslich Diplomaten (vom 14. Dezember 1973), SR 0.351.5
- Übereinkommen über den physischen Schutz von Kernmaterial (abgeschlossen am 26. Oktober 1979), SR 0.732.031
- Vertrag zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Bundesrepublik Deutschland über die grenzüberschreitende polizeiliche und justitielle Zusammenarbeit (Abgeschlossen am 27. April 1999), in Kraft getreten am 1. März 2002, SR 0.360.136.1.

Materialienverzeichnis

Das Materialienverzeichnis gliedert Geschäftsberichte, Berichte und Botschaften innerhalb bestimmter Perioden jeweils in *chronologischer* Reihenfolge.

Wiederholt zitierte Materialien werden mit einem Hinweis auf die Zitierweise versehen.

1848 – 1874

1. *Botschaften des Bundesrates*

- Botschaft des schweizerischen Bundesrates an die h. Bundesversammlung, die Reorganisation des Militärwesens betreffend (vom 5. Mai 1849), BBl. 1849 I, S. 475 – 490
- Botschaft des schweizerischen Bundesrathes an die hohe Bundesversammlung zum Gesetzentwurf über die politischen und polizeilichen Garantien zu Gunsten der Eidgenossenschaft (vom 1. Dezember 1851), BBl. 1851 I, S. 247 – 253
zit. Botschaft GarG 1851
- Botschaft des schweizerischen Bundesrathes an die hohe Bundesversammlung zum Gesetzentwurf über das Bundesstrafrecht (vom 1. Juli 1852), BBl. 1852 II, S. 581 – 593
zit. Botschaft BStR
- Botschaft des Bundesrates an die hohe Bundesversammlung in der Neuenburger-Angelegenheit (vom 13. Jänner 1857), BBl. 1857 I S. 27 – 38
- Botschaft des Bundesrathes an die h. Bundesversammlung, betreffend die Anwerbungen für fremden Kriegsdienst (vom 13. Juli 1859), BBl. 1859 II, S. 217 – 221
- Botschaft und Bericht über die Wahlunruhen von Genf (vom 23. September 1864), BBl. 1864 II, S. 740 – 781
zit. Botschaft und Bericht Wahlunruhen
- Botschaft des Bundesrathes an die h. Bundesversammlung, betreffend das Magazinierungssystem in den Kantonen (vom 16. Oktober 1865), BBl. 1868 I, S. 791 – 793
zit. Botschaft Magazinierungssystem
- Botschaft des Bundesrathes an die h. Bundesversammlung, betreffend die Stellung der Eidgenossenschaft bei der gegenwärtigen europäischen Weltlage (vom 4. Juli 1866), BBl. 1866 II, S. 223 – 245
zit. Botschaft zum Kleindeutschen Krieg
- Botschaft des Bundesrathes an die h. Bundesversammlung, betreffend die Revision der Bundesverfassung (vom 17. Juni 1870), BBl. 1870 II, S. 665 – 710
zit. Botschaft Revision BV 1870
- Botschaft des Bundesrathes an die h. Bundesversammlung, betreffend die gegenwärtige Lage der Schweiz und die zum Schutze derselben erforderlichen Massregeln (vom 16. Juli 1870), BBl. 1870 III, S. 1 – 5
- Botschaft des Bundesrathes an die h. Bundesversammlung, betreffend die Tessiner Anstände (vom 2. Dezember 1870), BBl. 1870 III, S. 768 – 779

- Botschaft des Bundesrates an die hohe Bundesversammlung, betreffend die Tragung der Kosten des eidgenössischen Truppenaufgebots vom März 1871 bei Anlass des Tonhallekrawalls in Zürich (vom 4. Dezember 1872), BBl. 1872 III, S. 823 – 826
- Botschaft des Bundesrathes an die hohe Bundesversammlung über den Entwurf einer Militärorganisation (vom 13. Juni 1874), BBl. 1874 II, S. 1 – 100
zit. Botschaft MO 1874
- Botschaft des Bundesrathes an die Bundesversammlung, betreffend die Revision des Bundesstrafrechtes vom 4. Februar 1853 (vom 13. Januar 1882), BBl. 1882 I, S. 117 – 130
zit. Botschaft Stabio-Artikel BStR
- Botschaft des Bundesrathes an die Bundesversammlung betreffend die bewaffnete eidgenössische Intervention im Kanton Tessin (vom 25. März 1889), BBl. 1889 I, S. 901 – 1092
- Botschaft des Bundesrathes an die Bundesversammlung betreffend die eidg. Volksabstimmung vom 26. Oktober 1890 (vom 21. November 1890), BBl. 1890 IV, S. 1120 – 1137
- Botschaft des Bundesrathes an die Bundesversammlung über die Tessiner Angelegenheiten (vom 3. Dezember 1890), BBl. 1890 V, S. 309 – 424
- Botschaft des Bundesrathes an die Bundesversammlung über die infolge der Vorgänge im Kanton Tessin vom Februar und März 1889 und September 1890 an die eidgenössischen Assisen überwiesenen Prozesse (vom 15. Juni 1891), BBl. 1891 III, S. 586 – 1051
- Botschaft des Bundesrathes an die Bundesversammlung über die Tessiner Angelegenheiten (vom 20. Juni 1891), BBl. 1891 III, S. 627 – 648
- Botschaft des Bundesrathes an die Bundesversammlung, betreffend die bewaffnete eidgenössische Intervention im Tessin und die politische Lage dieses Kantons (vom 22. September 1890), BBl. 1890 IV, S. 153 – 210
- Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung, betreffend die Revision der Militärartikel der Bundesverfassung (vom 2. Mai 1895), BBl. 1895 II, S. 857 – 88

2. *Geschäftsberichte des Bundesrates*

- Bericht des schweizerischen Bundesrathes an die hohe Bundesversammlung über seine Geschäftsführung im Jahr 1851, I. bis III. Abtheilung, BBl. 1852 I, S. 349 – 425
- Bericht des schweizerischen Bundesrathes an die hohe Bundesversammlung über seine Geschäftsführung im Jahr 1852, III. Abtheilung, BBl. 1853 II, S. 551 – 653
- Bericht des schweizerischen Bundesrathes an die hohe Bundesversammlung über seine Geschäftsführung im Jahr 1853, III. Abtheilung, BBl. 1854 II, S. 49 – 90
- Bericht des schweizerischen Bundesrathes an die hohe Bundesversammlung über seine Geschäftsführung im Jahr 1854, Geschäftskreis des Justiz- und Polizeidepartements, BBl. 1855 I, S. 397 – 458

- Bericht des schweizerischen Bundesrathes an die hohe Bundesversammlung über seine Geschäftsführung im Jahr 1855, Geschäftskreis des Justiz- und Polizeidepartements, BBl. 1856 I, S. 501 – 541
- Bericht des schweizerischen Bundesrathes an die h. Bundesversammlung über seine Geschäftsführung im Jahr 1856, Geschäftskreis des Justiz- und Polizeidepartements, BBl. 1857 I, S. 215 – 265
- Bericht des schweiz. Bundesrathes an die h. Bundesversammlung über seine Geschäftsführung im Jahr 1856, Geschäftskreis des Militärdepartements, BBl. 1857 I, S. 471 – 507
- Bericht des schweizerischen Bundesrathes an die h. Bundesversammlung über seine Geschäftsführung im Jahr 1857, Geschäftskreis des Justiz- und Polizeidepartements, BBl. 1858 I, S. 255 – 305
- Bericht des schweiz. Bundesrathes an die h. Bundesversammlung über seine Geschäftsführung im Jahr 1860, Geschäftskreis des Justiz- und Polizeidepartements, BBl. 1861 I, S. 315 – 371
- Bericht des schweiz. Bundesrathes an die h. Bundesversammlung über seine Geschäftsführung im Jahr 1865, Geschäftskreis des Justiz- und Polizeidepartements, BBl. 1866 II, S. 421 – 494
- Bericht des schweiz. Bundesrathes an die h. Bundesversammlung über seine Geschäftsführung im Jahr 1864, Geschäftskreis des Justiz- und Polizeidepartements, BBl. 1865 II, S. 143 – 224
- Bericht des schweiz. Bundesrathes an die h. Bundesversammlung über seine Geschäftsführung im Jahr 1866, Geschäftskreis des Justiz- und Polizeidepartements, BBl. 1867 I, S. 559 – 657
- Bericht des schweiz. Bundesrathes an die h. Bundesversammlung über seine Geschäftsführung im Jahr 1867, Geschäftskreis des Justiz- und Polizeidepartements, BBl. 1868 II, S. 427 – 525
- Bericht des schweizerischen Bundesgerichts an die h. Bundesversammlung über seine Geschäftsführung im Jahr 1868, Geschäftskreis des Justiz- und Polizeidepartements, BBl. 1869 I, S. 949 – 1039
- Bericht des schweizerischen Bundesrathes an die h. Bundesversammlung über seine Geschäftsführung im Jahr 1872, Geschäftskreis des Justiz- und Polizeidepartements, BBl. 1873 II, S. 1 – 73

3. Weitere Berichte

- Bericht der nationalrätlichen Kommission (vom 28. November 1849), BBl. 1849 III, S. 181 – 214
- Bericht der ständerätlichen Kommission (vom 19. Januar 1850), BBl. 1850 I, S. 31 – 37
- Bericht des Bundesrathes an die Bundesversammlung über das Gesetz, betreffend die Heimathlosigkeit (vom 30. September 1850), BBl. 1850 III, S. 123 – 139

- Bericht der Kommission des Ständerathes über die politischen und polizeilichen Garantien zu Gunsten der Eidgenossenschaft (vom 10. Dezember 1851), BBl. 1852 I, S. 33 – 38
- Jahresbericht des eidgen. Generalanwaltes über dessen Amtsführung während dem Jahre 1852 (1. Beilage zum Bericht des schweizerischen Bundesrathes an die hohe Bundesversammlung über seine Geschäftsführung im Jahr 1852), BBl. 1853 II, S. 665 – 720
- Bericht des schweizerischen Bundesrates an die beiden gesetzgebenden Räte der Eidgenossenschaft über den Konflikt zwischen der Schweiz und Österreich (vom 16. Januar 1854), BBl. 1854 I, S. 265 – 283
- Bericht des eidgenössischen Kommissärs Bourgeois, in: Bericht und Antrag der nationalrätlichen Kommission über die am 11. März 1855 im 40. und 41. eidg. Wahlkreis (Tessin) stattgehabten Nationalrathswahlen (vom 7. Juli 1855), BBl. 1855 II, S. 193 – 227

zit. Bericht Bourgeois

- Bericht an den Bundesrath über die wegen Insurrektion der in Neuenburg Verhafteten (vom 29. Herbstmonat 1856), BBl. 1856 II, S. 519 – 527
- Bericht der Mehrheit der ständerätlichen Kommission, niedergesetzt zur Vorberathung der Neuenburgerfrage (vom 16. Januar 1857), BBl. 1857 I, S. 56 – 63
- Bericht des Bundesrathes an die h. Bundesversammlung über die Genfer Verhältnisse (vom 5. Dezember 1864), BBl. 1864 III, S. 228 – 229
- Bericht des schweizerischen Kommissariats in Genf an den h. Bundesrath (vom 14. Dezember 1864), BBl. 1864 II, S. 754 – 771
- Bericht des Bundesrathes an die h. Bundesversammlung über mehre Postulate betreffend die Durchführung der neuen Infanteriebewaffnung (vom 1. Juli 1865), BBl. 1865 III, S. 96 – 102

zit. Bericht Infanteriebewaffnung

- Bericht der nationalrätlichen Kommission in Sachen Revision der Bundesverfassung (vom 21. September 1865), BBl. 1865 III, S. 609 – 635
- Bericht des Bundesrathes an die h. Bundesversammlung über den Rekurs des Don Cajetan Carli, von Castagnetto, betreffend dessen Wegweisung aus dem Kanton Tessin (vom 4. Dezember 1869), BBl. 1869 III, S. 551 – 569
- Bericht über die Truppenaufstellung im Juli und August 1870 (vom 22. November 1870), Anhang IV zur Botschaft des Bundesrathes an die hohe Bundesversammlung betreffend die Nahrung der Neutralität der Schweiz während des Krieges zwischen Frankreich und Deutschland (vom 8. Dezember 1870), BBl. 1870 III, S. 699 – 860

zit. Bericht Herzog

- Kommissionalbericht an den Ständerath betreffend Übernahme der durch die Tonhallevorfälle von Zürich veranlassten Interventionskosten (vom 17. Dezember 1872), BBl. 1873 I, S. 197 – 204

1875 – 1918

1. *Botschaften und Reden des Bundesrates*

- Botschaft des Bundesrathes an die hohe Bundesversammlung zu einem Bundesgesetz betreffend den Schutz der Eisenbahnen gegen Beschädigung, Gefährdung des Verkehrs auf denselben und Überschreitung bahnpolizeilicher Vorschriften vom 3. Dezember 1877; BBl. 1877 IV, S. 677 – 695
zit. Botschaft BG betreffend den Schutz der Eisenbahnen
- Rede des Herrn Bundesrath Droz betreffend die Organisation der politischen Polizei in der Sitzung des Nationalrathes vom 20. März 1888, BBl. 1888 I, S. 692 – 696
- Botschaft des Bundesrathes an die Bundesversammlung betreffend den Entwurf eines Bundesgesetzes über die Bundesanwaltschaft (vom 15. Juni 1889), BBl. 1889 III, S. 627 – 634
zit. Botschaft zum Bundesgesetz über die Bundesanwaltschaft
- Botschaft des schweizerischen Bundesrathes an die hohe Bundesversammlung betreffend den Niederlassungsvertrag mit Deutschland (vom 5. Juni 1890), BBl. 1890 III, S. 220 – 231
- Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung, betreffend die eidgenössische Volksabstimmung vom 13. November 1898 (vom 3. Dezember 1898), BBl. 1898 V, S. 461 – 468
- Botschaft des Bundesrathes an die Bundesversammlung, betreffend die Revision des Bundesgesetzes über das Zollwesen vom 27. August 1851 (vom 30. Mai 1892), BBl. 1892 III, S. 410 – 464
zit. Botschaft ZollG 1893
- Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über den Entwurf zu einem Bundesgesetze betreffend Verbrechen gegen die öffentliche Sicherheit im Gebiete der Eidgenossenschaft (vom 18. Dezember 1893), BBl. 1893 V, S. 761 – 768
zit. Botschaft Anarchistengesetz
- Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung, betreffend die Revision der Militärartikel der Bundesverfassung (vom 2. Mai 1895), BBl. 1895 II, S. 857 – 881 (S. 857 und 861)
zit. Botschaft Revision Militärartikel 1895
- Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung, betreffend den Rückkauf der schweizerischen Hauptbahnen (vom 25. März 1897), BBl. 1897 II, S. 230 – 477
- Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung, betreffend die Revision der Bundesverfassung zur Einführung der Rechtseinheit (vom 28. November 1896), BBl. 1896 IV, S. 733 – 790
zit. Botschaft zur Einführung der Rechtseinheit
- Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung, betreffend die eidgenössische Volksabstimmung vom 20. Februar 1898 (vom 18. März 1898), BBl. 1898 II, S. 69 – 74

- Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung, betreffend ein Bundesgesetz zur Ergänzung des Bundesgesetzes über das Bundesstrafrecht der schweizerischen Eidgenossenschaft vom 4. Februar 1853 (vom 29. November 1901), BBl. 1901 IV, S. 1170 – 1184
zit. Botschaft Ergänzung BStR 1901
- Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung, betreffend den Erlass eines Bundesgesetzes zur Ergänzung des Bundesstrafrechtes der schweizerischen Eidgenossenschaft vom 4. Februar 1853 (vom 15. Dezember 1902), BBl. 1902 V, 837 – 845
- Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung, betreffend ein Bundesgesetz zur Ergänzung des Bundesgesetzes über das Bundesstrafrecht vom 4. Februar 1853 (vom. 18. Juni 1906), BBl. 1906 IV, S. 31 – 52
zit. Botschaft Ergänzung BStR 1906

2. *Geschäftsberichte des Bundesrates*

- Bericht des Bundesrathes an die hohe Bundesversammlung über seine Geschäftsführung im Jahre 1875, BBl. 1876 II, S. 233 – 301
- Bericht des Bundesrathes an die hohe Bundesversammlung über seine Geschäftsführung im Jahre 1876, BBl. 1877 II, S. 501 – 553
- Bericht des Bundesrathes an die hohe Bundesversammlung über seine Geschäftsführung im Jahre 1877, BBl. 1877 II, S. 463 – 534
- Bericht des Bundesrathes an die hohe Bundesversammlung über seine Geschäftsführung im Jahre 1878, BBl. 1879 II, S. 569 – 647
- Bericht des Bundesrathes an die hohe Bundesversammlung, betreffend seine Geschäftsführung im Jahre 1879, BBl. 1880 II, S. 581 – 653
- Bericht des Bundesrathes an die hohe Bundesversammlung, betreffend seine Geschäftsführung im Jahre 1880, BBl. 1881 II, S. 647 – 723
- Bericht des Bundesrathes an die Bundesversammlung über seine Geschäftsführung im Jahre 1881, BBl. 1882 II, S. 733 – 797
- Bericht des Bundesrathes an die Bundesversammlung über seine Geschäftsführung im Jahre 1882, BBl. 1883 II, S. 825 – 912
- Bericht des Bundesrathes an die Bundesversammlung über seine Geschäftsführung im Jahre 1883, BBl. 1884 II, S. 709 – 789
- Bericht des Bundesrathes an die Bundesversammlung über seine Geschäftsführung im Jahre 1884, BBl. 1885 II, S. 663 – 730
- Bericht des Bundesrathes an die Bundesversammlung über seine Geschäftsführung im Jahr 1885, BBl. 1886 I, S. 905 – 994
- Bericht des Bundesrathes an die Bundesversammlung über seine Geschäftsführung im Jahr 1886, BBl. 1887 II, S. 649 – 739
- Bericht des schweizerischen Bundesgerichts an die Bundesversammlung über seine Geschäftsführung im Jahre 1891, BBl. 1892 II, S. 892 – 913

- Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über seine Geschäftsführung im Jahre 1892, Geschäftskreis des Justiz- und Polizeidepartements, BBl. 1893 II, S. 1 – 95
- Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über seine Geschäftsführung im Jahre 1893, Geschäftskreis des Militärdepartements, BBl. 1894 I, S. 813 – 942
- Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über seine Geschäftsführung im Jahre 1896, Finanz- und Zolldepartement, BBl. 1897 I, S. 265 – 341
- Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über seine Geschäftsführung im Jahre 1912 (Justiz- und Polizeidepartement), BBl. 1913 II, 274 – 341

3. Weitere Berichte

- Bericht des eidg. Kommissärs Hrn. Hold über die Unruhen in Göschenen am 27. und 28. Juli 1875 (vom 16. Oktober 1875), BBl. 1875 IV, S. 621 – 642
zit. Bericht Hold
- Bericht der Kommission des Ständerathes für die Prüfung des Geschäftsberichtes des Bundesrathes und des Bundesgerichtes über das Jahr 1878, BBl. 1879 II, S. 747 – 786
- Bericht der Minderheit der Kommission des Ständerathes über die Botschaft des Bundesrathes an die Bundesversammlung, betreffend die Revision des Bundesstrafrechtes vom 4. Februar 1853 (vom 14. Dezember 1882), BBl. 1882 IV, S. 640 – 649
- Bericht der Mehrheit der ständeräthlichen Kommission über den Entwurf eines Bundesgesetzes betreffen Ergänzung des Bundesstrafrechtes vom 4. Februar 1853 (vom 18. Dezember 1882), BBl. 1883 I, S. 33 – 53
- Bericht des Bundesrathes an die Bundesversammlung, betreffend die eidgenössische Volksabstimmung vom 11. Mai 1884 (vom 9. Juni 1884), BBl. 1884 III, S. 157 – 165
- Bericht des eidgenössischen General-Anwaltes über die anarchistischen Umtriebe in der Schweiz (Mai und Juni 1885), BBl. 1885 III, S. 537 – 721
zit. Anarchistenbericht
- Bericht des Bundesrathes an die Bundesversammlung betreffend das Gesuch um einen Nachtragskredit zum Zwecke einer besseren Organisation der politischen Polizei (vom 12. März 1888), BBl. 1888 I, S. 586 – 603
zit. Bericht Organisation der politischen Polizei
- Bericht der ständeräthlichen Kommission betreffend die Botschaft des Bundesrathes vom 12. März 1888 über bessere Organisation der politischen Polizei (vom 23. März 1888), BBl. 1888 I, S. 697 – 702
- Bericht an den hohen Bundesrath der schweizerischen Eidgenossenschaft über die Beschwerden betreffend die tessinischen Grossratswahlen vom 3. März 1889, abgelegt von dem Bundesdelegierten Prof. A. Schneider aus Zürich (vom 1. Juni 1889), BBl. 1889 III S. 368 – 583
zit. Bericht Schneider
- Bericht des Bundesrathes an die Bundesversammlung, betreffend die Begehren um Anordnung der Volksabstimmung über das Bundesgesetz betreffend die Bundesanwaltschaft, vom 28. Juni 1889 (vom 10. Dezember 1889), BBl. 1889 IV, S. 1099f.

- Zweiter Bericht Kommissar Künzlis an den Bundesrat (vom 17. September 1890), abgedruckt in: VON SALIS, Bundesrecht Bd. I, S. 108f.
- Bericht der nationalrätlichen Kommissionsminderheit, betreffend die bewaffnete eidgenössische Intervention im Tessin und die politische Lage dieses Kantons (vom 30. September 1890), BBl. 1890 IV, 573 – 586
- Bericht der ständerätlichen Kommissionsminderheit, betreffend die bewaffnete eidgenössische Intervention im Tessin und die politische Lage dieses Kantons (vom 8. Oktober 1890), BBl. 1890 IV, 659 – 672
- Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung betreffend das Ergebnis der eidgenössischen Volksabstimmung vom 25. Oktober 1903 (vom 20. November 1903), BBl. 1903 V, 76 – 82
- Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung betreffend das Ergebnis der eidgenössischen Volksabstimmung vom 3. November 1907 (vom 19. November 1907), BBl. 1907 VI, S. 73 – 76

1918 – 1950

1. *Botschaften des Bundesrates*

- Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung zu einem Gesetzesentwurf enthaltend das schweizerische Strafgesetzbuch (vom 23. Juli 1918), BBl. 1918 IV, S. 1 – 231
- Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über den Entwurf zu einem Bundesgesetze betreffend Abänderung des Bundesgesetzes über das Bundesstrafrecht der schweizerischen Eidgenossenschaft vom 4. Februar 1853 (vom 11. April 1921), BBl. 1921 II, 249 – 266
zit. Botschaft Umsturzgesetz
- Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über das Ergebnis der Volksabstimmung vom 22. Mai 1921 betreffend Aufnahme eines Artikels 37^{bis} und eines Artikels 37^{ter} in die Bundesverfassung (vom 25. Juni 1921), BBl. 1921 III, S. 657 – 660
- Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über den Entwurf zu einem Bundesgesetz betr. den verbrecherischen Gebrauch von Sprengstoffen und giftigen Gasen (vom 31. März 1924), BBl. 1924 I, S. 589 – 600
zit. Botschaft Sprengstoffgesetz 1924
- Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung zum Entwurfe eines Bundesgesetzes zum Schutze der öffentlichen Ordnung (vom 8. Mai 1933), BBl. 1933 I, S. 753 – 760
zit. Botschaft Ordnungsgesetz
- Botschaft des Bundesrates zur Revision des Bundesgesetzes vom 23. Dezember 1851 über die politischen und polizeilichen Garantien zugunster der Eidgenossenschaft (vom 9. Oktober 1933), BBl. 1933 II, S. 497 – 506
- Botschaft des Bundesrates betreffend die Abänderung des Bundesgesetzes vom 12. April 1907 über die Militärorganisation (vom 11. Juli 1934), BBl. 1934 II, S. 475 – 500
- Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung zum Entwurf eines Bundesbeschlusses betreffend den Schutz der Sicherheit der Eidgenossenschaft und die Erweiterung der Bundesanwaltschaft (vom 29. April 1935), BBl. 1935 I, S. 742 – 750
zit. Botschaft Spitzelgesetz
- Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung betreffend die Einführung einer neuen Truppenordnung (vom 19. Juni 1935), BBl. 1936 II, S. 17 – 170
- Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung zum Entwurf eines Bundesgesetzes betreffend Angriffe auf die Unabhängigkeit der Eidgenossenschaft (vom 23. Juni 1936), BBl. 1936 II, S. 171 – 177
zit. Botschaft zum Unabhängigkeitsgesetz

- Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung zum Entwurf eines Bundesbeschlusses über den Schutz der öffentlichen Ordnung und Sicherheit (vom 7. Dezember 1936), BBl. 1936 III, S. 393 – 408
zit. Botschaft zum BB über den Schutz der öffentlichen Ordnung und Sicherheit
- Botschaft des Bundesrats an die Bundesversammlung über das Ergebnis der Volksabstimmung vom 20. Februar 1938 betreffend Anerkennung des Rätoromanischen als Nationalsprache und über die Volksbegehren für die Abänderung des fakultativen Referendums und gegen die private Rüstungsindustrie (vom 30. März 1938), BBl. 1938 I, S. 533 – 541
- Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über das Ergebnis der Volksabstimmung vom 22. Januar 1939 über die Erweiterung der Verfassungsgerichtsbarkeit und die Einschränkung der Anwendung der Dringlichkeitsklausel (vom 2. Februar 1939), BBl. 1939 I, S. 161 – 164
- Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über Massnahmen zum Schutze des Landes und zur Aufrechterhaltung der Neutralität (vom 29. August 1939), BBl. 1939 II, S. 213 – 215
- Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung zum Entwurf eines neuen Bundesgesetzes über die Organisation der Bundesrechtspflege (vom 9. Februar 1943), BBl. 1943 I, S. 97 – 220
- Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Abänderung der Militärorganisation (vom 2. Juli 1948), BBl. 1949 II, 877 – 937
zit. Botschaft MO 1951
- Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über eine Teilrevision des Schweizerischen Strafgesetzbuches (vom 20. Juni 1949), BBl. 1949 I, S. 1249 – 1304 (S. 1251 – 1256)
zit. Botschaft Teilrevision StGB 1950
- Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung betreffend das Ergebnis der Volksabstimmung vom 11. September 1949 über das Volksbegehren um Aufhebung des Artikels 89, Absatz 3, der Bundesverfassung (Dringlichkeitsklausel) und dessen Ersetzung durch einen Artikel 89bis (vom 30. September 1949), BBl. 1949 II, S. 581f.

2. *Vollmachtenberichte des Bundesrates*

- Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die von ihm auf Grund des Bundesbeschlusses vom 3. August 1914 getroffenen Massnahmen (vom 1. Dezember 1914), BBl. 1914 IV, S. 707 – 758
- II. Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die von ihm auf Grund des Bundesbeschlusses vom 3. August 1914 getroffenen Massnahmen (vom 19. Februar 1916), BBl. 1916 I, S. 119 – 141
zit. II. Neutralitätsbericht 1916
- XII. Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die von ihm auf Grund des Bundesbeschlusses vom 3. August 1914 getroffenen Massnahmen (vom 23. Mai 1919), BBl. 1919 III, S. 111 – 276
zit. XII. Neutralitätsbericht 1919
- XV. Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die von ihm auf Grund der Bundesbeschlüsse vom 3. August 1914 und 3. April 1919 getroffenen Massnahmen (vom 9. November 1920), BBl. 1920 IV, S. 579 – 656
- Erster Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die auf Grund der ausserordentlichen Vollmachten ergriffenen Massnahmen (vom 21. November 1939), BBl. 1939 II, S. 600 – 661
- Dritter Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die auf Grund der ausserordentlichen Vollmachten ergriffenen Massnahmen (vom 19. November 1940), BBl. 1940 I, S. 1196 – 1250

3. *Weitere Berichte*

- Bericht des Ersten STAATSANWALTS BRUNNER an den Regierungsrat des Kantons Zürich über die Strafuntersuchung wegen des Aufbruchs in Zürich vom November 1917 (vom 9. November 1917), teilweise abgedruckt in: GAUTSCHI, Dokumente, S. 231 – 234
- Bericht des UNTERSTABSCHEFS PERROT an den Generalstabschef vom 31. Juli 1918, abgedruckt bei: GAUTSCHI, Dokumente, S. 111 – 113
- THEOPHIL SPRECHER VON BERNEGG, Aufgaben und Vorkehren der Armee im Hinblick auf einen Landesstreik und revolutionäre Umtriebe (Exposé vom 31. August 1918), abgedruckt in: GAUTSCHI, Dokumente, S. 129 – 134
- Bericht des Bundesrates an die eidgenössischen Räte betreffend das Truppenaufgebot und die Streikunruhen (vom 12. November 1918), BBl. 1918 V, S. 63 – 73
zit. Bericht Streikunruhen
- Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über das Volksbegehren betreffend Aufnahme eines Art. 58^{bis} in die Bundesverfassung (vom 11. Dezember 1918), BBl. 1918 V, S. 660 – 685
zit. Bericht über das Volksbegehren betreffend Art. 58^{bis} BV

- Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung betreffend die Motion de Meuron und das Postulat Peter (vom 18. Dezember 1918), BBl. 1918 V, S. 709 – 724
zit. Bericht betreffend die Motion de Meuron und das Postulat Peter
- Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über das Ergebnis der eidgenössischen Volksabstimmung vom 30. Januar 1921 betreffend das Initiativbegehren um Aufnahme eines Artikels 58^{bis} in die Bundesverfassung (vom 14. März 1921), BBl. 1921 I, S. 421
- Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die „Ausländerinitiative“: Begehren I betreffend Abänderung von Art. 44 der Bundesverfassung (Einbürgerungswesen), Begehren II betreffend Abänderung von Art. 70 der Bundesverfassung (vom 6. Juni 1921), BBl. 1921 III, S. 335 – 346
zit. Bericht Ausländerinitiative
- Eidgenössisches Militärdepartement (Hrsg.), Die Verwendung von Truppen bei den Vorfällen vom 9. November 1932 in Genf, Bern 1933
zit. EMD, Die Verwendung von Truppen 1932 in Genf
- Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über das Volksbegehren für die Erweiterung der Verfassungsgerichtsbarkeit (vom 17. September 1937), BBl. 1937 III, 5 – 34
zit. Bericht über das Volksbegehren für die Erweiterung der Verfassungsgerichtsbarkeit
- Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über das Volksbegehren für Einschränkung der Anwendung der Dringlichkeitsklausel (vom 10. Mai 1938), BBl. 1938 I, S. 717 – 735
zit. Bericht über das Volksbegehren für Einschränkung der Dringlichkeitsklausel
- Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Amnestiegesuche zugunsten der Teilnehmer am spanischen Bürgerkrieg (vom 20. Januar 1939), BBl. 1939 I, S. 116 – 125
- Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die schweizerische Pressepolitik im Zusammenhang mit dem Kriegsgeschehen 1939 – 1945 (vom 27. Dezember 1946), BBl. 1947 I, S. 113 – 441
zit. Bericht über die Pressepolitik
- Bericht an die Bundesversammlung über den Aktivdienst 1939 – 1945 von General Henri Guisan, Bern 1945
zit. GUISAN, Bericht über den Aktivdienst
- Bericht des Armeeauditors, in: Bericht des Generaladjutanten der Armee an den Oberbefehlshaber der Armee über den Aktivdienst 1939 – 1945, Bern 1945, S. 239 – 265
zit. Bericht des Armeeauditors
- Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die antidemokratische Tätigkeit von Schweizer und Ausländern im Zusammenhang mit dem Kriegsgeschehen 1939 – 1945 (Motion Börlin), erster Teil (vom 28. Dezember 1945), BBl. 1946 I, S. 1 – 143
zit. Bericht über anti-demokratische Umtriebe I

-
- Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die antidemokratische Tätigkeit von Schweizer und Ausländern im Zusammenhang mit dem Kriegsgeschehen 1939 – 1945 (Motion Börlin), zweiter Teil (vom 17. Mai 1946), BBl. 1946 I, S. 171 – 211
zit. Bericht über anti-demokratische Umtriebe II
 - Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die antidemokratische Tätigkeit von Schweizer und Ausländern im Zusammenhang mit dem Kriegsgeschehen 1939 – 1945 (Motion Börlin), dritter Teil (vom 21. Mai 1946), BBl. 1946 II, S. 212 – 271
zit. Bericht über anti-demokratische Umtriebe III
 - Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die antidemokratischen Umtriebe (Motion Börlin), Ergänzung zum Bericht des Bundesrates (vom 25. Juli 1946), BBl. 1946 II, S. 1085 – 1187
zit. Bericht über anti-demokratische Umtriebe IV
 - Bericht des Regierungsrates über die Abwehr staatsfeindlicher Umtriebe in den Vorkriegs- und Kriegsjahren sowie die Säuberungsaktion nach Kriegsschluss (dem Grossen Rate des Kantons Basel-Stadt vorgelegt am 4. Juli 1946)
zit. Bericht des Basler Regierungsrates über die Abwehr staatsfeindlicher Umtriebe (1946)
 - Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über das Volksbegehren vom 23. Juli 1946 für die Rückkehr zur direkten Demokratie (vom 27. Februar 1948.), BBl. 1948 I, S. 1054 – 1072

1950 – heute

1. *Botschaften des Bundesrates*

- Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung betreffend die Organisation des Heeres (vom 30. Juni 1960), BBl. 1960 II, S. 321 – 388
- Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Änderung der Militärorganisation (vom 30. Juni 1960), BBl. 1960 II, S. 389 – 414
- Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung betreffend die Genehmigung des Wiener Übereinkommens über diplomatische Beziehungen vom 18. April 1961 (vom 22. Februar 1963), BBl. 1963 I, S. 241 – 284
- Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Unterstützung der „Interkantonalen Mobilen Polizei“ (vom 27. November 1968), BBl. 1968 II, S. 781 – 804
zit. Botschaft IMP
- Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Änderung des Luftfahrtgesetzes (vom 10. Februar 1971), BBl. 1971 I, S. 266 – 301
- Botschaft über die Änderung des Luftfahrtgesetzes (vom 24. November 1976), BBl. 1976 III, S. 1232 – 1258
- Botschaft zum Bundesgesetz über die Erfüllung sicherheitspolizeilicher Aufgaben des Bundes (vom 20. Juni 1977), BBl. 1977 II, S. 1279 – 1302
zit. Botschaft BuSiPo
- Botschaft über die Änderung des Schweizerischen Strafgesetzbuches und des Militärstrafgesetzes (vom 10. Dezember 1979), BBl. 1980 I, S. 1241 – 1272
- Botschaft über den Radio- und Fernsehartikel (vom 1. Juni 1981), BBl. 1985 II, S. 885 – 957
- Botschaft betreffend das Übereinkommen zur Verhütung, Verfolgung und Bestrafung von Straftaten gegen völkerrechtlich geschützte Personen, einschliesslich Diplomaten (Diplomatenschutzkonvention), und betreffend das internationale Übereinkommen gegen Geiselnahme (vom 1. Februar 1984), BBl. 1984 I, S. 629 – 646
- Botschaft betreffend die Teilrevision der Militärorganisation und die Totalrevision des Bundesbeschlusses über die Offiziersausbildung (vom 28. Juni 1989), BBl. 1989 II, S. 1194 – 1245
- Botschaft über die Änderung des Schweizerischen Strafgesetzbuches und des Militärstrafgesetzes (vom 30. Juni 1993), BBl. 1993 III, S. 277 – 333
- Botschaft betreffend das Bundesgesetz über die Armee und die Militärverwaltung sowie den Bundesbeschluss über die Organisation der Armee (vom 8. September 1993), BBl. 1993 IV, S. 1 – 202
zit. Botschaft Armee 95

- Botschaft zum Bundesgesetz über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit und zur Volksinitiative «S.O.S. Schweiz ohne Schnüffelpolizei» (vom 7. März 1994), BBl. 1994 II, S. 1127 – 1213
zit. Botschaft BWIS
- Botschaft über die Aufhebung des Pulverregals (vom 1. Mai 1996), BBl. 1996 II, S. 1042 – 1055
- Botschaft über eine neue Bundesverfassung (vom 20. November 1996), BBl. 1997 I, S. 1 – 587 (S. 239)
zit. Botschaft VE 96
- Botschaft zum Bundesbeschluss über den Einsatz der Armee zum Schutze bedrohter Einrichtungen (vom 8. März 1999), BBl. 1999, S. 2987 – 2996.
- Botschaft zum Bundesbeschluss über die Verlängerung des Einsatzes der Armee zum Schutze bedrohter Einrichtungen (vom 23. Juni 1999), BBl. 1999, S. 7206 – 7213
zit. Botschaft AMBA CENTRO 1999
- Botschaft zur Armeereform XXI und zur Revision der Militärgesetzgebung (vom 24. Oktober 2001), BBl. 2002, S. 858 – 900
zit. Botschaft Armee XXI
- Botschaft zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen (vom 14. November 2001), BBl. 2002, S. 2291 – 2559
zit. Botschaft NFA
- Botschaft zum Bundesbeschluss über den Einsatz der Armee zum Schutz ausländischer Vertretungen (vom 13. Februar 2002), BBl. 2002, S. 2164 – 2170
- Botschaft zum Bundesbeschluss über den Einsatz der Armee im Assistenzdienst zugunsten der zivilen Behörden und im Rahmen des Staatsvertrages mit Frankreich anlässlich des G8-Gipfels in Evian vom 1. bis 3. Juni 2003 (vom 12. Februar 2003), BBl. 2003, S. 1517 – 1529
zit. Botschaft Assistenzdienst G8
- Botschaft zum Bundesbeschluss über den Einsatz der Armee zum Schutz ausländischer Vertretungen (vom 16. April 2003), BBl. 2003, S. 3645 – 3653
- Botschaft über ein neues Zollgesetz (vom 15. Dezember 2003), BBl. 2004, S. 567 – 679
zit. Botschaft ZollG 2003
- Botschaft zur Bahnreform 2 (vom 23. Februar 2005), BBl. 2005, S. 2415 – 2546
zit. Botschaft Bahnreform 2
- Botschaft zur Änderung des Bundesgesetzes über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit (vom 17. August 2005), BBl. 2005, S. 5613 – 5642
zit. Botschaft BWIS I
- Botschaft zu einem Bundesgesetz über die Anwendung von polizeilichem Zwang und polizeilichen Massnahmen im Zuständigkeitsbereich des Bundes (vom 18. Januar 2006), BBl. 2006, S. 2489 – 2518
- Botschaft zum Bundesgesetz über die polizeilichen Informationssysteme des Bundes (vom 24. Mai 2006), BBl. 2006, S. 5061 – 5091

- Botschaft über Änderungen der Armeeorganisation und des Bundesgesetzes über Massnahmen zur Verbesserung des Bundeshaushaltes (vom 31. Mai 2006), BBl. 2006, S. 6197 – 6246
zit. Botschaft ES 08/11
- Botschaft zum Bundesbeschluss über den Einsatz der Armee im Assistenzdienst zur Unterstützung der zivilen Behörden anlässlich der Fussball-Europameisterschaft 2008 (vom 13. September 2006), BBl. 2006, S. 8179 – 8192
zit. Botschaft EURO 2008
- Zusatzbotschaft zur Bahnreform 2 (vom 9. März 2007), BBl. 2007, S. 2681 – 2765
zit. Zusatzbotschaft Bahnreform 2
- Botschaft zum Bundesbeschluss über den Einsatz der Armee zur Unterstützung ziviler Behörden beim Schutz ausländischer Vertretungen, bei der Verstärkung des Grenzwachtkorps und bei Sicherheitsmassnahmen im Luftverkehr (vom 30. Mai 2007), BBl. 2007, S. 4885 – 4907
zit. Botschaft subsidiäre Einsätze (2007)
- Botschaft zur Änderung des Bundesgesetzes über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit (vom 15. Juni 2007), BBl. 2007, S. 5037 – 5138
zit. Botschaft BWIS II
- Botschaft zur Änderung der Militärgesetzgebung (vom 7. März 2008), BBl. 2008, S. 3213 – 3280

2. Sicherheitspolitische Berichte

- Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Sicherheitspolitik der Schweiz (vom 27. Juni 1973), BBl. 1973 II, S. 112 – 153
zit. Konzeption Gesamtverteidigung 1973
- Zwischenbericht zur Sicherheitspolitik (vom 3. Dezember 1979), BBl. 1980 I, S. 355 – 395
- Bericht 90 des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Sicherheitspolitik der Schweiz (vom 1. Oktober 1990), BBl. 1990 III, S. 847 – 904
zit. SiPolB 90
- Bericht der Studienkommission für strategische Fragen (vom 26. Februar 1998); <http://se2.isn.ch/serviceengine/FileContent?serviceID=30&fileid=E5963C27-E446-4047-DABB-09138ED3AB61&lng=de> (zuletzt besucht am 1. Mai 2009)
zit. Bericht Brunner
- Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Sicherheitspolitik der Schweiz (vom 7. Juni 1999), BBl. 1999, S. 7657 – 7734
zit. SiPolB 2000

3. *USIS-Berichte*

- Überprüfung des Systems der inneren Sicherheit der Schweiz, Teil I (vom 5. April 2001), abrufbar unter
http://www.fedpol.admin.ch/etc/medialib/data/sicherheit/usis.Par.0001.File.tmp/20010226_Bericht_I-d.pdf (zuletzt besucht am 1. Mai 2009)
zit. USIS I
- Überprüfung des Systems der inneren Sicherheit der Schweiz, Teil II (vom 12. September 2001), abrufbar unter
http://www.fedpol.admin.ch/etc/medialib/data/sicherheit/usis.Par.0004.File.tmp/20010912_Bericht_II-d.pdf (zuletzt besucht am 1. Mai 2009)
zit. USIS II
- Überprüfung des Systems der inneren Sicherheit der Schweiz, Teil II (vom 24. September 2002), abrufbar unter
http://www.fedpol.admin.ch/etc/medialib/data/sicherheit/usis.Par.0009.File.tmp/20020924_Bericht_III-d.pdf (zuletzt besucht am 1. Mai 2009)
zit. USIS III
- Überprüfung des Systems der inneren Sicherheit der Schweiz, Teil IV (vom 30. November 2003), abrufbar unter
http://www.fedpol.admin.ch/etc/medialib/data/sicherheit/usis.Par.0011.File.tmp/20031130_Bericht_IV-d.pdf (zuletzt besucht am 1. Mai 2009)
zit. USIS IV

4. Weitere Berichte

- Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Vorkommnisse, die mit dem Hinschied von Bundesanwalt Dubois in Zusammenhang standen und zur Verurteilung des Bundspolizei-Inspektors Max Ulrich führten (vom 23. August 1958), BBl. 1958 II, S. 676-705
zit. Bericht über die Hintergründe des Hinschieds von Bundesanwalt Dubois
- Bericht der Kommission des Nationalrates zur Parlamentarischen Initiative über den Schutz der Geheimsphäre (vom 31. Oktober 1975), BBl. 1976 I, S. 529 – 576
- Stellungnahme des Bundesrates an die Bundesversammlung zur parlamentarischen Initiative über den Schutz der persönlichen Geheimsphäre (vom 11. August 1976), BBl. 1976 II, S. 1569 – 1581
- Bericht der gemeinsamen Arbeitsgruppe der Geschäftsprüfungs- und der Militärkommissionen über ihre Abklärungen im Zusammenhang mit dem Verrat von Jean-Louis Jeanmaire (vom 21. Oktober 1977), BBl. 1977 III, S. 726 – 749
zit. Bericht AG Jeanmaire
- Bericht der Geschäftsprüfungskommission über die Untersuchung der Abwehrmassnahmen in der Schweiz (vom 29. Mai 1979), BBl. 1979 II, S. 232 – 240
- Vorkommnisse im EJPD – Bericht der Parlamentarischen Untersuchungskommission (vom 22. November 1989), BBl. 1990 I, S. 637 – 878
zit. Bericht PUK EJPD
- Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Konzeption der Armee in den neunziger Jahren (vom 27. Januar 1992), BBl. 1992 I, S. 850 – 1015
zit. ALB 95
- Bericht der Staatspolitischen Kommission des Nationalrats zum neuen Parlamentsgesetz (vom 1. März 2001), BBl. 2001, S. 3467 – 3620
- Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Konzeption der Armee XXI (vom 24. Oktober 2001), BBl. 2001, S. 967 – 1051
zit. ALB XXI
- Bericht über die Luftfahrtspolitik der Schweiz 2004 (vom 10. Dezember 2004), BBl. 2005, S. 1781 – 1888
- Stellungnahme des Bundesrates zur parlamentarischen Initiative Übertragung der Aufgaben der zivilen Nachrichtendienste an ein Departement (vom 23. April 2008), BBl. 2008, S. 4035 – 4045

Entscheide des schweizerischen Bundesgerichts

Veröffentlichte Entscheide

- 5, 457 (Mola e consorti)
= 5, 487 (auf deutsch)
- 8, 67
- 16, 269
- 17, 45
- 17, 390 (Respini und Genossen)
- 20, 19 (Wassilieff und Genossen)
- 22, 997
- 26 I 227
- 27 I 331
- 40 I 559
- 41 I 551
- 41 I 553
- 41 I 551
- 44 I 350
- 44 I 87
- 46 I 305
- 46 I 308
- 55 I 228
- 55 I 252
- 56 I 413
- 56 I 416
- 58 I 219
- 59 I 13
- 60 I 108
- 61 I 409 (Lolli)
- 63 I 281
- 64 I 365
- 65 I 300 (Bodmer)
- 65 I 39 (Kämpfer)
- 65 I 106

- 66 I 107 (Schmitt)
- 68 II 309
- 68 IV 145 (Singer)
- 69 IV 12 (Hofmaier, Nicole, Graisier, Bartocha et Woog)
- 69 IV 19
- 69 IV 30
- 70 IV 139
- 75 II 329
- 99 Ib 129
- 100 Ib 13
- 101 Ia 172
- 103 Ia 165
- 105 Ib 282
- 104 IV 238
- 117 Ia 202
- 122 IV 258
- 126 I 112
- 130 I 369

Unveröffentlichte Entscheide

- Urteil vom 28. Juni 1919 (Trostel)
- Urteil des Bundesgerichts vom 12. Juli 1940 (Nicole c. Vaud), in: ZBl. 1940, S. 354ff.
- Urteil der Kriminalkammer des Bundesgerichts vom 19. Juni 1888, in: ZStR 1888, S. 314ff.
- Urteil des Kassationshofes des Bundesgerichts vom 5. Februar 1940 (Schaad und Jansen), in: ZBl. 1940, S. 216ff.

Literaturverzeichnis

Wiederholt zitierte Literatur wird mit einem Hinweis auf die Zitierweise versehen. In den Fussnoten werden zudem sämtliche Werke und Aufsätze anlässlich der jeweils ersten Erwähnung vollständig zitiert. Damit soll insbesondere ein mühseliges Hin- und Herblättern zwischen Text und Literaturverzeichnis vermieden werden.

1. *Verfassungskommentare*

- AUBERT, JEAN-FRANÇOIS/EICHENBERGER, KURT/MÜLLER, JÖRG PAUL/RHINOW, RENÉ A./SCHINDLER, DIETRICH (Hrsg.), Kommentar zur Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 29. Mai 1874
zit. AUTOR, in: Kommentar BV 1874
- AUBERT, JEAN-FRANÇOIS/MAHON, PASCAL (Hrsg.), Petit commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse de 18 avril 1999
zit. AUTOR, in: Petit commentaire
- BIAGGINI, GIOVANNI, Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft und Auszüge aus der EMRK, den UNO-Pakten sowie dem BGG
zit. BIAGGINI, BV-Kommentar
- BURCKHARDT, WALTHER, Kommentar der schweizerischen Bundesverfassung vom 29. Mai 1874, 3. Aufl., Bern 1931
zit. BURCKHARDT, Kommentar BV
- EHRENZELLER, BERNHARD/MASTRONARDI, PHILIPPE/SCHWEIZER, RAINER J./VALLENDER, KLAUS A. (Hrsg.), Die schweizerische Bundesverfassung. Kommentar, 2. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2008
zit. AUTOR, in: St. Galler Kommentar
- EICHENBERGER, KURT, Verfassung des Kantons Aargau, Aarau/Frankfurt a.M./Salzburg 1986
- SÄGESSER, THOMAS, Die Bundesbehörden. Kommentar, Beiträge und Materialien zum 5. Titel der schweizerischen Bundesverfassung, Bern 2000
zit. AUTOR, in: Sägesser (Hrsg.), Bundesbehörden
- SCHOLLENBERGER, JOHANN JACOB, Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Berlin 1905
zit. SCHOLLENBERGER, Kommentar BV

2. Juristische Lehrbücher und Gesamtdarstellungen

- ARPAGAUS, REMO, Zollrecht, SBVR Bd. XII, 2. Aufl., Basel 2007
- AUBERT, JEAN-FRANÇOIS, Bundesstaatsrecht der Schweiz, Band I, Neubearbeiteter Nachtrag bis 1990, Basel 1991
zit. AUBERT, Bundesstaatsrecht Bd. I
- DERS., Bundesstaatsrecht der Schweiz, Band II, Neubearbeiteter Nachtrag bis 1994, Basel 1995
zit. AUBERT, Bundesstaatsrecht Bd. II
- AUER, ANDREAS/MALINVERNI, GIORGIO/HOTTELIER, MICHEL, Droit constitutionnel suisse, Volume I, 2. Aufl., Bern 2006
zit. AUER/MALINVERNI/HOTTELIER, Bd. I
- BLUMENSTEIN, ERNST, Grundzüge des schweizerischen Zollrechts, Bern 1931
zit. BLUMENSTEIN, Grundzüge des schweizerischen Zollrechts
- BLUMER, JOHANN JACOB, Handbuch des Schweizerischen Bundesstaatsrechtes, Erster Band, Schaffhausen 1863
zit. BLUMER, Bundesstaatsrecht Bd. I
- DERS., Handbuch des Schweizerischen Bundesstaatsrechtes, Zweiter Band, Schaffhausen 1864
zit. BLUMER, Bundesstaatsrecht Bd. II
- BLUMER, JOHANN JACOB/MOREL, JOSEPH, Handbuch des Schweizerischen Bundesstaatsrechtes, Erster Band, 3. Aufl., Basel 1891
zit. BLUMER/MOREL, Bundesstaatsrecht Bd. I
- DIES., Handbuch des Schweizerischen Bundesstaatsrechtes, Zweiter Band, 3. Aufl., Basel 1891
zit. BLUMER/MOREL, Bundesstaatsrecht Bd. II
- BLUNTSCHLI, JOHANN CASPAR, Bluntschli's Staatswörterbuch in drei Bänden, Zweiter Band, Zürich 1871
- BURCKHARDT, WALTHER, Schweizerisches Bundesrecht, Erster Band, Frauenfeld 1930
zit. BURCKHARDT, Bundesrecht Bd. I
- DERS., Schweizerisches Bundesrecht, Band IV, Frauenfeld 1931
zit. BURCKHARDT, Bundesrecht Bd. IV
- DONATSCH, ANDREAS/WOHLERS, WOLFGANG, Strafrecht IV, Delikte gegen die Allgemeinheit, 3. Aufl., Zürich 2004
- DUBS, JAKOB, Das Öffentliche Recht der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Erster Theil, Allgemeine Einleitung und Kantonalstaatsrecht, Zürich 1878
zit. DUBS, Öffentliches Recht Bd. I
- DERS., Das Öffentliche Recht der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Zweiter Theil, Das Bundesstaatsrecht, Zürich 1878
zit. DUBS, Öffentliches Recht Bd. II

- FLEINER, FRITZ/GIACOMETTI, ZACCARIA, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, Zürich 1949
zit. FLEINER/GIACOMETTI, Bundesstaatsrecht
- FROTSCHER, WERNER/PIEROTH, BODO, Verfassungsgeschichte, 6. Aufl., München 2007
zit. FROTSCHER/PIEROTH, Verfassungsgeschichte
- GRISEL, ÉTIENNE, Droits fondamentaux, Libertés idéales, Bern 2008
zit. GRISEL, Libertés idéales
- HÄFELIN, ULRICH/HALLER, WALTER/KELLER, HELEN, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 7. Aufl., Zürich 2008
zit. HÄFELIN/HALLER/KELLER, Bundesstaatsrecht
- HALLER, WALTER/KÖLZ, ALFRED, Allgemeines Staatsrecht, 3. Aufl., Zürich 2004
zit. HALLER/KÖLZ, Allgemeines Staatsrecht
- HATTENHAUER, HANS, 1938 Europäische Rechtsgeschichte, 4. Aufl., Heidelberg 2004
- HEUSLER, ANDREAS, Schweizerische Verfassungsgeschichte, Basel 1920
zit. HEUSLER, Verfassungsgeschichte
- HIS, EDUARD, Geschichte des neueren Schweizerischen Staatsrechts, Band III, Basel 1938
zit. HIS, Geschichte Bd. III
- HOBE, STEPHAN/KIMMINICH, OTTO, Einführung in das Völkerrecht, 8. Aufl., Tübingen/Basel 2004
zit. HOBE/KIMMINICH, Völkerrecht
- KAISER, SIMON, Schweizerisches Staatsrecht, Drittes Buch, St. Gallen 1860
zit. KAISER, Staatsrecht Bd. III
- KLEY-STRULLER, ANDREAS, Verfassungsgeschichte der Neuzeit, 2. Aufl., Bern 2008
zit. KLEY-STRULLER, Verfassungsgeschichte der Neuzeit
- KÖLZ, ALFRED, Neuere schweizerische Verfassungsgeschichte. Ihre Grundlinien vom Ende der Alten Eidgenossenschaft bis 1848, Bern 1992
zit. KÖLZ, Verfassungsgeschichte Bd. I
- DERS., Neuere schweizerische Verfassungsgeschichte. Ihre Grundlinien in Bund und Kantonen seit 1848, Bern 2004
zit. KÖLZ, Verfassungsgeschichte Bd. II
- DERS., Quellenbuch zur neueren schweizerischen Verfassungsgeschichte. Vom Ende der Alten Eidgenossenschaft bis 1848, Bern 1992
zit. KÖLZ, Quellenbuch Bd. I
- DERS., Quellenbuch zur neueren schweizerischen Verfassungsgeschichte. Von 1848 bis in die Gegenwart, Bern 1996
zit. KÖLZ, Quellenbuch Bd. II
- MÜLLER, JÖRG PAUL/SCHEFER, MARKUS, Grundrechte in der Schweiz, 4. Aufl., Bern 2008
zit. MÜLLER/SCHEFER, Grundrechte

- NIGGLI, MARCEL ALEXANDER/WIPRÄCHTIGER, HANS, Strafrecht II, Basler Kommentar, 2. Aufl., Basel 2007
zit. AUTOR, in: Basler Kommentar StGB
- PAHUD DE MORTANGES, RENÉ, Schweizerische Rechtsgeschichte, Zürich/St. Gallen 2007
zit. PAHUD DE MORTANGES, Rechtsgeschichte
- PFENNINGER, HEINRICH, Das Strafrecht der Schweiz, Berlin 1890
zit. PFENNINGER, Strafrecht
- RAPPARD, WILLIAM E., La Constitution Fédérale 1848 – 1948, Neuchâtel 1948
- RHINOW, RENÉ A., Grundzüge des Schweizerischen Verfassungsrechts, Basel 2003
zit. RHINOW, Grundzüge
- RÜTTIMANN, JOHANN JAKOB, Das nordamerikanische Bundesstaatsrecht verglichen mit den politischen Einrichtungen der Schweiz, Zweiter Theil, Erste Abtheilung, Zürich 1872
zit. RÜTTIMANN, Bundesstaatsrecht Bd. II/1
- RÜTTIMANN, JOHANN JAKOB, Das nordamerikanische Bundesstaatsrecht verglichen mit den politischen Einrichtungen der Schweiz, Zweiter Theil, Zweite Abtheilung, Zürich 1876
zit. RÜTTIMANN, Bundesstaatsrecht Bd. II/2
- SCHOLLENBERGER, JOHANN JACOB, Das Bundesstaatsrecht der Schweiz. Geschichte und System, Berlin 1902
zit. SCHOLLENBERGER, Geschichte und System
- DERS., Die Schweiz seit 1848, Berlin 1908
zit. SCHOLLENBERGER, Schweiz seit 1848
- DERS., Die Schweizerische Eidgenossenschaft: Von 1874 bis auf die Gegenwart, Berlin 1910
zit. SCHOLLENBERGER, Schweiz seit 1874
- DERS., Geschichte der Schweizerischen Politik, Zweiter Band: Die neue Zeit seit 1798, Frauenfeld 1908
zit. SCHOLLENBERGER, Geschichte der schweizerischen Politik Bd. II
- STRATENWERTH, GÜNTER, Schweizerisches Strafrecht, Allgemeiner Teil I, 5. Aufl., Bern 2005
- STRATENWERTH, GÜNTER/BOMMER, FELIX, Schweizerisches Strafrecht, Besonderer Teil II: Straftaten gegen Gemeininteressen, 6. Aufl., Bern 2008
zit. STRATENWERTH/BOMMER, BT II
- THORMANN, PHILIPP/VON OVERBECK, ALFRED, Das Schweizerische Strafgesetzbuch, Erster Band, Allgemeine Bestimmungen, Zürich 1940
zit. THORMANN/OVERBECK, Strafgesetzbuch I
- DIES., Das Schweizerische Strafgesetzbuch, Zweiter Band, Besondere Bestimmungen, Zürich 1942
zit. THORMANN/OVERBECK, Strafgesetzbuch II

- THÜRER, DANIEL/AUBERT, JEAN-FRANÇOIS/MÜLLER, JÖRG PAUL, Verfassungsrecht der Schweiz, Zürich 2001
zit. AUTOR, in: Verfassungsrecht
- ULLMER, RUDOLF EDUARD, Die staatsrechtliche Praxis der schweizerischen Bundesbehörden aus den Jahren 1848 – 1860, Zürich 1862
zit. ULLMER, Staatsrechtliche Praxis
- VON SALIS, LUDWIG RUDOLF, Schweizerisches Bundesrecht, Band I, 2. Auflage, Bern 1903
zit. VON SALIS, Bundesrecht Bd. I
- DERS., Schweizerisches Bundesrecht, Band IV, 2. Auflage, Bern 1903
zit. VON SALIS, Bundesrecht Bd. IV
- ZIPPELIUS, REINHOLD, Allgemeine Staatslehre, 14. Aufl., München 2003

3. In Sammelbänden und Festschriften erschienene Artikel

- BINDSCHEDLER, RUDOLF L., Die schweizerische Neutralität – eine historische Übersicht, in: Rudolf L. Bindschedler, Hans Rudolf Kurz, Wilhelm Carlgren, Sten Carlsson (Hrsg.), Schwedische und schweizerische Neutralität im Zweiten Weltkrieg, Basel, 1985, S. 149 – 154
- BURCKHARDT, WALTHER, Eidgenössisches Recht bricht kantonales Recht, in: Zaccaria Giacometti/Dietrich Schindler (Hrsg.), Festgabe für Fritz Fleiner zum 60. Geburtstag, Tübingen 1927, S. 59 – 74
 zit. BURCKHARDT, Eidgenössisches Recht bricht kantonales Recht (FG Fleiner [60])
- COMBOTHECRA, XÉNOCRATHE SPIRIDON, Der Begriff der Souveränität, in: Hanns Kurz (Hrsg.), Volkssouveränität und Staatssouveränität, Darmstadt 1970
- EICHENBERGER, KURT, Zum Verhältnis von Bundesrat und General beim Neutralitätsschutz, in: Walter Haller/Alfred Kölz/Georg Müller/Daniel Thürer (Hrsg.), Im Dienst an der Gemeinschaft. Festschrift für Dietrich Schindler zum 65. Geburtstag, Basel 1989, S. 673 – 685
 zit. EICHENBERGER, Zum Verhältnis von Bundesrat und General
- FLEINER, FRITZ, Die Gründung des Schweizerischen Bundesstaates im Jahre 1848, in: Fritz Fleiner, Ausgewählte Schriften und Reden, Zürich 1941, S. 53 – 80
 zit. FLEINER, Gründung des Bundesstaates
- DERS., Zentralismus und Föderalismus in der Schweiz, in: Fritz Fleiner, Ausgewählte Schriften und Reden, Zürich 1941, S. 197 – 213
 zit. FLEINER, Zentralismus und Föderalismus
- GIACOMETTI, ZACCARIA, Über das Rechtsverordnungsrecht im schweizerischen Bundesstaate, in: Zaccaria Giacometti/Dietrich Schindler (Hrsg.), Festgabe für Fritz Fleiner zum 60. Geburtstag, Tübingen 1927, S. 360 – 399
 zit. GIACOMETTI, Rechtsverordnungsrecht (FG Fleiner [60])
- DERS., Verfassungsrecht und Verfassungspraxis in der schweizerischen Eidgenossenschaft (Das autoritäre Bundesstaatsrecht), in: Rechts- und staatswissenschaftliche Fakultät der Universität Zürich (Hrsg.), Festgabe Fritz Fleiner zum siebenzigsten Geburtstag, Zürich 1937, S. 45 – 84
 zit. GIACOMETTI, Verfassungsrecht und Verfassungspraxis (FG Fleiner [70])
- GÖTZ, VOLKMAR, in: Josef Isensee/Paul Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band IV, § 85 Innere Sicherheit, 3. Aufl., Heidelberg 2006
- HALLER, WALTER, Das Schweizerische Bundesgericht als Verfassungsgericht, in: Christian Starck/Albrecht Weber (Hrsg.), Verfassungsgerichtsbarkeit in Westeuropa, Baden-Baden 1986, S. 180 – 217
 zit. HALLER, Das Schweizerische Bundesgericht als Verfassungsgericht
- HELLER, HERMANN, Geschichtliche Voraussetzungen des heutigen Staates, in: Wolfgang Böckenförde (Hrsg.), Staat und Gesellschaft, Darmstadt 1976, S. 3 – 19

- HERZOG, ROMAN, in: Josef Isensee/Paul Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band IV, § 72 Zeile und Grenzen staatlichen Handelns, 3. Aufl., Heidelberg 2006
- KELSEN, HANS, Der Wandel des Souveränitätsbegriffes (erstmal erschienen 1931), in: Hanns Kurz (Hrsg.), Volkssouveränität und Staatssouveränität, Darmstadt 1970, S. 164 – 178
zit. KELSEN, Wandel des Souveränitätsbegriffes
- LIENHARD, ANDREAS/HÄSLER, PHILIPP, Verfassungsrechtliche Grundlagen des Sicherheitsrechts, in: Rainer J. Schweizer (Hrsg.), Sicherheits- und Ordnungsrecht des Bundes, SBVR Bd. III/1, Basel 2008, S. 95 – 154
zit. LIENHARD/HÄSLER, Verfassungsrechtliche Grundlagen
- LIMBACH, JUTTA, Freiheit und Sicherheit, in: Stephan Breitenmoser/Bernhard Ehrenzeller/Marco Sassöli/Walter Stoffel/Beatrice Wagner Pfeifer (Hrsg.), Menschenrechte, Demokratie und Rechtsstaat (liber amicorum Luzius Wildhaber), Basel 2007, S. 1399 – 1405
- MEYER, HANSJÖRG, Grundaufgabe der Armee und weitere Aufgaben des Staates, in: Rainer J. Schweizer (Hrsg.), Sicherheits- und Ordnungsrecht des Bundes, SBVR Bd. III/1, Basel 2008, S. 211 – 278
zit. MEYER, Grundaufgabe der Armee
- MOHLER, MARKUS H.F., Sicherheitsrecht und Rechtssicherheit bei Sportveranstaltungen, in: Olivier Arter/Margareta Baddeley (Hrsg.), Sport und Recht, Bern 2008, S. 73 – 98
zit. MOHLER, Sicherheitsrecht und Rechtssicherheit bei Sportveranstaltungen
- DERS., Vernetzung von Sicherheit, in: Rainer J. Schweizer (Hrsg.), Sicherheits- und Ordnungsrecht des Bundes, SBVR Bd. III/1, Basel 2008, S. 521 – 624
zit. MOHLER, Vernetzung von Sicherheit
- PAULY, WALTER, in: Josef Isensee/Paul Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Band I, Heidelberg 2003, § 3 Die Verfassung der Paulskirche und ihre Folgewirkungen
- PIETH, MARK, „Organisierte Kriminalität“ und „innere Sicherheit“, in: Stefan Bauhofer/Pierre-Henri Bolle (Hrsg.), Innere Sicherheit – Innere Unsicherheit?, Chur 1995, S. 77 – 88
- RHINOW, RENÉ, Bundesstaatsreform und Demokratie. Der schweizerische Föderalismus aus rechtlicher Sicht, in: René L. Frey (Hrsg.), Förderismus – zukunftstauglich?, S. 63 – 92
zit. RHINOW, Föderalismus
- RHINOW, RENÉ, Zur Rechtmässigkeit des Armeeeinsatzes im Rahmen der inneren Sicherheit, in: Thomas Sutter-Somm/Felix Hafner/Gerhard Schmid/Kurt Seelmann (Hrsg.), Risiko und Recht (FG zum Schweizerischen Juristentag 2004), Basel/Genf/München 2004, S. 361 – 380
zit. RHINOW, Zur Rechtmässigkeit des Armeeeinsatzes im Rahmen der inneren Sicherheit
- RUCH, ALEXANDER, Sicherheit in der freiheitlichen, rechtsstaatlichen Demokratie, in: Rainer J. Schweizer (Hrsg.), Sicherheits- und Ordnungsrecht des Bundes, SBVR Bd. III/1, Basel 2008, S. 1 – 52
zit. RUCH, Sicherheit in der freiheitlichen, rechtsstaatlichen Demokratie

- SCHREIER, HEINZ/CONTIN, RODOLFO, Aufgaben und Funktionsweise des Grenzwachtkorps heute und unter Schengen, in: Christine Kaddous/Monique Jametti Greiner (Hrsg.), Bilaterale Abkommen II Schweiz – EU, S. 281 – 304
zit. SCHREIER/CONTIN, Aufgaben und Funktionsweise des GWK
- SCHWEIZER, RAINER J./SUTTER, PATRICK/WIDMER, NINA, Grundbegriffe, in: Rainer J. Schweizer (Hrsg.), Sicherheits- und Ordnungsrecht des Bundes, SBVR Bd. III/1, Basel 2008, S. 53 – 94
zit. SCHWEIZER/SUTTER/WIDMER, Grundbegriffe
- SCHWEIZER, RAINER J./WIDMER, NINA, Demokratie (Partizipation), in: Rainer J. Schweizer (Hrsg.), Sicherheits- und Ordnungsrecht des Bundes, SBVR Bd. III/1, Basel 2008, S. 406 – 467
zit. SCHWEIZER/WIDMER, Demokratie (Partizipation)
- STOLLEIS, MICHAEL, Staatliches Monopol legitimer physischer Gewalt, in: Nikolaos Alivizatos et al. (Hrsg.), Essays in honour of Georgios I. Kassimatis, Athen/Berlin 2004, S. 571 – 587
zit. STOLLEIS, Staatliches Monopol legitimer physischer Gewalt (FS Kassimatis)
- VON DÄNIKEN, URS, Probleme des Staatsschutzes, in: Rudolf L. Bindschedler/Hans Rudolf Kurz/Wilhelm Carlgren/Sten Carlsson (Hrsg.), Schwedische und schweizerische Neutralität im Zweiten Weltkrieg, Basel, 1985, S. 336 – 351
zit. VON DÄNIKEN, Probleme des Staatsschutzes
- WILDHABER, LUZIUS, Entstehung und Aktualität der Souveränität, in: Georg Müller/René A. Rhinow/Gerhard Schmid/Luzius Wildhaber (Hrsg.), Staatsorganisation und Staatsfunktion im Wandel (Festschrift für Kurt Eichenberger), S. 131 – 145
zit. WILDHABER, Entstehung und Aktualität der Souveränität (FS Eichenberger)

4. Monografien und Gutachten

- ABDERHALDEN, URSULA, Möglichkeiten und Grenzen der interkantonalen Zusammenarbeit, Diss. Freiburg 1999
zit. ABDERHALDEN, Interkantonale Zusammenarbeit
- AUBERT, JEAN-FRANÇOIS, Die Schweizerische Bundesversammlung 1848 – 1998, Basel 1998
zit. AUBERT, Bundesversammlung
- BLUNTSCHLI, JOHANN CASPAR, Geschichte des schweizerischen Bundesrechtes, Band I, 2. Aufl., Stuttgart 1875
zit. BLUNTSCHLI, Geschichte Bd. I
- BOREL, EUGENE, Étude sur la souveraineté et l'État fédératif, Diss. Genf 1886
- BRÜHL-MOSER, DENISE, Die schweizerische Staatsleitung, Habil. Basel 2007
zit. BRÜHL-MOSER, Staatsleitung
- BRUNNER, MAX, Die Bundesexekution, Diss. Zürich 1919
zit. BRUNNER, Bundesexekution
- BUMBACHER, JAN ALEXANDER, Die öffentliche Ordnung. Eine Schranke der Freiheitsrechte, Diss. Zürich 1955
zit. BUMBACHER, Öffentliche Ordnung
- CEREGHETTI, REMO, Die Überprüfung der Kantonsverfassungen durch die Bundesversammlung und das Bundesgericht, Diss. Zürich 1956
zit. CEREGHETTI, Überprüfung der Kantonsverfassungen
- COMTESSE, FRÉDÉRIC HENRI, Der strafrechtliche Staatsschutz gegen hochverräterische Umtriebe im schweizerischen Bundesrecht, Habil. Zürich 1942
zit. COMTESSE, Der strafrechtliche Staatsschutz
- COTTIER, THOMAS, Die Verfassung und das Erfordernis der gesetzlichen Grundlage, Diss. Bern 1983
zit. COTTIER, Gesetzliche Grundlage
- DUBS, JAKOB, Die Schweizerische Demokratie in ihrer Fortentwicklung, Zürich 1868
- DERS., Zur Bundesrevision, Zürich 1865
zit. DUBS, Zur Bundesrevision
- DERS., Zur Verständigung über die Bundesrevision, Zürich 1871
- EICHENBERGER, KURT, Stellungnahme zum Gutachten zuhanden der Kantonspolizei Basel-Stadt betreffend die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen bei der Ausübung der Grenzkontrollen, Basel 1994
- ENGELI, GEORG, Die innere Sicherheit der Schweiz, Diss. Basel 1987
zit. ENGELI, Innere Sicherheit
- FISCHBACHER, ALAIN, Verfassungsrichter in der Schweiz und in Deutschland, Diss. Zürich 2006
zit. FISCHBACHER, Verfassungsrichter

- GAMMA, MARCO, Möglichkeiten und Grenzen der Privatisierung polizeilicher Gefahrenabwehr, Diss. Freiburg i.Ü 2000
zit. GAMMA, Privatisierung polizeilicher Gefahrenabwehr
- GIACOMETTI, ZACCARIA, Das Vollmachtenregime der Eidgenossenschaft, Zürich 1945
zit. GIACOMETTI, Vollmachtenregime
- DERS., Die Verfassungsgerichtsbarkeit des schweizerischen Bundesgerichtes, Zürich 1933
zit. GIACOMETTI, Verfassungsgerichtsbarkeit
- GNEHM, WALTER, Das eidgenössische Interventionsrecht, Diss. Zürich 1912
zit. GNEHM, Interventionsrecht
- GUT, WERNER, Die Gewährleistung der Kantonsverfassungen durch den Bund, Diss. Zürich 1928
zit. GUT, Gewährleistung der Kantonsverfassungen
- HANGARTNER, IVO, Die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen, Habil. St. Gallen 1974
zit. HANGARTNER, Kompetenzverteilung
- HEFTI, MARKUS, Rechtsstellung und Tätigkeit der Vollmachtenkommissionen der eidg. Räte im zweiten Weltkrieg und in der Nachkriegszeit, Diss. Zürich 1951
- HERZOG, THOMAS, Terrorismus – Versuch einer Definition und Analyse internationaler Übereinkommen zu seiner Bekämpfung, Diss. Köln 1991
zit. Herzog, Terrorismus
- HESS, PAUL-ALFRED, Die Internierung nach Schweizerischem Fremdenpolizeirecht, Diss. Bern 1941, Ins 1942
- HIRZEL, ERNST, Der Ordnungsdienstauftrag der schweizerischen Armee, Diss. Basel 1974
zit. HIRZEL, Ordnungsdienstauftrag
- HÖRNI, ROBERT, De l'état de nécessité en droit public fédéral suisse, Diss. Genf 1917
- HUBER, HANS, Die staatsrechtliche Stellung des Generals in der Schweiz, Diss. Bern 1927
zit. HUBER, Stellung des Generals
- KÄGI, ERNST, Der Waffengebrauch des Militärs in der Schweiz, Rastatt 1913
zit. KÄGI, Waffengebrauch
- KAUER, HANS, Der strafrechtliche Staatsschutz der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Diss. Bern 1948
zit. KAUER, Strafrechtlicher Staatsschutz
- KELLER, ANDREAS, Die politische Polizei im Rahmen des schweizerischen Staatsschutzes, Diss. Basel 1996
zit. KELLER, Politische Polizei
- KÖNIG, KARL GUSTAV, Memorial für den Staatsrath des Kantons Tessin an das hohe Bundesgericht, Lugano 1889

- DERS., Memorial für den Staatsrath des Kantons Tessin an die hohe Bundesversammlung, Bern 1889
zit. KÖNIG, Memorial an die Bundesversammlung
- KUNSCHAK, MARTIN, Sicherheit oder Freiheit? Terrorismusbekämpfung und persönliche Freiheitsrechte in den USA nach dem 11. September, Marburg 2004
- LANGHARD, JOHANN, Die anarchistische Bewegung in der Schweiz, Berlin 1903
zit. LANGHARD, Die anarchistische Bewegung
- DERS., Die politische Polizei der schweizerischen Eidgenossenschaft, Bern 1909
zit. LANGHARD, Politische Polizei
- LIENHARD, ANDREAS/HÄSLER PHILIPP, Verfassungsmässigkeit des Entwicklungsschrittes 2008/11 der Schweizer Armee; Gutachten erstattet dem Eidgenössischen Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport, 26. Februar 2007
zit. LIENHARD/HÄSLER, Verfassungsmässigkeit des ES 08/11
- LUDWIG, CARL, Schweizerisches Presserecht, Basel/Stuttgart 1964
zit. LUDWIG, Schweizerisches Presserecht
- LÜTHI, WERNER, Die schweizerische Bundesanwaltschaft, Diss. Bern 1923
zit. LÜTHI, Bundesanwaltschaft
- DERS., Der strafrechtliche Staatschutz der Schweiz, Bern 1942
zit. LÜTHI, Der strafrechtliche Staatsschutz
- MANGOLD, KLAUS-JÜRGEN, Staatsnotstand und Pressefreiheit im schweizerischen Recht, Diss. Mainz 1972
zit. MANGOLD, Staatsnotstand und Pressefreiheit
- MANZ, HANS, Die rechtliche Stellung der Grenzwächter, Diss. Zürich 1942
zit. MANZ, Die rechtliche Stellung der Grenzwächter
- MARTI, HANS, Der Vollmachtenbeschluss vom 30. August 1939, Zürich 1944
zit. MARTI, Vollmachtenbeschluss 1939
- MÜLLER, GEORG, Elemente einer Rechtssetzungslehre, 2. Aufl., Zürich 2006
zit. G. MÜLLER, Rechtssetzungslehre
- MÜLLER, MARTIN, Die Entwicklung der Bundespolizei und ihre heutige Organisation, Diss. Zürich 1949
zit. M. MÜLLER, Bundespolizei
- MÜLLER, PATRICK, Das gescheiterte Wiedervereinigungsverfahren der Halbkantone Basel-Landschaft und Basel-Stadt, Diss. Basel 2004
- NÄGELI, ELISABETH, Die Entwicklung der Bundesrechtspflege seit 1815, Diss. Zürich 1920
zit. NÄGELI, Entwicklung der Bundesrechtspflege
- NUSPLIGER, KURT, Pressefreiheit und Pressevielfalt, Diss. Bern 1979
zit. NUSPLIGER, Pressefreiheit und Pressevielfalt
- PESTALOZZI, RICHARD, Die Notgesetzgebung, Diss. Zürich 1944
- PEYER, HANS CONRAD, Verfassungsgeschichte der alten Schweiz, Zürich 1978

- POINTET, PIERRE JEAN, La neutralité de la Suisse et la liberté de la presse, Diss. Neuchâtel 1945
zit. POINTET, la liberté de la presse
- REINHARD, HANS, Allgemeines Polizeirecht, Diss. Bern 1993
zit. REINHARD, Allgemeines Polizeirecht
- ROTHENBERGER-KLEIN, CHRISTIAN, Geschichte und Kritik des Schwurgerichtsverfahrens in der Schweiz, Diss. Bern 1903
zit. ROTHENBERGER-KLEIN, Schwurgerichtsverfahren
- SALADIN, PETER, Wozu noch Staaten?, Bern 1995
zit. Saladin, Wozu noch Staaten?
- SAXER, URS, Die Grundrechte und die Benutzung öffentlicher Strassen, Diss. Zürich 1988
- SCARTAZZINI, GIOVANNI ANDREA, Der Stabio-Prozess!, Zürich 1880
- SCHEFER, MARKUS, Die Beeinträchtigung von Grundrechten, Bern 2006
zit. SCHEFER, Beeinträchtigung von Grundrechten
- SCHELBERT, BEAT, Die rechtliche Bewältigung ausserordentlicher Lagen im Bund, Diss. Bern 1986
zit. SCHELBERT, Bewältigung ausserordentlicher Lagen
- SCHINDLER, DIETRICH, Die Rechtsbeziehungen zwischen Bund und Kantonen im Heerwesen, Diss. Zürich 1916
- SCHOLLENBERGER, JOHANN JACOB, Der Kanton Tessin und die Schweizerische Eidgenossenschaft, Zürich 1911
zit. SCHOLLENBERGER, Der Kanton Tessin
- SCHROEDER, FRIEDRICH-CHRISTIAN, Der Schutz von Staat und Verfassung im Strafrecht, Habil. München 1970
zit. SCHROEDER, Schutz von Staat und Verfassung im Strafrecht
- SCHÜRCH, GERHART, Der strafrechtliche Schutz der öffentlichen Ordnung, Diss. Bern 1936
zit. SCHÜRCH, Der strafrechtliche Schutz der öffentlichen Ordnung
- SEUFFERT, HERMANN, Anarchismus und Strafrecht, Berlin 1899
zit. SEUFFERT, Anarchismus und Strafrecht
- SOLTERMANN, JEANNETTE, Gutachten zuhanden der Kantonspolizei Basel-Stadt betreffend die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen bei der Ausübung der Grenzkontrollen, Basel 1994
zit. SOLTERMANN, Gutachten
- STÄMPFLI, FRANZ, Der strafrechtliche Staatsschutz der Schweiz, Bern 1942
zit. STÄMPFLI, Der strafrechtliche Staatsschutz
- DERS., Der verstärkte Staatsschutz, Bern 1951
zit. STÄMPFLI, Der verstärkte Staatsschutz

- STÄMPFLI, SANDRA, Das Schengener Informationssystem und das Recht der informationellen Selbstbestimmung, Diss. Basel, Bern 2009
zit. STÄMPFLI, Schengener Informationssystem
- STEINER, MAX, Die Internierung von Armeeinghörigen kriegführender Mächte in neutralen Staaten, insbesondere in der Schweiz während des Weltkrieges 1939/45, Diss. Bern, Zürich 1947
- STOOSS, CARL, Die Grundzüge des schweizerischen Strafrechts, Erster Band, Basel/Genf 1892
zit. STOOSS, Grundzüge Bd. I
- DERS., Die Grundzüge des schweizerischen Strafrechts, Zweiter Band, Basel/Genf 1893
- DERS., Motive zu dem Vorentwurf eines Schweizerischen Strafgesetzbuches. Allgemeiner Teil, Basel/Genf 1893
zit. STOOSS, Motive AT
- STUDER, BRIGITTE/ARLETTAZ, GÉRALD/ARGAST, REGULA, Das Schweizer Bürgerrrecht, Zürich 2008
- STUDER, KARL, Die Militärstrafgerichtsbarkeit im Bundesstaat, Diss. Bern 1980
- SUTER, WERNER, Notrecht und ausserordentliche Vollmachten im schweizerischen Bundesstaatsrecht, Diss. Zürich 1960
zit. SUTER, Notrecht
- THILO, EMILE, Politische Verbrechen und Vergehen, SJK, Karte 420 (1961)
zit. THILO, Politische Verbrechen und Vergehen
- TÖNNIES, FERDINAND, Der Kampf um das Sozialistengesetz 1878, Berlin 1929
zit. TÖNNIES, Kampf um das Sozialistengesetz
- VON SALIS, LUDWIG RUDOLF, Das Stimmrecht der im Auslande wohnenden Tessiner, Rechtsgutachten dem h. Staatsrate des Kantons Tessin, Basel 1894
zit. VON SALIS, Rechtsgutachten
- WIEGANDT, MARIUS H., Der Einsatz der Armee, Diss. Bern 1999
zit. WIEGANDT, Einsatz der Armee
- ZELLWEGER, EDUARD, Die völkerrechtliche Verantwortlichkeit des Staates für die Presse, Diss. Zürich 1949
zit. ZELLWEGER, Völkerrechtliche Verantwortlichkeit des Staates für die Presse
- ZOLLER, LILI, Die Notverordnung und ihre Grundlagen, Diss. Zürich 1928
zit. ZOLLER, Notverordnung
- ZWYGART, ULRICH, Die Gesamtverteidigungskonzeption unter besonderer Berücksichtigung der strategischen Fälle, Diss. Bern 1983

5. In Zeitschriften publizierte Aufsätze

- AMSTEIN, ANDRÉ, Die strafrechtlichen Erlasse gegen die kommunistischen Umtriebe und das Verbot der Kommunistischen Partei der Schweiz, SJZ 1940, S. 181 – 203
zit. AMSTEIN, Kommunistenverbot
- BECKER, HANS-JÜRGEN, Das Gewaltmonopol des Staates und die Sicherheit des Bürgers, NJW 1995, S. 2077ff.
- BIAGGINI, GIOVANNI, “Vertragszwang” im kooperativen Föderalismus: Verfassungsrechtliche Richtpunkte für den Einsatz der in Art. 48a BV vorgesehenen Zwangsmittel, ZBl. 2008, S. 345 – 377
- BOLEWSKI, WILFRIED, Staatsbesuch und Demonstrationsrecht, DVBl 2007, S. 789 – 798
- BURCKHARDT, WALTHER, Die Konzentration der Staatsgewalt in den Händen der Bundesexekutive, SJZ 1916/1917, S. 259 – 263
zit. BURCKHARDT, Konzentration der Staatsgewalt
- BULL, HANS PETER, Staatszwecke im Verfassungsstaat, NVwZ 1989, S. 801 – 806
- CALLIESS, CHRISTIAN, Sicherheit im freiheitlichen Rechtsstaat – Eine verfassungsrechtliche Gratwanderung mit staatstheoretischem Kompass, ZRP 2002, S. 1 – 7
zit. CALLIESS, Sicherheit im freiheitlichen Rechtsstaat
- EICHENBERGER, KURT, Die Sorge für den inneren Frieden als primäre Staatsausgabe, ZBl 1977, S. 433 – 451
zit. EICHENBERGER, Innerer Frieden
- FELDMANN, MARKUS, Über die Entwicklung der Pressefreiheit, ZBJV 1937, S. 1 – 40
zit. FELDMANN, Entwicklung der Pressefreiheit
- FRENKEL, MAX, Die Verfassungsmässigkeit von Art. 4/1a und 4/2 der Interkantonalen Übereinkunft zur Verstärkung der polizeilichen Sicherheitsmassnahmen vom 28.3.1968 (IMP-Konkordat), insbesondere im Hinblick auf BV 7/2 letzter Satz, SJZ 1970, S. 129 – 135
zit. FRENKEL, Verfassungsmässigkeit des IMP-Konkordats
- GAUTHIER, ALFRED, Le procès Lucheni, ZStR 1898, S. 333 – 359
- GIACOMETTI, ZACCARIA, Das selbständige Rechtsverordnungsrecht des Bundesrates, SJZ 1935, S. 257 – 262
zit. GIACOMETTI, Das selbständige Rechtsverordnungsrecht des Bundesrates, SJZ 1935
- DERS., Rechtsstaat und Notrecht, ZBl. 1950, S. 207 – 221
- GUERY, MICHAEL, Die Privatisierung der Sicherheit und ihre rechtlichen Grenzen, ZBJV 2006, S. 273 – 302
zit. GUERY, Privatisierung der Sicherheit
- HÄFELIN, ULRICH, Der kooperative Föderalismus in der Schweiz, ZSR 1969, S. 549 – 741
zit. HÄFELIN, Der kooperative Föderalismus

- HAFNER, FELIX, Die neue Bundesverfassung im Kontext der Verfassungen, Entwürfe und Reformversuche seit 1798, ZSR 2001 I, S. 11 – 42
zit. HAFNER, Die neue Bundesverfassung im Kontext
- HAFTER, ERNST, Das eidgenössische militärische Strafrecht, ZStR 1914, S. 235 – 253
zit. HAFTER, Strafrecht
- HANGARTNER, YVO, Die Interkantonale Mobile Polizei als Problem des Bundesstaatsrechts, SJZ 1969, S. 321 – 328
zit. HANGARTNER, Die IMP als Problem des Bundesstaatsrechts
- HENSELER, BEAT, Interkantonale Zusammenarbeit, Konkordate und Konferenz der kantonalen Polizeikommandantinnen und –kommandanten der Schweiz (KKPKS), LeGes 3/2008, S. 495 – 503
- HIS, EDUARD, Zur Frage des staatsrechtlichen Charakters des Bundesbeschlusses vom 3. August 1914 und der bundesrätlichen Notstandsmassnahmen, ZSR 1917, S. 287 – 298
zit. HIS, Bundesbeschluss vom 3. August 1914
- HUBER, HANS, Die Verfassungsmässigkeit der Interkantonalen Mobilen Polizei, SJZ 1970, S. 333 – 341
zit. HUBER, Verfassungsmässigkeit der IMP
- KÄLIN, WALTER/LIENHARD, ANDREAS/WYTTENBACH, JUDITH, Auslagerung von sicherheitspolizeilichen Aufgaben, ZSR 126 (2007) I (Separatdruck)
zit. KÄLIN/LIENHARD/WYTTENBACH, Auslagerung von sicherheitspolizeilichen Aufgaben
- KOLLER, HEINRICH, Kampf gegen den Terrorismus, ZSR 2/2006, S. 107 – 132
- LANG, OTTO, Der Italienerkrawall in Zürich, ZStR 1898, S. 131 – 158
zit. LANG, Italienerkrawall
- LENZ, ADOLF, Der Anarchismus und das Strafrecht, ZStW 1896, S. 1 – 47
zit. LENZ, Anarchismus und Strafrecht
- LEUTHEUSSER-SCHNARRENBERGER, SABINE, Ein Grundrecht auf Sicherheit?, DIGMA 2006, S. 118 – 123
- LIENHARD, ANDREAS, Innere Sicherheit und Grundrechte, recht 2002, S. 125 – 136
- LINSI, CHRISTIAN, Verfassungsrechtliche Zuständigkeit des Bundes für den Erlass von Polizeirecht, LeGes 3/2008, S. 465 – 494
zit. LINSI, Erlass von Polizeirecht
- LOBSIGER ADRIAN, Das gesetzgeberische Konzept des Bundesrates zur Bereinigung des Polizeirechts des Bundes, LeGes 3/2008, S. 401 – 414
- MOHLER, MARKUS H.F., Wird die Armee zu einer Gendarmerie? Sicherheit & Recht 2007, S. 77 – 90
zit. MOHLER, Wird die Armee zu einer Gendarmerie?
- DERS., «Raumsicherung» – Verfassungsrechtliche Fragen zur jüngsten Entwicklung in Rechtsetzung, Doktrin und Reglementierung über den Einsatz der Armee, LeGes 3/2008, S. 437 – 464
zit. MOHLER, «Raumsicherung»

- DERS., Möglichkeiten und Grenzen der Zusammenarbeit zwischen der Polizei und privaten Sicherheitsdiensten, AJP 2001, S. 33 – 39
- MOHLER, MARKUS H.F./GÄTTELIN, PATRICK/MÜLLER, RETO, Unsicherheit über Sicherheit – von Verfassungsbegriffen bis zur Rechtsanwendung, AJP 2007, S. 815 – 830
zit. MOHLER/GÄTTELIN/MÜLLER, Unsicherheit über Sicherheit
- NOLL, PETER, Technische Methoden zur Überwachung verdächtiger Personen im Strafverfahren, ZStR, 1975, S. 45 – 73
- PFENNINGER, HEINRICH, Die Bekämpfung der „Spanienfahrerei“ – Ein Neutralitätskonflikt zwischen den beiden Weltkriegen, ZStR 1946 (Festgabe Hafter), S. 55 – 81
- ROTT, E., Der Neuenburger Anarchistenprozess, ZStR 1890, S. S. 51 – 55
- SALADIN, PETER, Bund und Kantone, Autonomie und Zusammenwirken im schweizerischen Bundesstaat, ZSR 1984 II, S. 431 – 590
zit. SALADIN, Bund und Kantone
- SCHEFER, MARKUS, BWIS I: Kompetenzen und Grundrechte, digma 2006, S. 60 – 65
zit. SCHEFER, BWIS I
- SCHINDLER, DIETRICH (Sen.), Presserecht in der Kriegszeit, SJZ 1942/43, S. 477 – 484
- SCHOCH, CLAUDIA, Die Menschenrechte im Kampf gegen den Terrorismus unter Druck, ZSR 2/2006, S. 187 – 192
- SCHOLZ, RUPERT, Rechtsfrieden im Rechtsstaat – Verfassungsrechtliche Grundlagen, aktuelle Gefahren und rechtspolitische Folgerungen, NJW 1983, S. 705 – 712
zit. SCHOLZ, Rechtsfrieden im Rechtsstaat
- SCHWEIZER, RAINER J., Notwendigkeit und Grenzen einer gesetzlichen Regelung des Staatsschutzes, ZBl. 1991, S. 285 – 309
zit. SCHWEIZER, Gesetzliche Regelung des Staatsschutzes
- SCHULZ, HANS, Zur Revision des Strafgesetzbuches vom 9. Oktober 1981: Gewaltverbrechen, ZStR 1984, S. 113 – 140
zit. SCHULZ, Zur Revision des Strafgesetzbuches
- SUTTER, PATRICK, Das Recht militärischer Operationen, Sicherheit & Recht 1/2008, S. 20 – 33
- STÄMPFLI, FRANZ, Ausserordentlicher Staatsschutz, ZStR 1946 (FG Hafter), S. 145 – 164
zit. STÄMPFLI, Ausserordentlicher Staatsschutz
- STÄMPFLI, FRANZ, Das Umsturzgesetz, ZStR 1937, S. 15 – 27
- DERS., Die Novelle zum Bundesstrafrecht, ZStR 1922, S. 97 – 141
zit. STÄMPFLI, Novelle
- DERS., Fragen des strafrechtlichen Staatsschutzes, ZStR 1944, S. 417 – 435
zit. STÄMPFLI, Strafrechtlicher Staatsschutz
- DERS., Rechtliches zum Fall Nicole, ZStR 1933, S. 420 – 437
- DERS., Verbrechen gegen fremde Staaten, ZStR 1928, S. 313 – 334
- STOBER, ROLF, Staatliches Gewaltmonopol und privates Sicherheitsgewerbe – Plädoyer für eine Police-Private-Partnership, NJW 1997, S. 889 – 896

- THILO, EMILE, De l'atteinte à l'indépendance et à l'autonomie de la Confédération et de l'empiétement sur les prérogatives des pouvoirs polices, JdT 1940 I, S. 34 – 37
- DERS., Die Bekämpfung der Spionage in der Schweiz, SJZ 1917/18, Heft. 12, S. 185 – 191
zit. THILO, Bekämpfung der Spionage
- DERS., La répression de l'espionage en Suisse, JdT 1917 I, S. 194 – 215 (Anfang), JdT 1918 I, S. 386 – 416 (mittlerer Teil) sowie JdT 1919 I, S. 578 – 582 (Schluss)
- DERS. (vermutlich), Urteilsbesprechung, JdT 1943 I, S. 26ff.
- ULRICH, F., Der eidgenössische Generalanwalt und die ihm einzuräumenden Befugnisse de lege ferenda, ZSR 1890, S. 483 – 512
zit. ULRICH, Der eidgenössische Generalanwalt
- VOGT, GUSTAV, Das eidgenössische Rekurswesen und dessen Reform, ZBJV 1867 (Juli), S. 1 – 11 und Fortsetzung S. 37 – 47
zit. VOGT, Rekurswesen
- DERS., Zur Tessiner Frage, Schweizer Zeitfragen, Heft 18, Zürich 1889
zit. VOGT, Tessinerfrage
- ZELLWEGER, EDUARD, Schweizerisches Neutralitätsstrafrecht, ZSR 1941, S. 61 – 84
- ZÜRCHER, EML, Bundesrat Dr. Eduard Müller als Strafgesetzgeber, ZStR 1920, S. 1 – 16
- DERS., Das Anarchistengesetz, ZStR 1894, S. 118 – 128
zit. ZÜRCHER, Das Anarchistengesetz

6. Geschichtswissenschaftliche Literatur

- ALTERMATT, URS (Hrsg.), Die Schweizer Bundesräte, Zürich 1991
 zit. AUTOR, in: Altermatt (Hrsg.), Die Schweizer Bundesräte
- BONJOUR, EDGAR, Der Neuenburger Konflikt 1856/57, Untersuchungen und Dokumente, Basel 1957
 zit. BONJOUR, Neuenburger Konflikt 1856/57
- DERS., Geschichte der Schweiz im neunzehnten und zwanzigsten Jahrhundert, Zürich 1937
 zit. BONJOUR, Geschichte
- CESCHI, RAFFAELE, Geschichte des Kantons Tessin (herausgegeben von Max Mittler), Frauenfeld 2003
 zit. CESCHI, Geschichte des Kantons Tessin
- CHURCHILL, WINSTON SPENCER, Der Zweite Weltkrieg, 4. Aufl., Frankfurt a.M. 2007
- CURTI, THEODOR, Geschichte der Schweiz im XIX. Jahrhundert, Neuenburg 1902
 zit. CURTI, Geschichte
- DROZ, NUMA, Études et portraits politiques, Genf 1895
- DERS., La République Neuchâteloise, La Chaux-de-Fonds 1898
- DÜBLIN-HONEGGER, JÜRIG, Die Anfänge der Schweizerischen Bundesversammlung, Diss. phil. hist. Basel 1978
 zit. DÜBLIN-HONEGGER, Die Anfänge der Bundesversammlung
- DÜRSTELER, JOHANNES, Die Organisation der Exekutive der Schweizerischen Eidgenossenschaft seit 1798 in geschichtlicher Darstellung, Diss. phil. hist. Zürich 1911
 zit. DÜRSTELER, Organisation der Exekutive seit 1798
- ENGEHAUSEN, FRANK, Die Revolution von 1848/49, aus der Reihe: Nils Freytag (Hrsg.), Seminarbuch Geschichte, Paderborn/München/Wien/Zürich 2007
 zit. ENGEHAUSEN, Die Revolution von 1848/49
- ERNST ALFRED, Die Ordnung des militärischen Oberbefehls im schweizerischen Bundesstaat, in: Bonjour/Kägi/Stähelin (Hrsg.), Basler Beiträge zur Geschichtswissenschaft, Band 31, Basel 1948
 zit. ERNST, Die Ordnung des militärischen Oberbefehls
- FREY, CONSTANT, La grève générale de 1918, Genf 1969
 zit. FREY, Vor der Revolution?
- FREY, DANIEL M., Vor der Revolution? Der Ordnungsdienst-Einsatz der Armee während des Landesstreiks in Zürich, Diss. phil. hist. Zürich 1998
 zit. FREY, Vor der Revolution?
- FUHRER, HANS RUDOLF, Die Schweizer Armee im Ersten Weltkrieg, Zürich 1999
 zit. FUHRER, Schweizer Armee im Ersten Weltkrieg
- DERS., Die Oberstenaffäre, in: Fuhrer/Strässle (Hrsg.), General Ulrich Wille, Zürich 2003, S. 359 – 407
 zit. FUHRER, Die Oberstenaffäre

- FUHRER, HANS RUDOLF/LOOSLI, JEAN-PAUL/MOOSER, CHRISTIAN, *Der Sonderbundskrieg 1847*, Militärische Führungsschule Au 1996
- GAGLIARDI, ERNST, *Geschichte der Schweiz*, Zweiter Band, Zürich 1937
zit. GAGLIARDI, Geschichte der Schweiz Bd. II
- GAUTSCHI, WILLI, *Der Landesstreik 1918*, 3. Aufl., Zürich 1968
zit. GAUTSCHI, Landesstreik
- DERS., *Dokumente zum Landesstreik 1918*, 2. Aufl., Zürich 1988
zit. GAUTSCHI, Dokumente
- DERS., *General Henri Guisan*, 4. Aufl., Zürich 1994
zit. GAUTSCHI, General Guisan
- DERS., *General Wille und der Landesstreik 1918*, in: Fuhrer/Strässle (Hrsg.), *General Ulrich Wille*, Zürich 2003, S. 341 – 358
zit. GAUTSCHI, General Wille und der Landesstreik
- GRUNER, ERICH, *Die Arbeiter in der Schweiz im 19. Jahrhundert*, Bern 1968
zit. GRUNER, Die Arbeiter
- HARDER, HANS-JOACHIM, *Der Kanton Jura*, Diss. phil. hist., Frankfurt a.M. 1979
zit. HARDER, Der Kanton Jura
- HOFER, VIKTOR, *Die Bedeutung des Berichts des Generals Guisan über den Aktiviendienst 1939 – 1945 für die Gestaltung des Schweizerischen Wehrwesens*, Diss. Basel 1970
zit. HOFER, Bedeutung des Berichts des Generals Guisan
- HOPKINS, MICHAEL F., in: Bernd Greiner/Christian Th. Müller/Dreik Walter (Hrsg.), *Krisen im Kalten Krieg*, Hamburg 2008, Acheson, Truman und die Entscheidungen im Koreakrieg 1950, S. 48 – 79
- HORALÍKOVÁ, KLÁRA, in: Pavel Žáček/Bernd Faulenbach/Ulrich Mähler (Hrsg.), *Einführung in das Thema*, S. 11 – 15 (S. 11f.)
- JOST, HANS ULRICH, *Linksradikalismus in der deutschen Schweiz, 1914 – 1918*, Diss. phil. hist. Bern 1973
zit. JOST, Linksradikalismus
- KREIS, GEORG, *Zensur und Selbstzensur. Die schweizerische Pressepolitik im Zweiten Weltkrieg*, Diss. phil. hist. Basel 1973
zit. KREIS, Zensur und Selbstzensur
- KREIS, GEORG/DELLEY, JEAN-DANIEL/KAUFMANN, OTTO K., *Staatsschutz in der Schweiz: Die Entwicklung von 1935-1990, eine multidisziplinäre Untersuchung im Auftrage des schweizerischen Bundesrates*, Bern 1993
zit. KREIS, Staatsschutz in der Schweiz
- KUPPER, PATRICK, *Atomenergie und gespaltene Gesellschaft. Die Geschichte des gescheiterten Projektes Kernkraftwerk Kaiseraugst*, Diss. phil. hist. Zürich 2003
zit. KUPPER, Kaiseraugst
- KURZ, HANS RUDOLF, *Dokumente der Grenzbesetzung 1914 – 1918*, Frauenfeld/Stuttgart 1970
zit. KURZ, Dokumente

- DERS., Geschichte der Schweizer Armee, Frauenfeld 1985
zit. KURZ, Geschichte der Armee
- DERS., Hundert Jahre Schweizer Armee, Thun 1978
- RAUBER, ANDRÉ, Léon Nicole. Le franc-tireur de la gauche suisse, Genf 2007
zit. RAUBER, Léon Nicole
- ROHR, THOMAS, Schaffhausen und der Landesstreik von 1918, Mitteilungen aus dem Schaffhauser Stadtarchiv, Band 9, 1972
zit. ROHR, Schaffhausen und der Landesstreik
- RUCHON, FRANÇOIS, Histoire politique de Genève 1813 – 1907, Genf 1953, livre septième
zit. RUCHON, Histoire politique de Genève
- RUCHTI, JACOB, Geschichte der Schweiz 1914 – 1918, I. Band, Bern 1928
zit. RUCHTI, Geschichte 1914 – 1918
- SCHMID-AMMANN, PAUL, Die Wahrheit über den Generalstreik von 1918 (im Auftrag des Schweizerischen Gewerkschaftsbunds), Zürich 1968
zit. SCHMID-AMMANN, Wahrheit über den Generalstreik
- SCHOCH, JÜRIG, Die Oberstenaffäre. Eine innenpolitische Krise (1915/1916), Diss. phil. hist. Bern 1972
zit. SCHOCH, Oberstenaffäre
- SOLAND, ROLF, Staatsschutz in schwerer Zeit, Bern 1992
zit. SOLAND, Staatsschutz
- STÄMPFLI, REGULA, Der General und die Politik, in: Fuhrer/Strässle (Hrsg.), General Ulrich Wille, Zürich 2003, S. 417 – 429
zit. R. STÄMPFLI, Der General und die Politik
- THÜRER, ANDREAS, Der Schweizerische Vaterländische Verband und die in ihm zusammengeschlossenen Bürgerwehren 1919-1923, Lizentiatsarbeit phil. hist. Basel 1978
zit. THÜRER, SVV
- TORRACINTA, CLAUDE, Genève 1930 – 1939. Le temps des passions, Genf 1978
zit. TORRACINTA, Genève 1930 – 1939
- VELEFF, PETER, Spionageziel Schweiz? Zürich 2006
- VON GREYERZ, HANS, Der Bundesstaat seit 1848, in: Handbuch der Schweizer Geschichte, Band 2, Zürich 1977
zit. VON GREYERZ, Handbuch Schweizer Geschichte Bd. II
- WALTER, WOLF, Faschismus in der Schweiz, Diss. phil. hist. Zürich 1969
zit. WOLF, Faschismus in der Schweiz
- WANNER, MARTIN, Geschichte des Baus der Gotthardbahn, Luzern 1885
zit. WANNER, Gotthardbahn
- WILLI, JOST NIKOLAUS, Der Fall Jacob-Wesemann, Diss. phil. Basel 1972
zit. WILLI, Der Fall Jacob-Wesemann
- WILD, UELI, Zürich 1918. Ordnungsdienstinsätze der Schweizer Armee im Frühjahr und im Sommer 1918 in Zürich, Diss. phil. hist. Zürich 1985
zit. WILD, Zürich 1918

- WÜRMS, ALFONS JOHANN MARIA, IMP und BUSIPO, Diss. phil. hist. Zürich 1989
zit. **WÜRMS, IMP und BUSIPO**
- ZELLER, RENÉ, Emil Sonderegger, Zürich 1999
zit. **ZELLER, Emil Sonderegger**
- DERS., Ruhe und Ordnung in der Schweiz, Diss. phil. hist. Zürich 1990
zit. **ZELLER, Ruhe und Ordnung**
- HILDERMEIER, MANFRED, Russische Revolution, Frankfurt a.M. 2004
zit. **HILDERMEIER, Russische Revolution**
- RJAZANOVSKIJ, NIKOLAJ VALENTINVIČ, A history of Russia, New York 2005
zit. **RJAZANOVSKIJ, A history of Russia**
- STONE, DAVID R., A military history of Russia: from Ivan the Terrible to the war in Chechnya, Westport 2006
zit. **STONE, A military history of Russia**

7. Weitere Literatur

- BAUMANN, JAKOB, Armee und Sicherheitspolitik, in: Dieter Kläy/Ueli Zoelly (Hrsg.), Sicher ist Sicher, Frauenfeld 2006, S. 81 – 84
- BEALE, JOSEPH H., in: Franz von Liszt/Georg Crusen (Hrsg.), Strafgesetzgebung der Gegenwart, II. Band, Das Strafrecht der aussereuropäischen Staaten, Berlin 1899, XIII. Vereinigte Staaten von Amerika, S. 195 – 219
- BODIN, JEAN, in: Gérard Mairet (Hrsg.), Les six livres de la République, Paris 1993
- BÖCKENFÖRDE, STEPHAN, Innere Sicherheit in den USA nach dem 11. September 2001, Europäische Sicherheit 3/2002, S. 59 – 63
- CUBERT, HAROLD M., The PFLP's changing role in the Middle East, London 1997
- DE DIESBACH, MAX, Sonderbundskrieg und Neuenburgerfrage, in: Feldmann/Wirz (Hrsg.), Schweizer Kriegsgeschichte, Heft 10, Bern 1917, S. 4 – 84
zit. DE DIESBACH, Sonderbungskrieg und Neuenburgerfrage
- DOKTOR, CHRISTOPH, in: Andreas Wenger/Victor Mauer/Daniel Trachsler (Hrsg.), Bulletin 2008 zur schweizerischen Sicherheitspolitik, Strategisches Krisenmanagement in der Schweiz: Die Debatte um das Sicherheitsdepartement, S. 43 – 57
- DRAHN, ERNST, Johann Most, Berlin 1925
zit. DRAHN, Johann Most
- ENGELER, URS PAUL, Grosser Bruder Schweiz, Zürich 1990
zit. ENGELER, Grosser Bruder
- EPPLER, ERHARD, Vom Gewaltmonopol zum Gewaltmarkt? Frankfurt a.M. 2002
- FANZUN, JON A./WENGER, ANDREAS, Schweizer Sicherheitspolitik im Umbruch: Der Bericht 2000 vor dem Hintergrund des Kosovo-Konflikts, in: Forschungsstelle für Sicherheitspolitik (Hrsg.), Bulletin 2000 zur schweizerischen Sicherheitspolitik, Zürich 2000, S. 9 – 43
zit. FANZUN/WENGER, Sicherheitspolitik im Umbruch
- GAUDIN, JEAN-PHILIPPE, in: Vereinigung Schweizerischer Nachrichtenspezialisten (Hrsg.), Bulletin 4/2008, Die Transformation der Schweizer Nachrichtendienste, S. 1 – 4
- DERS., Der militärische Nachrichtendienst, ASMZ 04/2009, S. 36 – 38
- GÄTTELIN, PATRICK/MÜLLER, RETO, Klare Regeln für Drohneneinsätze, ASMZ 10/2006, S. 44f.
- GIESSMANN, HANS J., Der „Otto-Katalog“: Sicherheit auf Verdacht?, Sicherheit und Frieden 1/2002, S. 27 – 32
- GRIMM, ROBERT, Der Landesstreik-Prozess gegen die Mitglieder des Oltener Aktionskomitees vor dem Militärgericht 3 vom 12. März bis 9. April 1919, Bern 1919
zit. GRIMM, Landesstreik-Prozess
- DERS., Geschichte der sozialistischen Ideen in der Schweiz, Zürich 1931
zit. GRIMM, Geschichte der sozialistischen Ideen

- GUSTAV DÄNIKER, *Anti-Terror-Strategie*, Frauenfeld 1978
zit. DÄNIKER, Anti-Terror-Strategie
- HALTNER, KARL W./KÜMMEL, GERHARD, *Staat und Militär: Erosion einer Symbiose?*, in: Dies. (Hrsg.), *Wozu Armeen? – Europas Streitkräfte vor neuen Aufgaben*, Baden-Baden 2008, S. 11 – 15
- HELLER, DANIEL, *Armee, innere Sicherheit und die Frage der Schaffung eines Sicherheitsdepartements: Chance oder Augenwischerei?*, online unter <http://www.vsw.ch/publika/sipol0304.pdf> (zuletzt besucht am 1. Mai 2009)
- DERS., *Die Schweiz und ihre Miliz*, online unter http://www.vsw.ch/publika/08_04_sipol.pdf (zuletzt besucht am 1. Mai 2009)
- HESS, HANS RUDOLF, *Memorandum über die Vorgänge vom 9. - 12. März 1871 in Zürich*, Zürich 1871
zit. HESS, Memorandum
- HOBBS, THOMAS, in: Hermann Klenner (Hrsg.), *Leviathan*, Hamburg 2004
- HOSTETTLER, PETER, *Auf dem Weg zur Standardisierung*, ASMZ 10/2007
- HUBER, FELIX, *Raumsicherungsübung U "FUNGI"*, ASMZ 9/2007
- HURST, MATTHIAS, *Bilder des Schreckens – Schrecken der Bilder*, in: Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg (Hrsg.), *Der 11. September – Ursachen und Folgen*, Heidelberg 2003, S. 39 – 73
- ISLER, JOHANN, *Das Wehrwesen der Schweiz, I. Band: Die Wehrverfassungen vor 1907*, 4. Aufl., Zürich 1914
zit. ISLER, Wehrwesen Bd. I
- DERS., *Das Wehrwesen der Schweiz, II. Band: Die Militärorganisation der schweizerischen Eidgenossenschaft vom 12. April 1907 nebst weiteren Militärgesetzen und –Verordnungen*, Zürich 1915
zit. ISLER, Wehrwesen Bd. II
- JACKSON, BRIAN A., *Counterinsurgency Intelligence in a „Long War“ – The British Experience in Northern Ireland*, RAND Corporation 2007, online unter http://www.rand.org/pubs/reprints/2007/RAND_RP1247.pdf (zuletzt besucht am 1. Mai 2009)
- JONES, STEH G./LIBICKI MARTIN C., *How Terrorist Groups end*, online unter http://www.rand.org/pubs/monographs/2008/RAND_MG741-1.pdf (zuletzt besucht am 1. Mai 2009)
- JOST, WALTER, *Rufzeichen: HAIFA*, Zürich 1973
- KRIEG, HARALD, in: Rolf Dubs (Hrsg.), *Freiheitliche Demokratie und totalitäre Diktatur*, Frauenfeld 1966, *Geschichtlicher Abriss*, S. 35 – 55
- KRIESI, HANSPETER, *AKW-Gegner in der Schweiz*, Diessenhofen 1982
zit. KRIESI, AKW-Gegner
- LADNER, ANDREAS, in: Ulrich Klöti et al. (Hrsg.), *Handbuch der Schweizer Politik*, 4. Aufl., Zürich 2006, *Politische Parteien*, S. 317 – 434

- LAQUEUR, WALTER, Terrorismus, Kronberg 1977
zit. LAQUEUR, Terrorismus
- LOMBROSO, CESARE, Die Anarchisten. Eine kriminalpsychologische und sociologische Studie, Hamburg 1895
zit. LOMBROSO, Die Anarchisten
- MACCHIAVELLI, NICCOLO, in: Rudolf Zorn (Hrsg.), Der Fürst, 6. Aufl., Stuttgart 1978
- MARTIN, PAUL E., Vom Wienerkongress bis zum Weltkrieg, in: Feldmann/Wirz (Hrsg.), Schweizer Kriegsgeschichte, Heft 12, Bern 1923, S. 73 – 160
zit. MARTIN, Kriegsgeschichte
- MÜLLER, LUCIEN/WIDMER, NINA/SCHWEIZER, RAINER J., Staatsschutzgesetzgebung auf Abwegen, in: NZZ vom 16. Dezember 2008, S. 15
- MÜLLER, PAUL, Verdoppelung der Anzahl Durchdiener, Studie vom 16. Juli 2007 (bisher nicht veröffentlicht)
- MULLIS, RUBEN, Die Internierung polnischer Soldaten in der Schweiz 1940 – 1945, Hans Rudolf Fuhrer (Hrsg.), Militärgeschichte zum Anfassen, Nr. 16, Zürich 2003
zit. RUBEN, Die Internierung polnischer Soldaten
- PRANTL, HERIBERT, Der Terrorist als Gesetzgeber, NZZ-Folio 09/2007, S. 20 – 24
- REBER, ALEX, Raumsicherung – moderne Landesverteidigung, ASMZ 04/2008, S. 19 – 25
- SCHMID, CHRISTOPH, Herausforderung Zerka, Lizentiatsarbeit im Fach Neueste Geschichte an der Universität Bern, Bern 2006
- SCHOCH, JÜRIG, Fall Jeanmaire, Fall Schweiz, Baden 2006
- SCHOLL-LATOUR, PETER, Der Weg in den neuen Kalten Krieg, Berlin 2008
- SCHWEIZERISCHER GEWERKSCHAFTSBUND (Hrsg.), Die Wahrheit über die Taktik der Kommunisten, Bern 1936
zit. GEWERKSCHAFTSBUND, Taktik der Kommunisten
- SENN, HANS, General Hans Herzog, Aarau 1945
- SPILLMANN, KURT R., Der Bericht Brunner – Ein sicherheitspolitischer Bruch für die Schweiz?, in: NFP 42, Working Paper No. 5, S. 3 – 14
zit. SPILLMANN, NFP 42
- STAHEL, ALBERT A./GELLER, ARMANDO, Die Schweiz leistet sich den Luxus vieler Nachrichtendienste, Sicherheitspolitik 1/2008, S. 8f., <http://www.sicherheitspolitik.ch> (zuletzt besucht am 1. Mai 2009)
- STAMMEN, THEO/RIESCHER, GISELA/HOFMANN, WILHELM (Hrsg.), Hauptwerke der politischen Theorie, 1. Aufl., Stuttgart 1997
zit. AUTOR, in: Stammen et al. (Hrsg.), Hauptwerke der politischen Theorie
- STAMMLER, RUDOLF, Die Theorie des Anarchismus, Berlin 1894
zit. STAMMLER, Theorie des Anarchismus

- THOMANN, EUGEN, Die Armee im System der inneren Sicherheit, ASMZ 6/2004, S. 5 – 9
- DERS., Was wird von der Armee erwartet – morgen und übermorgen?, ASMZ 12/2006, S. 4 - 9
zit. THOMANN, Was wird von der Armee erwartet?
- DERS., Ultimatives Mittel zum Schutz der inneren Sicherheit, ASMZ 03/2008, S. 20 – 23
- TOPHOVEN, ROLF, GSG 9. Kommando gegen Terrorismus, 4. Aufl., Koblenz 1985
zit. TOPHOVEN, GSG 9
- VEREINIGUNG SCHWEIZERISCHER NACHRICHTENOFFIZIERE (Hrsg.), Armee-Einsätze unterhalb der Kiegsschwelle, 2. Aufl., Zürich 1996
- VON SCHROEDER, URS, Swissair 1931 – 2002. Aufstieg, Glanz und Ende einer Airline, Frauenfeld/Stuttgart/Wien 2002
zit. VON SCHROEDER, Swissair
- WEBER, MAX, Politik als Beruf, in: Johannes Winkelmann (Hrsg.), Gesammelte politische Schriften, 2., erweiterte Aufl., Tübingen 1958, S. 493 – 548
- WEBER, KARL, Die Schweiz im Nervenkrieg, Bern 1948
zit. WEBER, Nervenkrieg
- WERKNER, INES-JACQUELINE, Strukturwandel der Streitkräfte in Europa, in: Karl W. Haltiner/Gerhard Kümmel (Hrsg.), Wozu Armeen? – Europas Streitkräfte vor neuen Aufgaben, Baden-Baden 2008, S. 59 – 77
- WICHT, BERNARD, Guerre révolutionnaire et Guerre non conventionnelle, in: Université de Lausanne, Institut d'études politiques et internationales (Hrsg.), Documents de travail – Stratégie, No 4, Lausanne 2007
- DERS., Une révolution militaire en sous-sol? le retour du modèle Templiers, *erscheint demnächst*
- WICKI, DIETER, Gedanken zur aktuellen Bedrohungslage der Schweiz, ASMZ 11/2005, S. 4f.
- WILLE, ULRICH, Bericht an die Bundesversammlung über den Aktivdienst 1914/18, Zürich 1919
zit. WILLE, Bericht
- DERS., Skizze einer Wehrverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, in: Edgar Schumacher (Hrsg.), General Ulrich Wille – Gesammelte Schriften, Zürich 1941, S. 166 – 205
zit. WILLE, Skizze einer Wehrverfassung
- ZENKER, ERNST VIKTOR, Der Anarchismus, Jena 1895
zit. ZENKER, Der Anarchismus
- ZWYGART, ULRICH, Die Schweizer Milizarmee zwischen Verpolizeilichung und klassischer Verteidigung, in: Karl W. Haltiner/Gerhard Kümmel (Hrsg.), Wozu Armeen? – Europas Streitkräfte vor neuen Aufgaben, Baden-Baden 2008, S. 157 – 157

8. Wörterbücher, Lexika und Atlanten

- BRUCKMÜLLER, ERNST/HARTMANN, PETER CLAUS, Putzger Atlas und Chronik zur Weltgeschichte, Berlin 2002
zit. Putzger Atlas
- DIERSE, ULRICH, „Anarchie, Anarchismus“, in: Joachim Ritter (Hrsg.), Historisches Wörterbuch der Philosophie, Basel 1971
zit. DIERSE, „Anarchie, Anarchismus“
- HILGEMANN, WERNER, dtv-Atlas Weltgeschichte, Band II, München 2002
zit. dtv-Atlas Weltgeschichte Bd. II
- KÖBLER, GERHARD, Lexikon der europäischen Rechtsgeschichte, München 1997
- LANGE, HANS-JÜRGEN (Hrsg.), Wörterbuch zur Inneren Sicherheit, Wiesbaden 2006
- LUDZ, PETER CHRISTIAN, „Anarchie, Anarchismus, Anarchist“, in: Otto Brunner/Werner Conze/Reinhart Koselleck (Hrsg.), Historisches Lexikon zur politisch-sozialen Sprache in Deutschland, Geschichtliche Grundbegriffe, Band 1 (A-D), 5. Aufl. (unveränderter Nachdruck), Stuttgart 1997
zit. LUDZ, „Anarchie, Anarchismus, Anarchist“
- MATZ, ULRICH, „Anarchie, Anarchismus“, in: Görres-Gesellschaft (Hrsg.), Staatslexikon, Erster Band, 7. Aufl., Freiburg i. Br. 1985
zit. MATZ, „Anarchie, Anarchismus“
- RÖMER, KARL, in: Carola Stern/Thilo Vogelsang/Erhard Klöss/Albert Graff (Hrsg.), Lexikon zur Geschichte und Politik im 20. Jahrhundert, Erster Band (A-K), Köln 1971

9. Internetseiten

- BUNDESAMT FÜR POLIZEI (CH)
<http://www.fedpol.admin.ch>
- BUNDESBLAT-ARCHIV (online)
<http://www.amtsdruckschriften.bar.admin.ch/showHome.do>
- BUNDESPOLIZEI (BRD)
<http://www.bundespolizei.de>
- BUNDESVERSAMMLUNG
<http://www.parlament.ch>
- FALLRECHT (amtlich publizierte Bundesgerichtsentscheide seit 1874)
<http://www.fallrecht.ch>
- FORSCHUNGSSTELLE FÜR SICHERHEITSPOLITIK DER ETH ZÜRICH (Innere Sicherheit)
http://www.ssn.ethz.ch/forschung/amt/#Innere_Sicherheit
- HISTORISCHES LEXIKON DER SCHWEIZ
<http://hls-dhs-dss.ch/index.php>
- INTERNATIONALER GERICHTSHOF (IGH)
<http://www.icj-cij.org>
- KKJPD
<http://www.kkjpd.ch>
- RAND CORPORATION
<http://www.rand.org/>
- SCHWEIZERISCHE EIDGENOSSENSCHAFT
<http://www.admin.ch>
- USIS
<http://www.usis.ch>
- VERFASSUNGEN DER SCHWEIZ UND IHRER KANTONE
<http://www.verfassungen.de/ch/index.htm>

Vorwort

Mit dem Ende des Kalten Krieges ist das globale sicherheitspolitische Umfeld volatil geworden. Innere und äussere Sicherheit werden in einer Zeit asymmetrischer Bedrohungen als eng miteinander verflochtene Materien verstanden. Mit ganzheitlichen Lösungsansätzen soll auf neue Herausforderungen reagiert werden. Die Anschläge vom 11. September 2001 in den U.S.A. wirken weltweit als Katalysatoren; sie haben die sicherheitsrechtlichen Entwicklungen auch auf dem alten Kontinent stark beschleunigt.

Die Schweiz nimmt sich von der internationalen Entwicklung nicht aus: Die Armee befindet sich seit 1995 in einem stetigen Um- und Abbauprozess. Gleichzeitig weisen die Polizei- und das Grenzwachtkorps seit Jahren signifikante Unterbestände auf. Eine Tendenz zur Übernahme von polizeilichen Aufgaben durch den Bund – und insbesondere durch die Armee – wird sichtbar. Waren Truppen seit Anbeginn des Bundesstaates auch als Mittel ultima ratio für Interventionen im Inneren (Wiederherstellung von Ruhe und Ordnung) vorgesehen, wird die Infanterie derzeit mit dem neuen Operationstyp „Raumsicherung“, zum sicherheitspolizeilichen Präventionsinstrument modelliert. Gleichzeitig erfüllen private Dienstleister in einer rechtlichen Grauzone Aufgaben zur Erfüllung vielfältiger (nicht nur) privater Sicherheitsbedürfnisse. Die aktuellen Herausforderungen betreffen massgeblich auch die bundesstaatliche Ordnung. Nicht nur die Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen ist betroffen, auch grundrechtliche Fragen stellen sich teilweise virulent; – und werden kaum befriedigend gelöst.

Die Wurzeln mancher institutioneller Herausforderungen liegen in der Zeit des jungen Bundesstaates nach 1848. Ziel der vorliegenden Arbeit ist es daher, die innere Sicherheit als Bundesaufgabe seit dem Bestehen des Bundes zu untersuchen. Allgemeine staats- und sicherheitsrechtliche Entwicklungen auf Verfassungs- und Gesetzesstufe werden skizziert, Konfliktfelder und Herausforderungen über eine längere Periode beleuchtet. Dabei konzentrieren sich die Darstellungen auf den Bund, beziehen aber die Entwicklungen der Armee als strategischem Sicherheitsinstrument des Bundes prominent mit ein. Aus dieser weiten Perspektive wird der heutige Stand der inneren Sicherheit als Bundesaufgabe kritisch beleuchtet.

Meinem geschätzten Lehrer, Herrn Prof. Dr. iur. *Markus Schefer*, LL.M., danke ich für die Förderung und grosszügig gewährte Freiheit an seinem Lehrstuhl. Wertvolle Unterstützung durch spannende gemeinsame Diskussionen verdanke ich meinen Basler Kollegen Dr. iur. *Markus H.F. Mohler* und Herrn *Patrick Gättelin* sowie meinem Lausanner Dozenten, Dr. iur. *Bernard Wicht*. Mein Verleger, Dr. phil. hist. *Stephan Zurfluh*, war verdankenswerterweise um den erfolgreichen Druck vorliegender Arbeit besorgt. Der grösste Dank – vor allem für ihre Geduld und Rücksichtnahme – richtet sich aber an meine Mutter *Marlen Müller* und meine Verlobte *Corinne Zellweger*.

Die Arbeit erinnert an Bundesrat Dr. iur. *Jakob Dubs*, weil er es – im jahrzehntelangen Dienste des Gemeinwesens – verstanden hat, seine Ideale mit Konsequenz und grossem Engagement zu verfolgen. Seine teilweise pointiert vorgetragene Warnung, nicht aus Opportunismus das Recht zu „biegen“, verdient noch immer Respekt und Geltung.

Einleitung und Vorbemerkungen

Die vorliegende Arbeit kann sich in den grossen Linien auf fundierte Darstellungen der Geschichts- und der Rechtswissenschaften stützen; zahlreiche Berichte von Bundesbehörden schildern zudem manche Ereignisse oder Entwicklungen eingehend. Ein Ziel liegt darin, die vorhandenen Materialien für das Thema „*Innere Sicherheit*“ fruchtbar zu machen. Sowohl historische Meinungen aus der Lehre als auch Äusserungen von Behörden werden wörtlich zitiert, wenn die Prägnanz oder die Überzeugungskraft von Argumenten erhalten bleiben soll. Gerade bei der Betrachtung einer Periode von über 150 Jahren helfen die verwendete Sprache und Rhetorik – auch jene der Juristen – mit, die Aussagen besser zu verstehen und ihnen die nötige Authentizität zu verleihen.

Methodisch beginnen die Darstellungen für jede Periode mit dem jeweiligen Verfassungsrecht, beleuchten anschliessend die relevanten Erlasse auf Gesetzesstufe sowie spezielle Institutionen oder Themenfelder. Umstrittene juristische Fragen werden thematisiert, wenn sie von grundsätzlicher Bedeutung sind; dabei wird versucht, bei aller gebotenen Knappheit die Hauptstränge der jeweiligen Argumentationslinien darzustellen.

Herrschende verfassungsrechtliche Lehre und Praxis sind über die Jahrzehnte hinweg gewissen Schwankungen unterworfen. Vor allem der Einfluss der Lehre über den Föderalismus oder – politisch – die Frage nach der Rolle des Bundes haben den Umgang mit der Gewährleistung der inneren Sicherheit massgeblich beeinflusst. Gewisse Mängel im eidgenössischen Sicherheitsgefüge ziehen sich über anderthalb Jahrhunderte durch die Schweizer Rechtsgeschichte. So erweist sich der Widerspruch zwischen Sachzwängen (die Notwendigkeit für den Bund, „etwas zu tun“) und dem juristisch Zulässigen als Konstante, welche noch in der Gegenwart die Rechtsordnung teilweise zu überdehnen, teilweise zurückzudrängen vermag. Daher wird den wichtigsten, mitunter prägenden Ereignissen (oder Herausforderungen), welche den Bund als subsidiären oder letztverantwortlichen Garanten von Ruhe und Ordnung auf den Plan riefen, der nötige Platz eingeräumt. Einige wenige dieser Vorfälle – wie jene in Genf 1932 – sind im kollektiven Gedächtnis überliefert, andere – nicht minder bedeutsame – leider längst in Vergessenheit geraten.

Um den Lesenden den Umgang mit den zahlreichen Verweisen zu erleichtern, sind Literatur und Materialien bei erstmaliger Erwähnung in den Fussnoten jeweils mit dem Vollzitat versehen, in bewusster Ergänzung zu Literaturliste und Materialienverzeichnis. Aus dem Bundesblatt zitierte Quellen sowie Aufsätze enthalten jeweils eine Nennung der Anfangs- und Schlussseiten, um – im Sinne der Transparenz – einen besseren Abschluss über die jeweiligen Quellen zu ermöglichen; auf der anderen Seite erleichtern die zusätzlichen Angaben das Auffinden der Stellen in der Zeit der Suche im Internet.

I. Innere Sicherheit

Die Gewährleistung der inneren Sicherheit durch den Staat ist geschichtlich eng mit der Etablierung der *Westfälischen Ordnung* (nach dem Frieden von Münster) seit dem 17. Jahrhundert verbunden¹.

In den absolutistischen Monarchien wurde die staatliche Gewalt² in den Händen eines Herrschers konzentriert, der Adel und die Städte faktisch entmachtet, die Kirche in den Dienst der Monarchie gestellt³. Gegenüber zuvor kooperativ geprägten Strukturen gewannen staatliche Verwaltungsapparate an Bedeutung⁴.

Das *Monopol an legitimer Gewaltausübung* dient dem Rechtsstaat bis heute zur Sicherung des inneren Friedens⁵. Nach dem rechtsphilosophischen Konzept des Gesellschaftsvertrages verzichten die Rechtsunterworfenen auf gewaltsame Selbsthilfe, währenddem der Staat ihnen ein friedliches Zusammenleben gewährleistet⁶. Die legalen Machtmittel bleiben in den Händen des Staates konzentriert; nur in Ausnahmefällen kann auch individuelle Gewalt Legitimität für sich beanspruchen (Not- oder Jedermannsrechte)⁷.

¹ Dazu eingehend MICHAEL STOLLEIS, Staatliches Monopol legitimer physischer Gewalt, in: Nikolaos Aliviziotos et al. (Hrsg.), *Essays in honour of Georgios I. Kassimatis*, Athen/Berlin 2004, S. 571 – 587 (S. 577 – 583).

² Zur historischen Bedeutung des Begriffs der „Gewalt“ in der deutschen und der englischen Sprache siehe ERHARD EPPLER, *Vom Gewaltmonopol zum Gewaltmarkt?* Frankfurt a.M. 2002, S. 10f.

³ Zu den verfassungsgeschichtlichen Hintergründen CHRISTIAN CALLIESS, *Sicherheit im freiheitlichen Rechtsstaat – Eine verfassungsrechtliche Gratwanderung mit staatstheoretischem Kompass*, ZRP 2002, S. 1 – 7 (S. 2f., m.w.H.); REINHOLD ZIPPELIUS, *Allgemeine Staatslehre*, 14. Aufl., München 2003, S. 134 – 136; zur historischen Entwicklung des Gewaltmonopols MARCO GAMMA, *Möglichkeiten und Grenzen der Privatisierung polizeilicher Gefahrenabwehr*, Diss. Freiburg i.Ü. 2000, S. 50 – 56.

Die angesprochene Entwicklung ist jedoch nicht zwingend mit einer monarchistischen Staatsform verknüpft; entscheidend ist vielmehr eine Übertragung des Gewaltmonopols an den „*Souverän*“, so auch STOLLEIS, *Staatliches Monopol legitimer physischer Gewalt*, S. 571 – 587 (S. 583).

⁴ Zur politischen Machtverteilung im mittelalterlichen Feudalstaat siehe allgemein HERMANN HELLER, *Geschichtliche Voraussetzungen des heutigen Staates*, in: Wolfgang Böckenförde (Hrsg.), *Staat und Gesellschaft*, Darmstadt 1976, S. 3 – 19 (S. 4 – 8) oder – mit Bezug auf die Schweiz – HANS CONRAD PEYER, *Verfassungsgeschichte der alten Schweiz*, Zürich 1978, S. 48 – 64.

⁵ Zur Herausbildung des Gewaltmonopols insbesondere WALTER KÄLIN/ANDREAS LIENHARD/JUDITH WYTTEBACH, *Auslagerung von sicherheitspolizeilichen Aufgaben*, ZSR 2007 I (Separatdruck), S. 5 – 11 sowie HANS-JÜRGEN BECKER, *Das Gewaltmonopol des Staates und die Sicherheit des Bürgers*, NJW 1995, S. 2077ff. (insb. S. 2081).

Zum Begriff der *legitimen* staatlichen Gewalt siehe MAX WEBER, *Politik als Beruf*, in: Johannes Winkelmann (Hrsg.), *Gesammelte politische Schriften*, 2., erweiterte Aufl., Tübingen 1958, S. 493 – 548 (S. 494); sowie auch *Ders.*, in: Johannes Winkelmann (Hrsg.), *Wirtschaft und Gesellschaft*, 5. Aufl., Tübingen 1985, S. 822. Lesenswert der Aufsatz von BERNARD WICHT, *Une révolution militaire en sous-sol? le retour du modèle Templiers, apparaît demnächst* (m.w.H. auf die politik- und geschichtswissenschaftliche Literatur; insbesondere die Werke von Martin Van Creveld, Charles Tilly und John Keegan).

⁶ VOLKMAR GÖTZ, in: Josef Isensee/Paul Kirchhof (Hrsg.), *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, Band IV, § 85 Innere Sicherheit, 3. Aufl., Heidelberg 2006, Rz. 19.

Zum staatstheoretischen Fundament der Idee des Gesellschaftsvertrages siehe JEAN BODIN (Gérard Mairet [Hrsg.], *Les six livres de la République*, Paris 1993), NICCOLO MACCHIAVELLI (Rudolf Zorn [Hrsg.], *Der Fürst*, 6. Aufl., Stuttgart 1978) und THOMAS HOBBS (Hermann Klenner [Hrsg.], *Leviathan*, Hamburg 2004).

⁷ STOLLEIS, *Staatliches Monopol legitimer physischer Gewalt*, S. 571 – 587 (S. 576), mit der beispielhaften Nennung von privatrechtlichen Selbsthilferechten.

Der Schutz der inneren Sicherheit bildet unbestritten eine *Kernaufgabe* des Staates schlechthin, welche seine Existenz bis in die Gegenwart legitimiert und zur Sicherung eines friedlichen, freiheitlichen Zusammenlebens der Menschen nicht hinweggedacht werden kann⁸.

PETER SALADIN wies zu Recht darauf hin, dass die Aufgabe der Bewahrung der Ordnung im *Bundesstaat* keineswegs zwingend dem Gesamtstaat zugerechnet werden müsse, sondern es sogar vorteilhaft sein könne, die Gliedstaaten mit dieser Aufgabe zu betrauen – solange eine lückenlose Zusammenarbeit innerhalb des Bundesstaates sichergestellt sei⁹. Damit wird die teilweise vertretene juristische Konstruktion relativiert, wonach der Zentralstaat „ursprünglich“ oder zwecks seiner selbst über umfassende sicherheitsrechtliche Kompetenzen verfügen *müsse*.

Die Sicherung des friedlichen Zusammenlebens als grundlegende Staatsaufgabe¹⁰ findet ihren Niederschlag im Verfassungsrecht¹¹. So in den Schweizer Bundesverfassungen seit 1848 jeweils im Zweckartikel, in besonderen Bestimmungen über die Bundesintervention sowie in den (Organ-) Kompetenzen von Bundesversammlung und Bundesrat. Die innere Sicherheit wurde im schweizerischen Bundesverfassungsrecht aber – trotz ihrer grossen Bedeutung – nie in einem umfassenden Sinn normiert. Vielmehr legten die Bundesverfassungen – wie darzustellen sein wird – bestimmte Kompetenzen und Verfahren fest, welche der Aufrechterhaltung oder zur Wiederherstellung der inneren Sicherheit dienen. Die bundesstaatliche Ordnung bezog dabei die Kantone als voll funktionsfähige Gliedstaaten mit ein und setzte die Ausübung bestimmter Kompetenzen durch die Kantone schlicht voraus.

⁸ Ähnlich etwa KURT EICHENBERGER, *Verfassung des Kantons Aargau, Aarau/Frankfurt a.M./Salzburg 1986*, § 27, *Öffentliche Ordnung und Sicherheit*, Rz. 1; GEORG ENGELI, *Die innere Sicherheit der Schweiz*, Diss. Basel 1987, S. 1; GAMMA, *Privatisierung polizeilicher Gefahrenabwehr*, S. 1; MICHAEL GUERY, *Die Privatisierung der Sicherheit und ihre rechtlichen Grenzen*, ZBJV 2006, S. 273 – 302 (S. 295); KÄLIN/LIENHARD/WYTTEBACH, *Auslagerung von sicherheitspolizeilichen Aufgaben*, ZSR 2007 I, S. 14 oder RUPERT SCHOLZ, *Rechtsfrieden im Rechtsstaat – Verfassungsrechtliche Grundlagen, aktuelle Gefahren und rechtspolitische Folgerungen*, NJW 1983, S. 705 – 712 (S. 705). Zum Verhältnis der Erhaltung des inneren Friedens zu anderen Staatsaufgaben vgl. HANS PETER BULL, *Staatszwecke im Verfassungsstaat*, NVwZ 1989, S. 801 – 806 (S. 803).

⁹ PETER SALADIN, *Wozu noch Staaten?*, Bern 1995, S. 186f.

¹⁰ ALEXANDER RUGH, *Sicherheit in der freiheitlichen, rechtsstaatlichen Demokratie*, in: Rainer J. Schweizer (Hrsg.), *Sicherheits- und Ordnungsrecht des Bundes*, SBVR Bd. III/1, Basel 2008, S. 1 – 52, Rz. 13; MARKUS H.F. MOHLER/PATRICK GÄTTELIN/RETO MÜLLER, *Unsicherheit über Sicherheit – von Verfassungsbegriffen bis zur Rechtsanwendung*, AJP 2007, S. 815 – 830 (S. 826); ANDREAS LIENHARD, *Innere Sicherheit und Grundrechte*, recht 2002, S. 125 – 136 (S. 126); MARKUS H.F. MOHLER, *Möglichkeiten und Grenzen der Zusammenarbeit zwischen der Polizei und privaten Sicherheitsdiensten*, AJP 2001, S. 33 – 39 (S. 34); ROMAN HERZOG, in: Josef Isensee/Paul Kirchhof (Hrsg.), *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, Band IV, § 72 Zeile und Grenzen staatlichen Handelns, 3. Aufl., Heidelberg 2006, Rz. 26; ROLF STÖBER, *Staatliches Gewaltmonopol und privates Sicherheitsgewerbe – Plädoyer für eine Police-Private-Partnership*, NJW 1997, S. 889 – 896 (S. 890); SCHOLZ, *Rechtsfrieden im Rechtsstaat*, NJW 1983, S. 705 – 712 (S. 710).

¹¹ Werden innere Sicherheit oder Gewaltmonopol in den Verfassungen demokratischer Rechtsstaaten nicht als Zwecke oder (Kern-)Aufgaben des Staates erwähnt, stellt dies kein Versäumnis dar, sondern lässt darauf zurückschliessen, dass beides als Grundlage für den Verfassungsstaat überhaupt vorausgesetzt worden ist. Nach KÄLIN/LIENHARD/WYTTEBACH, *Auslagerung von sicherheitspolizeilichen Aufgaben*, ZSR 2007 I, S. 13, gehört das Gewaltmonopol unbestrittenemassen zum materiellen Verfassungsrecht; für Deutschland CALIESS, *Sicherheit im freiheitlichen Rechtsstaat*, ZRP 2002, S. 1 – 7 (S. 1).

In den Bundesverfassungen finden sich keine Definitionen oder Abgrenzungen, worum es sich bei der „inneren Sicherheit“ begrifflich genau handelt. Die Terminologie innerhalb der einzelnen Verfassungsdokumente ist bis in die Gegenwart durch grosse Heterogenität geprägt. Noch in aktuellen Parlamentsdebatten manifestiert sich das Fehlen restlos überzeugender Definitionen¹². Grundsätzlich kann zur Umschreibung des Begriffs „innere Sicherheit“ an den allgemeinen Definitionsversuch KURT EICHENBERGERS zum „inneren Frieden“ angeknüpft werden:

„Ohne dass wir bei der Umschreibung dessen verweilen können, was innerer Friede ausmache, wo er beginne oder aufhöre, soll typisierend festgehalten werden, dass er in einem verlässlichen menschenwürdigen Zusammenleben in der Sozialgemeinschaft bestehen dürfte, das nicht in physische Gewaltakte und nicht in geistig-psychische Unterdrückungen mit Gegenreaktionen ausbricht.“¹³

Die in den Bundesverfassungen (seit 1848) fehlende einheitliche Verwendung eines klar definierten Begriffs der inneren Sicherheit begünstigt einen teilweise gar lockeren Umgang des Verfassungs- und Gesetzgebers mit dem „Verfassungswording“¹⁴; – mit der Konsequenz, dass der Begriff seines eigentlichen Sinnes entleert zu werden droht.

So beschäftigt sich beispielsweise der Bericht innere Sicherheit des Jahrs 2007 mit Buntmetalldiebstählen; das Bundesgesetz zur Wahrung der inneren Sicherheit wird revidiert, um besser gegen Hooliganismus vorgehen zu können; eine Bundesstelle koordiniert die Anstrengungen der Kantone zur Verfolgung von Pädophilie im Internet; etc. Darauf wird zurückzukommen sein.

Die vorliegende Arbeit folgt der begrifflichen Unschärfe der Bundesverfassung, respektive der Verfassungsauslegung, nimmt aber vier Abgrenzungen vor: Unter der inneren Sicherheit wird nachfolgend – allgemein gefasst – der präventive und repressive Schutz eines funktionierenden Staatswesens und der öffentlichen Ordnung vor Herausforderungen strategischer Natur verstanden, welche *nicht* in einer Bedrohung durch ein anderes Staatswesen (äussere Sicherheit), durch Naturgewalten oder technische Risiken begründet sind¹⁵.

¹² Siehe etwa die Ausführungen in der *Motion Merz*, Nachrichtendienste und Staatsschutz optimieren (Geschäftsnummer 01.3569 vom 1. Oktober 2001), AB SR 2001, S. 939 – 942 (S. 940).

¹³ KURT EICHENBERGER, Die Sorge für den inneren Frieden als primäre Staatsausgabe, ZBl 1977, S. 433 – 451 (S. 434f.).

¹⁴ Siehe nur AB NR 2007, S. 1460 – 1470 (Einsätze der Armee zur Unterstützung ziviler Behörden; Votum Bundesrat SCHMID, S. 1467) und die Kritik bei MARKUS H.F. MOHLER, Wird die Armee zu einer Gendarmarie? Sicherheit & Recht 2007, S. 77 – 90 (S. 78).

¹⁵ Zur Entwicklung des Begriffs der „inneren Sicherheit“ insbesondere in Deutschland siehe HANS-JÜRGEN LANGE, in: Ders. (Hrsg.), Wörterbuch zur Inneren Sicherheit, Wiesbaden 2006, S. 123ff. Zur Abgrenzung des Sicherheitsbegriffs vom Begriff der „Polizei“ sowie zur Entwicklung des Polizeibegriffs in der Schweiz siehe HANS REINHARD, Allgemeines Polizeirecht, Diss. Bern 1993, S. 1 – 36.

II. Gewährleistung der inneren Sicherheit im jungen Bundesstaat (1848 bis 1874)

Der folgende Teil dieser Arbeit behandelt den rechtlichen Umgang mit der inneren Sicherheit in der Gründungszeit des Schweizer Bundesstaates. Als Ausgangspunkt dient der Erlass der ersten Bundesverfassung im Jahr 1848. Ältere Verfassungen, Verträge oder Revisionsentwürfe finden insoweit Berücksichtigung, als sie dem besseren Verständnis des Bundesverfassungsrechts dienen können.

Nach einem kurzen Überblick über das verfassungsrechtliche Verhältnis zwischen Bund und Kantonen werden die wichtigsten Bundeskompetenzen benannt. Das Schwerkgewicht liegt auf den relevanten allgemeinen Verfassungsprinzipien und den Verfassungsnormen mit Bezug zur inneren Sicherheit. Die in der Bundesverfassung verwendeten Begriffe sollen beleuchtet, die Verbandskompetenzen des Bundes zur Aufrechterhaltung oder Wiederherstellung der inneren Sicherheit umschrieben und in Beziehung zur kantonalen Polizeihohheit¹⁶ gestellt werden. Die Darstellung der Organkompetenzen von Bundesrat, Bundesparlament und Bundesgericht rundet den Abschnitt ab.

Eine besondere Bedeutung genießt die Auseinandersetzung mit der bewaffneten Bundesintervention, dem schärfsten Instrument des Bundes zur Gewährleistung oder Wiederherstellung der inneren Sicherheit. Bei einer Intervention findet im Verhältnis zwischen Bund und Kantonen, im Umgang zwischen Zentralstaat und Gliedstaaten eine meist dramatische Zuspitzung statt.

Anschliessend wendet sich der Blick der Gesetzesstufe zu. Die Ausschöpfung der Gesetzgebungskompetenz wird anhand der für die innere Sicherheit relevanten Bundesgesetze untersucht. Eine besondere Bedeutung wird dem Bundesstrafrecht mit seinen „Staatschutzdelikten“ eingeräumt.

Weil sich die Rolle der Armee bereits unter der BV 1848 auch auf das Gebiet der inneren Sicherheit erstreckte, dürfen Ausgestaltung und Entwicklung des Wehrwesens nicht ausgeklammert bleiben. Die praktische Bedeutung der Armee im Rahmen von Bundesinterventionen zeigt sich in der Darstellung der konkreten Eingriffe des Bundes in die kantonale Hoheit zur Gewährleistung der inneren Sicherheit.

¹⁶ Auf kantonale Regelungen zur Gewährleistung der inneren Sicherheit wird nur soweit eingegangen, wie diese für das vorliegende Thema relevant sind. Fälle schwerer Störung der inneren Sicherheit in einzelnen Kantonen werden im Rahmen des Eingreifens des Bundes behandelt.

1. Zur Bundesverfassung von 1848

Nach dem Scheitern der von Frankreich oktroyierten *Verfassungen der Helvetischen Republik*¹⁷ wurden die Kantone als Staatswesen wiederhergestellt und unter starkem Einfluss Napoléon Bonapartes durch die *Mediationsakte 1803* miteinander verbunden. Auf das Ende der Napoleonischen Kriege und den Wiener Kongress folgte auch in den Kantonen bald eine mehr oder weniger vollständige Rückkehr zur aristokratischen „Alten Ordnung“. Die „Stände“ lockerten die gemeinsamen Bande weiter und kehrten mit dem *Bundesvertrag 1815* zur völkerrechtlichen Form des Staatenbundes zurück.

Trotz der Überwindung des unübersichtlichen Bündnissystems von 1798 und der Beibehaltung der aus vormaligen Untertanengebieten entstandenen neuen Kantone stellte der Bundesvertrag 1815¹⁸ ein deutliches Bekenntnis zur *Restauration* dar.

Bereits in den 1830er Jahren begann mit der „*Regeneration*“ eine (diesmal freiwillige) Abkehr von der überkommenen (restaurierten) Ordnung. Bedeutende Kantone des Mittellandes wandelten sich zu liberalen Rechtsstaaten. Der Staatenbund wurde von den aufstrebenden Liberalen in erster Linie als Hemmnis, insbesondere für die wirtschaftliche Entwicklung der Eidgenossenschaft betrachtet. Die Bemühungen um eine Revision des Bundesvertrages von 1815 blieben aber vorerst erfolglos: Die nach ihrem massgeblichen Schöpfer als „*Pacte Rossi*“¹⁹ bekannt gewordenen Verfassungsentwürfe von 1832 (erster Entwurf)²⁰ und 1833 (überarbeiteter Entwurf)²¹ traten nie in Rechtskraft. Sie bildeten aber bedeutsame Etappen auf dem Weg zu einer Bundesverfassung und boten der Revisionskommission von 1847/48 eine wertvolle Vorlage²².

¹⁷ Vgl. etwa DENISE BRÜHL-MOSER, Die schweizerische Staatsleitung, Habil. Basel 2007, S. 414 – 437 oder FELIX HAFNER, Die neue Bundesverfassung im Kontext der Verfassungen, Entwürfe und Reformversuche seit 1798, ZSR 2001 I, S. 11 – 42 (S. 19 – 21).

¹⁸ Bundesvertrag zwischen den XXII Kantonen der Schweiz (vom 7. August 1815), abgedruckt bei ALFRED KÖLZ, Quellenbuch zur neueren schweizerischen Verfassungsgeschichte. Vom Ende der Alten Eidgenossenschaft bis 1848, Bern 1992, S. 193 – 203 oder <http://www.verfassungen.de/ch/verf15.htm> (zuletzt besucht am 1. Mai 2009), nachfolgend „*Bundesvertrag 1815*“.

¹⁹ Vgl. dazu FRITZ FLEINER, Die Gründung des Schweizerischen Bundesstaates im Jahre 1848, in: Ders. (Hrsg.), *Ausgewählte Schriften und Reden*, Zürich 1941, S. 53 – 80 (S. 56f). *Pellegrino Rossi* war italienischer Jurist. 1820 wurde er in den Genfer Grossen Rat gewählt, ab 1832 war er als Abgesandter des eidgenössischen Standes Genf Berichterstatter der Revisionskommission der Tagsatzung. Rossi wurde 1848 – inzwischen war er Premierminister des Vatikans geworden – bei Tumulten in Rom ermordet.

²⁰ Entwurf zu einer Bundesurkunde der schweizerischen Eidgenossenschaft (vom 15. Dezember 1832), entworfen von der am 17. Juli 1832 durch die Tagsatzung ernannten Revisionskommission, abgedruckt bei KÖLZ, Quellenbuch Bd. I, S. 348 – 368 oder <http://www.verfassungen.de/ch/verfentwurf32.htm> (zuletzt besucht am 1. Mai 2009), nachfolgend „*Pacte Rossi 1832*“.

²¹ Entwurf zu einer Bundesurkunde der schweizerischen Eidgenossenschaft (vom 15. Mai 1833), umgearbeitet von der am 19. März 1833 durch die Tagsatzung niedergesetzte Tagsatzungscommission, abgedruckt bei <http://www.verfassungen.de/ch/verfentwurf33.htm> (zuletzt besucht am 1. Mai 2009), nachfolgend „*Pacte Rossi 1833*“.

²² Der erste Entwurf von 1832 wurde als zu zentralistisch verworfen, der zweite Entwurf von 1833 daher in eine föderalistische Richtung angepasst. Trotzdem ähnelt der zweite Entwurf dem ersten über weite Strecken. Die Entwürfe von 1832 und 1833 können teilweise zur Auslegung der Bundesverfassung von 1848 herangezogen werden: Einerseits, um die Entstehungsgeschichte im weiteren Sinn zu berücksichtigen, speziell jedoch,

1.1. Vom Staatenbund zum Bundesstaat

Mit dem schnellen Sieg der Tagsatzung (dominiert von den regenerierten Kantonen) über die katholisch-konservativen Orte des Sonderbundes (Sonderbundskrieg 1847) waren machtpolitisch günstige Voraussetzungen für die Revision des Bundesvertrages 1815 geschaffen worden²³.

1.1.1. Ein Akt originärer Verfassungsgebung

Die Bundesverfassung vom 12. September 1848²⁴ beruhte auf einem Akt originärer Verfassungsgebung durch die Tagsatzung und die Mehrheit der Kantone²⁵. Mit der neuen Staatsform vollzog die Eidgenossenschaft den Schritt vom Staatenbund zum demokratischen Bundesstaat²⁶.

Mit der Bundesverfassung von 1848 war zwar grundsätzlich eine Neukonstituierung, aber rechtlich trotzdem kein vollständiger Bruch mit der Vergangenheit erfolgt. Durch das Inkrafttreten der Bundesverfassung am 16. November 1848 erhielt die Schweiz in erster Linie ein juristisches Fundament für den Aufbau des Bundesstaates: Die BV 1848 legte die Verfahren im Bund und die Kompetenzen des Bundes fest und bestimmte ausserdem dessen Organe. Allein der Erlass von Bundesgesetzen zur Konkretisierung der Kompetenzen des Bundes und zur Regelung des Aufgabenvollzugs nahm Jahre in Anspruch²⁷. Die rechtlichen Auswirkungen der Bundesstaatlichkeit traten somit erst

um durch die Bedeutung von Abweichungen zwischen den Texten von 1832/33 und 1847/48 den Sinngehalt von Verfassungsbestimmungen zu erklären.

²³ Siehe JOHANN JACOB SCHOLLENBERGER, *Die Schweiz seit 1848*, Berlin 1908, S. 11f.; RENÉ PAHUD DE MORTANGES, *Schweizerische Rechtsgeschichte*, Zürich/St. Gallen 2007, Rz. 271; ANDREAS KLEY-STRULLER, *Verfassungsgeschichte der Neuzeit*, 2. Aufl., Bern 2008, S. 228 oder ULRICH HÄFELIN/WALTER HALLER/HELEN KELLER, *Schweizerisches Bundesstaatsrecht*, 7. Aufl., Zürich 2008, Rz. 47 – 49.

²⁴ Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (vom 12. Herbstmonat 1848), AS I, S. 3 – 35, ausserdem abgedruckt in BBl. 1849 I, S. 3 – 40 oder bei KÖLZ, *Quellenbuch Bd. I*, S. 447 – 481 sowie <http://www.verfassungen.de/ch/verf48-i.htm> (zuletzt besucht am 1. Mai 2009), *nachfolgend* „BV 1848“.

²⁵ Art. 1 und 2 ÜBest BV 1848:

„Art. 1. Über die Annahme gegenwärtiger Bundesverfassung haben sich die Kantone auf die durch die Kantonalverfassungen vorgeschriebene, oder — wo die Verfassung hierüber keine Bestimmung enthält — auf die durch die oberste Behörde des betreffenden Kantons festzusetzende Weise auszusprechen.

Art. 2. Die Ergebnisse der Abstimmung sind dem Vororte zu Händen der Tagsatzung mitzutheilen, welche entscheidet, ob die neue Bundesverfassung angenommen sei.“

Aus der Literatur ALFRED KÖLZ, *Neuere schweizerische Verfassungsgeschichte. Ihre Grundlinien vom Ende der Alten Eidgenossenschaft bis 1848*, Bern 1992, S. 610f.; JEAN-FRANÇOIS AUBERT, *Bundesstaatsrecht der Schweiz*, Band I, Neubearbeiteter Nachtrag bis 1990, Basel 1991, Rz. 66; FLEINER, *Gründung des Bundesstaates*, S. 53 – 80 (S. 70 – 80; insbesondere S. 78); WALTHER BURCKHARDT, *Kommentar der schweizerischen Bundesverfassung vom 29. Mai 1874*, 3. Aufl., Bern 1931, S. 5 – 7; JOHANN JACOB SCHOLLENBERGER, *Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft*, Berlin 1905, S. 31 – 35. JOHANN JACOB BLUMER/JOSEPH MOREL, *Handbuch des Schweizerischen Bundesstaatsrechtes*, Erster Band, 3. Aufl., Basel 1891, S. 157, sprachen von einer „(...) *Selbstkonstituierung des schweizerischen Volkes, bezw. der im Bunde vereinigten Völkerschaften der 22 Kantone.*“

²⁶ ANDREAS HEUSLER, *Schweizerische Verfassungsgeschichte*, Basel 1920, S. 380; PAHUD DE MORTANGES, *Rechtsgeschichte*, Rz. 274f.

²⁷ Vgl. dazu JOHANN JACOB SCHOLLENBERGER, *Geschichte der Schweizerischen Politik*, Zweiter Band: *Die neue Zeit seit 1798*, Frauenfeld 1908, S. 334.

allmählich ein²⁸. Der eigentliche Bruch mit der Vergangenheit bestand vielmehr in der Art der Verfassungsgebung sowie der Verankerung der Kompetenzkompetenz des Bundes.

Die Verfassungsväter standen einer Grundhaltung nahe, nach welcher das Gemeinwesen zu keiner Zeit ein absolutes oder gar vollkommenes Gebilde sein konnte. Der Staat bildete vielmehr einen Rahmen menschlichen Zusammenlebens, welcher gestaltet, weiterentwickelt und verbessert werden musste. Daher kannte die BV 1848 (als „relativ-starre Verfassung“) im Unterschied zum Bundesvertrag 1815 eine ausdrückliche Revisionsklausel. Mit der ersten Bundesverfassung war ein Fundament für den neuen Staat gelegt worden – nicht mehr und nicht weniger²⁹.

1.1.2. Weiterbestehen der kantonalen Rechtsordnungen

Folglich setzte die Verfassung von 1848 weder die bestehenden Kantonsverfassungen noch die kantonalen Rechtsordnungen ausser Kraft. Insbesondere wurde der Genehmigungsvorbehalt der Bundesversammlung gegenüber kantonalen Verfassungen nicht rückwirkend auf bestehende Kantonsverfassungen angewendet³⁰. Die BV 1848 bildete damit einen letztverbindlichen, gesamteidgenössischen Überbau mit sachlich beschränkter Breite und Tiefe³¹. Allerdings geht seit 1848 das Bundesrecht aller Stufen dem kantonalen Recht aller Stufen vor.

Entsprechend liess die Bundesverfassung grundsätzlich auch ältere Verträge (sog. Konkordate) zwischen den Kantonen bestehen, welche bereits unter dem Bundesvertrag 1815 Gültigkeit besessen hatten. Die Bundesverfassung derogierte nur diejenigen Konkordate, welche in Widerspruch zu ihr standen³².

Ähnliches galt hinsichtlich der einsetzenden Bundesgesetzgebung³³. Im Bereich konkurrierender Kompetenzen wurde kantonales Recht nach dem noch heute üblichen Prinzip der nachträglich derogatorischen Kraft des Bundesrechts³⁴ erst mit der tatsächlichen Ausübung einer Bundeskompetenz verdrängt³⁵. Damit konnten allfällige Rechtslücken vermieden werden, auch wenn die Gesetze des Bundesstaates erst sukzessive – oder überhaupt nicht – erlassen wurden.

²⁸ Zu den Kantonen als den „ursprünglichen Staatswesen der Schweiz“ sei verwiesen auf ÜRSULA ABDERHALDEN, Möglichkeiten und Grenzen der interkantonalen Zusammenarbeit, Diss. Freiburg 1999, S. 23.

²⁹ Zur Bedeutung der Gesetzgebung im jungen Bundesstaat JAKOB DUBS, Die Schweizerische Demokratie in ihrer Fortentwicklung, Zürich 1868, S. 11: „Nach der Verfassung ist das Wichtigste im Staate die Gesetzgebung. Diese setzt die Verfassung erst in den Stand, das Staatsleben zu beherrschen (...). Gerade dadurch entsteht aber auch die Gefahr, dass die Verfassung von der Gesetzgebung übel verstanden oder durch mangelnde Ausführung ihr Wille in's Gegenteil versetzt werden, sowie dass die Gesetzgebung mit dem lebendigen Volkswillen, diesem Urgrund aller Staatseinrichtungen, in Widerspruch geraten kann.“

³⁰ Art. 4 ÜBest BV 1848.

³¹ Vgl. auch KLEY-STRULLER, Verfassungsgeschichte der Neuzeit, S. 229.

³² Art. 6 ÜBest BV 1848.

³³ Art. 6 ÜBest BV 1848.

³⁴ Ob das Prinzip zur Anwendung kommt, bestimmt sich auch heute noch nach der jeweils auszulegenden Bundeskompetenz. Die nachträglich derogatorische Kraft des Bundesrechts gilt jedoch nach wie vor als Regelfall. Siehe HÄFELIN/HALLER/KELLER, Bundesstaatsrecht, Rz. 1092.

³⁵ FLEINER/GIACOMETTI, Bundesstaatsrecht, S. 98f.; AUBERT, Bundesstaatsrecht Bd. I, Rz. 641; HÄFELIN/HALLER/KELLER, Bundesstaatsrecht, Rz. 1094.

1.2. Die bundesstaatliche Kompetenzordnung im Allgemeinen

Bevor die Zuständigkeiten des jungen Bundesstaates anhand der Rechtsordnung herausgeschält und ihre Ausgestaltung beschrieben werden können, ist kurz auf die Grundsätze der bundesstaatlichen Kompetenzordnung einzugehen. Dabei geht es um das Verfahren zur Begründung von Bundeskompetenzen sowie die Grundsätze der bundesstaatlichen Aufgabenteilung. Der Inhalt jener Normen bildet – allen Wandlungen und Weiterentwicklungen zum Trotz – bis in die heutige Zeit die Grundlage des Schweizer Föderalismus.

Die entsprechenden Regeln und (Struktur-) Prinzipien waren und sind vollumfänglich auf das Gebiet der inneren Sicherheit anwendbar. Wie zu zeigen sein wird, kann das System der inneren Sicherheit in der Schweiz ohne Einbezug der bundesstaatlichen Kompetenzaufteilung kaum erfasst werden.

1.2.1. Grundsatz der originären Zuständigkeit der Kantone

Die Bundesverfassung von 1848 stipulierte in Art. 3 generalklauselartig eine originäre Zuständigkeit der Kantone für sämtliche staatlichen Aufgaben. Die Zuständigkeiten des Bundes ergeben sich erst aus begrenzten Einzelermächtigungen:

„Die Kantone sind souverän, soweit ihre Souveränität nicht durch die Bundesverfassung beschränkt ist, und üben als solche alle Rechte aus, welche nicht der Bundesgewalt übertragen sind.“³⁶

Nach dem diesbezüglich eindeutigen und unbestrittenen Wortlaut des Art. 3 werden die Bundeskompetenzen durch die Bundesverfassung selbst festgelegt³⁷. Eine Aufgabe, welche die Bundesverfassung nicht ganz oder teilweise dem Bund zuweist, verbleibt in der Hoheit der Gliedstaaten und kann diesen auch nicht auf dem Weg der einfachen Gesetzgebung entzogen werden.

Zur Schaffung weiterer Bundeskompetenzen über bestehendes Verfassungsrecht hinaus sind die Revisionsbestimmungen der Bundesverfassung einzuhalten³⁸. Für jede Verfassungsänderung ist die Zustimmung des Souveräns – bestehend aus einer doppelten Mehrheit von Volk und Ständen notwendig³⁹. Diese Voraussetzungen sind mitunter

³⁶ Art. 3 BV 1848; dazu aus der älteren und jüngeren Literatur etwa JOHANN JACOB BLUMER, Handbuch des Schweizerischen Bundesstaatsrechtes, Erster Band, Schaffhausen 1863, S. 155; JAKOB DUBS, Das Öffentliche Recht der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Zweiter Theil, Das Bundesstaatsrecht, Zürich 1878, S. 186f.; JOHANN JACOB SCHOLLENBERGER, Das Bundesstaatsrecht der Schweiz. Geschichte und System, Berlin 1902, S. 146 – 148; BURCKHARDT, Kommentar BV, S. 9ff. sowie S. 14. FRITZ FLEINER/ZACCARIA GIACOMETTI, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, Zürich 1949, S. 70f.; IVO HANGARTNER, Die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen, Habil. St. Gallen 1974, S. 44; PETER SALADIN, Bund und Kantone, Autonomie und Zusammenwirken im schweizerischen Bundesstaat, ZSR 1984 II, S. 431 – 590 (S. 479ff.); DERS., in: Aubert et al. (Hrsg.), Kommentar BV 1874, Art. 3 (1986), Rz. 76; REINHARD, Allgemeines Polizeirecht, S. 37f.; RAINER J. SCHWEIZER, in: Bernhard Ehrenzeller/Philippe Mastronardi/Rainer J. Schweizer/Klaus A. Valender (Hrsg.), Die schweizerische Bundesverfassung. Kommentar. Zürich/Basel/Genf 2008, Art. 3, Rz. 10.

³⁷ BLUMER/MOREL, Bundesstaatsrecht Bd. I, S. 209 (m.H. auf den X. Zusatzartikel der Bundesverfassung der Vereinigten Staaten von Amerika und Art. 4 der damaligen deutschen Reichsverfassung).

³⁸ Art. 111 – 114 BV 1848.

³⁹ Dazu BLUMER/MOREL, Bundesstaatsrecht Bd. I, S. 212 sowie JAKOB DUBS, Zur Bundesrevision, Zürich 1865, S. 1f.

Ursprünglich war offen geblieben, ob die Bundesverfassung jeweils nur als Ganze revidiert werden könne o-

formal streng und können eine gewisse Langsamkeit bei der Zuweisung von Aufgabenbereichen an den Bund zur Folge haben. Hingegen wird mit einer obligatorischen Volksabstimmung dem Willen des Souveräns auch im wichtigen Prozess der Kompetenzzuweisung Rechnung getragen.

Umgekehrt lässt der Weg der ordentlichen Verfassungsgebung keine Rücksicht auf blosser Opportunität oder zeitliche Dringlichkeit bei der Zentralisierung von Aufgaben mittels Übernahme durch den Bund zu. Zum Spannungsfeld zwischen allenfalls politisch wünschbaren Zuständigkeiten und der verfassungsrechtlichen Kompetenzaufteilung äusserte sich der Bundesrat im Jahre 1850 im Zusammenhang mit der Behandlung von Rekursen denn auch sehr eindringlich:

„Nach Art. 3 der Bundesverfassung können wir nur diejenigen Gegenstände in den Kreis unserer Entscheidungen ziehen, welche durch die Bundesverfassung (...) als Bundessache bezeichnet sind. Wenn also über die Gesetze eines Kantons Beschwerde erhoben wird, so haben wir zunächst zu untersuchen, ob dieselben durch die Verfassung des Bundes in den Bereich der Bundesgewalt gezogen oder gänzlich der Kantonsouveränität überlassen seien, und im erstern Fall, ob sie mit den Bestimmungen der Bundesverfassung im Einklang stehen oder nicht. (...) So wünschbar es bisweilen wäre, die Grenzen der Bundesbefugnisse zu überschreiten, um grelle Übelstände zu beseitigen, welche mit dem liberalen und humanen Geiste der Bundesverfassung im Widerspruche stehen, so rechtswidrig und gefährlich wäre es auf der andern Seite, dieser Versuchung Folge zu geben, rechtswidrig, weil das Grundgesetz (...) gebrochen wird, gefährlich, weil das Vertrauen und die Achtung die ihm gebühren erschüttert werden, und weil die jeweilige Bundesgewalt (...) bei weiteren Übergriffen in Antecedentien ihre Rechtfertigung finden wird.“⁴⁰

1.2.2. Zur Auslegung von Art. 3 BV

Die Rechtswissenschaft setzte sich schon bald mit der Auslegung des Art. 3 BV 1848 auseinander. Der Wortlaut schien mit seinem Regel-Ausnahme-System für eine enge Auslegung und damit eher für eine gewisse Zurückhaltung bei der Vermutung von Bundeskompetenzen zu sprechen⁴¹. Dagegen richtete sich der Einwand, wonach gewisse Sachbereiche natürlicherweise zusammengehörten und daher dem Bund zur Erfüllung bestehender Pflichten gewisse Rechte implizit (mit-) übertragen worden sein könnten; in solchen Fällen wären auch stillschweigende Bundeskompetenzen denkbar⁴². Mit Bezugnahme auf die grammatikalische Auslegungsmethode wurde auf das Fehlen des Wortes „*ausdrücklich*“ (... der Bundesgewalt übertragen) in Art. 3 BV hingewiesen, welches in der Mediationsakte 1803⁴³ oder im Pacte Rossi von 1832 und von 1833⁴⁴ noch enthalten

der ob auch Partialrevisionen möglich wären; vgl. Art. 111ff. BV 1848 sowie den Bericht der nationalrätlichen Kommission in Sachen Revision der Bundesverfassung (vom 21. September 1865), BBl. 1865 III, S. 609 – 635 (S. 625f.). Mit dem Bundesgesetz betreffend die Revision der Bundesverfassung (vom 19. Wintermonat 1865), AS IIX, S. 648 – 654, hat die Bundesversammlung die Vornahme formeller Teilrevisionen ermöglicht.

⁴⁰ Beschluss des schweizerischen Bundesrathes in der Rekursache verschiedener Angehöriger des Kt. Schwyz, das Verbot gemischter Ehen betreffend (vom 4. März 1850), BBl. 1850 I, S. 261 – 276 (S. 267f.), *nachfolgend* „BRB in der Rekursache verschiedener Angehöriger des Kt. Schwyz, das Verbot gemischter Ehen betreffend“.

⁴¹ DUBS, Öffentliches Recht Bd. II, S. 187. Ebenso noch FLEINER/GIACOMETTI, Bundesstaatsrecht, S. 75f.

⁴² So schon DUBS, Öffentliches Recht Bd. II, S. 187 (mit Beispielen). Die Idee der stillschweigenden Kompetenzen stammt aus dem U.S.-amerikanischen Verfassungsrecht; siehe dazu bspw. AUBERT, Bundesstaatsrecht Bd. I, Rz. 620 – 622.

⁴³ Art. 12 der Vermittlungsacte des Ersten Consuls der Fränkischen Republik zwischen den Parteien, in welche die Schweiz getheilt ist (Mediationsverfassung vom 19. Februar 1803), abgedruckt bei KÖLZ, Quellenbuch Bd. I, S. 159 – 188 (S. 178) oder <http://www.verfassungen.de/ch/verf03.htm> (zuletzt besucht am 1. Mai

war⁴⁵.

Tatsächlich hätte eine Übernahme des Zusatzes „*ausdrücklich*“ in Art. 3 für eine Begründung stillschweigender Bundeskompetenzen eine besondere sprachliche Hürde bedeutet, welche nicht einfach zu umgehen gewesen wäre. Durch das Fehlen dieser Einschränkung gewann die Auslegung der Verfassung als Ganze zur Bestimmung von Bundeskompetenzen eine grössere Bedeutung.

Stillschweigende Bundeskompetenzen müssten sich allerdings aus sich selbst heraus ergeben und seien – ohne Künstelei (so insbesondere DUBS) – auf das streng Notwendige einzuschränken⁴⁶.

1.2.3. Kompetenzstreitigkeiten zwischen Bund und Kantonen

Eine ähnlich grosse Bedeutung wie die Art und Weise der Zuweisung von Bundeskompetenzen bildete das Verfahren bei Kompetenzstreitigkeiten. Jenem Organ, welches mit dieser teilweise höchst anspruchsvollen Aufgabe betraut ist, kommt in konkreten Fällen eine ähnliche Stellung zu wie dem durch die Revisionsbestimmungen der BV 1848 formell allein zur Schaffung neuer Bundeskompetenzen zuständig gebliebenen Souverän.

Die Erledigung von Kompetenzstreitigkeiten oblag der Vereinigten Bundesversammlung (Art. 74 Ziff. 17 i.V.m. Art. 80 BV 1848). Diese Regelung war bereits in der Revisionskommission diskutiert worden⁴⁷ und wurde in der Lehre hinterfragt⁴⁸. Mit Blick auch auf verwandte Verfassungsordnungen stiess insbesondere der politische Charakter der Vereinigten Bundesversammlung zur Beurteilung juristischer Fragen auf Kritik.

JOHANN JACOB BLUMER unterstrich die Vorzüge des U.S.-amerikanischen Verfassungsrechts, welches Kompetenzstreitigkeiten zwischen Bundesstaat und Gliedstaaten den Gerichten zur Beurteilung zuweist. Zu einer gründlichen juristischen Prüfung von Kompetenzfragen seien Gerichte besser geeignet als Parlamente. Wenn der Entscheid darüber schon der Bundesversammlung zufalle, sollte dieses zumindest in getrennten Kammern darüber beraten. Blumer erkannte in den politisch (anstatt primär juristisch) geprägten Entscheiden des Parlaments zu Kompetenzfragen auch eine Tendenz hin zu mehr Zentralisierung⁴⁹.

JAKOB DUBS hielt die Vereinigte Bundesversammlung grundsätzlich nicht für ein geeignetes Gremium zur Behandlung juristischer Fragen. Einerseits würden unterschiedliche Haltungen der beiden Parlamentskammern zu rechtlichen Beurteilungen das Rechtsgefühl

2009), *nachfolgend* „*Mediationsakte 1803*“.

⁴⁴ Art. 2 Pacte Rossi 1832.

⁴⁵ So die Argumentation bei BLUMER/MOREL, Bundesstaatsrecht Bd. I, S. 209, m.H. auf den gleichen Unterschied zwischen den Konföderationsartikeln und dem X. Zusatzartikel der Unionsverfassung der Vereinigten Staaten von Amerika (X. Zusatzartikel [1791]: *“The powers not delegated to the United States by the Constitution, nor prohibited by it to the States, are reserved to the States respectively, or to the people.”*).

⁴⁶ DUBS, Öffentliches Recht Bd. II, S. 187. Zu den stillschweigenden Bundeskompetenzen vgl. auch BLUMER/MOREL, Bundesstaatsrecht Bd. I, S. 210 (m.H. auf einen Meinungswechsel Blumers); LUDWIG RUDOLF VON SALIS, Schweizerisches Bundesrecht, Band I, 1. Aufl., Bern 1891, S. 72f.; FLEINER/GIACOMETTI, Bundesstaatsrecht, S. 76 – 80.

⁴⁷ BLUMER, Bundesstaatsrecht Bd. I, S. 156 (m.H. auf das Protokoll der Tagsatzung).

⁴⁸ BLUMER, Bundesstaatsrecht Bd. I, S. 155 – 157.

⁴⁹ BLUMER, Bundesstaatsrecht Bd. I, S. 156 – 161 (mit Darstellung der ergangenen Entscheidungen der Vereinigten Bundesversammlung).

der Bevölkerung verwirren, andererseits bestehe die Gefahr sachfremder Entscheidungen aus persönlichen, kantonalen oder politischen Rücksichten⁵⁰.

Tatsächlich war und ist die Vereinigte Bundesversammlung zuallererst eine politische Behörde, welche sich kaum als verfassungsrichterliche Instanz eignet⁵¹. Eine vertiefte Erörterung (eigentlich) juristischer Fragen im Plenum eines derart grossen Gremiums⁵² scheint kaum je möglich zu sein. Ausserdem erfolgt die Wahl in ein Parlament unter völlig anderen Gesichtspunkten als jene an ein oberstes Gericht⁵³: Politisches Können⁵⁴ stellt dabei ein allenfalls vorhandenes juristisches Wissen meist weit in den Schatten. Schlussendlich würde sich das Parlament auch in einen politisch heiklen Widerspruch verwickeln, wenn es eigene Bundeserlasse wegen Kompetenzwidrigkeit kassierte – oder aber es desavouierte den von ihm gewählten Bundesrat, wenn es auf Grund mangelnder verfassungsrechtlicher Grundlagen in dessen Regierungstätigkeit eingreifen müsste.

1.2.4. Die kantonale „Souveränität“ im Wandel

Im Zusammenhang mit der bundesstaatlichen Kompetenzordnung verdient auch die Frage nach der kantonalen „Souveränität“, von welcher Art. 3 BV 1848 und 1874 ausgeht, einer kurzen Erörterung. Dass es sich dabei nicht um eine Souveränität im Sinne des Völkerrechts handeln konnte, war von Anfang an unbestritten und ergab sich von vornherein aus der Bundesverfassung selber⁵⁵. Auslegungsbedürftig war der Begriff aber im innerstaatlichen Verhältnis.

1.2.4.1. Überblick über die Entwicklung der Lehre

Die herrschende Lehre nach 1848⁵⁶ mass der „Souveränität“ von Gliedstaaten innerhalb von Bundesstaaten⁵⁷ allgemein jenen Sinn zu, dass sowohl Bund als auch Gliedstaaten über ihre jeweils *eigene* Souveränität verfügten⁵⁸.

Bis zum Ende des 19. Jahrhunderts wurde diese Haltung kaum mehr vertreten⁵⁹ und die

⁵⁰ DUBS, Zur Bundesrevision, S. 26f.

⁵¹ Eine allgemeine Kritik an der Eignung politischer Behörden zur Beurteilung juristischer Auseinandersetzungen übte bereits – sehr überzeugend – DUBS, Öffentliches Recht Bd. II, S. 82.

⁵² Auf 20'000 Kantoneinwohner entfiel ein Nationalratssitz (Art. 61 Abs. 1 BV 1848); dazu kamen für jeden Kanton 2 Ständeräte, „in den getheilten Kantonen (wählte) jeder Landessteil einen Abgeordneten“ (Art. 69 BV 1848). Die erste Bundesversammlung zählte 111 Nationalräte und 44 Ständeräte. Dazu DUBS, Öffentliches Recht Bd. II, S. 47f.; EDUARD HIS, Geschichte des neueren Schweizerischen Staatsrechts, Band III, Basel 1938, S. 24; ALFRED KÖLZ, Neuere schweizerische Verfassungsgeschichte. Ihre Grundlinien in Bund und Kantonen seit 1848, Bern 2004, S. 477.

⁵³ Ein guter Politiker brauchte noch lange kein geeigneter Richter zu sein.

⁵⁴ Worunter auch die Fähigkeit zum Gewinnen von Wahlen fallen kann.

⁵⁵ Zu den aussenpolitischen Kompetenzen des Bundes siehe sogleich, S. 16f.

⁵⁶ So jedenfalls BLUMER/MOREL, Bundesstaatsrecht Bd. I, S. 214.

⁵⁷ Zur (internationalen) Diskussion hinsichtlich der Bedeutung der Souveränität in Bundesstaaten (m.H. auch auf die Schweiz) vgl. XÉNOCRATHE SPIRIDON COMBOTHECRA, Der Begriff der Souveränität (aus dem Jahr 1897), in: Hanns Kurz (Hrsg.), Volkssouveränität und Staatssouveränität, Darmstadt 1970, S. 1 – 48 (insbesondere S. 38 – 47).

⁵⁸ DUBS, Öffentliches Recht Bd. II, S. 28f.; BLUMER, Bundesstaatsrecht Bd. I, S. 145f.

⁵⁹ LUZIUS WILDHABER, Entstehung und Aktualität der Souveränität, in: Georg Müller/René A. Rhinow/Gerhard Schmid/Luzius Wildhaber (Hrsg.), Staatsorganisation und Staatsfunktion im Wandel (FS Eichenberger), S. 131 – 145 (S. 141).

als *vollkommene Macht* verstandene Souveränität seither als unteilbar betrachtet⁶⁰. In einem Bundesstaat, so die jüngere Lehre, könne sie schon aus Gründen der Logik nur dem Bund alleine zufallen, niemals aber den Gliedstaaten⁶¹.

Auf die Schweiz bezogen argumentierte JOSEPH MOREL mit dem noch heute entscheidenden Hinweis auf die *Kompetenzkompetenz* des Bundes⁶². Danach bestimmt letztlich der Bund, bzw. bestimmen Volk und Stände als Souverän, welche Sachbereiche dem kantonalen Zuständigkeitsbereich durch das Bundesverfassungsrecht entzogen werden. Ein oder mehrere „souveräne“ Kantone allein wären dazu rechtlich gar nicht (mehr) in der Lage.

In der Gegenwart ist die Diskussion um die Souveränität der Kantone verblasst und spielt angesichts des hoch komplizierten Beziehungssystems zwischen Bund und Kantonen kaum mehr eine Bedeutung⁶³.

1.2.4.2. Staatlichkeit der Kantone?

Zu erörtern bleibt der konkrete Einfluss der kantonalen „Souveränität“ auf das Bundesstaatsrecht, insbesondere soweit es um die Erfüllung staatlicher Aufgaben, respektive die Kompetenzaufteilung zwischen Bund und Kantonen geht. Lehre und Rechtsprechung unterschieden begrifflich zwischen Souveränität und *Staatlichkeit*. Auch wenn es den Kantonen an eigentlicher (vollkommener) Souveränität fehle⁶⁴, komme ihnen doch eine Staatlichkeit und damit auch eine eigene Staatsgewalt zu⁶⁵.

Nach der prägenden Meinung von BLUMER/MOREL sind die Kantone auch nach 1848 keine blossen Organe⁶⁶ des Bundes, sondern bilden Teil des Souveräns. Ihre Staatsgewalt hätten sie aus eigener Kraft erlangt und in den Bund eingebracht. Durch ihre Mitwirkung bei der Willensbildung des Bundes wären sie insgesamt weit mehr als blosser Verwaltungskörper. Sie genössen eine Autonomie, in welche nur auf dem verfassungsmässigen Wege der Kompetenzerweiterung zu Gunsten des Bundes eingegriffen werden könne⁶⁷. Entsprechend wies auch JOHANN JACOB SCHOLLENBERGER darauf hin, dass –

⁶⁰ BLUMER/MOREL, Bundesstaatsrecht Bd. I, S. 215f. (m.H. auf die jüngere Lehre in Deutschland und der Schweiz). Anders aber SCHOLLENBERGER, Kommentar BV, S. 95 – 100 (ebenefalls m.w.H.).

⁶¹ BLUMER/MOREL, Bundesstaatsrecht Bd. I, S. 216.

⁶² BLUMER/MOREL, Bundesstaatsrecht Bd. I, S. 216; weiter werden unter anderem das Genehmigungserfordernis für die kantonalen Verfassungen, die beschränkte Staatsvertragskompetenz der Kantone sowie der Rechtsschutz durch das Bundesgericht erwähnt.

⁶³ WILDHABER, Entstehung und Aktualität der Souveränität (FS Eichenberger), S. 131 – 145 (S. 142); siehe auch SALADIN, in: Kommentar BV 1874, Art. 3 (1986), Rz. 42ff.

Zur Entstehung und den unterschiedlichen Prägungen und Bedeutungen des Souveränitätsbegriffs vgl. HANS KELSEN, Der Wandel des Souveränitätsbegriffes (erstmal erschienen 1931), in: Hanns Kurz (Hrsg.), Volkssouveränität und Staatssouveränität, Darmstadt 1970, S. 164 – 178 (insbesondere S. 176).

⁶⁴ SCHOLLENBERGER, Geschichte und System, S. 146f.

⁶⁵ In BGE 27 I 331 (E.2 S. 340) nahm das Bundesgericht eine Abgrenzung der kantonalen von den Bundeskompetenzen nach Art. 50 Abs. 2 BV 1874 vor. Es argumentierte, dass den Kantonen unter der BV 1848 (Art. 44 Abs. 2) aus ihrer „*Staatshoheit*“ heraus unmittelbar das Ergreifen von Massnahmen zum Schutze des konfessionellen Friedens zugestanden hätte. Im Gegensatz dazu bedürfe jedes Tätigwerden des Bundes einer besonderen Bestimmung (Kompetenz).

⁶⁶ Zu dieser Mindermeinung siehe etwa EUGÈNE BOREL, Étude sur la souveraineté et l'État fédératif, Diss. Genf 1886, S. 171 – 173 und S. 177.

⁶⁷ BLUMER/MOREL, Bundesstaatsrecht Bd. I, S. 217 – 220 (m.w.H.).

trotz der Kompetenzkompetenz des Bundes – die den *Kantonen* verbliebenen Hoheitsrechte auch und gerade von der Bundesverfassung geschützt würden⁶⁸.

Die Rechtsordnungen von 1848 und 1874 trugen der Staatlichkeit der Kantone weitgehend Rechnung⁶⁹ und respektierten die bei den Kantonen verbliebenen Hoheitsrechte.

Eine gewisse Bedeutung erlangte Art. 3 BV 1848 und 1874 nach FRITZ FLEINER hinsichtlich der (auch politischen) Frage der Kompetenzübertragung von den Kantonen auf den Bund, sowie bei der Bestimmung des Umfangs von Bundeskompetenzen. Art. 3 bringe diesbezüglich ein dem Bundesstaat zu Grunde liegendes *Strukturprinzip* zum Ausdruck.

*„Unser ganzes Bundesleben ist aufgebaut auf der Vorstellung, dass die Kantone primäre Aufgaben zu erfüllen haben, die ihnen der Bund nicht streitig macht und nicht streitig machen darf. Unsere Bundesverfassung hat dies in Art. 3 dahin ausgesprochen, die Kantone seien souverän, sowie ihre Souveränität nicht durch die Bundesverfassung beschränkt sei, und üben innerhalb ihrer Sphäre alle Rechte aus, die nicht der Bundesgewalt übertragen sind.“*⁷⁰

Nach SCHOLLENBERGER kommt den Kantonen – soweit sie vom Bund zum Vollzug von Bundesrecht verpflichtet werden – sehr wohl der Status von blossen (Vollzugs-) Organen zu⁷¹. Danach ist die staatsrechtliche Rolle der Kantone eine unterschiedliche, wenn sie im Rahmen eigener Staatlichkeit, oder bei der Durchsetzung des Bundesrechts tätig werden.

Die unterschiedlichen Rollen der Kantone waren bei der Gründung des Bundesstaates noch wenig spürbar. Je weniger Kompetenzen beim Bund lagen, desto weniger bestand Bedarf nach Vollzug durch die Kantone. Mit zunehmender Ausschöpfung und stetigem Ausbau der Bundeskompetenzen war im Keime bereits die Problematik enthalten, dass die Kantone im Bundesstaat einmal als originär zuständige Gemeinwesen, ein anderes Mal „nur“ als Vollzugsorgane des Bundes auftraten.

Das Recht der Kantone zur Gesetzgebung wird aber auch in den ihnen verbliebenen Zuständigkeitsbereichen durch bundesverfassungsrechtliche Vorgaben zumindest beeinflusst⁷². Als Beispiel nannte Schollenberger die bundesrechtliche Garantie des Grundrechts der Handels- und Gewerbefreiheit (heute: Wirtschaftsfreiheit).

So stehe das Recht der allgemeinen Gewerbegesetzgebung den Kantonen, nicht dem Bund zu; letzterer habe ein Gesetzgebungsrecht nur in Bezug auf speziell bestimmte Gewerbe. Die Kantone seien aber auch in ihrem Bereich an den bundesverfassungsmässigen Grundsatz der Handels- und Gewerbefreiheit gebunden⁷³.

Tatsächlich kommen die in der Bundesverfassung stipulierten Grundrechte⁷⁴ als Minimalgarantien gerade gegenüber der kantonalen Gewalt zur Geltung. Dabei spielt es keine Rolle, ob die Kantone Bundesrecht vollzogen oder innerhalb ihres originären Zustän-

⁶⁸ SCHOLLENBERGER, *Geschichte und System*, S. 146f.

⁶⁹ IVO HANGARTNER, *Die Erfüllung der Staatsaufgaben durch Bund und Kantone*, ZSR 1969, S. 379 – 407 (S. 382).

⁷⁰ FRITZ FLEINER, *Zentralismus und Föderalismus in der Schweiz*, in: Ders. (Hrsg.), *Ausgewählte Schriften und Reden*, Zürich 1941, S. 197 – 213 (S. 197f.).

⁷¹ SCHOLLENBERGER, *Geschichte und System*, S. 147.

⁷² SCHOLLENBERGER, *Kommentar BV*, S. 95.

⁷³ SCHOLLENBERGER, *Kommentar BV*, S. 95.

⁷⁴ Zu den Freiheitsrechten der BV 1848 siehe sogleich, S. 18.

digkeitsbereiches handeln. Es ist also mit Schollenberger davon auszugehen, dass dem Verhalten der Kantone durch das ganze Bundesrecht von Anfang an Leitplanken gesetzt waren; im angesprochenen Beispiel durch ein von der Bundesverfassung gewährleistetes Grundrecht.

1.2.4.3. Schlussfolgerungen

Die Bedeutung der kantonalen „Souveränität“ (im eigentlichen Wortsinn) dürfte gering geblieben sein. Nach dem völkerrechtlichen Verständnis des Souveränitätsbegriffs erscheint der Ausdruck in Art. 3 BV zumindest widersprüchlich. Unter dem bundesstaatlichen Aspekt gilt zu berücksichtigen, dass Volk und Stände seit 1848 gemeinsam „den Souverän“ bilden: Ohne übereinstimmende Genehmigung kann die Bundesverfassung nicht revidiert werden, und ohne übereinstimmende Beschlüsse beider Räte (unterschiedliche Repräsentationsbasis) ist der Erlass von Bundesgesetzen und Bundesbeschlüssen durch die Bundesversammlung nicht möglich. Nach der Bundesverfassung sind die Kantone aber nur als voll funktionierende Gemeinwesen denkbar; auch und gerade, um den Vollzug des Bundesrechts gewährleisten zu können. Sie bilden Glied*staaten* mit eigenen Verfassungen, eigenen Institutionen und eigenen Gestaltungsräumen, welche in den ihnen von der Bundesverfassung überlassenen Hoheitsbereichen besonders gross sind.

Die Stellung der Kantone wird zwar von der Bundesverfassung und der staatsrechtlichen Wirklichkeit im Bund wesentlich beeinflusst, von einer Aufhebung (oder Überwindung; je nach Standpunkt) der kantonalen Staatlichkeit war die Bundesverfassung von 1848 aber weit entfernt⁷⁵. Gerade darum sind zur Absicherung des demokratischen Bundesstaates Grundrechte als Abwehrrechte verankert worden⁷⁶, welche primär die Kantone in die Pflicht nehmen. Der aus juristischer Sicht sprachlich ungeschickte, aus politischer Perspektive aber verständliche Hinweis auf die „Souveränität“ der Kantone (Art. 3 BV 1848) bringt deren *Staatlichkeit* zum Ausdruck⁷⁷. Die Bundesverfassung enthielt mit der Bestandegarantie sowie dem Genehmigungsverfahren⁷⁸ und der Homogenitätsklausel durchaus Bestimmungen, welche das Bestehen der Kantone als voll funktionsfähige Glied*staaten* absicherten.

1.2.5. Die Zuständigkeitsbereiche des Bundes

Die Bundesverfassung von 1848 wies dem Bund nur wenige Kompetenzen zu und überliess den überwiegenden Teil der Staatsaufgaben kantonaler Regelung (oder Nichtregelung) und Besorgung⁷⁹.

Seither – und insbesondere seit der Totalrevision der Bundesverfassung von 1874⁸⁰ – haben sich die Zuständigkeiten des Bundes aber kontinuierlich ausgedehnt⁸¹. Da dieser Pro-

⁷⁵ So allgemein für Bundesstaaten auch KELSEN, Wandel des Souveränitätsbegriffes, S. 176.

⁷⁶ Dazu sogleich, S. 18.

⁷⁷ So auch SALADIN, in: Kommentar BV 1874, Art. 3 (1986), Rz. 43.

⁷⁸ Zur Gewährleistung des Gebietes und der verfassungsmässigen Ordnung der Kantone siehe sogleich, S. 26ff.

⁷⁹ FLEINER, Zentralismus und Föderalismus, S. 197ff.

⁸⁰ FLEINER, Zentralismus und Föderalismus, S. 207.

⁸¹ HANGARTNER, Kompetenzverteilung, S. 54.

zess alles andere als systematisch abließ, wurde den Kompetenzabgrenzungen zusehends komplizierter⁸².

Die massgeblichen, von Anfang an und unbestritten dem *Bund* übertragenen Aufgaben waren einerseits jene zur Ausgestaltung der *eidgenössischen Institutionen*, andererseits die Gebiete der *Aussenpolitik*⁸³ (Art. 8 BV 1848) der Schaffung eines *Bundesbeeres* (Art. 19), Kompetenzen zur Umsetzung eines *gemeinsamen Marktes*⁸⁴ (das Zoll- und Postwesen in den Art. 23ff.; das Münzregal in Art. 36; die Vereinheitlichung von Massen und Gewicht in Art. 37), das *Pulverregal* (Art. 38), die Regelung des *Heimatlosenwesens* (Art. 56), ein Teil der *Fremdenpolizei* (Art. 57) sowie Fragen der *Infrastruktur* in einem weiten Sinn⁸⁵ (Art. 21f.; Art. 35; Art. 59)⁸⁶.

Art. 21 BV 1848 gewann mit dem Aufkommen der Dampfzüge⁸⁷ eine besondere Bedeutung: Die herrschende Lehre subsumierte unter den Begriff der öffentlichen Werke, welche im Interesse des ganzen Landes standen, insbesondere auch das Eisenbahnwesen⁸⁸.

Die Wahrung der inneren Sicherheit gehörte – obwohl ihr in der BV 1848 mehrere Artikel (Art. 13f. und 16f.) gewidmet waren – nur beschränkt zu den Aufgaben des Bundes⁸⁹.

Der junge Bundesstaat konnte insgesamt als bescheidenes Staatswesen charakterisiert werden⁹⁰: Mit *wenigen Kompetenzen*⁹¹, *knappen finanziellen Mitteln*⁹² und einem *minimalen*

⁸² Vgl. dazu die Kritik von MAX IMBODEN, Die Ausscheidung der Rechtssetzungskompetenzen zwischen Bund und Kantonen, in: Université de Lausanne (Hrsg.), Mélanges Marcel Bridel, Lausanne 1968, S. 253 – 263 (insbesondere S. 253 – 260).

⁸³ Dazu auch DUBS, Öffentliches Recht Bd. II, S. 188f.

⁸⁴ Zu den wirtschaftspolitischen Kompetenzen des Bundes vgl. den kurzen Überblick bei PAHUD DE MORTANGES, Rechtsgeschichte, Rz. 281 sowie AUBERT, Bundesstaatsrecht Bd. I, Rz. 74f. oder KLEY-STRULLER, Verfassungsgeschichte der Neuzeit, S. 232. Zur verfassungsmässigen Vereinheitlichung der Zölle als wichtige Forderung der radikal-liberalen Staatsgründer eingehend KÖLZ, Verfassungsgeschichte Bd. I, S. 591 – 594.

⁸⁵ Vgl. die Hinweise auf die ersten Bundesgesetze bei JEAN-FRANÇOIS AUBERT, Die Schweizerische Bundesversammlung 1848 – 1998, Basel 1998, Rz. 115 – 118 sowie Rz. 121, ausserdem JÜRIG DÜBLIN-HONEGGER, Die Anfänge der Schweizerischen Bundesversammlung, Diss. phil. hist. Basel 1978, S. 73.

⁸⁶ Einen Überblick über die Bundeskompetenzen unter der BV 1848 bietet JOHANN CASPAR BLUNTSCHLI, Geschichte des schweizerischen Bundesrechtes, Band I, 2. Aufl., Stuttgart 1875, S. 515 – 522 sowie SALADIN, Bund und Kantone, ZSR 1984 II, S. 431 – 590 (S. 456 und 520).

⁸⁷ Bau und Betrieb von Eisenbahnen begann in der Schweiz 1847 mit einer Bahnverbindung zwischen Baden und Zürich (Spanisch-Brötli-Bahn).

⁸⁸ SIMON KAISER, Schweizerisches Staatsrecht, Drittes Buch, St. Gallen 1860, S. 84 – 96. Zu den anfänglichen Tätigkeiten des Bundes im Eisenbahnwesen eingehend SCHOLLENBERGER, Geschichte der schweizerischen Politik Bd. II, S. 343 – 350.

⁸⁹ Siehe sogleich, S. 21ff.

⁹⁰ Vgl. auch PAHUD DE MORTANGES, Rechtsgeschichte, Rz. 276.

⁹¹ BLUNTSCHLI, Geschichte Bd. I, S. 514, stellte eine umgekehrte Bedeutung zwischen der Bundesverfassung selber und den darin dem Bund zugestandenen Kompetenzen fest: „Das Missverhältnis zwischen der Grossartigkeit des Organismus und der engen Begrenzung der Bundeskompetenzen im Einzelnen ist augenfällig; und nicht mit Unrecht lässt sich der Verfassung vorwerfen, dass sie einem grossen und kostbaren Pallaste gleiche, in welchem wenig Räume wirklich benutzt werden (...).“ Aus jüngerer Zeit SALADIN, Bund und Kantone, ZSR 1984 II, S. 431 – 590 (S. 519 – 522).

⁹² Die Bundesrechnung des Jahres 1850 wies Einnahmen und Ausgaben von je rund 6,8 Millionen Franken aus – davon entfielen 36'000 Franken auf die Löhne des Bundesrates und 86'000 Franken auf das Taggeld der Bundesparlamentarier; vgl. dazu AUBERT, Bundesversammlung, Rz. 119 sowie DUBS, Öffentliches Recht Bd. II, S. 65. Nach heutigen Preisen lägen die Werte etwa bei 95 Millionen Franken (Einnahmen und Ausgaben), respektive 560'000 Franken (Löhne des gesamten Bundesrats).

Beamtenapparat versehen⁹³ (insbesondere kannte der Bund keine eigene Sicherheits- oder Kriminalpolizei), blieben die Kantone die zentralen Stützen der Eidgenossenschaft. Aus Gründen der Effizienz innerhalb des Bundesstaates waren – und sind (Art. 46 BV 1999) – ausserdem vor allem die Kantone um den Vollzug des Bundesrechts besorgt⁹⁴.

Ein ursprünglicher gesetzgeberischer Elan⁹⁵ des Bundesparlaments erlahmte nach wenigen Jahren an hartnäckigem Widerstand aus der föderalistisch gesinnten Westschweiz und von Seiten der konservativen Opposition⁹⁶. Die Kritik an zu viel Zentralismus und zu viel Bürokratie prägte die parlamentarischen Debatten (trotz parteipolitisch eindeutig geprägter Zusammensetzung von National- und Ständerat) stark⁹⁷.

Eine bescheidene Ausdehnung der Bundeskompetenzen folgte zwar mit der partiellen Verfassungsrevision im Jahre 1866, eine Totalrevision mit weiteren Schritten hin zu mehr Zentralisierung („eine Armee, ein Recht“) scheiterte aber 1872.

1.2.6. Freiheitsrechte

Die BV 1848 kannte zwar keinen Grundrechtekatalog, aber vereinzelte – als in den Kantonen besonders gefährdet erachtete – Freiheitsrechte: Die *Rechtsgleichheit* (Art. 4), die *Pressefreiheit* (Art. 45), die Wahrung des *Postgeheimnisses* (Art. 33 Ziff. 3), die *Vereinsfreiheit* (Art. 46), die *Petitionsfreiheit* (Art. 47), die *Glaubensfreiheit* für Christen (Art. 44), das *Verbot der Todesstrafe* für politische Verbrechen (Art. 54), eine beschränkte *Niederlassungsfreiheit* für Schweizer Christen (Art. 41), ein *Diskriminierungsverbot* für Schweizer Christen in der kantonalen Gesetzgebung (Art. 48), *prozessuale Grundrechte* (Art. 50 und 53) sowie eine beschränkte *Handels- und Gewerbefreiheit* (Art. 31). Das Schweizer *Bürgerrecht* (Art. 42) und das allgemeine *Wahlrecht* auf Bundesebene sicherten die politischen Rechte im demokratischen Rechtsstaat ab (Art. 63)⁹⁸. Auf kantonaler Ebene – auf welcher das überwiegende hoheitliche Handeln stattfand – waren teilweise bereits weiter reichende Freiheitsrechte statuiert⁹⁹.

⁹³ Vgl. DÜBLIN-HONEGGER, Die Anfänge der Bundesversammlung, S. 91.

⁹⁴ Vgl. zum ganzen Absatz FLEINER, Zentralismus und Föderalismus, S. 197 – 213; SCHOLLENBERGER, Kommentar BV, S. 106; ausserdem JEAN-FRANÇOIS AUBERT, in: Kommentar BV 1874, Geschichtliche Einführung (1986), Rz. 110.

⁹⁵ Dazu SCHOLLENBERGER, Geschichte der schweizerischen Politik Bd. II, S. 334.

⁹⁶ Auch SCHOLLENBERGER, Geschichte der schweizerischen Politik Bd. II, S. 334 betonte, dass es bei der gesetzgeberischen Arbeit des Parlaments nach 1854 vor allem um die Revision oder Ergänzung bestehender Bundesgesetze gegangen sei. Hinsichtlich der vom Bund zu regelnden Sachgebiete wäre keine weitere Gesetzgebung mehr notwendig gewesen.

⁹⁷ Die Konflikte zwischen föderalistischen und zentralistischen Kräften zwischen 1798 und 1848 kamen mit der Bundesverfassung nicht zum Erliegen. Im Grunde dauern die jedem Bundesstaat wohl immanenten Spannungen bis heute an; verändert haben sich unbestreitbar das Mass an Virulenz und der Rahmen der Auseinandersetzungen. Siehe dazu DÜBLIN-HONEGGER, Die Anfänge der Bundesversammlung, S. 73 – 104.

⁹⁸ Zum Ganzen auch BLUNTSCHLI, Geschichte Bd. I, S. 522 – 530 oder JOHANN JAKOB SCHOLLENBERGER, Grundriss des Staats- und Verwaltungsrechts der Schweizerischen Kantone, Zürich 1900, S. 32f., welcher aber auf die Nennung des Postgeheimnisses verzichtete.

⁹⁹ Vgl. dazu JAKOB DUBS, Das Öffentliche Recht der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Erster Theil, Allgemeine Einleitung und Kantonalstaatsrecht, Zürich 1878, S. 151 – 171.

Als Beispiel sei die 1841 revidierte Kantonsverfassung des Aargaus genannt: Sie enthielt – zumindest in den Grundzügen – einen allgemeinen Gleichheitssatz (§ 10), die Gewissensfreiheit (§ 14), die Meinungsfreiheit (§ 16), die Handels- und Gewerbefreiheit (§ 17), die Eigentumsfreiheit (§ 18), die Petitionsfreiheit (§ 19), ein prozessuales Grundrecht (§ 20), und eine Niederlassungsfreiheit innerhalb des Kantons (§ 21); Staatsverfas-

Ein umfassender Schutz der Freiheitsrechte fand auf der Stufe Bund noch nicht statt¹⁰⁰. Ein solcher drängt sich auch nicht auf, denn dem Bund mangelte es sowohl an umfassenden Kompetenzen als auch an Vollzugsorganen, welche die Grundrechte hätten verletzen können. Vielmehr war die Rolle der Freiheitsrechte in der Bundesverfassung eine die kantonalen Gewährleistungen punktuell ergänzende oder absichernde¹⁰¹.

1.2.7. Bundestreue

In der frühen Schweizer Staatsrechtslehre finden sich keine Hinweise auf eine wissenschaftliche Auseinandersetzung mit dem Begriff der Bundestreue¹⁰². Eine Rechtsprechung, welche sich mit Inhalt und Umfang der Bundestreue auseinandergesetzt hätte, konnte sich schon auf Grund der eingeschränkten Verfassungsgerichtsbarkeit des Bundesgerichts nicht herausbilden (Art. 101 Ziff. 1 i.V.m. Art. 105 BV 1848; Art. 113 BV 1874)¹⁰³.

Bis in die Gegenwart hat das Prinzip der Bundestreue an Bedeutung gewonnen¹⁰⁴. Die neuere Lehre anerkennt es primär als politische Verhaltensmaxime, welche in die Argumentation des Bundesgerichts Eingang gefunden hat – wenn auch allerdings eher zurückhaltend; das Prinzip spiegelt sich in verschiedenen Artikeln der BV 1999¹⁰⁵.

1.3. Zusammenfassung

Mit der Bundesverfassung von 1848 hat sich die frühere Souveränität der Kantone zu einer *Gliedstaatlichkeit* mit weit reichender Autonomie und Mitbestimmungsrechten innerhalb des Bundes gewandelt. Den Kantonen sind auch und gerade als Gliedstaaten wesentliche hoheitliche Aufgaben verblieben. Dem im Aufbau befindlichen Bund stand zwar die Kompetenzkompetenz zu, die Bundesverfassung übertrug ihm aber vorerst nur wenige konkrete Verbandskompetenzen. Sogar innerhalb der Regelungsbereiche des Bundes traten – mangels eines umfassenden eigenen Beamtenapparats – primär die Kantone als Träger hoheitlicher Macht in Erscheinung. Die Rechtsbeziehung zwischen dem Bund und den Bürgerinnen und Bürgern war in den meisten Fällen nur eine indi-

sung für den eidgenössischen Stand Aargau (vom 5. Januar 1841), abgedruckt bei <http://www.verfassungen.de/ch/aargau/verf41-i.thm> (zuletzt besucht am 1. Mai 2009).

¹⁰⁰ JÖRG PAUL MÜLLER, in: Kommentar BV 1874, Einleitung zu den Grundrechten (1987), Rz. 10.

¹⁰¹ AUBERT, Bundesstaatsrecht Bd. I, Rz. 79; J. P. MÜLLER, in: Kommentar BV 1874, Einleitung zu den Grundrechten (1987), Rz. 2.

¹⁰² ALFRED KÖLZ, Bundestreue als Verfassungsprinzip, ZBl 1980, S. 145 – 177 (S. 148, mit Fn. 12 und dem Hinweis auf Jakob Dubs, Johann Jakob Blumer, Simon Kaiser und Jakob Schollenberger).

¹⁰³ Zu den Organkompetenzen des Bundesgerichts von 1848 bis 1874 siehe hinten, S. 60ff. Zum Ausschluss des Bundesgerichts von politischen und staatsrechtlichen Fragen unter der BV 1848 vgl. insbesondere DUBS, Öffentliches Recht Bd. II, S. 81f.

Zur BV 1874 vgl. FRITZ FLEINER, Unitarismus und Föderalismus in der Schweiz und in den Vereinigten Staaten von Amerika (Vortrag, Berlin 1929), in: Ders. (Hrsg.), Ausgewählte Schriften und Reden, Zürich 1941, S. 250 – 261 (S. 259), m.H. auf die Verbindlichkeit der Bundesgesetze für das Bundesgericht nach Art. 113 BV 1874.

¹⁰⁴ Zur Entwicklung siehe SALADIN, Bund und Kantone, ZSR 1984 II, S. 431 – 590 (S. 513ff.).

¹⁰⁵ Dazu ULRICH HÄFELIN/WALTER HALLER/HELEN KELLER, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 7. Aufl., Zürich 2008, Rz. 1107 – 1111 (m.w.H.). Sowie hinten, S. 412ff.

rechte.

Daher richteten sich die Grundrechte der Bundesverfassung ganz überwiegend an die Kantone als Adressaten; ein gerichtlicher Schutz der Freiheitsrechte gegenüber dem Bund war – mangels der Möglichkeit von konkreten Rechtsverletzungen – durchaus verzichtbar. Die minimalen Grundrechte sicherten jene politischen Bereiche in den Kantonen, welche der Verfassungsgeber als gefährdet erachtete. Die Bestrebungen des jungen Bundesstaates konzentrierten sich auf die politische Einigung des Landes, um den durch die Verfassung geschaffenen Bund zu verwirklichen. Eine Verfassungsgerichtsbarkeit gegenüber Bundesgesetzen wurde zugleich als überflüssig, störend und fremd empfunden. Die Bundesversammlung als Dampfkessel des helvetischen Fortschritts war um den Erhalt ihrer rechtlichen Suprematie bemüht.

Die herrschende Lehre zur Auslegung von Art. 3 BV 1848 verzichtete zwar auf das Erfordernis einer *ausdrücklichen* Nennung der Bundeskompetenzen im Verfassungstext; eine rechtlich tragfähige Grundlage in der Bundesverfassung blieb dafür aber unverzichtbar. Zur Erweiterung bestehender oder Schaffung zusätzlicher Kompetenzen waren entsprechend die Revisionsbestimmungen der Bundesverfassung einzuhalten, welche der Bedeutung von Volk und Ständen als Souverän Rechnung trugen und die Übertragung neuer Zuständigkeiten an den Bund demokratisch legitimierten.

Obwohl der Ausdruck als solcher nicht in den Verfassungstext Eingang gefunden hatte, lag der BV 1848 doch überdeutlich das *Strukturprinzip des Föderalismus* zu Grunde. Auch wenn die überholte Betonung der kantonalen Souveränität später von der Bundesstaatstheorie relativiert wurde, setzte die Bundesverfassung eine Staatlichkeit der Kantone im Sinne selbständig funktionierender Gemeinwesen voraus. Obwohl das Prinzip der Bundestreue als Begriff noch nicht geläufig war, blieben die Gemeinwesen beider bundesstaatlicher Ebenen doch stark aufeinander angewiesen.

Der junge Bund könnte – politisch – auch als Mittel zur Etablierung einer gesamteidgenössischen Aussen-, Wirtschafts- und Aussenhandelspolitik, sowie des Kerns einer eidgenössischen Verteidigungspolitik verstanden werden. Dabei blieb durchaus offen und umstritten, welche weiteren Zentralisierungen im Interesse des Landes lagen. Die Bundesverfassung bestimmte immerhin – und damit wieder zu den Rechtswissenschaften – die obersten Bundesorgane und die wichtigsten Verfahren. Als relativ-starres Grundgesetz sah die BV 1848 spätere Verbesserungen in der Form von Revisionen von Anfang an vor und legte ein rudimentäres Verfahren dafür fest.

2. Kompetenzaufteilung bezüglich der inneren Sicherheit

Die Gewährleistung der inneren Sicherheit erhielt im jungen Bundesstaat erst rudimentäre Normierung¹⁰⁶ und war – vielleicht gerade deshalb – stark von der weiteren Entwicklung auf Gesetzesstufe geprägt. Die entsprechenden Artikel und Regeln in der Bundesverfassung von 1848 erwiesen sich hingegen als äusserst beständig. Durch die Totalrevision von 1874 erfuhren die relevanten Normen nur minimale redaktionelle Änderungen¹⁰⁷. Erst die „nachgeführte“ Bundesverfassung des Jahres 1999 führte zu einer echten (inhaltlichen und systematischen) Neufassung der entsprechenden Bestimmungen.

Auf den folgenden Seiten werden die prägenden Strukturelemente des jungen Bundesstaates in Bezug auf die innere Sicherheit skizziert. Dabei geht es vor allem um die Abgrenzung der kantonalen Polizeihohheit – welche, wie zu zeigen sein wird, der Bundesverfassung zu Grunde lag – von den dem Bund meist subsidiär zufallenden Verbandskompetenzen.

Bei der konkreten Wahrnehmung der Bundeskompetenzen zur Wahrung der inneren Sicherheit spielte die eidgenössische Intervention eine zentrale Rolle. Angesichts der Tragweite von *bewaffneten* Bundesinterventionen, aber auch ihrer grossen praktischen Bedeutung wegen – speziell für den Kanton Tessin¹⁰⁸ –, wird diese eingehend behandelt.

2.1. Verbandskompetenzen

Die Bundesverfassung von 1848 machte an mehreren Stellen Aussagen zur „inneren Sicherheit“. Teilweise verwendete sie direkt diesen Begriff (Art. 57, 74 Ziff. 7 sowie 90 Ziff. 10), anderenorts war von der „*Ordnung im Innern*“ (Art. 16 Abs. 1), von „*Ruhe und Ordnung*“ (Art. 2, 74 Ziff. 7 sowie 90 Ziff. 10), sowie der „*Sicherheit der Schweiz*“ (Art. 16 Abs. 2)¹⁰⁹ die Rede. Weder auf Verfassungs-, noch auf Gesetzesstufe fand eine ausdrückliche oder sinngemässe Definition der verwendeten Ausdrücke statt.

Trotz der Verwendung mehrerer, offenbar synonym nebeneinanderstehender Ausdrücke behandelte die Bundesverfassung als Schutz der inneren Sicherheit jeweils die *Abwehr* von Gefahren *oder* die *Beseitigung* von Störungen, welche von *Menschen* herrührten und das *friedliche Zusammenleben* in einem Teil des Landes oder der ganzen Eidgenossenschaft in grundsätzlicher Weise in Frage stellten.

¹⁰⁶ «*Les deux bases du bien public sont la sûreté et les lumières*», meinte Art. 4 der (kurzlebigen) zentralistischen Verfassung der Helvetischen Republik (vom 12. April 1798), abgedruckt bei KÖLZ, Quellenbuch Bd. I, S. 126 – 158 (S. 126) oder <http://www.verfassungen.de/ch/verf98.htm> (zuletzt besucht am 1. Mai 2009), *nachfolgend* „*Helvetische Verfassung 1798*“.

Zur inneren Sicherheit in der Helvetischen Republik sei verwiesen auf JOHANN LANGHARD, Die politische Polizei der schweizerischen Eidgenossenschaft, Bern 1909, S. 1 – 3.

¹⁰⁷ RENÉ ZELLER, Ruhe und Ordnung in der Schweiz, Diss. phil. hist. Zürich 1990, S. 14. Dazu hinten, S. 119ff.

¹⁰⁸ Ohne die Interventionen des Bundes hätte sich der Kanton wahrscheinlich gegen Ende des 19. Jahrhunderts gespalten. Dazu hinten, S. 100ff. und vor allem S. 134ff.

¹⁰⁹ Die erwähnten Normen thematisierten im Wesentlichen den Bestand der Eidgenossenschaft oder der einzelnen Kantone, die „*Landesinteressen*“, sowie die Institutionen des Rechtsstaates.

2.1.1. Der Zweckartikel der Bundesverfassung

Der Zweckartikel (Art. 2 BV 1848¹¹⁰) stellte die Wahrung der inneren Sicherheit neben die Behauptung der Unabhängigkeit, den Schutz der Rechte und Freiheiten der Bürgerinnen und Bürger sowie die gemeinsame Wohlfahrt.

Damit fand eine Anknüpfung an Art. 1 der Mediationsakte 1803 sowie § 1 des Bundesvertrages 1815 statt¹¹¹. Bei der Verfassungsrevision von 1874 erfuhr der Artikel keine Änderung¹¹².

Obwohl der Wortlaut von Art. 2 BV einen entsprechenden Eindruck erwecken könnte, war und ist in Lehre¹¹³ und Rechtsprechung¹¹⁴ kaum bestritten, dass er zur Begründung von Bundeskompetenzen nicht herangezogen werden kann.

Bald bezogen namhafte Vertreter der Lehre pointiert Stellung gegen einen Missbrauch des vor allem symbolischen Zweckartikels als Kompetenznorm durch den Bund.

Schon JAKOB DUBS stellte klar, dass der Zweckartikel viel zu unbestimmt war, um für sich alleine als tragfähige Kompetenznorm dienen zu können.

„Man treibt mit dieser Zweckbestimmung des Bundes mitunter etwas Contrebande. Man sagt: die und die Sache dient der Beförderung der gemeinsamen Wohlfahrt, also – ist sie Bundessache! Der Trugschluss ist leicht erkennbar. Da der Staat sich überhaupt nur mit Dingen befasst, die zur gemeinsamen Wohlfahrt dienen, so fiele mit jener Argumentation alles, was Staatssache ist, a priori in die Kompetenz des Bundes und man könnte also den grössten Theil der Bundesverfassung als überflüssig wegstreichen. (...) Die Benutzung des Art. 2 als Kompetenzregulator ist eine ziemlich plumpe Sophistik.“¹¹⁵

WALTHER BURCKHARDT mass dem Zweckartikel aus systematischer und historischer Auslegung nicht die Bedeutung praktischen Verfassungsrechts zu, sondern bloss die „historisch interessante Mitteilung des praktischen Gedankens, der die Gründer des neuen Bundes bei ihrem Werke geleitet hat.“¹¹⁶

Der BUNDESRAT hatte sich im Zusammenhang mit der Behandlung eines Rekurses gegen das Verbot gemischter Ehen in ähnlichem, einschränkendem Sinne zur Auslegung von Art. 2 BV vernehmen lassen. Es sei auch unter systematischen Gesichtspunkten offensichtlich, dass sich die Kompetenzen des Bundes nur aus speziellen Verfassungsnormen ergeben könnten.

¹¹⁰ Art. 2 BV 1848: „Der Bund hat zum Zweck: Behauptung der Unabhängigkeit des Vaterlandes gegen Aussen, Handhabung von Ruhe und Ordnung in Innern, Schutz der Freiheit und der Rechte der Eidgenossen und Beförderung ihrer gemeinsamen Wohlfahrt.“

¹¹¹ BURCKHARDT, Kommentar BV, S. 9; JEAN-FRANÇOIS AUBERT, in: Kommentar BV 1874, Art. 2 (1986), Rz. 1.

¹¹² Art. 2 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (vom 29. Mai 1874), AS 1, S. 1 – 37, ausserdem abgedruckt bei ALFRED KÖLZ, Quellenbuch zur neueren schweizerischen Verfassungsgeschichte. Von 1848 bis in die Gegenwart, Bern 1996, S. 151 – 186 sowie <http://www.verfassungen.de/ch/verf74-i.htm> (zuletzt besucht am 1. Mai 2009), nachfolgend „BV 1874“.

¹¹³ Zur BV 1874 vgl. AUBERT, in: Kommentar BV 1874, Art. 2 (1986), Rz. 21 – 27.

¹¹⁴ Aus jüngerer Zeit BGE 117 Ia 202 (E.4b S. 212).

¹¹⁵ DUBS, Öffentliches Recht Bd. II, S. 188; gleicher Ansicht ZACCARIA GIACOMETTI, Verfassungsrecht und Verfassungspraxis in der schweizerischen Eidgenossenschaft (Das autoritäre Bundesstaatsrecht), in: Rechts- und staatswissenschaftliche Fakultät der Universität Zürich (Hrsg.), Festgabe Fritz Fleiner zum siebenzigsten Geburtstag, Zürich 1937, S. 45 – 84 (S. 60f.).

¹¹⁶ BURCKHARDT, Kommentar BV, S. 11; so auch die h.L.; vgl. etwa FLEINER/GIACOMETTI, Bundesstaatsrecht, S. 74 oder AUBERT, in: Kommentar BV 1874, Art. 2 (1986), Rz. 21 – 27 (m.w.H.).

„Wenn der Art. 2 den allgemeinen und absoluten Sinn hätte, die Bundesbehörden dürfen sich in alles mischen, was jenem Zwecke entgegenstehe, so hätte man füglich den allgemeinen Theil der Bundesverfassung schliessen können mit dem Art. 2, statt mit unendlicher Schwierigkeit alle Kompetenzen zwischen Bund und Kantonen zu bestimmen und alle Gegenstände speziell zu bezeichnen, welche in den Bereich der Bundesgesetzgebung gezogen werden dürfen. Es muss also jedermann klar sein, dass die in Art. 2 ausgesprochene Zweckbestimmung die nothwendige Beschränkung in sich trägt soweit dieser Zweck durch die speziell bezeichneten Befugnisse des Bundes erreicht werden könne. Schon der Art. 3 muss jeden Zweifel hierüber beseitigen, denn er stünde in unauf löslichem Widerspruch mit dem Art. 2 (...).“¹¹⁷

Die vorgebrachten Argumente (Dubs, Burckhardt, der Bundesrat im Jahre 1850) und die noch heute herrschende Lehre¹¹⁸ verdienen Zustimmung. Ob BV 1848, 1874 oder 1999: Der Zweckartikel der Bundesverfassung (jeweils in Art. 2) ist als Programmnorm zu verstehen. Er bleibt derart offen formuliert und weit gefasst, dass er als Norm zur Begründung von Verbandskompetenzen in einem Rechtsstaat nicht in Frage kommt. Letztlich könnte überhaupt jede zentralstaatlich wahrgenommene Aufgabe auf die Ziele der Wahrung der inneren Sicherheit, die Behauptung der Unabhängigkeit des Landes, den Schutz der Rechte und Freiheiten der Bürgerinnen und Bürger oder die gemeinsame Wohlfahrt zurückgeführt werden. Auch geriete die Systematik der Bundesverfassung aus allen Fugen, sollten mit Hinweis auf den Zweckartikel Bundeskompetenzen begründet werden können. Eine Kompetenzaufteilung zwischen Bund und Kantonen erübrigte sich damit von vornherein, das Strukturmerkmal des Föderalismus könnte bis zur Unkenntlichkeit ausgehöhlt werden; – es verkäme zur leeren Phrase¹¹⁹.

Trotzdem ist Art. 2 BV teilweise als – verfassungsrechtlich unzulässiger – Ausweg verstanden worden, um dem Bund Kompetenzen einzuräumen, welche mit anderen, speziellen Verfassungsbestimmungen nicht hätten begründet werden können¹²⁰. Das Parlament hat sich teilweise dagegen gewehrt, teilweise ist es aber auch der „Not seiner Zeit“ gefolgt¹²¹.

Kurzum: Obwohl die innere Sicherheit als Staatszweck in Art. 2 BV seit 1848 prominente Erwähnung findet, taugt der Zweckartikel nicht zur Begründung oder Ausweitung von Bundeskompetenzen. Die Anrufung dieses Artikels im Zusammenhang mit Verbandskompetenzen war juristisch fraglich. Sie manifestiert vielmehr das *Fehlen* einer tauglichen verfassungsrechtlichen Grundlage.

¹¹⁷ BRB in der Rekursache verschiedener Angehöriger des Kt. Schwyz, das Verbot gemischter Ehen betreffend, BBL 1850 I, S. 261 – 276 (S. 268f.).

¹¹⁸ Vgl. oben, Anm. 116, sowie FLEINER/GIACOMETTI, Bundesstaatsrecht, S. 74. Zum geltenden Zweckartikel der BV 1999 vgl. RENÉ RHINOW, Grundzüge des Schweizerischen Verfassungsrechts, Basel 2003, Rz. 648; BERNHARD EHRENZELLER, in: St. Galler Kommentar, Art. 2, Rz. 5 – 9 oder HÄFELIN/HALLER/KELLER, Bundesstaatsrecht, Rz. 1076.

¹¹⁹ BERNHARD EHRENZELLER, in: St. Galler Kommentar, Art. 2, Rz. 10f. betont, dass dem Zweckartikel auch in der Gegenwart keine Handlungskompetenzen, Gesetzgebungsaufträge oder verfassungsmässige Rechte entnommen werden können; er hält aber fest, dass Art. 2 BV 1999 als Auslegungshilfe und zur Konkretisierung offener Verfassungsnormen in Rechtsetzung und Rechtsanwendung herangezogen werden könne.

¹²⁰ Vgl. die Beispiele und Kritik bei BURCKHARDT, Kommentar BV, S. 11f. sowie GIACOMETTI, Verfassungsrecht und Verfassungspraxis (FG Fleiner [70]), S. 45 – 84 (S. 60f., m.w.H.).

¹²¹ Siehe insbesondere zum Sprengstoffgesetz von 1894 hinten, S. 169ff. und zu den ausserordentlichen Vollmachten während des Ersten Weltkrieges S. 211f.

2.1.2. Innere und äussere Sicherheit

Die aktuellen Berichte zur Schweizer Sicherheitspolitik betonen übereinstimmend, dass innere und äussere Sicherheit immer stärker miteinander verwoben wären und sich kaum mehr sinnvoll trennen liessen¹²². Je nach Ausgestaltung eines Bundesstaates können die Auswirkungen einer Zusammenfassung der beiden Begriffe zur „Sicherheit“ des Landes starke Auswirkungen auf die innerstaatliche Kompetenzaufteilung zeitigen.

Die Verfassungen und Bundesverträge zwischen 1798 und 1848 haben einen jeweils eigenständigen Umgang mit dem Begriffspaar der inneren und äusseren Sicherheit gepflegt. Je zentralistischer der Staat, desto weniger Bedeutung musste der Unterscheidung zugemessen werden. Demgegenüber wurde eine begriffliche Trennung in einem Bundesstaat eidgenössischer Prägung zentral, weil eine grundsätzliche Trennung der Verbandskompetenzen damit einherging.

2.1.2.1. Verfassungsgeschichtliche Entwicklung

Während der kurzen, stark zentralistisch geprägten Phase der Helvetik wurden innere und äussere Sicherheit verfassungsrechtlich nicht getrennt und in den Aufgabenbereich des Préfet national (Statthalter des Direktoriums) gestellt:

*«Il veille à la sûreté intérieure, exerce le droit d'appréhension et dispose de la force armée, sans pouvoir la commander lui-même.»*¹²³

Der Verfassungsentwurf von Malmaison¹²⁴ hätte der „*organisation centrale*“ der „*République helvétique*“ noch weit reichende polizeiliche Kompetenzen und Mittel überlassen, trat jedoch nie in Kraft¹²⁵.

Die Mediationsakte 1803 ging offenbar vor einer Trennung zwischen innerer Sicherheit und Landesverteidigung aus¹²⁶, jedenfalls behandelte sie beide Gebiete separat und stellte keine Beziehungen zwischen ihnen her.

Dagegen fasste der Bundesvertrag 1815 die Fälle „*äusserer oder innerer Gefahr*“ in § 4 zusammen¹²⁷. Dabei wurde aber der Schutz der äusseren Sicherheit jenem der inneren Sicherheit weitgehend angeglichen. Es ging im Wesentlichen um den Eintritt von Bündnisfällen zwischen den Kantonen, unabhängig von der Herkunft einer jeweiligen Gefährdung.

Der Pacte Rossi 1832 trennte innere und äussere Sicherheit zwar begrifflich voneinander¹²⁸, die jeweiligen Verfahren zu ihrem Schutz ähnelten einander aber stark¹²⁹. Der

¹²² Dazu hinten, S. 394ff.

¹²³ Art. 96 der Helvetischen Verfassung (1798).

¹²⁴ Verfassungsentwurf von Malmaison (vom 30. Mai 1801), abgedruckt bei KÖLZ, Quellenbuch Bd. I, S. 152 – 158 oder <http://www.verfassungen.de/ch/verf01-i.htm> (zuletzt besucht am 1. Mai 2009).

¹²⁵ Art. 4f. des Verfassungsentwurfs von Malmaison.

¹²⁶ Art. 20 (*révolte dans l'intérieur d'un canton*), Art. 31 (*déclarations de guerre*), Art. 34 (*toutes les mesures nécessaires pour la sûreté de la Suisse*) des Acte fédéral, abgedruckt bei KÖLZ, Quellenbuch Bd. I, S. 159 – 192.

¹²⁷ § 4 Bundesvertrag 1815.

¹²⁸ Art. 51 und Art. 81 lit. a (äussere Sicherheit), Art. 52 lit. m und Art. 83 lit. a (innere Sicherheit), abgedruckt bei KÖLZ, Quellenbuch I, S. 348 – 368.

¹²⁹ Art. 10 Abs. 1 (äussere Sicherheit) und Abs. 2 (innere Sicherheit) des Pacte Rossi 1833.

zweite Entwurf von 1833 sah bezüglich der Pflichten der Tagsatzung für die Gewährleistung der äusseren und inneren Sicherheit allerdings je zwei eigene Artikel¹³⁰ und besondere Verfahren vor¹³¹.

2.1.2.2. Unterscheidung äussere und innere Sicherheit in der BV 1848

Die Bundesverfassung von 1848 nahm jene systematische Trennung zwischen äusserer (Art. 8, 74 Ziff. 6, 90 Ziff. 8 und 9 BV) und innerer Sicherheit (Art. 16 BV, 74 Ziff. 7, 90 Ziff. 10 BV) vor, welche 1874 inhaltlich unverändert beibehalten blieb¹³².

Mit der begrifflichen und systematischen Trennung zwischen äusserer und innerer Sicherheit trugen die Bundesverfassungen sowohl der kantonalen Polizeihochheit und der alleinigen Zuständigkeit des Bundes zur Aufrechterhaltung der äusseren Sicherheit Rechnung.

Einen Brückenschlag zwischen innerer und äusserer Sicherheit konnte auch in Art. 15 BV 1848 nicht vermutet werden:

*„Wenn einem Kantone vom Auslande plötzlich Gefahr droht, so ist die Regierung des bedrohten Kantons verpflichtet, andere Kantone zur Hülfe zu mahnen, unter gleichzeitiger Anzeige an die Bundesbehörde und unvorgreiflich den spätern Verfügungen dieser letztern. Die gemahnten Kantone sind zum Zuzuge verpflichtet. Die Kosten trägt die Eidgenossenschaft.“*¹³³

In Art. 15 ging es zwar um die Beistandspflicht zwischen den Kantonen bei plötzlicher Gefahr durch das Ausland. Eine falsche Gewichtung und Interpretation dieser Norm hätte die Bundeskompetenz zur Aufrechterhaltung der äusseren Sicherheit aber zu stark reduziert¹³⁴.

In der Lehre wurde die Bedeutung von Art. 15 denn auch zu Recht stark relativiert¹³⁵. Er stand im Widerspruch zur alleinigen Zuständigkeit des Bundes zur Aussen- und Neutralitätsschutzpolitik. Im Rahmen der gescheiterten Totalrevision der BV von 1872 wollte der Nationalrat den Artikel wegen seiner Antiquiertheit zwar streichen, gab aber das Vorhaben nach einem gegenteiligen Beschluss des Ständerates wieder auf¹³⁶. So blieb der eigentlich systemwidrige¹³⁷, bis zuletzt bedeutungslose Art. 15 (BV 1848 und 1874) bis ins Jahr 2000 bestehen¹³⁸.

¹³⁰ Art. 46 und 47 lit. k) des Pacte Rossi 1833.

¹³¹ Art. 76 und 77 des Pacte Rossi 1833.

¹³² GUSTAV VOGT, Zur Tessiner Frage, Schweizer Zeitfragen, Heft 18, Zürich 1889, S. 28.

¹³³ Art. 15 BV 1848.

¹³⁴ BURCKHARDT, Kommentar BV, S. 114.

¹³⁵ Schon BLUMER, Bundesstaatsrecht Bd. I, S. 169, zweifelte an der praktischen Bedeutung des Artikels: „Man sieht es dem Art. 15 sofort an, dass sein Inhalt aus einer Zeit datiert, wo es dem Bunde noch an einer, mit den nöthigen Vollmachten ausgerüsteten Centralgewalt fehlte (...)“. DUBS, Öffentliches Recht Bd. II, S. 173 ging immerhin von einer „subsidiären Kompetenz“ der Kantone aus (m.H. auf die Kostentragungspflicht des Bundes).

¹³⁶ BURCKHARDT, Kommentar BV, S. 114.

¹³⁷ Da Art. 15 BV 1848 den Bund in einem zentralen Punkt (der Gewährleistung der staatlichen Souveränität nach aussen) in Frage stellte, wäre es wohl stimmig gewesen, ihn zu streichen. Dass diese Norm schliesslich sogar zwei Weltkriege überdauern konnte, ist kaum verständlich und zeugt von einer teilweise ungesunden Starrheit des geschriebenen Verfassungsrechts.

¹³⁸ In der Botschaft über eine neue Bundesverfassung (vom 20. November 1996), BBl. 1997 I, S. 1 – 587 (S. 239), nachfolgend „Botschaft VE 96“ (Seitenzahlen jeweils zitiert nach BBl), betrachtet der Bundesrat den Artikel für obsolet; die Umschreibung der Armee als Bundesarmee sei grundsätzlich ausreichend. Vgl. Art. 58 Abs. 3 BV 1999.

Als nachgelagerte Bestimmung zu den Art. 8 (Krieg und Frieden), 38 (Pulverregal), 74 Ziff. 6 (Zuständigkeit des Parlaments für Massnahmen zur Wahrung der äusseren Sicherheit) und 89 Ziff. 9 BV 1848 (Wahrung der äusseren Sicherheit durch den Bundesrat) verstanden, relativiert sich die Bedeutung von Art. 15 BV 1848 - wenn überhaupt - doch wieder auf eine ziemlich konsequent umgesetzte systematische Trennung von äusserer und innerer Sicherheit in der Bundesverfassung.

Die begriffliche Trennung verschonte die Behörden vorerst vor einer materiellen Abgrenzung zwischen den Gebieten der äusseren und der inneren Sicherheit.

Die verfassungsmässig stipulierte grundsätzliche Trennung zweier verschiedener Sicherheitsbegriffe je nach Herkunft einer Gefährdung liess sich schon bald nicht immer eindeutig aufrecht erhalten. Als sich etwa während des Ersten Weltkrieges die Zusammenhänge zwischen äusserer und innerer Bedrohung virulent manifestierten, waren Kompetenzkonflikte zwischen Bund und Kantonen eine logische Folge. Anstatt zur Bewältigung von Krisen beizutragen, wurden Auseinandersetzungen durch eine unklare Abgrenzung der Zuständigkeiten zusätzlich verschärft¹³⁹.

2.1.3. Die Gewährleistung der Kantonsverfassungen

Mit den Gewährleistungen des Art. 5 BV 1848 verpflichtete sich der Bund unter anderem zum Schutze des Gebiets sowie der verfassungsmässigen Ordnung der Kantone:

„Der Bund gewährleistet den Kantonen ihr Gebiet, ihre Souveränität inner(halb) den Schranken des Artikels 3, ihre Verfassungen, die Freiheit, die Rechte des Volkes und die verfassungsmässigen Rechte der Bürger gleich den Rechten und Befugnissen, welche das Volk den Behörden übertragen hat.“

Auch Art. 5 BV 1848 hatte seinen Ursprung in der Mediationsakte 1803¹⁴⁰; er blieb in Wortlaut und systematischer Stellung bis zur Verfassungsrevision 1999 bestehen¹⁴¹.

Der Gewährleistungsartikel schützte die Kantone einerseits vor Eingriffen durch den Bund und vor Übergriffen durch andere Kantone¹⁴². Andererseits verpflichtete er den Bund, die Institutionen¹⁴³ und Rechtsordnungen der Kantone zu verteidigen¹⁴⁴, - sogar vor widerrechtlichen Handlungen durch die kantonseigene Bevölkerung¹⁴⁵. Art. 5 BV bezweckte die Bewahrung der Stabilität in den eidgenössischen Gliedstaaten¹⁴⁶.

Die explizite Nennung der „*Freiheit*“, der „*Rechte des Volkes und die verfassungsmässigen Rechte der Bürger*“ sowie der „*Rechte und Befugnisse(), welche das Volk den Behörden übertragen hat*“, war bewusst erfolgt, damit sich eine Gewährleistung nicht bloss auf die formelle Verfassung, sondern letztlich auch der Volkssouveränität erstrecken konnte¹⁴⁷.

Während Art. 5 mit anderen Worten den Bund dazu verpflichtete für die „*Durchführbar-*

¹³⁹ Dazu hinten, S. 206ff.

¹⁴⁰ BURCKHARDT, Kommentar BV, S. 57 - 59. Anders offenbar REMO CEREGHETTI, Die Überprüfung der Kantonsverfassungen durch die Bundesversammlung und das Bundesgericht, Diss. Zürich 1956, S. 46, welcher auf den Bundesvertrag 1815 verweist.

¹⁴¹ Art. 5 BV 1874.

¹⁴² BLAISE KNAPP, in: Kommentar BV 1874, Art. 5 (1986), Rz. 2f.

¹⁴³ AUBERT, Bundesstaatsrecht Bd. I, Rz. 568 spricht sogar von der „*Gesamtheit ihrer (der Kantone) Einrichtungen*“.

¹⁴⁴ WALTER GNEHM, Das eidgenössische Interventionsrecht, Diss. Zürich 1912, S. 4.

¹⁴⁵ KNAPP, in: Kommentar BV 1874, Art. 5 (1986), Rz. 4.

¹⁴⁶ KNAPP, in: Kommentar BV 1874, Art. 5 (1986), Rz. 12.

¹⁴⁷ KAISER, Staatsrecht Bd. III, S. 120.

keit¹⁴⁸ der gewährleisteten Kantonsverfassungen einzustehen, verpflichtete Art. 6 BV 1848¹⁴⁹ nur die Kantone¹⁵⁰: Diese hatten die Revisionen ihrer kantonalen Verfassungen seit 1848 vom Bund, respektive von der Bundesversammlung¹⁵¹, gewährleisten zu lassen¹⁵²:

„Die Kantone sind verpflichtet, für ihre Verfassungen die Gewährleistung des Bundes nachzusehen. Der Bund übernimmt diese Gewährleistung insofern:

a. sie nichts den Vorschriften der Bundesverfassung Zuwiderlaufendes enthalten;

b. sie die Ausübung der politischen Rechte nach republikanischen – repräsentativen oder demokratischen – Formen sichern;

c. sie vom Volke angenommen worden sind und revidiert werden können, wenn die absolute Mehrheit der Bürger es verlangt.“

Ein Gewährleistungsverfahren wurde anlässlich der jeweiligen kantonalen Verfassungsrevisionen durchgeführt¹⁵³. Dadurch hatten bis in die 1860er Jahre sämtliche Kantonsverfassungen das Gewährleistungsverfahren durchlaufen¹⁵⁴.

Die Nicht-Gewährleistung – verstanden als Aufsichtsinstrument des Bundes gegenüber den Kantonen – hemmte jedoch nicht das Inkrafttreten einer revidierten Kantonsverfassung¹⁵⁵. Vielmehr erlangten jene Teile einer Kantonsverfassung, welche die minimalen Anforderungen von Art. 6 nicht erfüllten – und damit gegen das Bundesrecht irgendeiner Stufe verstießen¹⁵⁶ – faktisch keine Verbindlichkeit¹⁵⁷. Sie waren aufzuheben, abzuändern oder einfach nicht anzuwenden¹⁵⁸.

In seiner Bedeutung als Verankerung der Volkssouveränität in den Kantonen sowie als minimale Richtlinie für die Ausgestaltung eines republikanisch-demokratischen Staatswesens in den Kantonen wird auch die Bezeichnung als „Homogenitätsartikel“ verwendet¹⁵⁹.

¹⁴⁸ WERNER GUT, Die Gewährleistung der Kantonsverfassungen durch den Bund, Diss. Zürich 1928, S. 24.

¹⁴⁹ Art. 6 BV 1848 unterschied sich nur minimal von Art. 6 BV 1874: Ersterer verwendete unter lit. b zwei Gedankenstriche, Letzterer stattdessen Klammern.

¹⁵⁰ GUT, Gewährleistung der Kantonsverfassungen, S. 24.

¹⁵¹ Art. 6 i.V.m. Art. 74 Ziff. 7 BV 1848, respektive Art. 6 i.V.m. Art. 85 Ziff. 7 BV 1874.

Zum Verfahren unter der BV 1874 sei verwiesen auf GUT, Gewährleistung der Kantonsverfassungen, S. 30f. Zur diesbezüglichen Rolle des Bundesgerichts vgl. GUT, *a.a.O.*, S. 32 (m.w.H.) sowie eingehend CEREGHETTI, Überprüfung der Kantonsverfassungen, S. 124 – 139.

¹⁵² KÖLZ, Verfassungsgeschichte Bd. I, S. 576f.; AUBERT, Bundesstaatsrecht Bd. I, Rz. 567; REINHOLD HOTZ, Probleme bei der eidgenössischen Gewährleistung kantonalen Verfassungen, ZBI 1982, S. 193 – 205 (S. 195).

¹⁵³ So fand 1848 insbesondere keine Überprüfung der damals geltenden Kantonsverfassungen auf ihre Übereinstimmung mit den Minimalanforderungen von Art. 6 BV statt. Vgl. dazu BURCKHARDT, Kommentar BV, S. 63f. (m.w.H.); GUT, Gewährleistung der Kantonsverfassungen, S. 30 (m.w.H.). Siehe aber auch Art. 4 Ü-Best BV 1848.

¹⁵⁴ Vgl. DUBS, Die Schweizerische Demokratie in ihrer Fortentwicklung, S. 7.

¹⁵⁵ Zur Unzweckmässigkeit einer Suspensivwirkung vgl. GUT, Gewährleistung der Kantonsverfassungen, S. 28f. (m.w.H.).

¹⁵⁶ Art. 4 ÜBest BV 1848; Art. 2 ÜBest BV 1874. Vgl. auch SCHOLLENBERGER, Geschichte und System, S. 143.

¹⁵⁷ Vgl. dazu BURCKHARDT, Kommentar BV, S. 69f. (m.w.H.); CEREGHETTI, Überprüfung der Kantonsverfassungen, S. 79f. Aus der neueren Literatur zu Art. 51 BV 1999 etwa ALEXANDER RUCH, in: St. Galler Kommentar, Art. 51, Rz. 18.

¹⁵⁸ BURCKHARDT, Kommentar BV, S. 70. Aus der neueren Literatur zu Art. 51 BV 1999 etwa ALEXANDER RUCH, in: St. Galler Kommentar, Art. 51 I, Rz. 18.

¹⁵⁹ BRÜHL-MOSER, Staatsleitung, S. 460f., m.H. auf die in der Tagsatzung dazu vorgebrachten Argumente. Zur

Die Gewährleistungsartikel der BV 1848 äusserten sich – isoliert betrachtet – nicht zu den Verfahren oder den zu verwendenden Prinzipien oder Mitteln zum Schutze oder zur Wiederherstellung der inneren Ordnung in den Kantonen. Umgekehrt nahm jedoch der Interventionsartikel (Art. 16 Abs. 3 BV 1848) explizit Bezug auf die Respektierung der in Art. 5 gewährleisteten Garantien. Mit diesem Zusammenhang schien die Bundesverfassung die Bundesintervention und die Bundesexekution als äusserstes Mittel zum Schutz der verfassungsmässigen Ordnung in den Kantonen vorzusehen.

2.1.4. Der Grundsatz der kantonalen Polizeihohheit

Der Bundesverfassung von 1848 liess sich keine *Verbandskompetenz*¹⁶⁰ entnehmen, wonach der Bund *grundsätzlich* für die Aufrechterhaltung der inneren Ordnung zuständig gewesen wäre¹⁶¹. Der Bund verfügte nach 1848 auch über keine kriminal- oder sicherheitspolizeilichen Mittel, mit welchen er solche Aufgaben hätte wahrnehmen können¹⁶². Umgekehrt wies die Bundesverfassung den Kantonen die Polizeihohheit weder explizit zu, noch umschrieb sie eine solche ausdrücklich. Aus den allgemeinen Methoden zur Bestimmung der Bundeskompetenzen folgte, dass zu den bei den Kantonen verbliebenen Staatsaufgaben insbesondere auch die allgemeinen (sicherheits-) polizeilichen Aufgaben gehörten (und gehören)¹⁶³.

Die BV 1848 befasste sich mit anderen Worten nicht direkt mit der kantonalen Polizeihohheit, begründete sie somit auch nicht selber, sondern setzte sie in den relevanten Bestimmungen ganz einfach voraus; – dies kam besonders bei der Ausgestaltung der Bundesintervention belegt zur Wiederherstellung von Ruhe und Ordnung zum Ausdruck¹⁶⁴.

Die allgemeinen polizeilichen Kompetenzen der Kantone stellten ein markantes Element des föderalen Staatsaufbaus und der kantonalen Staatlichkeit dar. Der sicherheitspolizeiliche Bereich bildete – die Staatsmacht auch physisch repräsentierend und ein wichtiges Instrument zur Durchsetzung des Rechts darstellend – einen besonderen einschneidenden Teil hoheitlichen Handelns und Eingreifens in die private Sphäre der Einwohnerinnen und Einwohner.

Auch in älteren Kantonsverfassungen wurde die kantonale „Polizeihohheit“ teilweise stillschweigend vorausgesetzt¹⁶⁵. Die Ende des 20. oder zu Beginn des 21. Jahrhunderts total revidierten (und von der Bundesversammlung gewährleisteteten) Kantonsverfassungen er-

Bedeutung der „Homogenitätsklausel“ vgl. insbesondere auch HÄFELIN/HALLER/KELLER, Bundesstaatsrecht, Rz. 1010 sowie Rz. 1015 – 1019.

¹⁶⁰ Zu den *Organkompetenzen* des Bundesrates und der Bundesversammlung siehe hinten, S. 53ff.

¹⁶¹ Zur eidgenössischen Intervention als Ausnahme siehe sogleich, S. 30ff.

¹⁶² Zur späteren Schaffung der Bundespolizei siehe hinten, S. 166ff.

¹⁶³ Aus der bis heute herrschenden Lehre vgl. insbesondere BLUMER/MOREL, Bundesstaatsrecht Bd. I, S. 14; LUDWIG RUDOLF VON SALIS, Schweizerisches Bundesrecht, Band IV, 2. Auflage, Bern 1903, Rz. 1942; BURCKHARDT, Kommentar BV, S. 126; FLEINER/GIACOMETTI, Bundesstaatsrecht, S. 148f.; EICHENBERGER, Innerer Frieden, ZBl 1977, S. 433 – 451 (S. 445); SALADIN, Bund und Kantone, ZSR 1984 II, S. 431 – 590 (S. 482f.); REINHARD, Allgemeines Polizeirecht, S. 40; BEAT SCHELBERT, Die rechtliche Bewältigung ausserordentlicher Lagen im Bund, Diss. Bern 1986, S. 173.

¹⁶⁴ Siehe sogleich, S. 30ff.

¹⁶⁵ REINHARD, Allgemeines Polizeirecht, S. 40.

wählen ausdrücklich den Schutz der inneren Sicherheit als kantonale Staatsaufgabe (teilweise unter Einbezug der Gemeinden)¹⁶⁶.

Die kantonale Polizeihoheit bildete somit auch eine spezielle Ausprägung des allgemeinen Strukturprinzips Föderalismus und war entsprechend in die Verfassungsauslegung mit einzubeziehen.

2.1.5. Ausnahmsweise Zuständigkeit des Bundes

Trotz betont bedeutsamer Rolle der Kantone innerhalb des Bundes und trotz kantonaler Polizeihoheit enthielt die Bundesverfassung Ausnahmen, nach welchen dem Bund in Bereichen der inneren Sicherheit ausnahmsweise Kompetenzen – meist subsidiär¹⁶⁷ – zufielen¹⁶⁸. Vor allem bei schweren oder ausserordentlichen Störungen der staatlichen Hoheit von aussen oder innen (eigentliche Notlagen) wurden dem Bund Zuständigkeiten zugestanden¹⁶⁹.

Die wichtigste war die eidgenössische Intervention nach Art. 16 BV 1848, welche den eigentlichen Dreh- und Angelpunkt für die Zuständigkeiten des Bundes (und deren Ausübung) im Bereich der inneren Sicherheit bildete. Anders als Art. 2 verfügte Art. 16 BV über die notwendige Bestimmtheit zur Begründung von Bundeskompetenzen. Die eidgenössische Intervention knüpfte an mehrere, jeweils unterschiedliche Interventionsgründe darstellende Voraussetzungen¹⁷⁰. Innerhalb des Rahmens von Art. 16 BV fand auch der praktisch wichtigste Fall des Beistands innerhalb des Bundesstaates statt¹⁷¹.

Von der Mitte des 19. Jahrhunderts bis in die 1930er Jahre genoss die eidgenössische Intervention eine grosse praktische Bedeutung¹⁷². Erst nach einem tragischen Ereignis in Genf 1932¹⁷³ zeichnete sich eine grundsätzliche Abkehr von der Praxis eines subsidiären Eingreifens des Bundes (mit der Armee als seinem einzigen tatsächlichen Machtmittel) zum Schutz der inneren Sicherheit ab.

¹⁶⁶ Art. 100 KV/ZH (SR 131.211); Art. 37 KV/BE (SR 131.212); Art. 97 Abs. 2 lit. b (Zuständigkeit des Regierungsrates) sowie Art. 111 Abs. 3 lit. b (Zuständigkeit der Gemeinderäte) KV/UR (SR 131.214); Art. 25 KV/GL (SR 131.217); Art. 76 KV/FR (SR 131.219); Art. 92 KV/SO (SR 131.221); § 24 Abs. 1 KV/BS (SR 131.222.1); § 92 KV/BL (SR 131.222.2); Art. 80 KV/SH (SR 131.223); Art. 28 Abs. 1 KV/AR (SR 131.224.1); Art. 22 (Staatsziel) KV/SG (SR 131.225); § 27 KV/AG (SR 131.227); § 64 KV/TU (SR 131.228); Art. 70 lit. G (Kompetenzen des Regierungsrates) KV/TI (SR 131.229); Art. 44 KV/VD (SR 131.231); Art. 5 Abs. 1 lit. b KV/NE (SR 131.233); Art. 54 KV/JU (SR 131.235).

¹⁶⁷ Zur – subsidiären – bewaffneten eidgenössischen Intervention zwecks Wiederherstellung der inneren Sicherheit in einem Kanton siehe sogleich, S. 31ff., zur bewaffneten eidgenössischen Intervention wegen Bedrohung des Landes siehe S. 42f.

¹⁶⁸ Grundsätzlich FLEINER/GIACOMETTI, Bundesstaatsrecht, S. 148f.

¹⁶⁹ Ein Äquivalent zu Art. 57 BV 1999 (Abs. 1: „Bund und Kantone sorgen im Rahmen ihrer Zuständigkeiten für die Sicherheit des Landes und den Schutz der Bevölkerung.“ Abs. 2: „Sie koordinieren ihre Anstrengungen im Bereich der inneren Sicherheit“) kannten weder die BV 1848 noch jene von 1874.

¹⁷⁰ Eine Annäherung an die Verfassungsbestimmung erschwerte sich durch unbestimmte Rechtsbegriffe, mögliche Überlagerungen und – dadurch – Beurteilungs- und Ermessensspielräume.

¹⁷¹ Ein besonderes Problem stellte die Ablehnung der Bundeshilfe durch einen gefährdeten Kanton dar. Siehe dazu sogleich, S. 35ff. sowie hinten (bewaffnete Bundesintervention im Kanton Tessin), S. 139ff.

¹⁷² Siehe hinten, S. 97ff. sowie S. 134ff.

¹⁷³ Dazu hinten, S. 261f.

2.1.6. Die Bundesintervention

In den häufigsten Fällen ging es bei der eidgenössischen Intervention um die *Wiederherstellung* (in Abgrenzung zur Aufrechterhaltung) der inneren Ordnung in einem oder mehreren Kantonen durch den Bund; – konkret durch den Einsatz eidgenössischer Kommissäre mit oder ohne Bundestruppen.

Den historischen Hintergrund der Interventionsnormen bildeten die zahlreichen Umstürze und Umsturzversuche in den turbulenten 1830er Jahren (Regenerationszeit)¹⁷⁴. Der Ausdruck „Putsch“ hat während jener Zeit Eingang in die deutsche Schriftsprache gefunden.

Der Zweck des Art. 16 BV 1848 lag allgemein im Schutz der vom Bund gewährleisteten verfassungsmässigen Ordnung und Rechtsgüter¹⁷⁵, speziell im Schutz der Rechte der *kantonalen* Behörden oder des Volkes¹⁷⁶. Eine Intervention konnte aber auch bei einer Gefährdung des *Bundes* selber, beispielsweise durch eine *anhaltende* Störung der inneren Sicherheit in einem Kanton, zulässig sein¹⁷⁷.

Der föderale Staatsaufbau schränkte die Berechtigung des Bundes zur Intervention ein, indem andere als in der Verfassung genannte Voraussetzungen ein solches Eingreifen *nicht* rechtfertigten¹⁷⁸. Andererseits war der Bund aber zum Schutze der von ihm gewährleisteten verfassungsmässigen Ordnung in den Kantonen *verpflichtet*¹⁷⁹. Da eine Bundesintervention zum Schutz der inneren Sicherheit per se in die Polizeihohheit der Kantone eingriff, bildete sie eine *Ausnahme* und liess sich nur durch subsidiäre Anwendung rechtfertigen¹⁸⁰. Trotzdem verankerte Art. 16 BV damit *nicht* die kantonale Polizeihohheit; eine solche lag dem Artikel vielmehr als Voraussetzung zu Grunde.

Art. 16 BV 1848 wies eine relativ komplexe grammatikalische Struktur auf:

„Bei gestörter Ordnung im Innern, oder wenn von einem andern Kantone Gefahr droht, hat die Regierung des bedrohten Kantons dem Bundesrathe sogleich Kenntnis 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.“

¹⁷⁴ BLUMER/MOREL, Bundesstaatsrecht Bd. I, S. 274; PAUL E. MARTIN, Vom Wienerkongress bis zum Weltkrieg, in: Feldmann/Wirz (Hrsg.), Schweizer Kriegsgeschichte, Heft 12, Bern 1923, S. 73 – 160 (S. 73) meinte zu den Motiven (auch) von Art. 16 BV (1848), die Tagsatzung „(...) wollte auf verfassungsmässigem Wege der Wiederkehr eines Bürgerkrieges vorbeugen.“

¹⁷⁵ GNEHM, Interventionsrecht, S. 4.

¹⁷⁶ Vgl. BLUMER, Bundesstaatsrecht Bd. I, S. 195.

¹⁷⁷ FLEINER/GIACOMETTI, Bundesstaatsrecht, S. 149; WALTHER BURCKHARDT, Schweizerisches Bundesrecht, Erster Band, Frauenfeld 1930, Rz. 312.

¹⁷⁸ KAISER, Staatsrecht Bd. III, S. 124, wies zu Recht darauf hin, dass die politische Entwicklung in den Kantonen nicht ohne Not behindert werden dürfe.

¹⁷⁹ KAISER, Staatsrecht Bd. III, S. 121; FLEINER/GIACOMETTI, Bundesstaatsrecht, S. 149. BLUMER/MOREL, Bundesstaatsrecht Bd. I, S. 274, wiesen darauf hin, dass der Bund auch darum zur Aufrechterhaltung von Ruhe und Ordnung im Innern zuständig sei, weil er die verfassungsmässigen Rechte des Volkes gegenüber den kantonalen Behörden umfassend schütze und die nötigen Verfahren für einen demokratischen Wandel garantiere.

¹⁸⁰ GNEHM, Interventionsrecht, S. 20; KAISER, Staatsrecht Bd. III, S. 121 („Umkehrung [...] der bestehenden staatsrechtlichen Ordnung“); DUBS, Öffentliches Recht Bd. II, S. 199; BURCKHARDT, Bundesrecht Bd. I, Rz. 312.

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 der eidgenössischen 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.“

Nach dem Wortlaut ergab sich eine abschliessende Unterscheidung zwischen drei Fällen:

- gestörte Ordnung im Innern eines Kantons (Abs. 1, erster Satzteil);
- Bedrohung eines Kantons durch einen anderen Kanton (Abs. 1, eingeschobener Satzteil);
- Gefährdung der Sicherheit der Schweiz als ganzer von innen heraus (Abs. 2).

2.1.6.1. Bedrohung eines Kantons

2.1.6.1.1. Gestörte Ordnung im Innern eines Kantons

Bei der „gestörten Ordnung im Innern“ handelte es sich um einen unbestimmten Rechtsbegriff¹⁸¹. Die genauen Gründe für die Störung der inneren Ordnung fanden im Verfassungstext zwar keine explizite Erwähnung. Der den Bund verpflichtende Hinweis auf den Gewährleistungsartikel (Art. 5 BV 1848) liess jedoch vermuten, dass es sich bei der Störung der inneren Sicherheit der Kantone nicht um gewöhnliche – sog. „gemeine“ – Verbrechen handeln konnte, sondern um eine Form der Gewaltanwendung, welche die Verfassungsordnung in einem Kanton oder das Funktionieren seiner Behörden bedrohte oder ernsthaft in Frage stellte.

Dies war der Fall bei ausserordentlichen Vorkommnissen, welche einen Kanton in dem Sinne überforderten, dass er Ruhe und Ordnung über eine bestimmte Zeit oder ein grösseres geografisches Gebiet nicht mehr aus eigener Kraft dauerhaft aufrecht zu erhalten vermochte. In Frage kamen insbesondere revolutionäre Zustände oder die faktische Aufhebung der Kantonsverfassung, schwerwiegende Ruhestörungen, Aufruhr, Tumulte oder etwa Unruhen ernsten Charakters¹⁸². Dabei konnte sich die von Gewalt gekennzeichnete Störung der öffentlichen Ordnung direkt gegen eine Kantonsregierung richten oder in Auseinandersetzungen zwischen verschiedenen, sich gegenseitig bekämpfenden Gruppierungen begründet liegen¹⁸³. In Frage kam damit sowohl politisch motivierte Gewalt, welcher kantonale Behörden nicht Herr werden konnten als auch eine generelle Infragestellung des *staatlichen Gewaltmonopols*, wenn die Möglichkeit des Kantons zu erfolgreicher Intervention in räumlicher oder zeitlicher Hinsicht nicht gegeben war.

Dabei ging es weder um ein Eingreifen in den „courant normal“, die Bekämpfung der

¹⁸¹ Die Verwendung eines unbestimmten Rechtsbegriffs konnte an dieser Stelle bedenkenlos erfolgen. Denn – wie sogleich zu zeigen sein wird – die Definitionsmacht verblieb bei den Kantonen. Riefen sie den Bund zu Hilfe, blieben sie aber auch für dessen Kosten haftbar. Die von Art. 16 BV 1848 statuierte Ordnung schuf somit einen Ausgleichsmechanismus, um die Verhältnismässigkeit zu wahren oder – mit anderen Worten – das Einschreiten des Bundes auf wirkliche Notfälle zu beschränken.

¹⁸² Ähnlich GNEHM, Interventionsrecht, S. 20f. Vgl. auch die entsprechenden Bestimmungen des Bundesstrafrechts; dazu hinten, S. 69ff.

¹⁸³ GNEHM, Interventionsrecht, S. 20.

„Alltagskriminalität“, welche die Kantone alleine zu bewältigen hatten¹⁸⁴, noch um präventive Massnahmen. Dazu hätte das bei bewaffnet durchgeführter Intervention einzige Eingriffsmittel des Bundes, die Armee, auch nicht das passende Instrument dargestellt. Ausserdem hatte nach dem Wortlaut von Art. 16 Abs. 1 eine *Störung* der inneren Ordnung bereits vorzuliegen – eine blossе Gefährdung genügte hier nicht. Damit blieb eine präventive Intervention ausgeschlossen, sofern nicht der Bund als solcher bedroht wurde oder sich ein Kanton daran machte, einen anderen zu überfallen.

Wenn hingegen die Störung der öffentlichen Ordnung in einem Kanton von den Kantonsbehörden selber ausging, handelte es sich nicht um eine eidgenössische Intervention, sondern um eine eidgenössische *Exekution* nach Art. 74 Ziff. 8 BV¹⁸⁵ oder allgemein um die Wahrnehmung von Aufsichtspflichten durch den Bund.

2.1.6.1.2. *Bedrohung durch einen anderen Kanton*

Bereits Art. 14¹⁸⁶ BV 1848 verpflichtete die Kantone dazu, bei Konflikten untereinander auf Waffengewalt zu verzichten. Demgegenüber betraf Art. 16 Abs. 1 (eingeschobener Satzteil) BV 1848 die Fälle genereller Störungen der inneren Sicherheit, welche vom Territorium eines anderen Kantons ausgingen¹⁸⁷.

Die Gründe für die Gefährdung eines Kantons durch Handeln oder Unterlassen eines anderen Kantons scheinen ganz bewusst keine Rolle gespielt zu haben, um angesichts der *Schwere der Gefahr* den Spielraum des Bundes nicht von vornherein einzuschränken¹⁸⁸.

Das Abstellen auf die Bedrohung durch einen anderen Kanton trug den Freischarenzügen in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts Rechnung¹⁸⁹. Dieser Tatbestand von Art. 16 BV erlangte im Bundesstaat keine praktische Bedeutung mehr¹⁹⁰. Daher wird darauf nicht weiter eingegangen.

2.1.6.2. Durchführung der Interventionsfälle nach Art. 16 Abs. 1

Bei der Durchführung einer Intervention nach Art. 16 Abs. 1 konnten zwei Varianten unterschieden werden: Eine Intervention durch einen anderen Kanton oder eine Intervention durch den Bund.

2.1.6.2.1. *Hilfe durch einen anderen Kanton*

Bei grösster Dringlichkeit hätte der Interventionsartikel einem Kanton die Möglichkeit eröffnet, statt dem Bund andere Kantone um Hilfe zu ersuchen, welche zu entsprechen-

¹⁸⁴ Die Unterscheidung zwischen „gewöhnlicher“ und „ausserordentlicher Störung“ der inneren Sicherheit erlangte somit zentrale Bedeutung. Erst bei einer Überforderung der Kantone durch ausserordentliche Situationen war der Bund berechtigt, zu Hilfe zu eilen.

¹⁸⁵ Dazu sogleich, S. 44. Zur Abgrenzung insbesondere MAX BRUNNER, Die Bundesexekution, Diss. Zürich 1919, S. 33ff. oder GNEHM, Interventionsrecht, S. 29ff.

¹⁸⁶ Art. 14 BV 1848: „Die Kantone sind verpflichtet, wenn Streitigkeiten unter ihnen vorfallen, sich jeder Selbsthilfe, sowie jeder Bewaffnung zu enthalten und sich der bundesmässigen Entscheidung zu unterziehen.“

¹⁸⁷ GNEHM, Interventionsrecht, S. 22f.

¹⁸⁸ Nach BRUNNER, Bundesexekution, S. 35f., fiel diese Variante des Art. 16 BV 1848 zumindest auch unter den Begriff der Bundesexekution.

¹⁸⁹ BLUMER/MOREL, Bundesstaatsrecht Bd. I, S. 275; SCHOLLENBERGER, Geschichte und System, S. 166.

¹⁹⁰ Zur Entstehungsgeschichte des Artikels vgl. BLUMER, Bundesstaatsrecht Bd. I, S. 194f.; zur Bedeutung der Freischarenzüge in diesem Zusammenhang GNEHM, Interventionsrecht, S. 22f.

der Hilfeleistung verpflichtet gewesen wären. Diese Variante der „eidgenössischen“ Intervention zielte auf Situationen, in welchen ein Hilferuf an den Bund zu wenig erfolgversprechend gewesen wäre; zum Beispiel wegen einer zu grossen Entfernung nach Bern oder wegen blockierter Verbindungen.

Zu denken war an Fälle, in welchen eine Kantonsregierung einen Boten zu Pferd in die ferne Bundeshauptstadt schicken musste. Während dieser für eine Reise beispielsweise von Bellinzona in die Bundeshauptstadt einen knappen Tag benötigt hätte, wäre ein Durchkommen nach Altdorf viel einfacher und schneller gewesen. Ebenso hätten aufzubietende Interventionstruppen schneller bereitgestellt und verschoben werden können.

Mit der Errichtung eines elektrischen Kommunikationsnetzes (Telegraf) war diese Bestimmung nicht nur überholt, ein Einschreiten anderer Kantone anstatt des Bundes wäre seither auch unzulässig gewesen¹⁹¹. Nur im Falle der *Unmöglichkeit* des Hilferufs an den Bund konnte sie noch eine – äusserst beschränkte – Rolle spielen¹⁹².

Der praktische Wert der „Mahnung“ *anderer Kantone* war somit äusserst gering¹⁹³.

Nur einmal rief ein Kanton (Tessin) unter Art. 16 BV Abs. 1 andere Kantone (Uri und Luzern) zu Hilfe. Der gleichzeitig informierte Bundesrat unterband jedoch aus politischen Gründen – aber m.E. zu Recht – die Intervention der angerufenen Kantone auf der Stelle¹⁹⁴.

Auch durch das Eingreifen anderer Kantone hätte eine betreffende, ursprünglich innerkantonale Angelegenheit einen eidgenössischen Charakter erlangt¹⁹⁵ und wäre zur Bundessache geworden.

2.1.6.2.2. Informationspflichten

Bei einer Bedrohung der inneren Ordnung oder Gefährdung durch einen anderen Kanton folgte die Pflicht¹⁹⁶ des betroffenen Kantones, die Landesregierung davon in Kenntnis zu setzen. Auch im speziellen Fall des Hilfeersuchens an einen anderen Kanton bei Dringlichkeit wäre der Bundesrat zwingend zu informieren gewesen.

Aus der Informationspflicht der Kantone in Verbindung mit den Gewährleistungspflichten des Bundes und den jeweiligen Organkompetenzen folgte die Verpflichtung zur Vornahme einer Lagebeurteilung durch die Bundesorgane, gegebenenfalls zur Vorberei-

¹⁹¹ DUBS, Öffentliches Recht Bd. II, S. 201; BLUMER/MOREL, Bundesstaatsrecht Bd. I, S. 275f.

¹⁹² BLUMER/MOREL, Bundesstaatsrecht Bd. I, S. 276f.

¹⁹³ SCHOLLENBERGER, Geschichte und System, S. 167, hielt die Mahnung in diesem Rahmen für noch unpraktischer als in Art. 15 BV. Vgl. auch BRUCKHARDT, Kommentar BV, S. 135f.; GNEHM, Interventionsrecht, S. 35; FLEINER/GIACOMETTI, Bundesstaatsrecht, S. 152f.

¹⁹⁴ LUDWIG RUDOLF VON SALIS, Schweizerisches Bundesrecht, Band I, 2. Aufl., Bern 1903, S. 90f. Siehe auch hinten, S. 143 (die konservative Tessiner Regierung hatte die ihr wohlgesonnenen Kantone Uri und Luzern zu Hilfe gerufen).

¹⁹⁵ Vgl. JOHANN JAKOB RÜTTIMANN, Das nordamerikanische Bundesstaatsrecht verglichen mit den politischen Einrichtungen der Schweiz, Zweiter Theil, Erste Abtheilung, Zürich 1872, S. 80, sowie BLUMER/MOREL, Bundesstaatsrecht Bd. I, S. 275f.

RÜTTIMANN wies auf die Gefahr hin, dass eine Kantonsregierung in Versuchung geraten könnte, mit Hilfe anderer Kantone ihre „Hausstreitigkeiten“ zu erledigen.

¹⁹⁶ So auch BLUMER/MOREL, Bundesstaatsrecht Bd. I, S. 276 und RÜTTIMANN, Bundesstaatsrecht Bd. II/1, S. 80.

tung weiterer Massnahmen.

2.1.6.2.3. *Hilfe durch den Bund*

Der bedeutendste Aspekt des Art. 16 Abs. 1 lag in der Intervention durch den Bund selber. Diese konnte bewaffnet oder unbewaffnet erfolgen. Besondere Vorschriften zur Durchführung einer Bundesintervention fanden sich in der Bundesverfassung nicht¹⁹⁷. Art. 16 selber traf keine Unterscheidung zwischen bewaffneter und unbewaffneter eidgenössischer Intervention¹⁹⁸. Daraus, sowie aus dem systematischen Zusammenhang zwischen Art. 16 und 17 BV 1848 (Durchzugsrecht) ergab sich, dass eine eidgenössische Intervention durchaus bewaffnet, also mit Einsatz von Truppen, stattfinden *konnte* – aber nicht musste. Im Artikel ging es auch darum, die Mechanik (das Verfahren) zur Auslösung einer Intervention möglichst präzise zu regeln, den Behörden bei den konkreten Massnahmen aber auch grösstmögliche Handlungsfreiheit einzuräumen. Die Offenheit von Art. 16 implizierte in diesem Punkt ein Ermessen der intervenierenden Behörden hinsichtlich der Wahl der adäquaten Mittel¹⁹⁹. Darauf wird unter dem Gesichtspunkt von Art. 5 BV 1848 zurückzukommen sein.

Bei der Ausübung des Rechts oder der Pflicht zur Bundesintervention sind massgeblich auch die Organkompetenzen von Bundesrat und Bundesparlament zu berücksichtigen. Weil sich weder der Bundesrat als Kollegium, noch die Bundesversammlung als Zweikammerparlament zur tatsächlichen *Leitung* einer Intervention eignete, hat sich von Anfang an die Ernennung eidgenössischer *Kommissäre* etabliert²⁰⁰. Diese wurden fallweise mit der Durchführung von Bundesinterventionen beauftragt. Sie handelten im Auftrag des Gesamtbundesrates als dessen Bevollmächtigte. Die Vollmachten der Kommissäre hingen von den ihnen erteilten Aufträgen ab, konnten aber zumindest nicht weiter reichen als die Kompetenzen des Bundesrates selber²⁰¹. Die rechtliche Stellung der Kommissäre wurde nicht explizit fixiert. Immerhin erwähnte Art. 90 Ziff. 6 im zweiten Satz die Befugnis des Bundesrates²⁰², Kommissäre „für Sendungen im Innern (...)“ zu ernennen. Auch unter den Begriff der „eidgenössischen Repräsentanten“ in Art. 74 Ziff. 3 wurden Kommissäre subsumiert; damit (respektive i.V.m. Art. 80 Ziff. 3) wäre auch die Vereinigten Bundesversammlung²⁰³ zur Ernennung von Kommissären befugt gewesen²⁰⁴.

Der Bundesrat übertrug bezüglich einer konkreten Situation exekutive Vollmachten auf

¹⁹⁷ FLEINER/GIACOMETTI, Bundesstaatsrecht, S. 154.

¹⁹⁸ Hingegen bildet in Art. 52 des Bundesgesetzes über das Bundesstrafrecht der schweizerischen Eidgenossenschaft (vom 4. Hornung 1853), AS III, S. 404 – 429, *nachfolgend* „BSR“, das Vorliegen einer bewaffneten eidgenössischen Intervention objektives Tatbestandsmerkmal.

¹⁹⁹ Zum gleichen Ergebnis gelangte DUBS, Öffentliches Recht Bd. II, S. 201.

²⁰⁰ FLEINER/GIACOMETTI, Bundesstaatsrecht, S. 154.

²⁰¹ So auch SCHOLLENBERGER, Kommentar BV, S. 202; zur Terminologie (Kommissär / Delegierter) S. 202f.

²⁰² Zu den Organkompetenzen des Bundesrates auf dem Gebiet der inneren Sicherheit siehe hinten, S. 55ff.

²⁰³ Zu den Organkompetenzen der Bundesversammlung auf dem Gebiet der inneren Sicherheit siehe hinten, S. 53f.

²⁰⁴ Tatsächlich war es aber immer der Bundesrat, welcher Eidgenössische Kommissäre ernannte; dazu JOHANN JACOB BLUMER, Handbuch des Schweizerischen Bundesstaatsrechtes, Zweiter Band, Schaffhausen 1864, S. 29. In Art. 17 BV 1848 fand sich mit dem Durchzugsrecht für Truppen ein Hinweis auf die Möglichkeit der bewaffneten Bundesintervention.

eine oder mehrere Personen (eidgenössische Kommissäre)²⁰⁵, welche an der Stelle und als Sonderbeauftragte der Regierung die nötigen Massnahmen ergriffen, um in einem Kanton einen gewünschten Endzustand herzustellen; die vorgenommenen Massnahmen waren vom Bundesrat immerhin zu genehmigen²⁰⁶.

Um die Erfüllung des Auftrags zu gewährleisten, konnte der Bundesrat seinem Kommissär als Machtmittel eidgenössische oder bereits vom betroffenen Kanton aufgebotebene Truppen unterstellen. Bei der tatsächlichen Verwendung von Truppen lag eine *bewaffnete Intervention* vor²⁰⁷.

2.1.6.3. Zur Bedeutung des „Hilferufs“

Art. 16 Abs. 1 (gestörte Ordnung im Innern oder Gefahr durch einen anderen Kanton) ging davon aus, dass den Behörden eines betroffenen Kantons zumindest noch eine beschränkte Handlungsfähigkeit verblieben war und sie daher einen „Hilferuf“ an den Bund oder einen anderen Kanton abzusetzen vermochten.

2.1.6.3.1. Entwicklung der Lehre

Vorerst blieb in der Lehre umstritten, ob der *Bund* im Rahmen von Art. 16 Abs. 1 nur in jenen Fällen zur Intervention berechtigt war, in welchen er von den kantonalen Behörden ausdrücklich zur Hilfeleistung aufgefordert wurde²⁰⁸.

In der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts lehnte die Rechtswissenschaft ein präventives Eingreifen der Bundesbehörden bei Störung der inneren Ordnung in den Kantonen noch ab²⁰⁹.

„*Eidgenössische Intervention bei gestörter Ordnung in einem Kanton findet erst statt, wenn die Behörden dieses Kantons sie anrufen (...)*“ stellte DUBS grundsätzlich fest²¹⁰.

RÜTTIMANN ging von der Vermutung aus, dass ein Kanton, welcher keinen Hilferuf an den Bund richtete (obwohl er dies tun könnte), im Stande sei, einen Aufruhr aus eigener Kraft zu bewältigen; ein selbständiges Einschreiten des Bundes wäre danach unzulässig²¹¹.

Seit der Wende vom 19. zum 20. Jahrhundert befürwortete ein Teil der Lehre die Berechtigung des Bundes, in jedem Falle nach eigenem Ermessen entscheiden zu können, ob eine Intervention in einem Kanton durchzuführen sei oder nicht. Der Hilferuf in seinem eigentlichen Sinn wurde für entbehrlich gehalten²¹².

²⁰⁵ FLEINER/GIACOMETTI, Bundesstaatsrecht, S. 154.

²⁰⁶ Im Zusammenhang mit Bundesinterventionen eingehend GNEHM, Interventionsrecht, S. 42 – 46.

²⁰⁷ Auch SCHOLLENBERGER, Kommentar BV, S. 203f. liess blosses *Truppenaufgebot* nicht genügen. Vgl. dazu das Vorgehen hinsichtlich *möglicher* Unruhen im Kanton Tessin, S. 139ff.

²⁰⁸ Nach KAISER, Staatsrecht Bd. III, S. 126f., sind nur die Regierung und das (beschlussfähige) Parlament eines Kantones, nicht aber Privatpersonen oder Minderheiten zum „Hilferuf“ berechtigt. Kaiser tönte an, dass in Fällen des Machtmissbrauchs durch die Regierung selber andere Formen des Einschreitens durch den Bund möglich sind; wohl eine Anspielung auf die – für einen Kanton wenig rühmliche – Bundesexekution.

²⁰⁹ DUBS, Öffentliches Recht Bd. II, S. 174; KAISER, Staatsrecht Bd. III, S. 126f; BLUMER/MOREL, Bundesstaatsrecht Bd. I, S. 276 (m.w.H.).

²¹⁰ DUBS, Öffentliches Recht Bd. II, S. 174; es folgen drei Ausnahmen.

²¹¹ RÜTTIMANN, Bundesstaatsrecht Bd. II/1, S. 80f.

²¹² Diese Meinung trug massgeblich den Ereignissen im Kanton Tessin Rechnung, wo es 1889 zu einem heftigen Konflikt zwischen der Kantonsregierung und den Bundesbehörden über die Zulässigkeit einer von der Kan-

SCHOLLENBERGER meinte, die Anzeige an den Bund diene einzig dazu, jenem ein Einschreiten zu *ermöglichen*. Daher könne der Bund grundsätzlich auch von sich aus eingreifen²¹³.

GNEHM sprach sich vehement gegen den Hilferuf durch die kantonalen Behörden als Voraussetzung für eine Bundesintervention aus. Einerseits sollten auch Private den Bund über Störungen der öffentlichen Ordnung unterrichten können, andererseits erachtete er es als unsinnig, wenn der Bund entsprechende Gesuche abwarten müsse. Als abschreckendes Beispiel erwähnte er den Fall, dass eine Kantonsregierung kein Interesse daran habe, den Bund zu informieren, weil sie ihre Gegner in einem Bürgerkrieg niederringen wolle. Der Bund wäre demnach zum passiven Zuschauen gezwungen. Daher müsse er von sich aus einschreiten können, wenn in einem Kanton Unruhen auszubrechen drohten²¹⁴.

Gemäss BURCKHARDT fanden bereits unter dem Bundesvertrag 1815 Interventionen statt, welchen keine Anrufungen vorausgegangen wären. Daher, und weil auch er befürchtete, dass eine Kantonsregierung versucht sein könnte, sich auf einen Parteienkampf einzulassen, hielt er einen Hilferuf für nicht mehr angezeigt²¹⁵.

FLEINER/GIACOMETTI vertraten später einen vermittelnden Ansatz. Sie wollten zwar auf Grund des Wortlauts von Art. 16 BV und zwecks Rücksichtnahme auf die kantonale Autonomie nicht auf ein Hilfebegehren verzichten. Allerdings sprachen sie dieser Frage eine praktische Bedeutung ab, weil in der Gefährdung der öffentlichen Ordnung in einem Kanton gleichzeitig auch die Gefährdung der Sicherheit der Eidgenossenschaft erkannt werden könnte²¹⁶.

Die oben erwähnten Argumente spiegeln ein teilweise starkes Auseinanderklaffen der Lehrmeinungen über die Bedeutung des Hilferufs, der in Art. 16 BV 1848 ausdrücklich enthalten war. Ob er als *zwingende* Voraussetzung für rechtmässige Interventionen des Bundes zu betrachten sei, war auf einmal umstritten. Auffällig war das Heranziehen von politischen und – für die einzelnen Anwendungsfälle kaum vorhersehbaren – sachlichen Annahmen für einen Verzicht auf die Anrufung des Bundes. Daher soll auf die verschiedenen Begründungen kurz eingegangen und eine Schlussfolgerung gezogen werden.

2.1.6.3.2. *Allgemeine Kritik am Postulat eines Verzichts auf den Hilferuf*

Wenn eine Kantonsregierung ihre politischen Gegner – sogar mit Gewalt – unterdrückte, dürfte eine Verletzung von Bundesrecht (gewährleistete demokratische Ordnung in den Kantonen sowie Grundrechte der Bundes- und der Kantonsverfassungen) und damit die Voraussetzung für ein Einschreiten des Bundes aus diesen Gründen vorliegen. Der Bund wäre sogar zum Ergreifen von Massnahmen verpflichtet gewesen, aber unter dem Titel der *Bundesexekution*²¹⁷, nicht nach Art. 16 Abs. 1 BV. Ausserdem klammerte jene Meinung (wenn denn schon politisch argumentiert werden soll) aus, dass auch der Bund selber – respektive der Bundesrat oder die Mehrheit der Räte – durchaus parteii-

tonsregierung nicht erwünschten Intervention gekommen war. Siehe auch hinten, S. 140f.

²¹³ SCHOLLENBERGER, Kommentar BV, S. 206.

²¹⁴ Zum Ganzen GNEHM, Interventionsrecht, S. 24f. sowie S. 163.

²¹⁵ BURCKHARDT, Kommentar BV, S. 129.

²¹⁶ FLEINER/GIACOMETTI, Bundesstaatsrecht, S. 152f.

²¹⁷ Ähnlich KAISER, Staatsrecht Bd. III, S. 126f. (m.H. auf Art. 5 BV 1848).

sche Interessen folgen konnte, welche ihn zu einem eher entschlossenen oder einem eher zögerlichen Handeln gegenüber einer bestimmten Kantonsregierung (und damit indirekt gegenüber einer befreundeten oder verfeindeten innerkantonalen Opposition) veranlassen würde²¹⁸. Erschwerend kam hinzu, dass es gegen staatspolitische Akte des Parlaments keinen Rechtsschutz gab (Art. 101 BV 1848)²¹⁹, gegen solche der Kantonsregierungen aber sehr wohl. Machtpolitische Überlegungen durften daher für die juristische Auseinandersetzung nicht entscheidend sein.

Erst recht kann der Hinweis auf die historische Erfahrung, der Bund hätte in den konkreten Interventionsfällen ja in der Sache jeweils richtig gehandelt, nicht wirklich überzeugen. Damit wird eine rückwärts gewandte Perspektive eingenommen und allenfalls unterstellt, dass ohne Bundesintervention eine schlimme(re) Eskalation eingetreten wäre. Doch gerade wenn die Befugnis des Bundes zu selbständigem Einschreiten bestritten wird, geht zumindest die Gegenpartei davon aus, die kantonalen Mittel hätten zur Sicherung oder Wiederherstellung der geltenden Ordnung ausgereicht.

2.1.6.3.3. Zur demokratischen Legitimation der Kantonsregierungen

Jedenfalls verfügte eine demokratisch gewählte Kantonsregierung über jene Legitimation, welche von privater Seite von vornherein nicht beansprucht werden konnte. Auch war jede kantonale Regierung strikte an das Recht gebunden, während Private stärker ihren Partikularinteressen folgen konnten. Entsprechend verfügte eine Kantonsregierung wohl grundsätzlich über die grössere Glaubwürdigkeit im Verkehr mit Bundesbehörden als Private. Es konnte nicht im Sinn von Art. 16 Abs. 1 BV liegen, Privaten die Möglichkeit zu eröffnen, durch falsche Informationen den Bund gegen eine Kantonsregierung ausspielen zu können²²⁰.

Schliesslich ist davon auszugehen, dass die kantonalen Behörden auch im 19. Jahrhundert über die besseren Kenntnisse der lokalen Gegebenheiten verfügten als der Bund. Insbesondere folgte schon aus der kantonalen Polizeihohheit, dass eine Kantonsregierung hinsichtlich ihrer sicherheitspolizeilichen Möglichkeiten Abklärungen treffen, Koordinationen vernehmen und ihre Autonomie wahren musste. Über den drohenden Verlust der Kontrolle über das Kantonsgebiet oder über Teile davon wäre der Bund frühzeitig zu informieren und auf dem Laufenden zu halten gewesen.

2.1.6.3.4. Zur Definitionsmacht

Bei einem Festhalten am Hilferuf als Voraussetzung für eine Bundesintervention zur Wiederherstellung der inneren Ordnung in einem Kanton wurden Strategie und Handhabung der inneren Ordnung konsequent den Gliedstaaten überlassen. Die kantonalen Behörden waren dafür prädestiniert, den Zeitpunkt festzustellen, ab welchem ihre Res-

²¹⁸ Analog vor der Gründung des Bundesstaates der Tagsatzungsbeschluss zur Auflösung des Sonderbunds. Dazu etwa AUBERT, Bundesstaatsrecht Bd. I, Rz. 62 oder KÖLZ, Verfassungsgeschichte Bd. I, S. 543f.

²¹⁹ Dazu hinten, S. 60ff.

²²⁰ KAISER, Staatsrecht Bd. III, S. 126f. sprach ausser der Exekutiven ausnahmsweise auch der Legislativen eines Kantones das Recht auf Anrufung einer Bundesintervention zu. Einzelne Bürger jedoch wären nicht nach Art. 16, sondern höchstens nach Art. 5 BV 1848 zur Anrufung des Bundes berechtigt; denn nur der Garantie-Artikel bezwecke den Schutz individueller Rechte. Es bleibt anzumerken, dass damit der Geltungsbereich von Art. 16 verlassen würde und es sich vielmehr um das Begehren nach Bundes*exekution* handeln müsste.

sources zum Meistern bestimmter Herausforderungen nicht mehr genügen konnten. Bis dahin traf die Kantone aber die rechtsstaatliche Verpflichtung, ihre verfassungsmässige Ordnung zu verteidigen.

2.1.6.3.5. Zur Einhaltung der Subsidiarität

Hingegen wird die – unbestrittene – Subsidiarität der Bundesintervention zur Wiederherstellung der öffentlichen Ordnung in einem Kanton in doppelter Hinsicht Rechnung getragen: Mit dem Hilferuf willigten die Kantonsbehörden implizit in einen Eingriff des Bundes in ihren Zuständigkeitsbereich ein. Mit dem Ermessen der Bundesbehörden in dieser Fallgruppe („so kann“ [Art. 16 Abs. 2 BV]) wurde die Einhaltung des Subsidiaritätserfordernisses sichergestellt. Damit entstand auch eine Einigkeit zwischen den involvierten Behörden über den Grundsatz der Durchführung der Intervention. Ein erster Schritt zu ihrem Erfolg.

2.1.6.3.6. Zur Handhabung von Krisensituationen

Eine Ausübung des Ermessens zur Festlegung einer Intervention wegen Störung der inneren Ordnung in einem Kanton durch den Bund (im fernen Bern) hätte die primär kantonale Polizeihohheit in ihrem Kern ausgehöhlt. Denn mit dem Entscheid über die Bundesintervention war immer auch die Feststellung (oder das Eingeständnis) einer Notlage verbunden; das Funktionieren des Gemeinwesens stand auf dem Spiel. Eine Bundesintervention, verstanden als Übergriff in die eigentlich kantonale Hoheit, als einer Massnahmen, aus welcher direkte polizeirechtliche Beziehungen zwischen Bund und Bürgern erfolgten, welche meist mit dem ultimativen Interventionsmittel (der Armee) erfolgte, konnte aus föderalistischen Gesichtspunkten nicht leichtfertig erfolgen. M.E. konnte die Schwere des Eingriffs nur durch den Stellenwert der gefährdeten Rechtsgüter gerechtfertigt werden. Daher stellte der Hilferuf durch die Kantonsregierung eine unverzichtbare Sicherung dar, welche nicht all zu leicht ausgehebelt werden durfte; solange – wohlverstanden – als nicht der Bund selber als gefährdet erschien.

Die Bundesintervention konnte in Krisensituationen, bei ausserordentlichen Lagen nur die Wiederherstellung eines rechtmässigen Zustandes, die Bewältigung einer Krise bezwecken. Daher mussten die Verfahren und Abläufe dazu schon im Voraus klar und genügend bestimmt sein²²¹.

Diese Argumentation wird von den Grundsätzen der Rechtssicherheit und der demokratischen Legitimation unterstützt. Eine extensive Interpretation des Ausnahmerechts in Art. 16 BV 1848 barg die erhebliche Gefahr zusätzlicher Verwirrung an der Stelle der nötigen Klarheit und Sicherheit²²². Zudem wurde mit der Verfassungsrevision von 1866 der Weg zu Partialrevisionen der Bundesverfassung auch in der Praxis geöffnet. Das Ausbleiben weiterer Bestrebungen (insbesondere bei den Totalrevisionen von 1872 und

²²¹ So auch KAISER, Staatsrecht Bd. III, S. 124, welcher betonte, dass die Grundsätze zu Bundesinterventionen bereits vor einer Krise klar festgelegt werden sollten, damit die Anwendung des entsprechenden Rechts nicht noch zusätzlich „Streitigkeiten über die Art und Weise der Intervention den sonst schon gestörten Rechtszustand noch mehr verwirren.“

²²² In einem solchen Sinne auch KAISER, Staatsrecht Bd. III, S. 124.

1874) unterstützte die ursprüngliche Auslegung der Verfassung²²³.

Immerhin bestand Einigkeit, dass die Hilfeleistung durch einen anderen *Kanton* unzulässig war, solange sie vom gefährdeten Kanton nicht dazu aufgerufen wurde²²⁴.

2.1.6.3.7. Zur inneren Logik des Art. 16

Auch die Unterscheidung zwischen Berechtigung (Störung der öffentlichen Ordnung in einem Kanton) und Verpflichtung des Bundes (Gefährdung seiner eigenen Sicherheit) im Verfassungstext sprach für eine enge Interpretation und damit für eine Beibehaltung des Hilferufs²²⁵.

Auf einen „Hilferuf“ oder eine Benachrichtigung konnte per se verzichtet werden, wenn der Bestand des Bundes selber auf dem Spiel stand (Art. 16 Abs. 2 BV 1848)²²⁶. Die Feststellung der Gefährdung der Eidgenossenschaft konnte von Anfang an nur bei den eidgenössischen Behörden (Bundesrat oder Parlament) liegen. Entsprechend war unbestritten, dass es nur am Bund selber liegen konnte, die notwendigen Massnahmen zu veranlassen.

Bei drohender Gefahr durch das Ausland hätte von vornherein keine Bundesintervention, sondern eine Kompetenz gestützt auf die aussen- und militärpolitischen Kompetenzen des Bundes vorgelegen²²⁷.

Art. 16 Abs. 2 hätte sich erübrigt, wäre der Hilferuf nach Abs. 1 verzichtbar gewesen.

2.1.6.3.8. Beurteilung: Keine Contrebande mit dem Hilferuf

M.E. war aus den genannten Gründen am Verfassungstext, und damit am Erfordernis des Hilferufs festzuhalten.

Bei einer isolierten Betrachtung von Art. 16 Abs. 1 hätte der Verzicht auf den Hilferuf zudem eine massive Störung der inneren Systematik des ganzen Interventionsartikels bewirkt. Nach einer feinmaschigen, austarierten, verschiedene Fälle unterscheidenden Interpretation der Bestimmungen wäre ein Verzicht auf den Hilferuf ohne juristisch fundierte Begründung nicht möglich gewesen. Zudem bildete der Hilferuf in Abs. 1 das Scharnier zwischen kantonaler Polizeihöheit und einem nur ausnahmsweise zulässigen, subsidiären Eingreifen des Bundes.

Das selbständige Eingriffsrecht des Bundes bei eigener Gefährdung steht zu dieser Sicht nicht im Widerspruch. Im Gegenteil: Liess sie sich schlüssig *begründen*, konnte der Bund durchaus aus eigenem Interesse und eigenem Ermessen *zum Schutze seiner selbst* intervenieren.

²²³ KAISER, Staatsrecht Bd. III, S. 124.

²²⁴ DUBS, Öffentliches Recht Bd. II, S. 174.

²²⁵ GNEHM, Interventionsrecht, S. 26, spricht diesbezüglich wohl zu Recht von einer „*fast unbegrenzte(n) Elastizität des Begriffes (...)*“.

²²⁶ Dazu sogleich, S. 42f.

²²⁷ So auch GNEHM, Interventionsrecht, S. 27; hingegen fasste KAISER, Staatsrecht Bd. III, S. 122ff. auch äussere Bedrohungen unter den Begriff der Bundesintervention, allerdings mit Verzicht auf den Hilferuf der Kantone.

2.1.6.4. Bei Unmöglichkeit eines Hilferufs

Art. 16 Abs. 2 schuf in Ergänzung zu Abs. 1 zwei weitere Tatbestände: War eine Kantonsregierung überhaupt nicht mehr in der Lage, die nötigen Kommunikationsvorgänge vorzunehmen, war ein Einschreiten des Bundes ebenfalls gerechtfertigt. Auch wenn eine Kantonsregierung ihre Handlungsfähigkeit mehr oder weniger vollständig verloren hatte, konnte („so kann“), eine kompetente Bundesbehörde von sich aus Massnahmen ergreifen²²⁸.

Bezüglich eines selbständigen Einschreitens des Bundes hatte der „Pacte Rossi 1832“ noch eine abweichende Regel getroffen; danach war auch bei gemeingefährlichen Unruhen, welche einen Kanton überforderten oder bei gewalttätigen Umstürzen ein Einschreiten des Bundes ohne Weiteres vorgesehen.

„Die Tagsatzung handhabt die Ordnung im Innern.

Zu diesem Ende schreitet sie unbedingt ein auf das Begehren der obersten Vollziehungsbehörde des betreffenden Kantons.

Sie schreitet aber auch ohne Begehren derselben ein in folgenden Fällen:

- 1. bei gemeingefährlichen Unruhen, die der Kanton nicht selbst zu heben vermag;*
- 2. bei gewaltthätigem Umsturz einer Kantonsregierung, oder wenn diese überhaupt ausser Stande ist, die Hülfe des Bundes anzusprechen;*
- 3. wenn sich die Unruhen über zwei oder mehrere Kantone verbreiten.*

Im Fall bewaffneten Einschreitens in die Angelegenheiten eines Kantons soll die oberste Behörde desselben sofort einberufen werden.

(...)“²²⁹

Der Wortlaut des Pacte Rossi 1832 ging somit bezüglich der Befugnisse der Tagsatzung weiter als die BV 1848 und legte auch die Definitionsmacht, in welchen Fällen eine Kantonsregierung ausser Stande gewesen wäre, die innere Sicherheit zu gewährleisten, in die Hände einer eidgenössischen Behörde²³⁰. Eine in diese Richtung verstandene Auslegung des Interventionsartikels spielte in der späteren Praxis eine grosse Rolle²³¹.

Konkret dürfte es bei der ersten in Art. 16 Abs. 2 genannten Variante im Wesentlichen um jene Fälle gegangen sein, in welchen die kantonale Exekutive wegen Gefangennahme einen Hilferuf nicht mehr rechtzeitig selber abzusetzen vermochte. Dann – aber nur dann – wäre eine Benachrichtigung der Bundesbehörden durch Dritte entscheidend gewesen. Nach gescheiterter Kontaktaufnahme mit den kantonalen Behörden hätte der Bund einschreiten können.

²²⁸ So auch BLUMER, Bundesstaatsrecht Bd. I, S. 196.

²²⁹ Art. 52 lit. m des Pacte Rossi 1832.

²³⁰ Sonst würde der Verzicht auf einen Hilferuf durch einen Kanton keinen Sinn ergeben.

²³¹ So marschierte der Bund gegen Ende des 19. Jahrhunderts gegen den Willen des Staatsrats im Tessin ein, um den langjährigen, teilweise gewaltsamen Parteienstreit zu beenden. Siehe hinten, S. 139ff.

2.1.6.5. Rechtliche Schranken der Bundesintervention

Wie bereits oben erwähnt, äusserte sich Art. 16 nicht zur Art der Durchführung der Bundesintervention. Trotzdem fand eine Bundesintervention nicht im rechtsfreien Raum statt: Rechtliche Schranken ergaben sich aus dem von Art. 16 explizit angesprochenen Garantieartikel (Art. 5 BV 1848)²³², aus Art. 17 BV sowie aus der Bundesrechtsordnung als ganzer.

2.1.6.5.1. Das eidgenössische Kommando

Das in Art. 17 BV 1848²³³ angesprochene Durchzugsrecht von Truppen durch andere Kantone hätte sich von alleine ergeben. Die Verfassung nahm eine ausdrückliche Erwähnung vor, weil dem historischen Gesetzgeber noch die Freischarenzüge im Gedächtnis waren²³⁴.

Entscheidend war der zweite Satz der Bestimmung: Die Truppen „(...) *sind sofort unter eidgenössische Leitung zu stellen.*“ Somit war eine bewaffnete Bundesintervention – wie eine Intervention überhaupt – nur unter eidgenössischer Führung zulässig²³⁵. Auf die Herkunft der Truppen – ob kantonale oder eidgenössische, kam es somit von vornherein gar nicht an.

2.1.6.5.2. Der Garantieartikel

Mit der Erwähnung des Garantieartikels (Art. 5 BV 1848) wurde der Verhältnismässigkeitsgrundsatz im Rahmen von Interventionen ausdrücklich in der Bundesverfassung verankert. Der Bestand eines Kantons stand auch bei eidgenössischer Intervention nicht zur Disposition. Auch die innere Organisation und die Kompetenzen des Kantons durften vom Bund weder beliebig noch dauerhaft verändert werden²³⁶, solange diese Ordnung den von der Bundesversammlung gewährleisteten Rahmen nicht sprengte. Gleichzeitig beinhaltete der Hinweis aber auch die Pflicht zur Respektierung der Volks- und Freiheitsrechte aus den gewährleisteten Kantonsverfassungen²³⁷.

²³² Allgemein zu Art. 5 BV 1848 vorne, S. 26f.

²³³ Art. 17 BV 1848: „*In den durch Art. 15 und 16 bezeichneten Fällen ist jeder Kanton verpflichtet, den Truppen freien Durchzug zu gestatten. Diese sind sofort unter eidgenössische Leitung zu stellen.*“

²³⁴ Zur Entstehungsgeschichte des Art. 17 BV 1848 siehe SCHOLLENBERGER, Kommentar BV, S. 211 oder BURCKHARDT, Kommentar BV, S. 136f.

SCHOLLENBERGER, Geschichte und System, S. 167f. hielt den ganzen Artikel für überflüssig: „*Art. 17 verpflichtet die Kantone, in den Fällen von Art. 15 und 16 den zu Hilfe kommenden Truppen freien Durchzug zu gestatten, und bestimmt, dass diese sofort unter eidgenössische Leitung zu stellen seien. Bei eidgenössischer Intervention versteht sich das Eine und das Andere von selbst, und das Mittel kantonaler Zuzüge ist nicht praktikabel; der Artikel ist seit seiner Aufstellung bedeutungslos.*“ Dieser Auffassung wird in der vorliegenden Arbeit nur hinsichtlich des ersten Teils der Norm gefolgt.

²³⁵ So auch etwa KAISER, Staatsrecht Bd. III, S. 128 oder SCHOLLENBERGER, Kommentar BV, S. 212.

²³⁶ BLUMER/MOREL, Bundesstaatsrecht Bd. I, S. 279; FLEINER/GIACOMETTI, Bundesstaatsrecht, S. 155, sprechen von einer „*Amtsgewalt der verfassungsmässig berufenen Behörden*“.

²³⁷ SCHOLLENBERGER, Kommentar BV, S. 207 (erblickte darin sogar den einzigen Zweck des Hinweises); BLUMER/MOREL, Bundesstaatsrecht Bd. I, S. 279; FLEINER/GIACOMETTI, Bundesstaatsrecht, S. 155.

2.1.6.5.3. Die Verfassungsordnung als Ganze

Die bewaffnete eidgenössische Intervention zur Wiederherstellung der inneren Ordnung in den Kantonen war als repressives Instrument ausgelegt. Verfassungswortlaut und Systematik des Art. 16 BV schlossen präventive Interventionen aus²³⁸.

Den Bundesbehörden standen zum präventiven Schutz der inneren Sicherheit in den Kantonen auch andere als eigentliche Interventionsmittel zur Verfügung. So war es möglich, dass sich etwa der Bundesrat in kantonale Angelegenheiten „eimmischte“, ohne Gewaltmittel zu verwenden²³⁹. Neben Empfehlungen oder Verhandlungen wäre sogar die Aufstellung von Truppen in einem Kanton zulässig gewesen (dissuasive Wirkung). Ein Eingriff in die kantonale Gewalt hätte damit noch nicht vorgelegen²⁴⁰.

Die blossе Vornahme von Vorbereitungshandlungen zu einer Intervention wurde m.E. zu Recht noch nicht als Bundesintervention verstanden²⁴¹.

Das BUNDESGERICHT erachtete 1879 die Entsendung eines eidgenössischen Kommissärs und die Pikettstellung eines Infanterieregiments (in einem anderen Kanton) nicht als bewaffnete Bundesintervention, solange der Kommissär von den ihm erteilten Kompetenzen nicht autoritativen Gebrauch machte oder kantonale oder eidgenössische Truppen direkt befahl²⁴². Es stellte damit auf die tatsächliche Entwicklung im jeweiligen Einzelfall ab.

Es entsprach den allgemeinen Pflichten insbesondere des Bundesrates, im Rahmen seiner Regierungstätigkeit Gefahren zu erkennen, einzuschätzen und adäquate Abwehrmassnahmen vorzubereiten. Die Schranken des Art. 16 BV kamen erst bei der konkreten Anwendung bestimmter Massnahmen zur Anwendung.

Zu denken war an Fälle, in welchen sich eine Störung der inneren Ordnung in einem Kanton erst abzeichnete, die kantonalen Behörden jedoch (noch) grundsätzlich Herr der Lage sind. Die Intervention als ultima ratio von Seiten des Bundes, in Fällen der bewaffneten Intervention mit der Armee als ultimativem Machtinstrument, kann nur einmal ausgelöst werden, muss aber auch dann verhältnismässig erfolgen.

Umgekehrt hätte es keinen Sinn ergeben, bereits etwa mit der Ausarbeitung von militärischen Einsatzplänen, der Bereitstellung von Material, der Durchführung von Übungen, der Ausgabe von Vorbefehlen oder Aufträgen zur Bereithaltung für bestimmte Aktionen den Zustand der bewaffneten eidgenössischen Intervention eintreten zu lassen.

2.1.6.6. Gefährdung der Schweiz

Eine völlig andere Situation behandelt der in Art. 16 Abs. 2 eingeschobene Teilsatz „(...) und wenn die Sicherheit der Schweiz gefährdet wird (...)“. Die Lehre billigte diesem Interventionsgrund eine eigenständige Bedeutung zu²⁴³.

Die Voraussetzungen der eidgenössischen Intervention sind unter dem Titel der Ge-

²³⁸ Siehe oben, S. 34ff. sowie VOGT, Tessinerfrage, S. 41.

²³⁹ VOGT, Tessinerfrage, S. 33.

²⁴⁰ So auch VOGT, Tessinerfrage, S. 40 – 43.

²⁴¹ BGE 5, 487 (S. 515f. – Mola e consorti) dazu hinten, S. 137; VOGT, Tessinerfrage, S. 30 und insbesondere S. 41ff. Vgl. auch FLEINER/GIACOMETTI, Bundesstaatsrecht, S. 151.

²⁴² BGE 5, 457 (E.5 S. 483f. – Stabio) dazu hinten, S. 136ff.

²⁴³ DUBS, Öffentliches Recht Bd. II, S. 199; BLUMER/MOREL, Bundesstaatsrecht Bd. I, S. 278.

fährdung der Schweiz einerseits strenger (als nach Abs. 1), indem die Sicherheit des *ganzen Landes*, oder zumindest wesentlicher Teile davon tangiert sein musste²⁴⁴. Andererseits reichte eine blosser *Gefährdung* der inneren Sicherheit bereits aus; auf das Vorliegen einer eigentlichen Störung wurde verzichtet. Der Bund, respektive der Bundesrat (Art. 90 Ziff. 10 BV), war bei einer Gefährdung der inneren Sicherheit des Landes nicht nur berechtigt, sondern zu einem Einschreiten geradezu *verpflichtet*. Für eine Auslegung des „Sollens“ als „Müssen“ sprechen sowohl die Wortwahl innerhalb des Art. 16 Abs. 2 BV 1848 („so kann“ und „so soll“) als auch seine Entstehungsgeschichte²⁴⁵.

Ein Hilferuf durch einen oder mehrere Kantone wurde nicht vorausgesetzt. Eine Lagebeurteilung wurde nach Art. 16 Abs. 2 (eingeschobener Teilsatz) auf der Stufe Bund, nach Art. 90 Ziff. 10 vom Bundesrat vorgenommen. Wurde nach der Lagebeurteilung eine Gefährdung der inneren Sicherheit bejaht, verschob sich das Ermessen der Bundesbehörden von der Lagebeurteilung hin zu den konkret zu treffenden Massnahmen, also der Ausgestaltung einer Intervention.

In Frage kam etwa die Entsendung eines Kommissärs (Art. 90 Ziff. 6 BV), das Bereitstellen oder gar die Entsendung von Truppen oder die Einberufung der Bundesversammlung.

2.1.6.7. Kostenfrage

Mit der Kostentragung der eidgenössischen Intervention setzt sich Art. 16 Abs. 4 BV auseinander. Grundsätzlich sollte der „*mahnende*“ oder der „*die eidgenössische Intervention veranlassende*“ Kanton die finanziellen Konsequenzen dafür tragen. Damit wurden die verschiedenen Interventionsfälle zumindest bei der Überwälzung der Kosten einheitlich nach Verursacherprinzip behandelt. Danach wurde implizit ein Verschulden vermutet. Im Grunde konnte nur eine Pflichtverletzung (ein Versäumnis) dieses Verschulden begründen: Ein betreffender Kanton war zur Aufrechterhaltung der inneren Sicherheit nicht mehr selber in der Lage, obwohl er dazu verpflichtet gewesen wäre. Deshalb hatte er – als mittelbarer Verursacher der Intervention – das ihn unterstützende Gemeinwesen (den Bund oder andere Kantone) zu entschädigen²⁴⁶.

Eine eingehende Auseinandersetzung mit der Kostenfrage in Einzelfällen hätte es ermöglicht, die Pflichten der Kantone zur Aufrechterhaltung der inneren Sicherheit, respektive deren Umfang, jeweils konkret zu diskutieren.

Ausnahmsweise konnte die Bundesversammlung „*etwas anderes*“ beschliessen (Art. 16 Abs. 4 BV, letzter Teilsatz). Hauptsächlich ging es dabei um die Kostentragung durch den Bund selber. In der Praxis kehrte sich das Regel-Ausnahme-System des Art. 16 Abs. 4 ins Gegenteil um: Das Parlament zeigte sich in seiner Praxis zur Annahme „*besonderer Umstände*“ äusserst grosszügig und beschloss mit nur einer Ausnahme²⁴⁷, dass der

²⁴⁴ DUBS, Öffentliches Recht Bd. II, S. 199 spricht insofern von „*interkantonalem Charakter*“, was aber angesichts der komplexen Struktur von Art. 16 BV 1848 als zu wenig präzise erscheint.

²⁴⁵ BLUMER/MOREL, Bundesstaatsrecht Bd. I, S. 277f., m.H. auf eine Änderung durch die Revisionskommission im Jahre 1848.

²⁴⁶ BURCKHARDT, Kommentar BV, S. 133.

²⁴⁷ Die Kosten des Tonhallekrawalls von 1871 wurden dem Kanton Zürich auferlegt; dazu hinten, S. 111f.

Bund für die Kosten aufzukommen hatte²⁴⁸.

Kurzum, bei der Kostenfrage zeichnet sich die BV 1848 durch Klarheit und Konsequenz aus: Weil primär die Kantone für die Aufrechterhaltung der inneren Sicherheit verantwortlich waren²⁴⁹, hatten sie im Falle des Versagens – und ein Versagen begründete eine Schuld – die entstehenden Kosten zu übernehmen. Inkonsequent verhielt sich das Parlament, wenn es das System von Regel und Ausnahme umkehrte²⁵⁰.

2.1.6.8. Abgrenzung zur Bundesexekution

Die eidgenössische Intervention nach Art. 16 BV 1848 war grundsätzlich zu trennen von der Bundesexekution. Art. 74 Ziff. 8 BV²⁵¹ schuf mit der Zuständigkeit des Parlaments zur „*Massregelung*“ der Kantone implizit eine Kompetenz des Bundes zur Bundesexekution²⁵². Dabei handelte es sich um Fälle von Zwangsmassnahmen des Bundes gegen die Kantone zur Durchsetzung von Bundesrecht²⁵³. Die Bundesexekution richtete sich direkt gegen einen „*renitenten*“²⁵⁴ oder „*lässigen*“²⁵⁵ Kanton, respektive dessen Behörden²⁵⁶. Im Unterschied zur Bundesintervention handelte der Bund bei der Exekution innerhalb seines eigenen Kompetenzbereiches²⁵⁷. Die Bundesexekution konnte (wie die Intervention) mit der Entsendung eines eidgenössischen Kommissärs (oder Delegierten), im äussersten Fall durch die Entsendung von Truppen erfolgen²⁵⁸.

Insbesondere zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Ruhe oder der verfassungsmässigen

²⁴⁸ So auch BURCKHARDT, Kommentar BV, S. 133f.

²⁴⁹ FLEINER/GIACOMETTI, Bundesstaatsrecht, S. 155.

²⁵⁰ Kritisch auch DUBS, Öffentliches Recht Bd. II, S. 174f.; ähnlich BURCKHARDT, Kommentar BV, S. 134, wobei er die Praxis des Bundesparlaments zwar für „*nicht verfassungsmässig*“, die Regelung der Verfassung aber für „*nicht sachgemäss*“ hielt; BLUMER/MOREL, Bundesstaatsrecht Bd. I, S. 284, gingen hingegen von einem freien Ermessen des Parlaments aus.

²⁵¹ Art. 74 Ziff. 8 BV 1848: Die Gegenstände, welche in den Geschäftskreis beider Räte fallen, sind insbesondere folgende: „*Massregeln, welche die Handhabung der Bundesverfassung, die Garantie der Kantonalverfassungen, die Erfüllung der bundesmässigen Verpflichtungen und den Schutz der durch den Bund gewährleisteten Rechte zum Zwecke haben.*“ Demgegenüber stellte BRUNNER, Bundesexekution, S. 20 auf die Kompetenzen von Bundesversammlung und Bundesrat (Art. 85 Ziff. 8 und 102 Ziff. 2 BV 1874) ab.

²⁵² Art. 85 Ziff. 8 und Art. 102 Ziff. 2 BV 1874; BURCKHARDT, Kommentar BV, S. 684 – 686; FLEINER/GIACOMETTI, Bundesstaatsrecht, S. 143 – 147; GNEHM, Interventionsrecht, S. 29; ZELLER, Ruhe und Ordnung, S. 15.

Zu den Organkompetenzen der Bundesversammlung hinten, S. 53ff.

²⁵³ BRUNNER, Bundesexekution, S. 15 und 19f.; ALEXANDER RUCH, in: Daniel Thürer/Jean-François Aubert/Jörg Paul Müller (Hrsg.), Verfassungsrecht der Schweiz, Zürich 2001, S. 900; ANDREAS AUER/GIORGIO MALINVERNI/MICHEL HOTTELLIER, Droit constitutionnel suisse, Vol. I, L'État, Bern 2006, Rz. 1082f.; HÄFELIN/HALLER/KELLER, Bundesstaatsrecht, Rz. 1226.

²⁵⁴ BURCKHARDT, Kommentar BV, S. 685.

²⁵⁵ GNEHM, Interventionsrecht, S. 30.

²⁵⁶ Vgl. auch ZELLER, Ruhe und Ordnung, S. 18, welcher der Bundesexekution eine geringe Bedeutung beimisst, weil sie in diesem Zusammenhang noch nie vorgenommen worden sei. Dem ist insofern zuzustimmen, als der Bundesrat nie *unter dem Titel* der Bundesexekution militärisch in einem Kanton eingegriffen hat.

²⁵⁷ SCHOLLENBERGER, Kommentar BV, S. 202: „*(...) bei der Exekution mischt sich die Bundesgewalt nicht ein, sondern verfügt innerhalb ihres Wirkungskreises; die Intervention dagegen besteht in der Einmischung in den Wirkungskreis (...) der kantonalen Staatsgewalt.*“ Vgl. auch etwa BRUNNER, Bundesexekution, S. 34.

²⁵⁸ BURCKHARDT, Kommentar BV, S. 685; GNEHM, Interventionsrecht, S. 30; vgl. auch die beiden dortigen Beispiele für die eidgenössische Exekution: Die Auflösung des Sonderbundes (1847) und den „Fall Enderlin“ im Tessin (1884), S. 30 – 33.

Ordnung befürwortete BURCKHARDT eine – offenbar parallele – Organkompetenz des Bundesrates²⁵⁹. Dem ist mit Blick auf die allgemeinen Bestimmungen der Bundesverfassung zuzustimmen²⁶⁰.

2.1.6.9. Beurteilung: Strikte Unterscheidung der Varianten

Art. 16 BV 1848 beinhaltete verschiedene, teilweise sehr unterschiedliche Voraussetzungen für eine Bundesintervention. Die beiden wichtigsten Interventionsgründe lagen in der *gestörten* Ordnung im Innern eines Kantons (Art. 16 Abs. 1 BV) und der *Bedrohung* der inneren Sicherheit des Bundes als Ganzem (Art. 16 Abs. 2 BV). Die eigentliche Bedeutung von Art. 16 BV lag – je nach Szenario – in der *Ermächtigung* (Art. 16 Abs. 1) oder *Verpflichtung* (Art. 16 Abs. 2) des Bundes zu einem ausnahmsweisen Eingreifen in kantonale Zuständigkeitsbereiche. Der Interventionsartikel räumte subsidiäre Bundeskompetenzen ein im Falle erfolgter (Art. 16 Abs. 1) oder drohender (Art. 16 Abs. 2) Störung der *inneren Sicherheit* in den Kantonen (Art. 16 Abs. 1) oder der Eidgenossenschaft (Art. 16 Abs. 2)²⁶¹. Dabei ging es – mangels anderer Mittel – primär um den Einsatz von Kommissären mit oder ohne Truppen.

Die Kompetenz des Bundes kam in jenen Notlagen zur Geltung, in welchen die kantonalen Behörden ihre Handlungsfreiheit zur Wiederherstellung des öffentlichen Friedens verloren hatten. Ein Hilferuf durch die kantonalen Behörden war unverzichtbar, sollten die dem Interventionsartikel inhärenten Verfahren und Ausgleichsmechanismen sowie insbesondere die Subsidiarität der Bundesintervention als solcher nicht ausgehebelt werden. Die genannten Informationspflichten (Anzeige an den Bund) in Verbindung mit der ersten Variante von Art. 16 Abs. 2 (Unmöglichkeit des Hilferufs) implizierten zudem die Pflicht zu einer intensiven Kommunikation zwischen Bund und Kantonen im Interesse eines Informations- und Beurteilungsgleichstands. Damit wurde letztlich der Grundstein für eine „freundeidgenössische“ (im Gegensatz zu aufgezwungener) Hilfe gelegt.

Die Rechte des Volkes und die kantonalen Institutionen genossen selbst im Falle eines Intervenierens des Bundes einen expliziten Schutz. Den verschiedenen Ausprägungen von Art. 16 BV lag deutlich das Konzept einer kantonalen Polizeihöhe zu Grunde.

BLUMER stellte 1863 zufrieden fest, dass Art. 16 BV 1848 – von einer einzigen Ausnahme in Neuenburg abgesehen – zu einer grossen Stabilität in den Kantonen geführt habe. Im Gegensatz zur Regenerationszeit sei nämlich keine Kantonsregierung mehr weggeputscht und keine Bundesintervention mehr nötig geworden²⁶². Die präventive Wirkung dieser Bestimmung hielt jedoch nicht mehr lange an, die Bundesintervention gewann in der Praxis bald auch in ihrer repressiven Funktion an Bedeutung²⁶³.

²⁵⁹ BURCKHARDT, Kommentar BV, S. 685.

²⁶⁰ Siehe hinten, S. 53ff. und insbesondere S. 56f.

²⁶¹ ZELLER, Ruhe und Ordnung, S. 15.

²⁶² BLUMER, Bundesstaatsrecht Bd. I, S. 194. Kritisch dazu RÜTTIMANN, Bundesstaatsrecht Bd. II/1, S. 79.

²⁶³ Siehe hinten, S. 97ff.

2.1.7. Der Verzicht auf die Nennung der (Interventions-)Mittel

Art. 16 BV 1848 äusserte sich nur zu den Verbandskompetenzen (Zuständigkeit des Bundes) und zum Verfahren, nicht aber zu den möglichen Massnahmen oder Interventionsmitteln. Erst auf Gesetzesstufe (im Bundesstrafrecht²⁶⁴) fand eine Unterscheidung zwischen bewaffneter und unbewaffneter Bundesintervention statt.

2.1.7.1. Keine zivilen Sicherheitskräfte des Bundes

Die Bundesverfassung von 1848 verwehrte dem Bund das Aufstellen ziviler Sicherheitskräfte. Aus der systematischen Einordnung des Art. 16 und nach dem Wortlaut von Art. 17 BV (Durchzug von Bundestruppen) ergab sich aber unmissverständlich, dass eine bewaffnete Intervention mit Truppen stattfinden würde.

Trotz des allgemeinen Hinweises auf den Gewährleistungsartikel in Art. 16 BV fehlten in der BV 1848 konkrete Vorschriften zur Verhältnismässigkeit möglicher Reaktionen durch den Bund²⁶⁵. Aus der inneren Systematik des Artikels ergab sich für den Fall eines Eingreifens zu Gunsten eines Kantons (Abs. 1), dass die Intervention nur als *ultima ratio* eine bewaffnete sein konnte.

So hätte es etwa dem Geiste der Verfassung (insbesondere Art. 5 BV) widersprochen, wenn der Bund in einem Kanton beispielsweise *präventiv*, also schon vor jenem Moment mit Truppen eingeschritten wäre, zu welchem der Kanton seine Herrschaftsgewalt überhaupt verloren hätte.

Auch dürfte es mit der Verfassung nicht vereinbar gewesen sein, einen Kanton länger durch Bundestruppen besetzt zu halten, als diese zur Aufrechterhaltung der inneren Ordnung tatsächlich benötigt wurden. Dadurch wäre ein Widerspruch zum Grundsatz von Art. 16 Abs. 4 entstanden: Einem Kanton die Kosten einer unnötig gewordenen bewaffneten Intervention aufzulasten, hätte dem Verschuldensprinzip widersprochen.

2.1.7.2. Ordnungsdienst der Armee

Waren die Voraussetzungen für eine bewaffnete eidgenössische Intervention erfüllt, konnte der Bund Truppen zur Aufrechterhaltung oder Wiederherstellung der inneren Ordnung entsenden. Solcher *Ordnungsdienst* wurde von der Armee, vornehmlich von der Infanterie in Kompanie- oder Bataillonsstärke durchgeführt²⁶⁶.

Da der Bund über keine „stehenden“ Truppen verfügte, kamen für Einsätze im Inneren grundsätzlich nur Einheiten in Frage, welche gerade im (Instruktions-) Dienst standen (RS, WK). Für grössere Truppenaufgebote hätte Aktivdienst und eine (zumindest teilweise) Mobilmachung der Armee angeordnet werden müssen²⁶⁷.

Auf die Ordnungsdienstaufgaben der Armee wird bei der Darstellung der Wehrverfassung nach 1848²⁶⁸ sowie bei den bewaffneten eidgenössischen Interventionen zurückzu-

²⁶⁴ Dazu hinten, S. 69ff.

²⁶⁵ Ein Äquivalent zu Art. 36 BV 1999 fehlte in der BV 1848 noch völlig. Die historischen Verfassungsgeber waren davon ausgegangen, dass Rechtsbeziehungen der Einwohnerinnen und Einwohner primär mit den kantonalen Behörden stattfänden; – und nicht mit jenen des Bundes.

²⁶⁶ ZELLER, Ruhe und Ordnung, S. 17f.

²⁶⁷ Zur Militärordnung siehe hinten, S. 86ff.

²⁶⁸ Dazu hinten, S. 86ff., insbesondere S. 91ff.

kommen sein.

Vom eidgenössischen war der *kantonale* Ordnungsdienst abzugrenzen. In letztgenannten Fällen handelte es sich um das Aufgebot kantonseigener Truppen zur Unterstützung der kommunalen oder kantonalen Polizeikräfte²⁶⁹. Einschränkungen für den kantonalen Ordnungsdienst ergaben sich einerseits aus dem Aktivdienst der ganzen Armee. Andererseits wurden präventive Aufgebote zum kantonalen Ordnungsdienst, welche nach 1848 nicht ausgeschlossen waren²⁷⁰, mit der Verfassungsrevision von 1874 verunmöglicht²⁷¹.

Die Unterstellung von Bundestruppen oder „ausserkantonalen Truppen“ unter die Befehlsgewalt einer Kantonsregierung, quasi als „goldener Mittelweg“ zwischen bewaffneter Bundesintervention und kantonalem Ordnungsdienst, war weder in der BV noch in der MO 1850 vorgesehen. Ein solche Massnahme hätte zudem Art. 16 und Art. 17 BV 1848 unterlaufen (eidgenössisches Kommando bei Bundesinterventionen)²⁷².

2.1.8. Fremdenpolizei und Schutz der Landesgrenze

Mit fortschreitender Industrialisierung zur Mitte des 19. Jahrhunderts stieg die Mobilität innerhalb und zwischen den europäischen Ländern. Ausserdem genoss die Schweiz als republikanisches Staatswesen für politische Flüchtlinge oder Andersdenkende vor allem aus den Nachbarländern eine grosse Beliebtheit – teilweise zum ausdrücklichen Missfallen der fremden Regierungen²⁷³. Das Wegweisungsrecht und die Praxis dazu standen in engem Verhältnis zur Schweizer Aussenpolitik und beschäftigten die Schweizer Behörden teilweise intensiv.

Die Fremdenpolizei²⁷⁴ und das Asylwesen²⁷⁵ blieben unter der BV 1848 grundsätzlich Sache der Kantone²⁷⁶. Erst im Jahre 1925 erhielt der Bund mit der Aufnahme von Art. 48^{bis} in die Bundesverfassung eine verfassungsrechtliche Kompetenz²⁷⁷ zum Erlass eines Gesetzes über Aufenthalt und Niederlassung von Ausländern²⁷⁸.

²⁶⁹ ERNST HIRZEL, Der Ordnungsdienstauftrag der schweizerischen Armee, Diss. Basel 1974, S. 60 und 71f.; ZELLER, Ruhe und Ordnung, S. 17; vgl. auch ULRICH ZWYGART, Die Gesamtverteidigungskonzeption unter besonderer Berücksichtigung der strategischen Fälle, Diss. Bern 1983, S. 422f.

²⁷⁰ Art. 20 Abs. 2 BV 1848 i.V.m. Art. 17 des (Bundes-) Gesetzes über die Militärorganisation der schweizerischen Eidgenossenschaft (vom 8. Mai 1850), AS I, S. 366 – 428, *nachfolgend* „MO 1850“, liess den Kantonen einen weiten Spielraum betreffend der Aufstellung von Truppen – solange eidgenössischer Dienst damit nicht „gehindert“ wurde.

²⁷¹ Art. 20 Abs. 2 BV 1874; da die präventive Bereitstellung von Truppen mangels anderer Formen unter den „Instruktionsdienst“ gefallen wäre, konnte dafür einzig der Bund zuständig sein.

²⁷² Im Reglement „Ordnungsdienst“ aus dem Jahr 1936 wurde diese Möglichkeit in Art. 6 aber erstmals implizit erwähnt; siehe dazu hinten, S. 265ff.

²⁷³ Siehe dazu hinten, S. 97ff.; 99ff., 106ff., 154ff. und 163ff.
Aus der Literatur statt vieler BLUMER, Bundesstaatsrecht Bd. I, S. 463f. oder KLEY-STRULLER, Verfassungsgeschichte der Neuzeit, S. 234.

²⁷⁴ VON SALIS, Bundesrecht Bd. IV, Rz. 1943f.; SCHOLLENBERGER, Kommentar BV, S. 471.

²⁷⁵ BLUMER, Bundesstaatsrecht Bd. I, S. 471.

²⁷⁶ DUBS, Zur Bundesrevision, S. 55f. unterstrich die Bedeutung der kantonalen Kompetenzen gerade im Asylwesen und verwies umgekehrt auf das Fehlen einer eidgenössischen politischen Polizei, deren Schaffung bei einer vollständigen Übertragung des Asylwesens auf den Bund eine logische Konsequenz sei.

²⁷⁷ FLEINER/GIACOMETTI, Bundesstaatsrecht, S. 179. Zur Einführung des Art. 48^{bis} BV 1874 siehe BURCKHARDT, Bundesrecht Bd. IV, S. 426 – 429.

²⁷⁸ Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer (vom 26. März 1931), AS 49, S. 279 – 288,

2.1.8.1. Zuständigkeit des Bundes bei Gefährdung der Sicherheit

Art. 57 BV 1848²⁷⁹ ermöglichte dem Bund die Ausweisung von Ausländern, soweit diese eine „Gefährdung der inneren oder äusseren Sicherheit der Eidgenossenschaft“ darstellten²⁸⁰. Damit verblieb die Fremdenkontrolle grundsätzlich in kantonaler Zuständigkeit. Die Bundeskompetenz kam nur ausnahmsweise zum Tragen²⁸¹. Die Norm wurde sprachlich unverändert als Art. 70 in die BV 1874 übernommen.

Der Begriff der „äusseren Sicherheit“ fand unter Art. 57 BV eine weite Auslegung: Nebst dem Schutz vor militärischer Aggression waren auch die guten Beziehungen der Schweiz zu anderen Staaten oder die politischen Landesinteressen davon erfasst, solange nur das „politische Gesamtverhältnis von Staat zu Staat“²⁸² berührt blieb. „Innere Sicherheit“ meinte hier eine Bedrohung der politischen Ordnung in Bund oder Kantonen²⁸³.

Die fremdenpolizeilichen Kompetenzen des Bundes bestanden somit *parallel* zu jenen der Kantone. Ihnen kam *fragmentarischer* Charakter zu, indem der Bund einerseits nur zu Ausweisungen befugt war, welche – überdies – an die oben genannten Voraussetzungen gebunden waren.

2.1.8.2. Vollzug

Der Mangel an eigenen Vollzugsorganen²⁸⁴ verunmöglichte es dem jungen Bundesstaat, den Vollzug seiner parallelen Kompetenz²⁸⁵ selbständig vorzunehmen. Die vom *Bund* ausgehende Fremdenpolizei (welche zu jener der Kantone hinzutrat) blieb darum massgeblich von den Kantonen geprägt²⁸⁶. Zum Erlass von Gesetzen auf dem Gebiet des Ausländerwesens sah sich der Bund vorerst nicht veranlasst²⁸⁷. Drängend war hingegen die Lösung der Heimatlosigkeitsproblematik von *Schweizern* (Bestimmung des Kantonsbürgerrechts)²⁸⁸.

nachfolgend „ANAG“.

²⁷⁹ Art. 57 BV 1848: „Dem Bunde steht das Recht zu, Fremde, welche die innere oder äussere Sicherheit der Eidgenossenschaft gefährden, aus dem schweizerischen Gebiete wegzuweisen.“

²⁸⁰ BURCKHARDT, Kommentar BV, S. 628. Zur Entstehungsgeschichte von Art. 57 BV 1848 eingehend LANGHARD, Politische Polizei, S. 31 – 36.

²⁸¹ VON SALIS, Bundesrecht Bd. IV, Rz. 1944.

²⁸² BURCKHARDT, Kommentar BV, S. 630 (m.w.H.).

²⁸³ BURCKHARDT, Kommentar BV, S. 630f. (mit Beispielen).

²⁸⁴ Die Idee der Schaffung einer Bundespolizei war in diesem Zusammenhang zwar diskutiert worden, konnte sich aber nicht durchsetzen. Vgl. dazu WILLIAM E. RAPPARD, La Constitution Fédérale 1848 – 1948, Neuchâtel 1948, S. 260f.

²⁸⁵ So sinngemäss SCHOLLENBERGER, Kommentar BV, S. 471.

²⁸⁶ BURCKHARDT, Kommentar BV, S. 635f.

²⁸⁷ Zu bundesrechtlichen Regelungen in den Bereichen Fremdenpolizei und Asylrecht kam es aber während dem Ersten Weltkrieg, indem der Bundesrat – gestützt auf seine ausserordentlichen Vollmachten – entsprechende Massnahmen erliess.

Alle früheren Vorstösse, insbesondere zur Ausweitung des Ausweisungsartikels waren erfolglos geblieben; siehe dazu LANGHARD, Politische Polizei, S. 314 – 323 oder F. ULRICH, Der eidgenössische Generalanwalt und die ihm einzuräumenden Befugnisse de lege ferenda, ZSR 1890, S. 483 – 512 (S. 497f.); der vollständige Vorname von Oberrichter F. Ulrich wurde nicht genannt.

²⁸⁸ Siehe dazu sogleich, S. 81f. Zur damaligen Bedeutung der Beseitigung von Heimatlosigkeit siehe BRIGITTE STUDER/GÉRALD ARLETTAZ/REGULA ARGAST, Das Schweizer Bürgerrecht, Zürich 2008, S. 54 – 56.

Zur Bedeutung des Artikels 57 BV äusserte sich die Bundesversammlung anlässlich eines Rekurses der Genfer Kantonsregierung, welche die Internierung italienische Flüchtlinge verweigerte²⁸⁹. Die eidgenössischen Räte hielten fest, dass dem Bundesrat gestützt auf Art. 90 Ziff. 8 und 9 (BV 1848) das Recht, ja unter Umständen sogar die Pflicht zukäme, die Kompetenzen des Art. 57 selbständig auszuüben. Eine fehlende gesetzliche Grundlage (in Sachen Fremdenpolizei) würde diese Befugnisse nicht einschränken, sondern – im Gegenteil – bekräftigen. Ausserdem beinhalte das Recht auf Ausweisung gleichzeitig auch ein milderer auf Internierung²⁹⁰.

2.1.8.3. Niederlassungsverträge

Der Abschluss von Niederlassungsverträgen mit dem Ausland durch den Bund²⁹¹ stellte das Recht der Kantone zur selbständigen Wegweisung von Fremden von ihren Territorien in Frage. Mit Hinweis auf die Materialien zur Bundesverfassung (1848) wurde eine selbständige Ausweisungskompetenz der Kantone grundsätzlich weiterhin bejaht²⁹². In Bezug auf die Aufrechterhaltung der inneren Stabilität in den Kantonen gehe das kantonale Ausweisungsrecht (Wegweisung von „problematischen“ Ausländern) den Staatsverträgen der Eidgenossenschaft mit dem Ausland vor²⁹³.

2.1.8.4. Schutz der Landesgrenze

Die BV 1848 legte die äusseren Angelegenheiten in die Hände des Bundes. Nach Art. 23 war sodann das Zollwesen eine reine Bundessache. Mit dem Zollgesetz von 1850²⁹⁴ erliess der Bund die dazu notwendigen Normen. Der einzige Artikel des siebten Abschnitts, Art. 48 ZollG 1850, befasste sich mit der Zollpolizei. Darin wurden die Kantone „zum Schutze der Zollbeamten und ihrer Amtsgeschäfte verpflichtet“; – unter Entschädigung der daraus erwachsenden Auslagen (Abs. 1). Das Gesetz ermächtigte den Bundesrat gleichzeitig, „erforderlichen Falls zur besseren Sicherung der gehörigen Entrichtung des Zolles, sowie zur polizeilichen Unterstützung der Zollbeamten die nöthigen Einrichtungen zu treffen“ (Abs. 2). Um die eigentliche Zollabfertigung waren jedoch Bundesbeamte besorgt²⁹⁵.

Mit der Verwendung kantonaler Polizeikräfte versprach sich der Bund, die Kosten für das Zollwesen gering halten zu können. Zur Umsetzung schloss der Bund sog. „Grenzschutzverträge“ mit den Grenzkantonen ab²⁹⁶.

²⁸⁹ Zum genauen Sachverhalt siehe LANGHARD, Politische Polizei, S. 133 – 140.

²⁹⁰ Beschluss des Ständerates, betreffend den Rekurs des h. Standes Genf (vom 27. Juli 1858), BBl. 1858 II, S. 371.

²⁹¹ Siehe dazu JÖRG PAUL MÜLLER/MARKUS SCHEFER, Grundrechte in der Schweiz, 4. Aufl., Bern 2008, S. 315f.

²⁹² LANGHARD, Politische Polizei, S. 337.

²⁹³ LANGHARD, Politische Polizei, S. 336f., begründet dies mit einem „von den Niederlassungsverträgen unabhängige(n) Souveränitätsrecht“. Zur Problematik siehe etwa den Bericht des Bundesrates an die h. Bundesversammlung über den Rekurs des Don Cajetan Carli, von Castagnetto, betreffend dessen Wegweisung aus dem Kanton Tessin (vom 4. Dezember 1869), BBl. 1869 III, S. 551 – 569 (insbesondere zur Vermeidung einer Inländerdiskriminierung, S. 552f.).

²⁹⁴ Bundesgesetz über das Zollwesen (vom 12. Januar 1850), AS I, S. 180 – 196, nachfolgend „ZollG 1850“. Ein erstes Zollgesetz war bereits 1849 erlassen, im Jahr darauf aber bereits totalrevidiert worden. In der AS findet sich ausschliesslich das revidierte Zollgesetz, welches auf den 1. Januar 1851 in Kraft getreten ist.

²⁹⁵ Sechster Abschnitt des ZollG 1850.

²⁹⁶ HANS MANZ, Die rechtliche Stellung der Grenzwächter, Diss. Zürich 1942, S. 7. Zur weiteren Entwicklung,

2.1.9. Zusammenfassung

Die Sorge für die innere Sicherheit war unter der BV 1848 grundsätzlich Sache der Kantone geblieben. Deren primäre Zuständigkeit ergab sich aus der allgemeinen Kompetenzaufteilung zwischen Bund und Kantonen. Art. 16 BV verankerte nicht die kantonale Polizeihohheit in der Bundesverfassung, sondern setzte diese vielmehr voraus. Eine Zuständigkeit des Bundes begann dort, wo die kantonalen Behörden nicht in der Lage waren, bestimmte Aufgaben auf dem Gebiet der inneren Sicherheit selber zu erfüllen oder wo kantonale Organe gar die Ursachen für eine Störung der inneren Ordnung bildeten. Die Bundesverfassung regelte die Bundesintervention ausdrücklich und präzise, ermöglichte aber auch die *Bundesexekution*. Darüber hinaus konnte sich eine Bundeskompetenz auf dem (Querschnitts-)Gebiet der inneren Sicherheit entweder durch die Schaffung von Spezialnormen (wie Art. 57 BV 1848 für die Wegweisung von Ausländern) ergeben. Andererseits konnten umfassende Bundeskompetenzen (z. B. für die äussere Sicherheit und das Zollwesen) zumindest teilweise auf das Gebiet der inneren Sicherheit ausstrahlen (z. B. beim Grenzschutz).

Die Bundesverfassung gestattete ein ausnahmsweises Ein- und Übergreifen in einen grundsätzlich kantonal gebliebenen Kompetenzbereich. In Zeiten des Notstands oder bei notstandsähnlichen Situationen lag für solche Eingriffe eine weiter gehende Rechtfertigung vor als in Zeiten „normaler Lage“ (vgl. insbesondere etwa Art. 16 Abs. 2, zweite Variante). Bei Störung der inneren Ordnung eines Kantons war der Bund – je nach Umständen – zu einem Eingreifen berechtigt, im Falle einer Gefährdung der inneren Sicherheit des ganzen Landes sogar dazu verpflichtet. Die Vornahme von Vorbereitungsmaßnahmen wurde von der Bundeskompetenz mit umfasst, bildete aber selber noch keine Intervention.

Die Aufgabenteilung der Bundesverfassung verpflichtete gleichzeitig die Kantone, als eine der primären Staatsaufgaben ihre innere Ordnung mit adäquaten Mitteln und Vorkehrungen zu gewährleisten; in extremis gewährte sie ihnen sogar die selbständige Aufstellung kantonaler Truppen bis zu einer Stärke von 300 Mann (Art. 13 Abs. 2 BV 1848). Beschränkte die Bundesverfassung die Bundeskompetenzen auf Ausnahmefälle oder Sondersituationen (etwa geografisch auf den Grenzraum oder sachlich auf die Fremdenpolizei), bedeutete dies nicht mehr und nicht weniger, als dass der Normalfall von den Kantonen zu bewältigen war.

Aus dem bundesstaatlichen Aufbau der Eidgenossenschaft, den Grundsätzen der Bundesstreue und der Verhältnismässigkeit sowie dem Wortlaut von Art. 16 BV 1848 ergab sich eine strenge Subsidiarität in der Handhabung von Kompetenzen zur Aufrechterhaltung oder Wiederherstellung der inneren Sicherheit. Im Falle der Störung der inneren Sicherheit in einem Kanton lag die Definitionsmacht darüber, wann die innere Ordnung nicht mehr mit den kantonseigenen Mitteln gewährleistet werden konnte, bei den kantonalen Stellen. Hinsichtlich der Gefährdung der Eidgenossenschaft als ganzer konnte die Definitionsmacht zwar nur beim Bund selber liegen; für eine Lagebeurteilung blieb er aber auf den Einbezug der Kantone angewiesen.

insbesondere zur Schaffung des Grenzwachtkorps siehe hinten, S. 128ff.

Die verfassungsrechtliche Tatsache, dass der Bund zwar über einen eigenen (bescheidenen) Justizapparat, sowie die Möglichkeit der Entsendung von eidgenössischen Kommissären, nicht jedoch über andere eigene Mittel zur tatsächlichen – physischen – Machtausübung ausser der Armee verfügte, bildete eine – wohl gewollte – faktische Schranke für *bewaffnete* Bundesinterventionen (Ordnungsdienst der Armee) und unterstrich deren Ausnahmecharakter.

Präventive Eingriffe des Bundes zum Schutze der inneren Sicherheit liess die Verfassungsordnung von 1848 nur dann zu, wenn das ganze Land einer Gefahr ausgesetzt war.

2.2. Organkompetenzen auf der Stufe Bund

2.2.1. Bundesversammlung, Bundesrat und Bundesgericht als Bundesorgane

Mit der BV 1848 erhielt der Bund seine heutigen Organe: Einen siebenköpfigen Bundesrat als oberste Exekutivbehörde (Art. 83 – 93 BV), ein aus National- und Ständerat bestehendes Zweikammerparlament als Legislative (Art. 60 – 82 BV) und ein bescheidenes Bundesgericht als Judikative (Art. 94 – 107 BV).

Von 1848 bis heute haben sich hinsichtlich der jeweiligen Stellung einzelner Bundesorgane sowohl rechtliche als auch faktische Veränderungen ergeben, welche im Rahmen dieser Arbeit nicht generell behandelt werden können²⁹⁷. Immerhin werden die Einflüsse jeweiliger Veränderungen auf das Gebiet der inneren Sicherheit punktuell an den entsprechenden Orten erwähnt.

2.2.2. Die drei Gewalten im Bund

Neben den Verbandskompetenzen des Bundes spielen die Organkompetenzen von Bundesrat, Bundesparlament und Bundesgericht gerade bei der Handhabung der inneren Sicherheit eine wichtige Rolle. Die Verfassung von 1848 wies sowohl der Exekutive als auch der Legislative sehr ähnlich lautende Kompetenzen zu und beschränkte auf der anderen Seite jene des Bundesgerichts recht stark. Schon die erste Bundesverfassung machte – *de iure* – das Parlament zum Dreh- und Angelpunkt hinsichtlich der Ausübung der Bundeskompetenzen auf dem Gebiet der inneren Sicherheit. Doch schon damals wurde der Bundesrat als oberste leitende und vollziehende Behörde – *de facto* – zum dominanten Bundesorgan auch auf diesem Feld.

Zudem war der Umfang der Organkompetenzen – respektive das Verhältnis von Verbands- und Organkompetenzen zueinander – bald Gegenstand von politischen und juristischen Diskussionen. Gerade in der Praxis spielten Umfang und verfassungsrechtliche Ansiedelung der Organkompetenzen eine bestimmende Rolle. Teilweise wurden – und werden – aus den Organkompetenzen Rückschlüsse auf die Auslegung der Verbandskompetenzen gezogen.

Das Bundesgericht – bis zur Verfassungsrevision von 1874 nicht einmal als ständiges

²⁹⁷ Stattdessen sei verwiesen auf die Darstellungen von BLUNTSCHLI, *Geschichte* Bd. I, S. 531 – 538; DUBS, *Öffentliches Recht* Bd. II, S. 43 – 102; SCHOLLENBERGER, *Geschichte und System*, S. 238 – 267 oder AUBERT, *Bundesstaatsrecht* Bd. I, Rz. 80 – 82.

Gericht konzipiert – blieb in diesem Zusammenhang eine marginalisierte Gewalt. Bezüglich der inneren Sicherheit als Bundesaufgabe oblag ihm primär die Abhandlung strafrechtlicher Fälle nach Bundesstrafrecht in einem schwerfälligen Verfahren; – und davon gab es nur wenige. Auch beim Schutz der verfassungsmässigen Rechte nahm das Bundesgericht einen bloss untergeordneten Platz ein.

2.2.3. Verhältnis zwischen Organ- und Verbandskompetenzen

Nach obiger Auslegeordnung blieben für die Fortbildung des Verfassungsrechts auf dem Gebiet der inneren Sicherheit grundsätzlich folgende Wege offen:

- Die Auslegung ergäbe die Anwendung bestehender auf neue, verwandte Sachgebiete (wie bspw. später die Subsumierung von Telefon oder Internet unter den Begriff der „Telegrafie“);
- die innere Sicherheit würde von einer umfassenden Bundeskompetenz auf einem anderen Gebiet punktuell mit eingeschlossen (wie bei Aussenpolitik und Zollwesen);
- die Bundesverfassung würde im Rahmen eines Revisionsverfahrens um einen bestimmten Sachbereich ergänzt (wie später bei der Luftfahrt);
- die Bundesverfassung würde durch Notrecht teilweise oder ganz modifiziert (wie insbesondere während der Weltkriege) oder durch (unzulässigen) Rückgriff auf den Zweckartikel materiell erweitert;
- die Auslegung liesse die Ableitung von Verbandskompetenzen aus Organkompetenzen zu.

Ob aber mit Organkompetenzen grundsätzlich auch Bundeskompetenzen geschaffen oder erweitert werden können, oder ob es – umgekehrt – bei den Organkompetenzen um eine blosser Kompetenzausscheidung auf Stufe Bund gehe, war umstritten.

Der für die Handhabung der inneren Sicherheit im Bund zentrale Art. 16 BV begründet zwar unterschiedlich weit reichende Bundeskompetenzen, äussert sich aber nicht selber dazu, welche Bundesorgane zu welchen Massnahmen berechtigt oder verpflichtet gewesen wären. Vielmehr wird auf Art. 90 Ziff. 3, 10 und 11 BV 1848 verwiesen (Art. 16 Abs. 1)²⁹⁸, respektive von der „kompetenten Bundesbehörde“ gesprochen (Art. 16 Abs. 2). Umfang und Natur der entsprechenden Organkompetenzen blieben damit vorerst offen. Bemerkenswerterweise hielt insbesondere Art. 16 BV 1848 damit die *systematische* Trennung zwischen Organ- und Verbandskompetenzen strikte ein.

Besonderes Augenmerk genossen die Kompetenzen des Parlaments als legislativer Gewalt. Art. 73 BV 1848 (welcher als Art. 84 BV 1874 nur orthografische Veränderung erfuhr) bestimmte:

„Der Nationalrath und der Ständerath haben alle Gegenstände zu behandeln, welche nach Inhalt der gegenwärtigen Verfassung in die Kompetenz des Bundes gehören, und nicht einer andern Bundesbehörde zugeschrieben sind.“

²⁹⁸ Der Verweis in der BV 1874 richtet sich demgegenüber auf Art. 102 Ziff. 3, 10 und 11, weil die totalrevidierte Verfassung die Befugnisse des Bundesrates an anderer Stelle behandelte als ihre Vorgängerin; wesentliche inhaltliche Änderungen nahm sie nicht vor. Der spezielle Hinweis auf die Befugnis des Bundesrates zur Ernennung von Kommissären in Art. 90 Ziff. 6 BV 1848 ging allerdings in Art. 102 Ziff. 5 BV 1874 auf.

Der anschliessende Art. 74 benannte gewisse Aufgaben „*insbesondere*“.

Auch der *Wortlaut* des wichtigsten Artikels zur Bestimmung der Kompetenzen der Bundesversammlung stand somit einer Auslegung entgegen, welche Verbands- aus Organkompetenzen ableiten würde. Die offene Formulierung in Art. 73 barg zwar den Vorteil der Lückenlosigkeit, soweit die Kompetenzen des Parlaments insbesondere von jenen des Bundesrates abzugrenzen waren. Unter *systematischen* Gesichtspunkten – insbesondere unter dem Aspekt der Lückenlosigkeit der Zuweisung von Verbandskompetenzen (Art. 3 BV) ergab sich ein neues Argument für eine Beschränkung dieser Auslegungsregel auf Organkompetenzen. Denn es hätte keinen Sinn ergeben, zwei sich gegenseitig widersprechende Prinzipien nebeneinander in der Verfassung zu verankern.

Allgemein liess etwa SCHOLLENBERGER die Organkompetenzen nur hinsichtlich der Ermittlung von Zuständigkeiten der verschiedenen Bundesbehörden zur Anwendung zu; die Frage aber, ob etwas *überhaupt* als Bundessache zu behandeln sei, müsse gesondert beantwortet werden²⁹⁹. Diese Meinung verdient Zustimmung. Immerhin könnten die Organkompetenzen im Rahmen notrechtlicher Verfassungsübertretungen als Leitplanken herangezogen werden.

Hingegen lehnten etwa BLUMER/MOREL oder VON SALIS eine Beschränkung der Bundeskompetenzen auf die bloss ausdrücklich in der Bundesverfassung Bundessache erklärten Angelegenheiten ab; sie befürworteten eine Ausdehnung auf diejenigen Gebiete, deren einheitliche Regelung für die dem Bund obliegenden Aufgaben als *Bedürfnis* erschien³⁰⁰. Für diese Lehrmeinung bildete der Rückgriff auf die ziemlich offen formulierten Organkompetenzen natürlich ein einfaches Mittel, die eher zurückhaltend formulierten Verbandskompetenzen des Bundes auszudehnen.

Im Rahmen dieser Arbeit wird somit an der systematischen und inhaltlichen Trennung von Verbands- und Organkompetenzen in den Bundesverfassungen von 1848 und 1874 mangels überzeugender Alternative festgehalten. Unter demokratietheoretischen und föderalistischen Gesichtspunkten ist zur Schaffung neuer oder zur Erweiterung bestehender Bundeskompetenzen ein Verfahren vorzuziehen, welches eine Zustimmung von Volk und Ständen ermöglicht.

2.2.4. Kompetenzen der Bundesversammlung

Die Bundesversammlung stellte nach der BV 1848 die „*oberste Gewalt des Bundes*“³⁰¹ dar. Ihre Befugnisse fanden sich primär in den Artikeln 73 und 74 BV. Während Art. 73³⁰² eine generelle Zuständigkeit von National- und Ständerat festhielt, benannte Art. 74 bestimmte Gegenstände ausdrücklich – aber nicht abschliessend³⁰³. Darunter fielen etwa die Wahl von General und Generalstabschef³⁰⁴, aber auch alle Massnahmen, welche mit

²⁹⁹ SCHOLLENBERGER, *Geschichte und System*, S. 242f.

³⁰⁰ BLUMER/MOREL, *Bundesstaatsrecht* Bd. I, S. 210 (m.H. auf einen Meinungswechsel Blumers); LUDWIG RUDOLF VON SALIS, *Schweizerisches Bundesrecht*, Band I, 1. Aufl., Bern 1891, S. 72f.

³⁰¹ Art. 60 BV 1848.

³⁰² Art. 73 BV 1848: „*Der Nationalrath und der Ständerath haben alle Gegenstände zu behandeln, welche nach Inhalt der gegenwärtigen Verfassung in die Kompetenz des Bundes gehören, und nicht einer anderen Bundesbehörde zugeschrieben sind.*“

³⁰³ So der Wortlaut des Artikels. Aus der herrschenden Lehre etwa BLUMER, *Bundesstaatsrecht* Bd. II, S. 19 oder SCHOLLENBERGER, *Kommentar BV*, S. 504.

³⁰⁴ Art. 74 Ziff. 3 BV 1848.

der Garantie der verfassungsmässigen Ordnung von Bund³⁰⁵ und Kantonen³⁰⁶ ganz allgemein, und insbesondere im Zusammenhang mit Bundesinterventionen³⁰⁷ sowie „*Massregeln für die innere Sicherheit, für Handhabung von Ruhe und Ordnung (...)*“³⁰⁸, zusammenhängen.

BLUNTSCHLI wies darauf hin, dass gerade die Befugnisse der Bundesversammlung zu Anordnung von Massregeln im Interesse der inneren oder äusseren Sicherheit der Schweiz die wichtigsten Regierungsangelegenheiten des Bundes betrafen³⁰⁹. Art. 73 stellte eine nicht unwesentliche Durchbrechung der „*Ausbildung des modernen Staates*“³¹⁰ dar; die Bundesversammlung war nach dem Geiste der BV 1848 weit mehr als ein blosser Gesetzgebungskörper.

BURCKHARDT meinte später zu Art. 85 BV 1874, dass die rechtliche Bedeutung dieses Artikels unklar sei – insbesondere hinsichtlich der Frage, ob er auch materielles Recht enthalte. Der *Hauptzweck* der Bestimmungen über die Befugnisse der Bundesversammlung sei aber ein organisatorischer, liege in der Abgrenzung der Befugnisse der anderen Bundesbehörden³¹¹. Die Unklarheit gelte zwar auch für Ziff. 7; diese Bestimmungen zur inneren Sicherheit beschränkten sich aber darauf, die dem Bund bereits zustehenden (Verbands-) Kompetenzen unter die Bundesbehörden zu verteilen³¹². Ähnlich seine Ausführungen zu Ziff. 8³¹³.

Ausserdem fielen „*Gesetze und Beschlüsse über Zölle (...), Fabrikation und Verkauf von Schiesspulver, Waffen und Munition*“³¹⁴, „*gesetzliche Verfügungen über (...)* Heimatlose, Fremdenpolizei (...)“³¹⁵ sowie die „*Oberaufsicht über die eidgenössische Verwaltung und Rechtspflege*“³¹⁶ in den Zuständigkeitsbereich der Bundesversammlung.

Als „*oberste Gewalt*“ (Art. 60 BV 1848) war und ist das Parlament eben gerade nicht die „*oberste vollziehende und leitende Behörde*“ (Art. 83 BV 1848) der Eidgenossenschaft. Danach musste es sich im Zusammenhang mit den in Art. 73 erwähnten Organkompetenzen schwergewichtig um solche der Aufsicht oder Kontrolle handeln. Gestützt wird diese Interpretation nicht nur von der parlamentarischen „*Oberaufsicht über die eidgenössische Verwaltung und Rechtspflege*“ (Art. 74 Ziff. 14) sowie – vor allem – von der Möglichkeit der Bundesversammlung, „*Beschwerden von Kantonen oder Bürgern über Verfügungen des Bundesrates*“ (Art. 74 Ziff. 15) zu behandeln. Damit war die Bundesversammlung ausdrücklich zur Überprüfung verfassungsrechtlich beanstandeter Verfügungen des Bundesrates ermächtigt³¹⁷.

³⁰⁵ Art. 74 Ziff. 8 BV 1848.

³⁰⁶ Art. 74 Ziff. 7 BV 1848.

³⁰⁷ Art. 74 Ziff. 7 BV 1848.

³⁰⁸ Art. 74 Ziff. 7 BV 1848.

³⁰⁹ BLUNTSCHLI, Geschichte Bd. I, S. 534.

³¹⁰ BLUNTSCHLI, Geschichte Bd. I, S. 534.

³¹¹ BURCKHARDT, Kommentar BV, S. 665.

³¹² BURCKHARDT, Kommentar BV, S. 679.

³¹³ BURCKHARDT, Kommentar BV, S. 684.

³¹⁴ Art. 74 Ziff. 11 BV 1848.

³¹⁵ Art. 74 Ziff. 13 BV 1848.

³¹⁶ Art. 74 Ziff. 14 BV 1848.

³¹⁷ So auch SCHOLLENBERGER, Geschichte und System, S. 244.

Bei der Verfassungsrevision von 1874 wurde Art. 74 Ziff. 15 BV 1848 in ihrem Charakter stark beschnitten. Der neue Art. 85 Ziff. 12 BV 1874 meinte nämlich, die Bundesversammlung behandle „Beschwerden gegen Entscheidungen des Bundesrates über Administrativstreitigkeiten (Art. 113)“.

Es dürfte wohl nicht dem Sinn der Verfassung entsprochen haben, dass das Parlament bei der nachträglichen Genehmigung bundesrätlicher Massnahmen zum Schutz der inneren Sicherheit nach Gutdünken sein eigenes – freies – Ermessen an die Stelle jenes des Bundesrates gesetzt hätte. Jedoch ergibt sich aus der Gesamtheit der erwähnten Normen sowie dem Fehlen einer anderweitigen – gerichtlichen – Überprüfbarkeit der bundesrätlichen Massnahmen die Verpflichtung des Parlaments zu sorgfältiger Prüfung. Blindes Kopfnicken jedenfalls hätte der Verfassung widersprochen und die Oberaufsicht in diesen Fällen zur hohlen Phrase verkommen lassen³¹⁸.

Für die oberste Gewalt, welche mit der Oberaufsicht über die ganze Bundesverwaltung betraut ist, standen somit keine „exekutiven“ Kompetenzen im Zentrum. Vielmehr hatte die Bundesversammlung die Handlungen des Bundes auch bei der Handhabung der inneren Sicherheit auf ihre Rechtmässigkeit und Verhältnismässigkeit hin zu beurteilen. Entsprechend waren – je nach Situation – Anträge an das Parlament sowie insbesondere Berichte der Verwaltung über getroffene Massnahmen entscheidende Grundlagen für die Ausübung der Oberaufsicht (entsprechend Art. 90 Ziff. 10 BV 1848). Damit trug die BV 1848 der Stellung des Eidgenössischen Räte sowie der relativen Schwerfälligkeit des parlamentarischen Willensbildungs- und Beschlussprozesses Rechnung.

Zu den Organkompetenzen der Bundesversammlung bei eidgenössischen Interventionen siehe S. 56f.

2.2.5. Kompetenzen des Bundesrates

Der Bundesrat wurde als „oberste vollziehende und leitende Behörde“³¹⁹ neben dem Vollzug der Bundesgesetze und Bundesbeschlüsse³²⁰ sowie diversen anderen Aufgaben auch damit betraut, für die äussere Sicherheit³²¹ sowie, „für die innere Sicherheit der Eidgenossenschaft, für Handhabung von Ruhe und Ordnung“³²² zu sorgen.

„Art. 90. Der Bundesrath hat inner den Schranken der gegenwärtigen Verfassung vorzüglich folgende Befugnisse und Obliegenheiten:

(...)

2) Er hat für Beobachtung der Verfassung, der Gesetze und Beschlüsse des Bundes, sowie der Vorschriften eidgenössischer Konkordate zu wachen; er trifft zu Handhabung derselben von sich aus oder auf eingegangene Beschwerde die erforderlichen Verfügungen.

3) Er wacht für die Garantie der Kantonalverfassungen.

(...)

5) Er vollzieht die Bundesgesetze und Bundesbeschlüsse, die Urtheile des Bundesgerichtes, sowie die Vergleiche oder schiedsrichterlichen Sprüche über Streitigkeiten zwischen Kantonen.

³¹⁸ In diesem Sinne die Kritik von VOGT, Tessinerfrage, S. 37; dazu hinten, S. 111f.

³¹⁹ Art. 83 BV 1848.

³²⁰ Art. 90 Abs. 5 BV 1848.

³²¹ Art. 90 Abs. 9 BV 1848.

³²² Art. 90 Abs. 10 BV 1848.

6) Er hat diejenigen Wahlen zu treffen, welche nicht durch die Verfassung der Bundesversammlung und dem Bundesgericht oder durch die Gesetzgebung einer andern untergeordneten Behörde übertragen werden. Er ernennt Kommissarien für Sendungen im Innern oder nach Aussen.

10) Er sorgt für die innere Sicherheit der Eidgenossenschaft, für Handhabung von Ruhe und Ordnung.

11) In Fällen von Dringlichkeit ist der Bundesrath befugt, sofern die Räte nicht versammelt sind, die erforderliche Truppenzahl aufzubieten und über solche zu verfügen, unter Vorbehalt unverzüglicher Einberufung der Bundesversammlung, sofern die ausgebotenen Truppen zweitausend Mann übersteigen oder das Aufgebot länger als drei Wochen dauert.

12) Er besorgt das eidgenössische Militärwesen und alle Zweige der Verwaltung, welche dem Bunde angehören.

16) Er erstattet der Bundesversammlung jeweilen bei ihrer ordentlichen Sitzung Rechenschaft über seine Verrichtungen, sowie Bericht über den Zustand der Eidgenossenschaft im Innern sowohl als nach Aussen, und wird ihrer Aufmerksamkeit diejenigen Massregeln empfehlen, welche er zur Beförderung gemeinsamer Wohlfahrt für dienlich erachtet.

Er hat auch besondere Berichte zu erstatten, wenn die Bundesversammlung oder eine Abteilung derselben es verlangt.“

Auch bei der Aufzählung in Art. 90 BV 1848 handelte es sich um eigentliche Organkompetenzen. Als Exekutive kam dem Bundesrat die Verfügungsmacht über die Bundesverwaltung sowie insbesondere über die Armee zu. Er plante, beurteilte die Lage und besorgte eine eigentliche Führungstätigkeit. Die eigentlichen Massnahmen zur Wahrung oder Wiederherstellung der inneren Sicherheit waren somit vom Bundesrat vorzunehmen. Ob das Parlament bei der Vornahme dieser Massnahmen von Anfang an mit einzubeziehen gewesen wäre, oder ob sich der Bundesrat auf eine Information des Parlaments (Art. 90 Ziff. 16) beschränken konnte, liess die Verfassung offen. Damit trug sie der Vielfalt, Unvorhersehbarkeit und Dringlichkeit (Art. 90 Ziff. 11) möglicher Gefährdungen der inneren Sicherheit Rechnung.

Da dem Bund mit der Armee nur ein einziges wirksames Mittel zur physischen Durchsetzung seiner Kompetenzen zur Verfügung stand, ist Ziff. 11 die ausführlichste und klarste Bestimmung innerhalb des Art. 90. Darin kam der Grundsatz zum Ausdruck, dass der Bundesrat befugt war (Ziff. 11 e contrario), bis zu 2'000 Angehörige der Armee oder eine tiefere Truppenzahl für maximal drei Wochen in eigener Regie aufzubieten. Als Ausnahme für dringliche Fälle fiel die Bestandesgrenze hinweg; dafür war sofort die Bundesversammlung einzuberufen. Diese hatte – sonst wäre die Regelung unsinnig gewesen – das Truppenaufgebot zu genehmigen oder zu beenden (was wohl unter Art. 74 Ziff. 6 – 9 BV 1848 zu fassen gewesen wäre). Ob das Truppenaufgebot der Abwehr einer äusseren oder inneren Gefahr galt, liess Ziff. 11 offen; jedenfalls ergibt die systematische Auslegung, dass es sich um die Fälle der Ziff. 8 – 10 handeln musste³²³, welche sich auf entsprechende Verbandskompetenzen stützten.

2.2.6. Bei Bundesintervention

Anders als bei den Zuständigkeiten des Parlaments erwähnte die Bundesverfassung die Durchführung eidgenössischer Interventionen nicht ausdrücklich als Kompetenz des

³²³ So auch SCHOLLENBERGER, Kommentar BV, S. 549.

Bundesrates³²⁴. Art. 90 Ziff. 11 (Truppenaufgebot) trug einen allgemeinen, nicht allein auf bewaffnete eidgenössische Interventionen gerichteten Charakter³²⁵. Trotzdem entfalteten die Elemente der zeitlichen Dringlichkeit, des Nichtversammeltseins des Parlaments und der Beschränkung der Truppenzahl³²⁶ auch bei Interventionsfällen Wirkung im Sinne von Schranken.

Im Umkehrschluss hätte der Bundesrat gegen die Verfassung verstossen, wenn er eidgenössische Interventionen anordnete, welche nicht dringlich waren oder wenn er dabei mehr als 2'000 Angehörige der Armee aufbot.

Gestützt auf Art. 90 BV 1848 (insbesondere Ziff. 3, 9, 10, 11 und 16) stand dem Bundesrat die Kompetenz zur Vorbereitung und Durchführung eidgenössischer Interventionen zu³²⁷. Vor allem in Fällen von Dringlichkeit³²⁸ (sofern die eidgenössischen Räte nicht tagten) war die Exekutive zu Interventionen berechtigt³²⁹ und – je nach Grund der Intervention³³⁰ – auch verpflichtet. Bei versammelten Räten war die Bundesversammlung zumindest über das Vorgehen des Bundesrates zu informieren. Überstieg die Truppenzahl die festgelegte Zahl von 2'000 Mann, wurde nach Art. 90 Ziff. 11 i.V.m. Art. 16 BV 1848 das Einverständnis der Räte vorausgesetzt³³¹.

Vorerst offen blieb der Zeitpunkt der Berichterstattung des Bundesrates an das Parlament; immerhin war er verpflichtet, dem Parlament auf dessen Wunsch hin besonderen Bericht zu erstatten (Art. 90 Ziff. 16). Die nochmalige Erwähnung der Berichtspflicht bei den Befugnissen und Obliegenheiten des Bundesrates wies überdies darauf hin, dass dieser jederzeit in der Lage hätte sein müssen, das Parlament über die ergriffenen Massnahmen im Bereich der inneren Sicherheit zu informieren.

Auf jeden Fall waren eidgenössische Interventionen vom Parlament zum Voraus oder im Nachhinein zu genehmigen³³². Damit lag die *Letztverantwortung* für ein Eingreifen des Bundes bei der Bundesversammlung. Weil schliesslich das Parlament durchaus auch in Ausübung seiner richterlichen Funktionen über eine Beurteilung betreffend die Ergreifung oder Durchführung von Massnahmen zur Wahrung oder Wiederherstellung der inneren Sicherheit angerufen werden konnte, musste die Genehmigung des bundesrätlichen Vorgehens von vornherein mit geschärftem juristischem Blick (anstatt politischer Opportunität) erfolgen.

³²⁴ VOGT, Tessinerfrage, S. 29f.

³²⁵ VOGT, Tessinerfrage, S. 30, führte als Begründung an, dass die Kompetenz des Bundesrates zum Aufgebot von Truppen auch die Abwehr äusserer Gefahren oder die Vorbereitungen gegen „*wahrscheinlich bevorstehende innere Unruhen*“ umfasse.

³²⁶ So auch KAISER, Staatsrecht Bd. III, S. 127.

³²⁷ Gleiches galt nach Art. 102 Ziff. 3, 10 und 11 BV 1874; dazu GNEHM, Interventionsrecht, S. 36 – 40.

³²⁸ VOGT, Tessinerfrage, S. 28.

³²⁹ VOGT, Tessinerfrage, S. 32f. sowie S. 36.

³³⁰ Dazu oben, S. 30ff.

³³¹ So sinngemäss auch VOGT, Tessinerfrage, S. 32f.

³³² VOGT, Tessinerfrage, S. 28.

2.2.7. Ernennung von eidgenössischen Kommissären

Als erstes und wohl einfachstes Mittel zur Behebung von Störungen der inneren Sicherheit kam für den Bund – auch, aber nicht nur im Rahmen einer Bundesintervention – die Ernennung und Entsendung eines oder mehrerer³³³ eidgenössischer Kommissäre in Frage. Dem Kommissär als Vertreter (verlängerter Arm) des Bundes oblag es, die zur Wiederherstellung eines „ordentlichen Zustandes“ nötigen Massnahmen im jeweiligen Kanton zu treffen³³⁴.

Die Kompetenz zur Ernennung von Kommissären lag sowohl beim Bundesrat (Art. 90 Ziff. 6 BV 1848) als auch der Vereinigten Bundesversammlung (Art. 74 Ziff. 3 i.V.m. Art. 80 BV 1848)³³⁵.

Während Art. 90 Ziff. 6 wörtlich von Kommissären sprach, welche der Bundesrat zu wählen habe, meinte Art. 74 Ziff. 3 i.V.m. Art. 80, dass die Vereinigte Bundesversammlung zur Wahl „eidgenössischer Repräsentanten“ befugt sei; diese wurden in einem Zuge mit dem Bundesrat, dem General und dem Generalstabschef genannt. Die unterschiedliche Wortwahl sowie die Systematik von Art. 90 Ziff. 6 dürfen nicht verwirren: Ziff. 6 handelt zuerst allgemein davon, dass der Bundesrat alle Wahlen vorzunehmen hätte, welche keiner anderen Bundesbehörde (insbesondere der Bundesversammlung) übertragen worden wären. Als einzige Kategorie wird die Ernennung von „Kommissarien für Sendungen im Innern oder nach aussen“ ausdrücklich genannt³³⁶. Daraus konnte abgeleitet werden, dass „Repräsentanten“ und „Kommissarien“ zumindest teilweise als Synonyme verwendet wurden und sowohl Bundesrat als auch Bundesversammlung sie ernennen konnten. Diese Regelung stand somit im Einklang mit den Zuständigkeiten von Regierung und Parlament hinsichtlich der inneren und äusseren Sicherheit der Schweiz³³⁷.

Auf der faktischen Ebene ergab sich von Anfang an eine grosse Nähe des Kommissärs zum Bundesrat – und eine gewisse Distanz zum Parlament. Denn wenn in Fällen von Dringlichkeit das Parlament nicht zufällig tagte oder vorsorglich eine ausserordentliche Sitzung einberufen worden war, kam von vornherein nur der Bundesrat zur Bestimmung des Kommissärs in Frage.

Über die Kompetenz zur Wahl und den Schutz durch das Garantiesetz³³⁸ hinaus fanden sich weder im Verfassungs- noch im Gesetzesrecht spezielle Normen über die Kommissäre³³⁹. AUBERT meint dazu treffend:

„Der Kommissar besitzt ausgedehnte und nur schlecht umschriebene Zuständigkeiten, welche vor allem verwaltungs- und regierungsmässiger Natur sind. (...) (E)r kehrt alles zur Normalisierung der Lage

³³³ AUBERT, Bundesstaatsrecht Bd. I, Rz. 816.

³³⁴ ZELLER, Ruhe und Ordnung, S. 17.

³³⁵ JOHANNES DÜRSTELER, Die Organisation der Exekutive der Schweizerischen Eidgenossenschaft seit 1798 in geschichtlicher Darstellung, Diss. Zürich 1911, S. 293f.

³³⁶ Der französische Text folgt dem deutschen und spricht ebenfalls von „Représentants fédéraux“ (Art. 74 Ziff. 3) und „Commissaires“ (Art. 90 Ziff. 6).

³³⁷ Siehe oben, S. 51ff.

³³⁸ Zum Garantiesetz sogleich, S. 68f.

³³⁹ Auf Gesetzesstufe fand der Begriff des Eidgenössischen Kommissärs nur in das Bundesstrafrecht Eingang (Art. 53 Abs. 2). Dort werden in einem Zuge der Bundesrat, die „eidgenössischen Repräsentanten und Kommissarien“ sowie die eidgenössische Militärverwaltung genannt; aber bloss betreffend Anwendbarkeit des Abs. 1 (Amtsmissbrauch).

*Notwendige vor. Er wird sich jedoch an die vom Bund zugesicherte Garantie(en) erinnern (...) und die Individualrechte nur in dem Masse beschränken, als es seine Aufgabe unbedingt erfordert (...).*³⁴⁰

Tatsächlich erfuhr die Funktion des eidgenössischen Kommissärs erst mit der Verordnung über den Truppeneinsatz für den Ordnungsdienst von 1979 nähere Normierung³⁴¹.

Trotz allem galten für die Missionen der Kommissäre drei allgemeine Leitplanken: Einerseits blieben sie an das gesamte jeweilige Bundesrecht gebunden³⁴², dann beschränkten sich ihre Kompetenzen auf maximal jene des Bundesrates und schliesslich band der Auftrag durch Regierung oder Parlament die Kommissäre. Der Auftrag wiederum konnte nur in der Wiederherstellung eines bestimmten, „normalen“ oder ursprünglichen Zustands liegen.

Den eidgenössischen Kommissären konnten zwar militärische Verbände zugeteilt werden, doch waren sie als Träger der zivilen Gewalt von einer direkten Befehlsgewalt über die Truppen ausgeschlossen; daher werden den Kommissären jeweils Truppenkommandanten unterstellt³⁴³.

Anfänglich wurden meist Bundesräte zu Kommissären ernannt³⁴⁴, später ausgewiesenen Spezialisten mit Verankerung in der Bundespolitik (Ständeräte, Nationalräte, ehemalige Bundesräte oder militärische Führer)³⁴⁵.

Als Kommissäre kam grundsätzlich auch der Bundespräsident, der Vorsteher EMD oder EJPD in Frage; ausserdem konnten mehrere Bundesräte gleichzeitig in gleicher Mission als Kommissäre amten. Je nach personeller Situation hätten sich komplexe verfassungsrechtliche Fragen gestellt³⁴⁶.

Zum Schluss sei angemerkt, dass die Ernennung eines Kommissärs nicht auf Fälle eidgenössischer Interventionen eingeschränkt blieb; vielmehr konnte sich der Bundesrat in allen möglichen Belangen auf diese Art vertreten lassen. Folglich machte die (z. B. vorsorgliche) Ernennung eines Kommissärs für sich alleine auch noch keine Bundesintervention aus³⁴⁷.

³⁴⁰ AUBERT, Bundesstaatsrecht Bd. I, Rz. 816.

³⁴¹ Art. 15 Abs. 3 – 5 der Verordnung über den Truppeneinsatz für den Ordnungsdienst (vom 17. Januar 1979), AS 1979 I, S. 142 – 146 (S. 145f.), *nachfolgend* „VOD 1979“.

³⁴² Nach Art. 53 Abs. 1 und 2 des BStR wurden insbesondere die gesetzlichen Bestimmungen zum Amtsmissbrauch zur Geltung gebracht.

³⁴³ AUBERT, Bundesstaatsrecht Bd. I, Rz. 816; vgl. ausserdem den späteren Art. 15 Abs. 5 VOD sowie hinten, S. 375f.

³⁴⁴ So etwa im Neuenburger Konflikt; dazu hinten, S. 104ff.

³⁴⁵ So bei den Unruhen in Göschenen oder in den späteren Tessiner Konflikten; dazu hinten, S. 131f. und S. 134ff.

³⁴⁶ Vgl. auch HÄFELIN/HALLER/KELLER, Bundesstaatsrecht, Rz. 1630f.

³⁴⁷ VOGT, Tessinerfrage, S. 35.

2.2.8. Kompetenzen des Bundesgerichts

Die gesetzlichen Grundlagen für das Bundesgericht fanden sich einerseits in der Bundesverfassung selber (Art. 94 – 107), andererseits im Organisationsgesetz von 1849³⁴⁸. Das oberste eidgenössische Gericht war von 1848 bis 1874 nicht als ständige Behörde ausgestaltet³⁴⁹ und bestand aus lediglich 11 Richtern³⁵⁰ und 11 Ersatzrichtern³⁵¹. Seine Kompetenzen erstreckten sich hauptsächlich auf die *Zivilrechtspflege* sowie die Behandlung von *strafrechtlichen* Fällen. Die Beurteilung von staatsrechtlichen Fragen³⁵² – und insbesondere die *eigentliche Verfassungsgerichtsbarkeit* – blieb grundsätzlich den *politischen* Behörden (Bundesrat und Bundesversammlung) vorbehalten³⁵³ (Art. 90 Ziff. 2³⁵⁴ sowie Art. 101 BV 1848³⁵⁵).

Offenes Erstaunen über die völlig „*misslungene Schöpfung*“ des Bundesgerichts nach der BV 1848 äusserte DUBS. Hinsichtlich seiner Organisation bedürfe das Bundesgericht einer unabhängigen Stellung. Mit Blick auf seine Kompetenzen müssten Fragen staatsrechtlicher Natur gerade den *Schwerpunkt* der bundesgerichtlichen Tätigkeit bilden³⁵⁶.

³⁴⁸ Bundesgesetz über die Organisation der Bundesrechtspflege (vom 5. Juni 1849), AS I, S. 65 – 86, *nachfolgend* „OG 1849“.

³⁴⁹ Art. 99 BV 1848 (indirekt) sowie Art. 5 und 6 OG 1849. Aus der Lehre etwa BLUMER, Bundesstaatsrecht Bd. II, S. 54; SCHOLLENBERGER, Geschichte und System, S. 261; ALAIN FISCHBACHER, Verfassungsrichter in der Schweiz und in Deutschland, Diss. Zürich 2006, S. 15 oder KÖLZ, Verfassungsgeschichte Bd. II, S. 488.

³⁵⁰ Art. 95 BV 1848.

³⁵¹ Art. 1 OG 1849.

Zur *Ausgestaltung des Richteramtes* sei verwiesen auf das gleichnamige Kapitel bei FISCHBACHER, Verfassungsrichter, S. 17ff. oder auf Art. 1 – 18 OG 1849.

³⁵² Zum eigentlichen Begriff der Verfassungsgerichtsbarkeit ausführlich ZACCARIA GIACOMETTI, Die Verfassungsgerichtsbarkeit des schweizerischen Bundesgerichtes, Zürich 1933, S. 5 (m.H. auf die damalige Lehre).

³⁵³ Botschaft des Bundesrates an die h. Bundesversammlung, betreffend die Revision der Bundesverfassung (vom 17. Juni 1870), BBl. 1870 II, S. 665 – 710 (S. 700), *nachfolgend* „*Botschaft Revision BV 1870*“; DUBS, Öffentliches Recht Bd. II, S. 81; ELISABETH NÄGELI, Die Entwicklung der Bundesrechtspflege seit 1815, Diss. Zürich 1920, S. 110 und 121f.; BLUMER/MOREL, Bundesstaatsrecht Bd. I, S. 288f.; KÖLZ, Verfassungsgeschichte Bd. II, S. 488f. und insbesondere auch GUSTAV VOGT, Das eidgenössische Rekurswesen und dessen Reform, ZBJV 1867 (Juli), S. 1 – 11 und Fortsetzung S. 37 – 47 (S. 1f. und S. 6f.) sowie WALTER HALLER, Das Schweizerische Bundesgericht als Verfassungsgericht, in: Christian Starck/Albrecht Weber (Hrsg.), Verfassungsgerichtsbarkeit in Westeuropa, Baden-Baden 1986, S. 182 – 217 (S. 185). Bundesgerichtsjournalist EDUARD SCHNEIDER, 150 und 125 Jahre Bundesgericht, Bern 1998, S. 12ff., titelte „*Pionierjahre ohne Power*“.

³⁵⁴ Der Bundesrat „(...) *hat für Beobachtung der Verfassung, der Gesetze und Beschlüsse des Bundes, sowie der Vorschriften eidgenössischer Konkordate zu wachen; er trifft zur Handhabung derselben von sich aus oder auf eingegangene Beschwerde die erforderlichen Verfügungen.*“

³⁵⁵ „*Das Bundesgericht urteilt als Zivilgericht:*

1) *über Streitigkeiten, welche nicht staatsrechtlicher Natur sind:*

a) *zwischen Kantonen unter sich;*

b) *zwischen dem Bund und einem Kanton;*

(...)

In den unter Nr. 1, Litt. a. und b. bezeichneten Fällen geschieht die Überweisung an das Bundesgericht durch den Bundesrath. Wenn dieser die Frage, ob ein Gegenstand vor das Bundesgericht gehöre, verneinend beantwortet, so entscheidet hierüber die Bundesversammlung.“

³⁵⁶ JAKOB DUBS, Zur Verständigung über die Bundesrevision, Zürich 1871, S. 106 – 108. M.H. auf die Vereinigten Staaten von Amerika wollte der Autor allerdings nicht so weit gehen, das Bundesgericht „*über den Gesetzgeber*“ zu stellen (S. 108).

Nach Art. 105 BV³⁵⁷ hätte die Bundesversammlung an sie gerichtete Klagen „über Verletzung der durch die Bundesverfassung garantierten Rechte“ an das Bundesgericht zur Beurteilung weiterleiten können. Die Norm hatte nach der Intention der Tagsatzungskommission den Schutz der Bürgerinnen und Bürgern vor kantonalen Behörden zum Zweck³⁵⁸; an einen Einbezug der Bundesorgane hatte zumindest der historische Verfassungsgeber nicht gedacht³⁵⁹. Zwischen 1849 und 1870 nahm die Bundesversammlung nur eine einzige Überweisung einer Klage an das Bundesgericht gestützt auf Art. 105 BV vor³⁶⁰. In allen anderen Fällen leitete sie die entsprechenden Beschwerden an den Bundesrat als erste Instanz weiter (mit der Bundesversammlung als Rekursinstanz nach Art. 74 Ziff. 15 BV 1848)³⁶¹. Daher hielt der Bundesrat in seiner Botschaft zur Verfassungsrevision im Jahre 1870 fest, Art. 105 BV 1848 sei durch die Praxis obsolet geworden und solle gestrichen werden³⁶². Auf Grund des in der BV 1848 noch sehr beschränkten Aufgabenkreises fehle grundsätzlich ein Schutzbedürfnis der Bürgerinnen und Bürger gegenüber der Bundesgewalt³⁶³. Anstatt das Bundesgericht zu stärken, hatte die Praxis im jungen Bundesstaat den judikativen Funktionen des Bundesrates grössere Bedeutung zugesprochen. Dieser beanspruchte für sich nämlich die Kompetenz, auch letztinstanzliche Urteile kantonalen Gerichte aufzuheben, wenn er einen Widerspruch zur Bundesverfassung oder zu kantonalen Konkordaten zu erkennen glaubte³⁶⁴.

Das Bundesgericht galt damit von Anfang an als die schwächste der drei Gewalten im Bund³⁶⁵. Aus der Angst vor einer Übermacht³⁶⁶ wurde das Gericht nur mit den allernötigsten Kompetenzen ausgestattet³⁶⁷ und seine Stellung in der Bundesverfassung ausführlich festgelegt³⁶⁸. Zudem waren in speziellen Bereichen weitere Sicherungen vorgesehen³⁶⁹, eben etwa durch die Art und Weise der Überweisung der Fälle an das Gericht.

Die schwache Stellung des Bundesgerichts fand ihre juristische Begründung in der Volks-

³⁵⁷ Art. 105 BV 1848: „Das Bundesgericht urteilt im ferneren über Verletzung der durch die Bundesverfassung garantierten Rechte, wenn hierauf bezügliche Klagen von der Bundesversammlung an dieselbe gewiesen werden.“

³⁵⁸ Zur Entstehung des Art. 105 BV 1848 in der Tagsatzungskommission GIACOMETTI, Verfassungsgerichtsbarkeit, S. 32f.

³⁵⁹ Vgl. BLUMER, Bundesstaatsrecht Bd. II, S. 90; GIACOMETTI, Verfassungsgerichtsbarkeit, S. 33f.; HALLER, Das Schweizerische Bundesgericht als Verfassungsgericht, S. 180 – 217 (S. 199); FISCHBACHER, Verfassungsrichter, S. 16.

³⁶⁰ Nur einmal überwies das Parlament einen grundrechtlichen Fall an das Bundesgericht („Dupré“); dazu BLUMER, Bundesstaatsrecht Bd. II, S. 85 – 91.

³⁶¹ NÄGELI, Entwicklung der Bundesrechtspflege, S. 109.

³⁶² Botschaft Revision BV 1870, BBl. 1870 II, S. 665 – 710 (S. 699). Vgl. dazu auch DUBS, Zur Bundesrevision, S. 23ff.

³⁶³ GIACOMETTI, Verfassungsgerichtsbarkeit, S. 34.

³⁶⁴ BLUMER/MOREL, Bundesstaatsrecht Bd. I, S. 289; kritisch zur Ausgestaltung des Rekurswesens unter der BV 1848 insbesondere DUBS, Zur Bundesrevision, S. 23ff.

³⁶⁵ BLUMER, Bundesstaatsrecht Bd. II, S. 53; NÄGELI, Entwicklung der Bundesrechtspflege, S. 43; FISCHBACHER, Verfassungsrichter, S. 15f.

³⁶⁶ Eidgenössische Staatsrechtslehrer und Politiker verwiesen dabei oft auf den U.S.-amerikanischen Supreme Court als „abschreckendes“ Beispiel.

³⁶⁷ DUBS, Öffentliches Recht Bd. II, S. 80; JOHANN JACOB BLUMER/JOSEPH MOREL, Handbuch des Schweizerischen Bundesstaatsrechtes, Zweiter Band, 3. Aufl., Basel 1891, S. 52. Zum möglichen, nach 1848 unerwünschten Einfluss der Verfassungsgerichte auf die Verfassungsgebung GIACOMETTI, Verfassungsgerichtsbarkeit, S. 5f. sowie S. 35.

³⁶⁸ NÄGELI, Entwicklung der Bundesrechtspflege, S. 42.

³⁶⁹ BLUMER, Bundesstaatsrecht Bd. II, S. 52.

souveränität und der Dominanz des demokratischen Prinzips im Bundesstaat³⁷⁰. Dies trifft wohl zu hinsichtlich der sehr beschränkten Möglichkeit des Bundesgerichts, selber rechtsschöpferisch tätig zu werden. Angesichts der tatsächlichen Ausgestaltung des Rechtsschutzes gerade in staatsrechtlichen Belangen vermag die in Kauf genommene Konsequenz, nämlich die Beurteilung von Fällen primär durch eine politische Instanz³⁷¹, wenig zu überzeugen³⁷². Die meisten der dem Bundesgericht vorerst vorenthaltenen Kompetenzen lagen faktisch in den Händen des Bundesrates³⁷³.

Mit der Verfassungsrevision von 1874 wurde die Stellung des Bundesgerichts in staatsrechtlichen Fragen zwar aufgewertet; von einer Ausdehnung der Verfassungsgerichtsbarkeit auf Bundesgesetze (abstrakte Normenkontrolle) wird aber bis heute abgesehen³⁷⁴.

2.2.8.1. Zivilrechtliche Kompetenzen des Bundesgerichts

Auf die zivilrechtlichen Kompetenzen des Bundesgerichts (Art. 101 BV 1848) wird mangels Bezug zur inneren Sicherheit nicht eingegangen. Stattdessen sei verwiesen auf die einschlägige Literatur³⁷⁵.

2.2.8.2. Strafrechtliche Kompetenzen des Bundesgerichts

Gemäss Art. 94 Abs. 2 sowie Art. 104 Abs. 1 BV 1848 beurteilte das Bundesgericht strafrechtliche Fälle als Assisengericht³⁷⁶. Für die Erfüllung seiner strafrechtlichen Aufgaben³⁷⁷ teilte es sich in drei Abteilungen, nämlich die Anklagekammer³⁷⁸, die Kriminal-

³⁷⁰ Gemäss GIACOMETTI, Verfassungsgerichtsbarkeit, S. 44, war im 19. Jahrhundert der Gedanke vorherrschend, dass der Staat ein „Gesetzgebungsstaat“ wäre, „der Gesetzgeber als Vertreter des Volkes die Garantie der Verfassungsmässigkeit seiner Anordnungen in sich trage und daher der Träger des Staates sei.“ Als Ausdruck der *volonté générale* könnte die Bundesgesetzgebung – nach dieser Vorstellung – nur durch das Referendum beschränkt werden.

³⁷¹ Vgl. insbesondere GIACOMETTI, Verfassungsgerichtsbarkeit, S. 35f.

³⁷² GIACOMETTI, Verfassungsgerichtsbarkeit, S. 37; VOGT, Rekurswesen, ZBJV 1867, S. 1 – 11 und S. 37 – 47 sprach offen von eidgenössischer „Kabinettsjustiz“ (S. 2f.), „(...) aller Garantien enteignet, mit denen sonst jede Rechtspflege umgeben zu sein pflegt“ (S. 3); es folgen Beispiele (S. 3ff.), in welchen vor allem die fehlenden gesetzlichen Grundlagen für die Behandlung juristischer (oder eben: politischer) Fälle vor dem Bundesrat zur Sprache kommen.

³⁷³ Vgl. insbesondere GIACOMETTI, Verfassungsgerichtsbarkeit, S. 36f. Eine Kontrolle durch das Parlament fehlte offenbar völlig; vgl. VOGT, Rekurswesen, ZBJV 1867, S. 1 – 11 und S. 37 – 47 (S. 8).

³⁷⁴ Dazu unten, S. 119ff.

³⁷⁵ Also etwa auf BLUMER, Bundesstaatsrecht Bd. II, S. 56 – 64; DUBS, Öffentliches Recht Bd. II, S. 92 – 101; SCHOLLENBERGER, Geschichte und System, S. 264f. oder NÄGELI, Entwicklung der Bundesrechtspflege, S. 54 – 61.

³⁷⁶ Zu Bildung und Organisation der Bundesassisen sei verwiesen auf die Darstellungen bei DUBS, Öffentliches Recht Bd. II, S. 86; BLUMER, Bundesstaatsrecht Bd. II, S. 64 – 71 (ausführlich); CHRISTIAN ROTHENBERGER-KLEIN, Geschichte und Kritik des Schwurgerichtsverfahrens in der Schweiz, Diss. Bern 1903, S. 68ff. sowie NÄGELI, Entwicklung der Bundesrechtspflege, S. 45 – 47.

Die Bundesassisen wurden im Zuge der Verfassungsrevision von 1999 mit dem Bundesgesetz über die Abschaffung der Bundesassisen (vom 8. Oktober 1999) aufgelöst, AS 2000, S. 505 – 511. In der Botschaft VE 96 trug der Bundesrat das Argument der seltenen Anwendung dieses Verfahrens vor – letztmals hatten die Bundesassisen im Jahr 1933 getagt (S. 427f.). Zur bewaffneten Bundesintervention von 1932 siehe hinten, S. 261ff.

³⁷⁷ Zu den relevanten Bundesgesetzen vgl. die Aufstellung bei ROTHENBERGER-KLEIN, Schwurgerichtsverfahren, S. 72f.

³⁷⁸ Zum Verhältnis der Anklagekammer zu den Assisen siehe Art. 49 OG 1849.

kammer als eigentlichem Assisenhof³⁷⁹ und den Kassationshof³⁸⁰ (Art. 14 OG 1849).

Zu den Kompetenzen des Assisenengerichts hielt Art. 104 Abs. 1 BV 1848 fest:

„Das Assisenengericht, mit Zuziehung von Geschwor(e)nen, welche (sich) über die Thatfrage absprechen, urtheilt:

a. in Fällen, wo von einer Bundesbehörde die von ihr ernannten Beamten zur strafrechtlichen Beurteilung überwiesen werden;

b. über Fälle von Hochverrath gegen die Eidgenossenschaft, von Aufruhr und Gewaltthat gegen die Bundesbehörden;

c. über Verbrechen und Vergehen gegen das Völkerrecht;

d. über politische Verbrechen und Vergehen, die Ursache oder Folge derjenigen Unruhen sind, durch welche eine bewaffnete eidgenössische Intervention veranlasst worden ist.

(...)“

Eine Präzisierung der strafrechtlichen Kompetenzen des Bundesgerichts (der Bundesassisen) ergab sich durch das Bundesstrafrecht von 1853³⁸¹. Danach beschränkten sich die bundesgerichtlichen Zuständigkeiten auf die Beurteilung strafrechtlicher Fälle mit Bezug zur Eidgenossenschaft. Sei dies wegen Anschuldigungen an einen eidgenössischen Beamten, wegen Hochverrat gegen die Schweiz oder Gewaltanwendung gegen Bundesbehörden, wegen Straftaten gegen das Völkerrecht oder schliesslich zur strafrechtlichen Beurteilung von Vorfällen, welche zu einer *bewaffneten* Bundesintervention geführt hatten. Die Abgrenzung der einzelnen Tatbestände zueinander richtete sich nach dem Bundesstrafrecht. Ausgenommen blieben von vornherein alle sog. „*gemeinen Verbrechen*“; welche vollständig unter kantonale Jurisdiktion fielen.

2.2.8.2.1. Zuständigkeiten der Bundesassisen

Die wichtigsten Zuständigkeiten der Bundesassisen mit Bezug auf die innere Sicherheit trugen *ausschliesslichen Charakter* (Art. 104 lit. b, c und d sowie Art. 106 BV 1848 jeweils i.V.m. Art. 73 BStR). Sie können grob unterschieden und stichwortartig aufgeführt werden³⁸²:

- Hochverrat gegen die Eidgenossenschaft (Art. 36 – 38 sowie Art. 45 BStR);
- Aufruhr und Gewalttat gegen Bundesbehörden (Art. 46 – 50 BStR); sowie
- politische Verbrechen und Vergehen, als Ursache oder Folge von Unruhen, durch welche eine bewaffnete Bundesintervention veranlasst wird (Art. 45 – 50 sowie Art. 52 BStR).

Weitere Zuständigkeiten der Bundesassisen ergaben sich aus *Ermessen* der Bundesbehörden³⁸³, respektive aus der *Überweisung* der Fälle durch Bundesbehörden (Art. 104 lit. a BV

³⁷⁹ ROTHENBERGER-KLEIN, Schwurgerichtsverfahren, S. 68.

³⁸⁰ Zur Funktion des Kassationsgerichts Art. 51 OG 1849 sowie NÄGELI, Entwicklung der Bundesrechtspflege, S. 90 – 95.

³⁸¹ Dazu sogleich, S. 69ff.

³⁸² Vgl. auch BLUMER/MOREL, Bundesstaatsrecht Bd. II, S. 71 – 74 sowie ROTHENBERGER-KLEIN, Schwurgerichtsverfahren, S. 89ff.

³⁸³ BLUMER/MOREL, Bundesstaatsrecht Bd. II, S. 75.

1848 i.V.m. den entsprechenden Bundesgesetzen; z. B. Amtsdelikte nach BStR, Delikte gegen Repräsentanten des Bundes nach BStR und Garantiesgesetz, etc.). Auf eine detaillierte Auseinandersetzung damit wird mangels Bezugs zur inneren Sicherheit an dieser Stelle verzichtet³⁸⁴

Eine strafrechtliche Auseinandersetzung mit sog. „politischen“ Delikten war dem Bundesgericht nur durch zustimmenden Beschluss des Bundesrats möglich³⁸⁵ (Art. 4 Abs. 1 der Bundesstrafrechtspflege).

Als Kuriosum bestimmte Art. 74 BStR, dass die Beurteilung der nicht namentlich dem Bundesassisen zufallenden Delikte des BStR den „kantonalen Behörden“ überlassen blieb; jedoch stehe es „dem Bundesrathe frei, dieselben nach dem eidg. Prozessverfahren untersuchen und durch die Bundesassisen beurteilen zu lassen.“³⁸⁶

2.2.8.2.2. Exkurs: Die Zusammensetzung der Bundesassisen

Dass eines der wichtigsten Motive des aufwendigen Assisenprozesses in der Gewährleistung der justiziellen Unabhängigkeit gelegen hatte, zeigten die Vorschriften für die Bestellung der Geschworenen. Je nach Einwohnerzahl war auf 1'000, respektive 500 Kantons-einwohner ein Geschworener zu wählen (Art. 24 OG 1849). Hinsichtlich der Zusammensetzung der Geschworenen hatte das Obergericht jenes Kantones, in welchem sich die Assisen versammeln sollten, in einer öffentlichen Versammlung 54 Geschworene durch Los zu bestimmen (Art. 33 OG 1849). Schlussendlich stand sowohl dem Bundesanwalt als auch dem Angeklagten das Recht zu, je 20 Geschworene abzulehnen (Art. 35 OG 1849). Wurden weniger als 40 Geschworene abgelehnt, bezeichnete der Präsident der Kriminalkammer unter Beizug eines Gerichtsbeamten die Zusammensetzung der Kammer (Art. 38 Abs. 2 OG 1849). Übrig blieben somit 14 gewählte, per Los gezogene und von keiner Prozesspartei abgelehnte Geschworene³⁸⁷.

2.2.9. Beurteilung: Sorgfältig austariertes System

Bei der Aufrechterhaltung oder Wiederherstellung der inneren Sicherheit geht es nicht zuletzt um den Bestand des Staates als solchen. Der von der Bundesverfassung 1848 und der behördlichen Praxis geschaffene Vorrang der Politik mag daher kaum erstaunen:

- Der Bundesrat war – wie es seiner Natur entspricht – als Organ des Handelns vorgesehen. Als oberste Exekutive des Bundes erschien seine Stellung dominant. Faktisch entschied der Bundesrat – innerhalb der von der BV gezogenen Grenzen – über ein Einschreiten und die zu verwendenden Mittel.
- Die Bundesversammlung kann als (einziges wirksames) Gegengewicht zum Bundesrat verstanden werden. Als Kontrollorgan sollte sie von Anfang an über das Vorgehen des Bundesrats auf dem Gebiet der inneren Sicherheit informiert werden. Jedenfalls gehörte es zu ihren vornehmlichen Aufgaben, die Tätigkeiten des Bundesrates auch rechtlich zu würdigen.

³⁸⁴ Siehe stattdessen die eingehende Darstellung bei BLUMER/MOREL, Bundesstaatsrecht Bd. II, S. 74 – 85.

³⁸⁵ BLUMER, Bundesstaatsrecht Bd. II, S. 68.

³⁸⁶ Art. 74 BStR.

³⁸⁷ Hingegen war es den Geschworenen nicht verboten, einer Partei anzugehören, sich zu informieren oder mit Angeklagten in persönlichen Kontakt zu treten.

Zum eigentlichen Verfahrensablauf siehe BLUMER, Bundesstaatsrecht Bd. II, S. 68 – 71.

- Das Bundesgericht schliesslich war jenes Organ, welches nach ganz bestimmten Ereignissen strafrechtliche Beurteilungen vornahm. Von staatsrechtlichen oder politischen Fragen hat das Parlament das von ihm selber bestellte Gericht in aller Regel ausgeschlossen.

Die Bundesverfassung von 1848 begünstigte ein rasches und entschlossenes Handeln der Exekutive. Eigentliche Sicherungen kannte sie nur in beschränktem Masse (Truppenzahl und Einsatzdauer), wichtiger wäre ihre Rolle zur Beurteilung der Ereignisse *nach* dem Einschreiten eines Bundesorgans gewesen. Nach dem Gesagten ergibt sich auf dem Gebiet der inneren Sicherheit eine grosse Verantwortung der *Bundesversammlung*. In der Praxis hat sie die von der Verfassung an sie gestellten Erwartungen leider nicht immer zu erfüllen vermocht³⁸⁸.

Die BV 1848 trennte grundsätzlich die Verbands- von den Organkompetenzen. Dies erlaubte es, auf die etwa in Art. 16 BV verwendete Präzision bei den Organkompetenzen zu verzichten, sie im Interesse eines schnellen Handelns im Notfall offener zu fassen, unbestimmter und weniger konkret zu bleiben. Die Verfassungskonstruktion hat dies – zumindest für das Gebiet der inneren Sicherheit – mit zu berücksichtigen. Die Organkompetenzen bildeten zwar – wie auch Art. 2 BV – ein sehr weit offen stehendes Tor für die Annahme weiterer Kompetenzen. Sowie es sich dabei aber um Verbandskompetenzen handelte, war m.E. grosse Zurückhaltung geboten und die Verfassung als ganze heranzuziehen.

2.3. Zusammenfassung

Die Bundesverfassung von 1848 übertrug dem Bund auf dem Gebiet der inneren Sicherheit nur beschränkte Kompetenzen. Die Zuständigkeiten des Bundes griffen jeweils dann, wenn Gefahr für das Funktionieren oder gar den Bestand des Bundesstaates drohte. In erster Line blieben die Kantone für die Gewährleistung der inneren Sicherheit verantwortlich.

Die Bundesverfassung setzte sich schwergewichtig mit der Fixierung von Abläufen und Strukturen auseinander. Die Rahmenbedingungen für ein konkretes Eingreifen des Bundes fasste sie recht allgemein, da der Bund sowieso nur in Ausnahmefällen zu einem Einschreiten berechtigt war. In der Lösung der Staatsaufgabe Sicherheit – und zwar äussere wie innere – orientierte sich die BV 1848 stark an der 500-jährigen eidgenössischen Tradition einer Wehrgenossenschaft³⁸⁹.

2.3.1. Die Sicherheitsverfassung von 1848

Wie allgemein bildete die Bundesverfassung auch für den Regelungsbereich der inneren Sicherheit kein umfassendes Normgebilde. Vielmehr traf sie dort Regelungen, wo die Verfassungsgeber dies für notwendig hielten. Die Verbandskompetenzen des Bundes

³⁸⁸ Siehe dazu hinten, insbesondere zum Tonhallekrawall, S. 111f.) sowie zur militärischen Besetzung Luganos 1890, S. 139ff.).

³⁸⁹ Die von KARL W. HALTNER in einer militärpolitischen Diskussion im Rahmen des Sicherheitspolitischen Grossanlasses der Offiziersgesellschaft Aarau vom 12. November 2008 in Aarau verwendete Bezeichnung wird an dieser Stelle entliehen.

bildeten gewissermassen den Überbau über die grundsätzlich bei den Kantonen verbliebenen Zuständigkeiten.

Die *formelle* Sicherheitsverfassung im Verfassungsdokument von 1848 bestand aus den Art. 13 – 20 BV 1848. *Materiell* erstreckte sie sich vom Neutralitätsschutz über die Zuständigkeit des Bundes bei Gefährdung der inneren Sicherheit des ganzen Landes bis zur subsidiären Zuständigkeit des Bundes (in der Praxis: des Bundesrates) bei Störung der inneren Sicherheit in den Kantonen unter Schonung deren Kompetenzen und Staatlichkeit.

Zentral kam in der BV 1848 die begriffliche Trennung zwischen innerer und äusserer Sicherheit zur Geltung, an welche die Kompetenzaufteilung innerhalb des Bundesstaates knüpfte; damit wurde das Anliegen der bürgerlichen Revolutionen im 18. und 19. Jahrhundert nach einer Trennung von militärischer und polizeilicher Gewalt³⁹⁰ umgesetzt, gleichzeitig aber auch föderalistischen Vorbehalten gegenüber einem zu starken Zentralstaat Rechnung getragen. Mangels einer eigenen – zivilen – Sicherheitspolizei auf der Stufe Bund erhielt die Armee die Funktion eines Mittels der letzten Stunde (*ultima ratio*); dies unterstrich gleichzeitig die Subsidiarität der Bundeskompetenzen.

Nach Art. 16 Abs. 2 BV 1848 kam dem Bund eine originäre und ausschliessliche Zuständigkeit zur Aufrechterhaltung der inneren Sicherheit im Falle einer *Gefährdung* des *ganzen Landes* zu. Jene Fälle standen möglicherweise im Zusammenhang mit einer gleichzeitigen äusseren Bedrohung oder näherten sich allgemein bürgerkriegsähnlichen Zuständen in ganzen Landesteilen an. Parallel dazu stand dem Bundesrat die Befugnis zu, staatsgefährliche Ausländer auszuweisen (Art. 58 BV).

Bedeutsamer war aber das Verhältnis zwischen Bund und Kantonen in jenen Fällen, in welchen es um die subsidiäre Zuständigkeit des Bundes zur *Wiederherstellung* der inneren Ordnung in einem *Landesteil* ging (Art. 16 Abs. 1 und Abs. 2 erster Satzteil). Im Verhältnis zu den Kantonen war dem Bund die Rolle eines Garanten zugedacht, der erst dann auf den Plan treten konnte, wenn die Kantone ihre entsprechenden Aufgaben nicht mehr zu bewältigen vermochten – entsprechend hatten die Kantone grundsätzlich die Kosten der Intervention zu berappen (Art. 16 Abs. 4). Die Bundeskompetenz war im Falle einer Ausübung eine *umfassende*. Die Bundesintervention stellte damit einen markanten Eingriff in die föderalistische Staatsordnung und speziell die grundsätzlich kantonale Polizeihochheit dar. Auf das in Art. 16 genannte Element des Hilferufs konnte daher nicht verzichtet werden. Eine Umkehr dieser Ordnung – also die Schaffung einer primären Zuständigkeit des Bundes – hätte nur durch das Verfahren einer formellen (Teil-)Revision der Bundesverfassung ermöglicht werden können³⁹¹.

Bildete das Verhalten einer Kantonsregierung Grund und Anlass für ein Eingreifen des Bundes, war nicht auf die Bundesintervention, sondern das in der BV 1848 implizit enthaltene, aber weitgehend unregelte Mittel der Bundesexekution abzustellen.

³⁹⁰ Vgl. auch ADRIAN LOBSIGER, Verbrechensbekämpfung durch den Bund?, Diss. Basel 1999, S. 6.

³⁹¹ So auch SALADIN, Bund und Kantone, ZSR 1984 II, S. 431 – 590 (S. 483).

2.3.2. Konsequenzen für das bundesstaatliche Miteinander

Die beschriebene Sicherheitsverfassung entsprach dem bescheidenen Instrumentarium eines kleinen, überschaubaren Bundesstaates. Damit wurden nicht zuletzt die Kantone als primäre Träger der unmittelbaren staatlichen Hoheit stark in die Pflicht genommen. Die kantonale Herrschaftsgewalt war kraft Bundesrecht demokratisch zu legitimieren und stark genug auszugestalten, dass die Kantone ihre gerade auf dem Gebiet der inneren Sicherheit sehr weit reichenden Kompetenzen sinnvoll auszuüben in der Lage waren. Ein geradezu frivoles Vertrauen auf ein Eingreifen des Bundes, wenn sich die kantonalen Massnahmen als unzureichend erweisen würden³⁹², fand keine Grundlage in der Bundesverfassung. Dem Bund war vielmehr die Rolle eines *lender of last resort* zgedacht, indem er die Armee als strategisches Machtmittel einsetzen konnte.

Präventive Massnahmen zur Gewährleistung der inneren Sicherheit gehörten in normalen Lagen in den Verantwortungsbereich der Kantone. Nur bei Gefährdung des ganzen Landes wäre auch der Bund dazu befugt gewesen. Einzige Ausnahme bildete die Bundeszuständigkeit im Rahmen des Pulverregals (Sprengstoffe), welche aber wohl eher im Rahmen einer beschränkten „Entmilitarisierung“ der Kantone und Absicherung des Gewaltmonopols zu verstehen ist.

Somit waren Bund und Kantone zur Wahrung und Wiederherstellung der inneren Sicherheit zwar miteinander verbunden, die Bundeskompetenzen – wo vorhanden – aber trotzdem schonend auszuschöpfen.

³⁹² Siehe hinten, S. 131ff.

3. Gesetzgebung des Bundes

Der schrittweise Erlass von Bundesgesetzen auf der Grundlage der Bundesverfassung erfolgte erst allmählich und teilweise etwas unkoordiniert. Die wichtigsten, im Zusammenhang mit der Gewährleistung der inneren Sicherheit zu nennenden Bundesgesetze sind das Garantiesetz (1851), das Bundesstrafrecht (1853), die Bundesstrafrechtspflege (1851), das Bundesgesetz über das Pulverregal (1849)³⁹³, jenes betreffend das Verfahren bei Übertretungen fiskalischer und polizeilicher Bundesgesetze (1849) sowie das Bundesgesetz über das Zollwesen (1850). Insbesondere das Bundesstrafrecht und die Bundesstrafrechtspflege trugen einen eher rudimentären Charakter. Gerade im Bundesstrafrecht manifestierten sich föderalistische Spannungen, welche schlussendlich zu Unklarheiten und Kompetenzstreitigkeiten führten³⁹⁴.

Auf den folgenden Seiten werden das Garantiesetz und das Bundesstrafrecht hinsichtlich ihres Inhalts und ihrer Tragweite im Bezug auf die Wahrung der inneren Sicherheit beschrieben. Beim Bundesstrafrecht wird zudem der Frage seiner Verfassungsmässigkeit eine besondere Bedeutung beigemessen.

3.1. Das Garantiesetz

Das Garantiesetz von 1851³⁹⁵ beschränkte sich nicht auf Indemnitäts- und Zuständigkeitsbestimmungen³⁹⁶. Es behandelte nebst dem Schutz der Bundesbehörden gegenüber der kantonalen Gewalt auch den Schutz des Bundesvermögens und jenen der Bundesgewalt an sich³⁹⁷.

Ausser dem Hausrecht im Bundeshaus normierte es insbesondere auch die Massnahmen zur Aufrechterhaltung des parlamentarischen Betriebs bei ernsthaften Störungen der inneren Sicherheit. Einerseits erteilte das Gesetz den Bundesbehörden die „*unmittelbare()* *Polizei*“ über ihre Gebäude³⁹⁸. Andererseits ermächtigte es den Bundesrat dazu, im Falle

³⁹³ Das Bundesgesetz über das Pulverregale (vom 5. Mai 1849), AS I, S. 165 – 167, bildete das erste Bundesgesetz nach der Bundesverfassung von 1848.

³⁹⁴ Die Unzulänglichkeiten manifestierten sich in der Praxis aber erst bei der juristischen Aufarbeitung einer Schiesserei im Tessin, dem sog. „*Stabio-Handel*“ von 1876. Dazu hinten, S. 136ff.

³⁹⁵ Bundesgesetz über die politischen und polizeilichen Garantien zu Gunsten der Eidgenossenschaft (vom 23. Dezember 1851), AS III, S. 33 – 37, nachfolgend „*GarG 1851*“.

³⁹⁶ Die ständerätliche Kommission beklagte sich sogar über die „*auffallende Allgemeinheit und Unbestimmtheit der Überschrift*“, wollte aber die als zweckmässig empfundenen Bestimmungen, nicht aus formellen Gründen streichen. Vgl. den Bericht der Kommission des Ständerathes über die politischen und polizeilichen Garantien zu Gunsten der Eidgenossenschaft (vom 10. Dezember 1851), BBl. 1852 I, S. 33 – 38 (S. 34).

³⁹⁷ SCHOLLENBERGER, *Geschichte und System*, S. 271 – 273.

Nebenbei sei auch auf den Bericht der Staatspolitischen Kommission des Nationalrats (vom 1. März 2001) zum neuen Parlamentsgesetz, BBl. 2001, S. 3467 – 3620 (S. 3534), hingewiesen, wo auf die Hintergründe zur sog. „*Sessionsteilnahmegarantie*“ (heute in Art. 20 des Parlamentsgesetzes vom 13. Dezember 2002 verankert; SR 171.10) eingegangen wird: Nach dem konservativen Umschwung im Kanton Bern (1850) befürchtete das liberal geprägte Bundesparlament, es könnte von diesem Kanton in der Ausübung seines Betriebes gestört werden.

³⁹⁸ Art. 11 Abs. 1 GarG 1851.

öffentlicher Unruhen seine und die Sitzungen des Parlaments an einem anderen Ort als der Bundeshauptstadt einzuberufen³⁹⁹. Sollte der Bundesrat „in Folge von Aufruhr oder anderer Gewalttat ausser Stande sein, zu handeln“, war der Nationalratspräsident, im Falle dessen Verhinderung wiederum der Ständeratspräsident, verpflichtet, die Räte sofort in einem andern Kanton (als Bern) zu versammeln⁴⁰⁰.

Das Verbindende zwischen den verschiedenen Normen des Garantiesgesetzes lag in der Motivation, das Funktionieren der wichtigsten Bundesbehörden sicherzustellen⁴⁰¹. Teilweise handelte es sich dabei um eigentliches, sachlich eng begrenztes Notrecht⁴⁰². Auffallend ist die Verwendung unbestimmter Rechtsbegriffe in den beiden Tatbeständen des Art. 10 GarG⁴⁰³: Der erste Tatbestand in den beiden Varianten „Aufruhr“ oder „andere Gewalttat“, der zweite als „Verlust der Handlungsfähigkeit“. Die Feststellung dieser Tatbestände lag im Ermessen derjenigen Behörde, welche daraus die entsprechenden Rechtsfolgen zu treffen berechtigt und verpflichtet war. Da die Rechtsfolge der Bestimmung bloss im Zusammentritt der Regierung oder des Parlaments bestand, konnte die Verwendung von unbestimmten Rechtsbegriffen in Kombination mit einem weiten Ermessen als unbedenklich gelten.

3.2. Das Bundesstrafrecht

Nach der Verfassungsordnung von 1848 war die Gesetzgebung über das materielle und prozessuale Strafrecht (sog. *gemeines Strafrecht*) grundsätzlich Sache der Kantone geblieben⁴⁰⁴. Bis zur Übertragung vollständiger Kompetenz zum Erlass eines Strafgesetzbuches⁴⁰⁵ (materielles Strafrecht) konnten die bundesrechtlichen Erlasse keinesfalls umfassend ausfallen, sondern bloss strafrechtliche Teilaspekte abdecken⁴⁰⁶, welche wiederum einer jeweils eigenen verfassungsmässigen Grundlage bedurften.

Das Bundesstrafrecht (BStR) trat auf den 1. Mai 1853 zum kantonalen Strafrecht hinzu⁴⁰⁷; das Bundesgesetz über die Bundesstrafrechtspflege⁴⁰⁸ stand schon seit Dezember

³⁹⁹ Art. 9 GarG 1851.

⁴⁰⁰ Art. 10 GarG 1851.

⁴⁰¹ Botschaft des schweizerischen Bundesrathes an die hohe Bundesversammlung zum Gesetzentwurfe über die politischen und polizeilichen Garantien zu Gunsten der Eidgenossenschaft (vom 1. Dezember 1851), BBl. 1851 I, S. 247 – 253 (S. 248f.), *nachfolgend* „Botschaft GarG 1851“.

⁴⁰² Botschaft GarG 1851, BBl. 1851 I, S. 247 – 253 (S. 249).

⁴⁰³ Art. 10 GarG 1851: „Sollte, in Folge von Aufruhr oder anderer Gewaltthat, der Bundesrath ausser Stande sein, zu handeln, so ist der Präsident des Nationalrathes oder bei dessen Verhinderung der Präsident des Ständerathes verpflichtet, sofort die beiden gesetzgebenden Räthe in einem beliebigen Kantone zu versammeln.“

⁴⁰⁴ HEINRICH PFENNINGER, Das Strafrecht der Schweiz, Berlin 1890, S. 347; CARL STOOSS, Die Grundzüge des schweizerischen Strafrechts, Erster Band, Basel/Genf 1892, S. 38 sowie zur Abgrenzung der beiden Bereiche S. 50 – 52.

Zu den kantonalen Strafrechtscodifikationen siehe PAHUD DE MORTANGES, Rechtsgeschichte, Rz. 339 – 342 sowie (ausführlich) CARL STOOSS, Grundzüge Bd. I, Basel/Genf 1892, *passim*.

⁴⁰⁵ Dazu hinten, S. 174 und 316ff.

⁴⁰⁶ Vgl. auch PFENNINGER, Strafrecht, S. 317.

⁴⁰⁷ PFENNINGER, Strafrecht, S. 346.

Zur Ausübung der Rechtspflege in Bundessachen von der Zeit der Helvetik bis zur Gründung des Bundesstaates siehe LEO WEBER, Betrachtungen über die Entwicklung der Bundesstrafgerichtsbarkeit, ZStR 1888,

1851 in Kraft.

Zwar hatte das ebenfalls im Dezember 1851 in Kraft getretene⁴⁰⁹ Militärstrafrecht⁴¹⁰ für das gesamte Strafrecht eine Vorreiterrolle eingenommen⁴¹¹. Wegen seines speziellen Charakters – die Anwendung des Militärstrafrechts blieb grundsätzlich auf Angehörige der Armee beschränkt (Art. 1) – wird im Rahmen dieser Arbeit aber nur punktuell darauf eingegangen⁴¹².

3.2.1. Bedürfnis nach einem Schutz des Staates und seiner Institutionen

Ein spezielles Bedürfnis nach strafrechtlichem Schutz des sich in der Öffentlichkeit abspielenden Lebens – und letztlich auch des Gemeinwesens mit den staatlichen Institutionen – hatte sich erst im Verlauf des 19. Jahrhunderts ergeben. Industrialisierung sowie soziologische, politische und staatsrechtliche Entwicklungen führten in den westeuropäischen Staaten dazu, den Staatsschutz entsprechend auszudehnen⁴¹³. Die Gefährdung der staatlichen Existenz, Angriffe auf die Verfassungsordnung oder auf Repräsentanten des Staates werden seither unter besondere Strafdrohung gestellt⁴¹⁴.

Für die Eidgenossenschaft bezweckte das BStR eine strafrechtliche Handhabe zum Schutz der Bundesverfassung und der Bundesbehörden⁴¹⁵. Im Umfang blieb es stark beschränkt, inhaltlich teilweise noch zu wenig durchdacht und lückenhaft. Im ausgehenden 19. Jahrhundert bildete das BStR Gegenstand stetiger Revisionen⁴¹⁶, vor allem zu Abwehr anarchistischer Umtriebe⁴¹⁷.

3.2.2. Zum Inhalt des Bundesstrafrechts

Das BStR enthielt im *ersten Abschnitt* einen allgemeinen Teil, welcher von den Strafen und deren Wirkungen⁴¹⁸, Vorsatz und Fahrlässigkeit⁴¹⁹, Vollendung und Versuch⁴²⁰, Täter-

S. 361 – 389 (S. 363).

Zu den bundesstrafrechtlichen Nebengesetzen siehe die Übersicht bei STOOSS, Grundzüge Bd. I, S. 46ff.

⁴⁰⁸ Bundesgesetz über die Bundesstrafrechtspflege (vom 27. August 1851), AS II, S. 743 – 793, *nachfolgend Bundesstrafrechtspflege 1851“*.

⁴⁰⁹ Diese etwas eigentümliche Reihenfolge des Inkrafttretens der verschiedenen Bundesgesetze war nicht beabsichtigt und resultierte letztendlich aus misslichen Zufällen; Botschaft des schweizerischen Bundesrates an die hohe Bundesversammlung zum Gesetzentwurf über das Bundesstrafrecht (vom 1. Juli 1852), BBl. 1852 II, S. 581 – 593 (S. 581f.), *nachfolgend „Botschaft BStR“*.

⁴¹⁰ Bundesgesetz über die Strafrechtspflege für die eidgenössischen Truppen (vom 27. August 1851), AS II, S. 606 – 741, *nachfolgend „Mil StGB 1851“*.

⁴¹¹ Botschaft BStR, BBl. 1852 II, S. 581 – 593 (S. 582).

⁴¹² Zum grossen Einfluss des Militärstrafrechts auf das BStR (vor allem auf den allgemeinen Teil) PFENNINGER, Strafrecht, S. 344.

⁴¹³ Dazu insbesondere GERHART SCHÜRCH, Der strafrechtliche Schutz der öffentlichen Ordnung, Diss. Bern 1936, S. 86f. sowie eingehend (insbesondere auf die deutsche Entwicklung) FRIEDRICH-CHRISTIAN SCHROEDER, Der Schutz von Staat und Verfassung im Strafrecht, Habil. München 1970, S. 36ff.

⁴¹⁴ Dazu insbesondere SCHROEDER, Der Schutz von Staat und Verfassung im Strafrecht, S. 56ff. (allgemein) sowie S. 255 (für die Schweiz).

⁴¹⁵ SCHÜRCH, Der strafrechtliche Schutz der öffentlichen Ordnung, S. 107.

⁴¹⁶ Dazu hinten, S. 169f. sowie S. 176f.

⁴¹⁷ Dazu hinten, S. 149ff.

⁴¹⁸ Erster Abschnitt, erster Titel BStR (Art. 1 – 10).

⁴¹⁹ Erster Abschnitt, dritter Titel BStR (Art. 11f.).

⁴²⁰ Erster Abschnitt, dritter Titel BStR (Art. 13 – 17).

schaft⁴²¹, Strafzurechnung⁴²², Strafminderungs- und Strafschärfungsgründen⁴²³ sowie von der Verjährung⁴²⁴ handelte⁴²⁵.

Die besonderen Bestimmungen des *zweiten Abschnitts*⁴²⁶ enthielten mit den Verbrechen gegen die äussere Sicherheit und Ruhe der Eidgenossenschaft⁴²⁷ sowie gegen die verfassungsmässige Ordnung und die innere Sicherheit⁴²⁸ eigentliche Staatsschutzdelikte. Diese wurden ergänzt durch die Verbrechen gegen fremde Staaten⁴²⁹ und Sonderdelikte für Bundesbeamte⁴³⁰. Die Verbrechen gegen Bundesbeamte⁴³¹, Verbrechen mit Mitteln der Presse⁴³² und vermischte Bestimmungen⁴³³ rundeten das Gesetz ab. Ein Anhangstitel⁴³⁴ war mit „Kompetenzbestimmungen“ überschrieben⁴³⁵.

Im heutigen Strafgesetzbuch sind die entsprechenden Tatbestände, teilweise verändertert und ergänzt, hauptsächlich unter dem 13., 14. und 16. Titel des Zweiten Buches aufzufinden (Art. 265ff., 279ff. und 296ff. StGB)⁴³⁶.

3.2.2.1. Verbrechen gegen die innere Sicherheit (Art. 45 – 51)

Bei den Verbrechen des dritten Titels des BStR ging es im Kern um die Tatbestände des *gewaltsamen* Umsturzes gegen den Bund oder dessen Behörden (Art. 45), die Zusammenrottung zwecks *gewaltsamem* Widerstand gegen Bundesbehörden (Art. 46); *gewaltsamen* Widerstand gegen den Vollzug von Bundesgesetzen (Art. 47) oder die Befreiung einer auf Befehl einer Bundesbehörde verhafteten Person durch *List* oder *Gewalt* (Art. 50). Die konkrete oder abstrakte Anstiftung zu den in Art. 45 und 46 BStR genannten Tatbeständen wurde unter separate Strafe gestellt (Art. 48).

Die Tatbestände des dritten Titels waren hinsichtlich des verpönten Unrechts, nämlich

⁴²¹ Erster Abschnitt, vierter Titel BStR (Art. 18 – 26).

⁴²² Erster Abschnitt, fünfter Titel BStR (Art. 27 – 29).

⁴²³ Erster Abschnitt, sechster Titel BStR (Art. 31 – 33).

⁴²⁴ Erster Abschnitt, siebter Titel BStR (Art. 34).

⁴²⁵ Auf die speziell das Strafrecht und dessen Dogmatik betreffenden Elemente des BStR wird in dieser Arbeit nur sowie eingegangen, wie ein Zusammenhang mit der inneren Sicherheit besteht. Allgemein zum BStR siehe PFENNINGER, Strafrecht, S. 346ff.

⁴²⁶ Zweiter Abschnitt BStR (Art. 36 – 72).

⁴²⁷ Zweiter Abschnitt, erster Titel BStR (Art. 36 – 40).

⁴²⁸ Zweiter Abschnitt, dritter Titel BStR (Art. 45 – 52).

⁴²⁹ Zweiter Abschnitt, zweiter Titel BStR (Art. 41 – 44).

⁴³⁰ Zweiter Abschnitt, vierter Titel BStR (Art. 53 – 58).

⁴³¹ Zweiter Abschnitt, fünfter Titel BStR (Art. 59f.).

⁴³² Zweiter Abschnitt, siebter Titel BStR (Art. 69 – 72).

⁴³³ Zweiter Abschnitt, sechster Titel BStR (Art. 61 – 68).

⁴³⁴ Anhangstitel BStR (Art. 73 – 78).

⁴³⁵ Zum Ganzen auch PHILIPP THORMANN/ALFRED VON OVERBECK, Das Schweizerische Strafgesetzbuch, Erster Band, Allgemeine Bestimmungen, Zürich 1940, S. 17.

⁴³⁶ Schweizerisches Strafgesetzbuch (vom 21. Dezember 1937), SR 311.0. Dazu hinten, S. 316ff.

Diese Bestimmungen des Strafgesetzbuches sind – neben dem Bundesstrafrecht von 1853 – massgeblich vom Verordnungsrecht vor und während dem Zweiten Weltkrieg geprägt worden; dazu hinten, S. 290ff.; aus der Literatur GÜNTHER STRATENWERTH/FELIX BOMMER, Schweizerisches Strafrecht, Besonderer Teil II. Straftaten gegen Gemeininteressen, 6. Aufl., Bern 2008, S. 262ff. und zu den einzelnen Tatbeständen die § 42 – 49 oder ANDREAS DONATSCH/WOLFGANG WOHLERS, Strafrecht IV, Delikte gegen die Allgemeinheit, 3. Aufl., Zürich 2004, S. 241f.

des Funktionierens des Bundesstaates und der Durchsetzung des Bundesrechts im weitesten Sinn, recht offen gefasst. Gleichzeitig wurden sie mit dem Erfordernis des Gewaltmerkmals um ein einschränkendes Element ergänzt. Die politischen Verbrechen von bloss kantonaler Bedeutung blieben vom Geltungsbereich des BStR von Anfang an ausgenommen⁴³⁷.

Als Sanktionen sahen die Art. 45 – 50 Geldbussen, Geldbussen in Verbindung mit Gefängnis sowie Zuchthaus vor; Art. 45 (gewaltsamer Umsturz) kannte ausschliesslich die Zuchthausstrafe.

3.2.2.2. Verbrechen gegen die äussere Sicherheit (Art. 36 – 40)

Nach dem ersten Titel des zweiten Abschnitts des BStR machte sich strafbar, wer als Schweizer in einem Krieg gegen die Schweiz die Waffen erhob (Art. 36), wer die staatliche Unabhängigkeit des Landes oder von Landesteilen zu beeinträchtigen versuchte (Art. 37), wer die Landesgrenzen veränderte, Urkunden fälschte oder „*durch andere rechtswidrige Handlungen die Interessen eines fremden Staates zum Nachteil der Eidgenossenschaft*“ unterstützte (Art. 38) oder wer das Territorium der Schweiz verletzte oder eine „*andere völkerrechtswidrige Handlung*“ vornahm oder einer solchen Handlung „*irgendwie Vorschub*“ leistete (Art. 39).

Die Verwendung der allgemeinen Formulierung „*völkerrechtswidrige Handlungen*“ machte Art. 39 zu einem elastischen Tatbestand⁴³⁸. Unklar war insbesondere, ob auch die Spionage davon erfasst würde. Die Diskussion befasste sich allerdings nicht mit der Strafbarkeit an sich, sondern fragte danach, ob eine Subsumierung unter den Art. 39 oder die Art. 37 und 38 BStR fallen müsste⁴³⁹.

Als Strafe war Gefängnis in Kombination mit Geldstrafe oder Zuchthaus (Art. 39), Zuchthaus (Art. 38) oder Zuchthaus nicht unter 10 Jahren (Art. 36 und 37) vorgesehen. Traf eine Straftat nach Art. 36 – 39 BStR mit einer gemeinen Straftat nach kantonalem Recht zusammen, behandelte Art. 40 BStR diesen Umstand als Strafschärfungsgrund.

3.2.2.3. Verbrechen gegen fremde Staaten (Art. 41 – 44)

Nach dem zweiten Titel des zweiten Abschnitts machte sich strafbar, wer fremdes Gebiet verletzte oder „*eine andere völkerrechtswidrige Handlung*“ beging (Art. 41), wer ein fremdes Volk oder dessen Repräsentanten öffentlich beschimpfte (Art. 42) oder beglaubigte ausländische Repräsentanten misshandelte (Art. 43). In seiner Botschaft hielt der Bundesrat unmissverständlich fest, dass es bei den Verbrechen gegen fremde Staaten nur um schwere Fälle gehen könne, welche – mittelbar – die Eidgenossenschaft bedeutend schädigen konnten⁴⁴⁰. Das Schutzobjekt der Art. 41 – 43 bildete somit die Eidgenossenschaft, nicht etwa ein fremder Staat.

Immerhin konnten Untersuchung und Bestrafung erst auf Beschluss des Bundesrates

⁴³⁷ Botschaft BStR, BBl. 1852 II, S. 581 – 593 (S. 586).

⁴³⁸ RUDOLF EDUARD ULLMER, Die staatsrechtliche Praxis der schweizerischen Bundesbehörden aus den Jahren 1848 – 1860, Zürich 1862, S. 457 relativierte die Unbestimmtheit dieses Tatbestands mit dem Argument, dass strafrechtliche Normen eng auszulegen wären.

⁴³⁹ ULLMER, Staatsrechtliche Praxis, S. 458.

⁴⁴⁰ Botschaft BStR, BBl. 1852 II, S. 581 – 593 (S. 585f.).

erfolgen (Art. 44 i.V.m. Art. 4 des Bundesgesetzes über die Bundesstrafrechtspflege). Die in den Art. 41 – 43 angedrohten Strafen fielen verhältnismässig mild aus: Sie reichten von Geldbussen bis Gefängnis; Zuchthaus war nicht vorgesehen.

3.2.2.4. Sonderdelikte für Bundesbeamte (Art. 53 – 58)

Im vierten Titel ging es um eigentliche Sonderdelikte für Beamte oder Angestellte des Bundes. Diese Amtsdelikte werden in diesem Rahmen nicht näher untersucht. Es genügt der Hinweis, dass es zu enormen Schwierigkeiten und Ungleichbehandlungen gekommen wäre, hätten Bundesbeamte für Verbrechen und Vergehen in amtlicher Stellung nach dem – unterschiedlichen – kantonalen Strafrecht beurteilt werden müssen.

3.2.2.5. Verbrechen gegen Bundesbeamte (Art. 59)

Bei Art. 59 BStR stand der Ehrenschatz der höchsten Bundesorgane im Zentrum.

Als Strafen waren Geldbussen bis 2'000 Franken oder „in schwereren Fällen“ Gefängnis bis zu sechs Monaten vorgesehen.

3.2.2.6. Vermischte Bestimmungen (Art. 61 – 68)

Der sechste Titel behandelte Fälschung und Verfälschung von Bundesurkunden und Bundesakten (Art. 61) sowie die Falschaussage vor Bundesbehörden (Art. 62). Weiter wurden Verstösse gegen eine nach Art. 57 BV ausgesprochene Landesverweisung (Art. 63), die Beihilfe dazu (Art. 64) und das Anwerben von Einwohnern der Schweiz für fremden Militärdienst (Art. 65) mit Strafe bedroht. Auch das Stören der Telegrafverbindungen (Art. 66) war nach BStR strafbar, sowie das Beschädigen oder Zerstören von Post- und Eisenbahnzügen (Art. 67).

3.2.2.7. Insbesondere Schutz des Eisenbahnbetriebs (Art. 67)

In der Praxis etablierte sich der unscheinbare Art. 67 als die am häufigsten angewendete Norm des BStR. Von wenigen Fällen pro Jahr in den 1860er Jahren⁴⁴¹ stieg die Zahl der zu behandelnden Fälle wegen Gefährdung des Eisenbahnbetriebes innerhalb zweier Jahrzehnte stark an⁴⁴².

⁴⁴¹ Bericht des schweiz. Bundesrathes an die h. Bundesversammlung über seine Geschäftsführung im Jahr 1865, Geschäftskreis des Justiz- und Polizeidepartements, BBl. 1866 II, S. 421 – 494 (S. 491) – 15 Fälle; Bericht des schweiz. Bundesrathes an die h. Bundesversammlung über seine Geschäftsführung im Jahr 1866, Geschäftskreis des Justiz- und Polizeidepartements, BBl. 1867 I, S. 559 – 657 (S. 650) – 8 Fälle; Bericht des schweiz. Bundesrathes an die h. Bundesversammlung über seine Geschäftsführung im Jahr 1867, Geschäftskreis des Justiz- und Polizeidepartements, BBl. 1868 II, S. 427 – 525 (S. 516) – 3 Fälle; etc.

⁴⁴² Bericht des Bundesrathes an die Bundesversammlung über seine Geschäftsführung im Jahr 1881, Geschäftskreis des Justiz- und Polizeidepartements, BBl. 1882 II, S. 733 – 797 (S. 787) – 52 Fälle; Bericht des Bundesrathes an die Bundesversammlung über seine Geschäftsführung im Jahre 1882, Geschäftskreis des Justiz- und Polizeidepartements, BBl. 1883 II, S. 825 – 912 (S. 902) – 27 Fälle; Bericht des Bundesrathes an die Bundesversammlung über seine Geschäftsführung im Jahre 1883, Geschäftskreis des Justiz- und Polizeidepartements, BBl. 1884 II, S. 709 – 789 (S. 775) – 26 Fälle; Bericht des Bundesrathes an die Bundesversammlung über seine Geschäftsführung im Jahre 1884, Geschäftskreis des Justiz- und Polizeidepartements, BBl. 1885 II, S. 663 – 730 (S. 711) – 40 Fälle; Bericht des Bundesrathes an die Bundesversammlung über seine Geschäftsführung im Jahr 1885, Geschäftskreis des Justiz- und Polizeidepartements, BBl. 1886 I, S. 905 – 994 (S. 979) – 61 Fälle; Bericht des Bundesrathes an die Bundesversammlung über seine Geschäftsführung im Jahr 1886, Geschäfts-

„Gegen Beschädigung und Gefährdung von Post- oder Eisenbahnzügen gelten folgende Bestimmungen:

Wer durch irgend eine Handlung absichtlich Personen oder Waren, die sich auf einem zur Beförderung der Post dienenden Wagen oder Schiffe, oder auf einer Eisenbahn befinden, einer erheblichen Gefahr aussetzt, wird mit Gefängnis, und wenn ein Mensch bedeutend verletzt oder sonst ein beträchtlicher Schaden verursacht worden ist, mit Zuchthaus bestraft.

Wer leichtsinniger oder fahrlässiger Weise durch irgend eine Handlung oder durch Nichterfüllung einer ihm obliegenden Dienstpflicht eine solche erhebliche Gefahr herbeiführt, ist mit Gefängnis bis auf 1 Jahr, verbunden mit Geldbusse und, wenn ein beträchtlicher Schaden entstanden ist, mit Gefängnis bis auf 3 Jahre und mit einer Geldbusse zu belegen.“⁴⁴³

Art. 21 BV 1848⁴⁴⁴ behandelte die öffentlichen „Werke“, welche der Eidgenossenschaft dienten. Zwar war dem Artikel als solcher in der Revisionskommission Kritik erwachsen, doch wurde von Anfang an unbestrittenerweise auch die Errichtung und der Betrieb von Eisenbahnen darunter gefasst⁴⁴⁵. Darauf geschützt erliess der Bund das Eisenbahngesetz von 1852. Darin wurden zwar Bau und Betrieb von Bahnlinien den Kantonen und Privaten überlassen, der Bund hatte aber einen einheitlichen Umgang mit dem neuen Verkehrsmittel zu gewährleisten⁴⁴⁶.

Trotz des exotischen Charakters von Art. 67 BStR war der Bund durch seine Regelungskompetenzen hinsichtlich des Baus und Betriebs von Eisenbahnen auch zum Erlass weiterer Normen zur Gewährleistung eines sicheren Betriebes der Eisenbahnen berechtigt. Der Eisenbahnartikel hatte allerdings mit strafrechtlichem Staatsschutz recht wenig gemein; davon zeugen im Rahmen von Art. 67 BStR behandelte, teilweise ziemlich kuriose Fälle.

Etwa die Klärung der Frage, ob auch *Tramways* als Eisenbahnbetriebe zu gelten hätten⁴⁴⁷ oder ob das BStR auch anzuwenden sein sollte, wenn der Betrieb von *Schiffen* gefährdet wurde, welche zufälligerweise Post transportierten⁴⁴⁸.

kreis des Justiz- und Polizeidepartements, BBl. 1887 II, S. 649 – 739 (S. 723) – 104 Fälle; etc.

⁴⁴³ Art. 67 BStR.

⁴⁴⁴ „Dem Bunde steht das Recht zu, im Interesse der Eidgenossenschaft oder eines grossen Theiles derselben, auf Kosten der Eidgenossenschaft öffentliche Werke zu errichten oder die Errichtung derselben zu unterstützen. Zu diesem Zwecke ist er auch befugt, gegen volle Entschädigung das Recht der Expropriation geltend zu machen. Die nähern Bestimmungen hierüber bleiben der Bundesgesetzgebung vorbehalten. Die Bundesversammlung kann die Errichtung öffentlicher Werke untersagen, welche die militärischen Interessen der Eidgenossenschaft verletzen.“

⁴⁴⁵ BLUMER, Bundesstaatsrecht Bd. I, S. 384 – 388; DUBS, Öffentliches Recht Bd. II, S. 235f.; zu den wichtigsten Bundeskompetenzen auch oben, S. 17.

⁴⁴⁶ Art. 2 (Genehmigung der kantonalen Konzessionen durch den Bund), Art. 7 (militärische Interessen der Eidgenossenschaft) sowie Art. 12 (Erlass technischer Bestimmungen über das Eisenbahnwesen) des Bundesgesetzes über den Bau und Betrieb von Eisenbahnen im Gebiete der Eidgenossenschaft (vom 28. Juli 1852), AS III, S. 170 – 176.

⁴⁴⁷ Bericht des Bundesrathes an die Bundesversammlung über seine Geschäftsführung im Jahre 1883, Geschäftskreis des Justiz- und Polizeidepartements, BBl. 1884 II, S. 709 – 789 (S. 713; m.w.H.).

⁴⁴⁸ Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über seine Geschäftsführung im Jahre 1892, Geschäftskreis des Justiz- und Polizeidepartements, BBl. 1893 II, S. 1 – 95 (S. 84ff.).

3.2.2.8. Presseverbrechen (Art. 69 – 72)

Der siebte Titel setzte sich nicht mit eigentlichen Pressedelikten auseinander, sondern mit der Zurechnung von Verbrechen, welche mit der Druckerpresse oder ähnlichen Mitteln verübt wurden. Danach bestand eine strafrechtliche Haftung zunächst für den Verfasser von strafrechtlich zu beanstandenden Schriften, sekundär für den Herausgeber der Schrift, tertiär für den Verleger, und – wenn alle Stricke rissen – für den Drucker (Art. 69). Der Bundesrat bezeichnete diese strafrechtliche Verantwortlichkeitskaskade zwar selber als streng, verwies aber auf ein „*praktisches Bedürfnis*“ nach einer solchen Regelung⁴⁴⁹. Immerhin verstehe es sich von selbst, „*dass nicht eine beliebige Person als Verfasser der Druckschrift herangezogen werden darf (...)*“⁴⁵⁰

Da es sich bei den genannten Artikeln um blosser Erweiterungen der strafrechtlichen Haftung handelte, fanden sich darin keine Strafraumen.

3.2.2.9. Die Anwendbarkeit der Staatsschutzartikel im Bundesstrafrecht

Als Besonderheit enthielt das BStR eine verfassungsmässige Schranke⁴⁵¹: In Konkretisierung von Art. 104 lit. d. BV 1848⁴⁵² (Art. 112 Ziff. 3 BV 1874⁴⁵³) erforderten die Delikte des dritten Teils des zweiten Abschnitts (Schutz der verfassungsmässigen Ordnung und inneren Sicherheit; Art. 45 – 52) gemäss Art. 52 BStR das Vorliegen einer bewaffneten eidgenössischen Intervention nach Art. 16 BV⁴⁵⁴:

„Wenn eine der in den Artikeln 45 bis 50 bezeichneten Handlungen gegen eine durch den Bund garantierte Kantonalverfassung oder gegen eine Behörde oder einen Beamten eines Kantons gerichtet wird, oder auf Wahlen, Abstimmungen u. dgl. sich bezieht, welche durch die Gesetzgebung eines Kantons vorgeschrieben sind, so finden die benannten Artikel analoge Anwendung, sofern die betreffenden Handlungen Ursache oder Folge von Unruhen sind, durch welche eine bewaffnete eidgenössische Intervention veranlasst worden ist.“

HEINRICH PFENNINGER stellte klar, dass die Bundesbehörden nicht in jedem Fall, sondern bei Störung der inneren Ordnung in einem Kanton nur auf Anrufung hin intervenieren konnten⁴⁵⁵. Entsprechend greife die von Art. 52 BStR ermöglichte analoge Anwendung der Art. 45 – 50 BStR nur bei *tatsächlich erfolgter* bewaffneter Bundesinterventi-

⁴⁴⁹ Botschaft BStR, BBl. 1852 II, S. 581 – 593 (S. 591).

⁴⁵⁰ Botschaft BStR, BBl. 1852 II, S. 581 – 593 (S. 581f.).

⁴⁵¹ So auch die Mehrheit des Bundesgerichts in der Vernehmlassungsantwort vom 16. April 1881 zur Revision des Bundesstrafrechts, abgedruckt im Bericht der Minderheit der Kommission des Ständerathes über die Botschaft des Bundesrathes an die Bundesversammlung, betreffend die Revision des Bundesstrafrechtes vom 4. Februar 1853 (vom 14. Dezember 1882), BBl. 1882 IV, S. 640 – 649 (S. 644).

⁴⁵² „Art. 104. Das Assisengericht (...) urtheilt:
(...)“

d. über politische Verbrechen und Vergehen, die Ursache oder Folge derjenigen Unruhen sind, durch welche eine bewaffnete eidgenössische Intervention veranlasst worden ist.“

⁴⁵³ „Art. 112. Das Bundesgericht urtheilt (...) in Straffällen:
(...)“

3. über politische Verbrechen und Vergehen, die Ursache oder Folge derjenigen Unruhen sind, durch welche eine bewaffnete eidgenössische Intervention veranlasst wird (...).“

⁴⁵⁴ Dazu PFENNINGER, Strafrecht, S. 320f.

⁴⁵⁵ Siehe dazu oben, S. 35ff.; für den Fall einer Gefährdung der inneren Sicherheit des ganzen Landes wäre diese Beschränkung obsolet geworden; siehe oben, S. 42f.

on⁴⁵⁶.

Das Bundesstrafrecht setzte allfällige kantonale Strafgesetze nicht ausser Kraft, sondern ergänzte diese für die vorgesehenen Fälle.

Da dem Bund keine eigenen Polizeikräfte zur Verfügung standen, war das Erfordernis der bewaffneten eidgenössischen Intervention praktisch gleichbedeutend dem von einem Bundesorgan befehligten Einsatz der Armee⁴⁵⁷ zu Gunsten der inneren Sicherheit.

Für die Art. 45 – 50 BStR befürwortete PFENNINGER die Möglichkeit einer analogen Anwendung bei Handlungen, welche gegen die vom Bund garantierten Kantonsverfassungen gerichtet waren, jedoch nicht zu einer bewaffneten Bundesintervention (als ultima ratio) geführt hatten⁴⁵⁸.

Mit dieser – in der Praxis nicht ganz einfach umsetzbaren Lösung – respektierte der junge Bundesstaat die „Souveränität“ der Kantone und deren Kompetenz in Belangen der inneren Sicherheit; das Gesetz trug aber auch den beschränkten Möglichkeiten des Bundes Rechnung.

Die Bedeutung des BStR als Instrument des Staatsschutzes scheint – von spektakulären Einzelfällen abgesehen – gering geblieben zu sein. Eine hemmende Wirkung kann das unklare Verhältnis zwischen Garantiegesetz und Verantwortlichkeitsgesetz einerseits, dem Bundesstrafrecht andererseits entfaltet haben⁴⁵⁹.

3.2.3. Das Bundesstrafrecht als ein Instrument des Staatsschutzes

Der Überblick über den besonderen Teil des BStR⁴⁶⁰ zeigt, dass es sich bei diesem Bundesgesetz nicht um umfassendes Strafrecht⁴⁶¹, sondern besondere Strafdrohungen handelte, welche sich – in der Regel – mit dem Staatsschutz oder der Gewährleistung eines funktionierenden Staatswesens auseinandersetzen⁴⁶².

Ein eigentlicher *Staatsschutzbegriff* lag dem Gesetz nicht zu Grunde⁴⁶³. Die unter sieben Titeln im zweiten Abschnitt aufgeführten Tatbestände bildeten vielmehr eine Auflistung der als besonders strafwürdig erachteten Verbrechen oder Vergehen, welche gegen den

⁴⁵⁶ PFENNINGER, Strafrecht, S. 354. Daher stellte sich 1876 nach einer Schiesserei ohne anschliessende bewaffnete Bundesintervention das „*Stabio-Problem*“; dazu hinten, S. 136ff.

⁴⁵⁷ Zur Wehrverfassung sogleich, S. 86ff.

⁴⁵⁸ PFENNINGER, Strafrecht, S. 354; m.H. auf BLUMER, Bundesstaatsrecht Bd. I, S. 196.

⁴⁵⁹ Siehe dazu die Kritik bei LEO WEBER, Betrachtungen über die Entwicklung der Bundesstrafgerichtsbarkeit, ZStR, 1888, S. 361 – 389 (S. 373f.; m.w.H.).

⁴⁶⁰ Dazu oben, S. 71.

⁴⁶¹ Eine entsprechende Bundeskompetenz hätte sowieso gefehlt; siehe oben, S. 69. Anders aber STOOSS, Grundzüge Bd. I, S. 42, welcher das BStR wegen seinem umfassenden allgemeinen Teil als „*ein Bundesstrafgesetzbuch, dessen Umfang auf ein bestimmtes Gebiet (...) beschränkt ist*“ charakterisierte.

Der Verzicht auf einen allgemeinen Teil hätte die Anwendung des BStR vereitelt. Zudem enthielt auch das Mil StGB 1851 mit den Art. 13 – 31 einen allgemeinen Teil, ohne dass dem Gesetz je die Verfassungsmässigkeit abgesprochen worden wäre.

⁴⁶² So auch STOOSS, Grundzüge Bd. I, S. 42 (strafrechtlicher Schutz der bundesstaatlichen Interessen) oder PFENNINGER, Strafrecht, S. 347.

⁴⁶³ Erst eine spätere Revision des BStR und die damit verbundene Streichung des Art. 52 (mit entsprechender Auswirkung auf Art. 73) hatte immerhin eine ausdrückliche gesetzliche Umschreibung der „*politischen Straftaten*“ zum Resultat. Zum *Sprengstoffgesetz* von 1894 vgl. hinten, S. 169ff.

Bundesstaat⁴⁶⁴ oder seine Repräsentanten gerichtet sein konnten.

Hingegen befolgte das BStR in seiner Systematik die verfassungsmässig vorgegebene begriffliche Trennung von *innerer* (dritter Titel des zweiten Abschnitts) und *äusserer* Sicherheit (erster Titel des zweiten Abschnitts). Exemplarisch hierfür die Unterscheidung zwischen Hochverrat (Gefährdung der inneren Ordnung in Art. 45) und Landesverrat (Gefährdung der äusseren Ordnung in Art. 37)⁴⁶⁵.

In Bezug auf den Staatsschutzgedanken bildete das BStR nicht bloss den Vorläufer des Strafgesetzbuches, sondern überdies das erste eidgenössische Gesetz über den repressiven Staatsschutz⁴⁶⁶.

3.2.4. Die Verfassungsmässigkeit des BStR

Im Unterschied zu den anderen Bundesgesetzen verzichtete der Gesetzgeber beim BStR auf die Anrufung einer unmittelbaren Kompetenzbestimmung aus der Bundesverfassung. Als verfassungsmässige Grundlagen des BStR konnten hauptsächlich die Bestimmungen über die Bundesstrafgerichtsbarkeit herangezogen werden (Art. 104, Art. 106 und Art. 107 lit. b BV 1848)⁴⁶⁷. Dabei stand der Gesetzbildungsauftrag von Art. 107 lit. b BV 1848 im Vordergrund⁴⁶⁸.

„Die Bundesgesetzgebung wird das Nähere bestimmen:

(...) b. über die Verbrechen und Vergehen, welche in die Kompetenz des Bundesgerichtes fallen und über die Strafgesetze, welche anzuwenden sind (...).“

Die Lehre setzte sich zu Recht kritisch mit der Verfassungsmässigkeit des BStR auseinander.

CARL STOOSS ging davon aus, dass sich aus der Gerichtsbarkeit des Bundesgerichts noch längst nicht eine Gesetzgebungskompetenz der Bundesversammlung ableiten liesse⁴⁶⁹. Zudem sprach für ihn der Umstand, dass das Bundesgericht selber nicht zu einer ausschliesslichen Beurteilung der Fälle nach BStR kompetent war, gegen eine eigentliche Bundeskompetenz⁴⁷⁰. Art. 107 BV 1848 hätte nach Stooss präziser formuliert werden müssen, um als Kompetenznorm herangezogen werden zu können⁴⁷¹. BURCKHARDT schloss sich dieser Meinung an; allerdings ohne selbständige Begründung⁴⁷².

ELISABETH NÄGELI sah in Art. 104 und Art. 107 lit. b. BV eine auf gewisse Materien be-

⁴⁶⁴ Die strafrechtlichen Staatsschutzbestimmungen des kantonalen Rechts blieben daneben bestehen, vgl. PFENNINGER, Strafrecht, S. 350.

⁴⁶⁵ Vgl. dazu auch PHILIPP THORMANN/ALFRED VON OVERBECK, Das Schweizerische Strafgesetzbuch, Zweiter Band, Besondere Bestimmungen, Zürich 1942, S. 358f.

⁴⁶⁶ Gemeinhin – und vor allem von Vertretern der Geschichtswissenschaft – wird allerdings das in 1934 in einer Volksabstimmung gescheiterte sog. „*Ordnungsgesetz*“ als erstes Staatsschutzgesetz betrachtet. Dazu hinten, S. 268ff.

⁴⁶⁷ Ebenso STOOSS, Grundzüge Bd. I, S. 38f. und NÄGELI, Entwicklung der Bundesrechtspflege, S. 78.

⁴⁶⁸ Ebenso STOOSS, Grundzüge Bd. I, S. 39 und BURCKHARDT, Kommentar BV, S. 767, anders offenbar NÄGELI, Entwicklung der Bundesrechtspflege, S. 78, welche Art. 104 BV 1848 ebenfalls als Grundlage heranzieht.

⁴⁶⁹ STOOSS, Grundzüge Bd. I, S. 39.

⁴⁷⁰ STOOSS, Grundzüge Bd. I, S. 40 (m.H. auf die Materialien zum BStR).

⁴⁷¹ STOOSS, Grundzüge Bd. I, S. 41.

⁴⁷² BURCKHARDT, Kommentar BV, S. 767 (m.H. auf STOOSS, Grundzüge Bd. I, S. 39f.).

schränkte Bundeskompetenz zum Erlass strafrechtlicher Normen. Sie erachtete diejenigen Tatbestände als verfassungskonform, welche Art. 104 BV⁴⁷³ näher konkretisierten. Demgegenüber würden die Art. 61 – 68 BStR (vermischte Bestimmungen) nicht mehr von der Verfassung getragen⁴⁷⁴.

M.E. lag die verfassungsmässige Grundlage des BStR einzig in Art. 107 lit. b BV 1848⁴⁷⁵. Dieser Artikel enthielt unzweifelhaft einen Gesetzgebungsauftrag, zu dessen Umsetzung die gesamte Bundesverfassung heranzuziehen war; auch beispielsweise die Bundeskompetenzen im Eisenbahnwesen⁴⁷⁶ oder bei der Fremdenpolizei⁴⁷⁷. Art. 104 BV 1848 regelte in erster Linie die Gerichtsorganisation. Für die Ausgestaltung des BStR war auch dieser Artikel – selbstverständlich – heranzuziehen, aber nicht ausschliesslich. In dieser Hinsicht erscheint die Kritik von Stooss berechtigt. Art. 104 konnte immerhin als Hinweis des Verfassungebers an den Gesetzgeber betrachtet werden, wie das BStR in etwa auszugestalten sei. Es mag stimmen, dass eine verfassungskonforme Implementierung des BStR in die eidgenössische Rechtsordnung nicht für jede Facette des Gesetzes gleich einfach gewesen war. Doch deswegen die Verfassungsmässigkeit des BStR als Ganzem zu verneinen – und Art. 107 lit. b BV 1848 jeden Sinn zu entziehen – scheint übertrieben. Nägeli kann aber gefolgt werden, wenn sie eine Überprüfung der einzelnen Artikel des BStR auf ihre Verfassungsmässigkeit hin vornimmt.

3.3. Das Pulverregal (Art. 38 BV)

Das Pulverregal statuierte die alleinige Kompetenz des Bundes zur Fabrikation und zum Verkauf von Schiesspulver (Art. 38 BV). Ein Gesetz⁴⁷⁸, ein Beschluss des Bundesrats⁴⁷⁹ sowie zwei Verordnungen⁴⁸⁰ regelten die Einzelheiten. Das Monopol des Bundes galt sowohl gegenüber den Kantonen als auch gegenüber den Privaten⁴⁸¹. Die Gründe dafür lagen sowohl im militärischen Interesse der Eidgenossenschaft als auch in finanziellen Vorteilen für den Bund⁴⁸².

Per 1. April 1998 wurde das Pulverregal aus der Verfassung entfernt (Streichung von Art. 41 Abs. 1 BV 1874)⁴⁸³ und das Sprengstoffgesetz angepasst. In seiner Botschaft betonte der Bundesrat, dass das Pulverregal sicherheitspolitisch praktisch bedeutungslos geworden sei; wichtiger seien Einfuhrkontrollen für Explosivstoffe⁴⁸⁴.

⁴⁷³ Zum Wortlaut vorne, S. 62f.

⁴⁷⁴ NÄGELI, Entwicklung der Bundesrechtspflege, S. 78.

⁴⁷⁵ So auch PFENNINGER, Strafrecht, S. 346, allerdings ohne Begründung.

⁴⁷⁶ Dazu oben, S. 17.

⁴⁷⁷ Siehe dazu oben, S. 47ff.

⁴⁷⁸ Bundesgesetz über das Pulverregale, AS I, S. 165 – 172.

⁴⁷⁹ Beschluss des Bundesrates über die Pulververwaltung (vom 7. Mai 1849), AS I, S. 169f.

⁴⁸⁰ Bundesrätliche Verordnung über den Verkauf von Schiesspulver (vom 9. Juli 1849), AS I, S. 171f.; Verordnung des Bundesrates, die Pulververwaltung betreffend (vom 5. Juni 1850), AS II, S. 33 – 36.

⁴⁸¹ Zum nahezu unveränderten Wortlaut von Art. 41 Abs. 1 BV 1874 GIORGIO MALINVERNI, in: Kommentar BV 1874, Art. 41 (1987), Rz. 5.

⁴⁸² Vgl. BURCKHARDT, Kommentar BV, S. 342 (m.w.H.).

⁴⁸³ Bundesbeschluss über die Aufhebung des Pulverregals (vom 13. Dezember 1996), AS 1998, S. 918.

⁴⁸⁴ Botschaft über die Aufhebung des Pulverregals (vom 1. Mai 1996), BBl. 1996 II, S. 1042 – 1055 (S. 1044ff.).

3.4. Der Generalanwalt

Eine wichtige Funktion bei der juristischen Erledigung strafrechtlicher Fälle mit Bezug zur inneren Sicherheit fiel dem eidgenössischen Generalanwalt zu, dem Vorläufer der heutigen Bundesanwaltschaft. Die Etablierung dieser Funktion verlief alles andere als geradlinig. Nach wenigen Jahren verwaiste das Amt. Erst mit aufkommender Angst vor anarchistischen Umtrieben folgte in den 1880er Jahren in einem zweiten Anlauf der Aufbau einer eigentlichen, als Institution zu verstehenden Bundesanwaltschaft⁴⁸⁵.

3.4.1. Rechtliche Grundlagen und Aufgaben

Die Bundesverfassung von 1848 hielt in Art. 107 fest, dass die „*Bundesgesetzgebung*“ das Nähere bestimmen werde „(...) *über Aufstellung eines Staatsanwaltes*“. Obwohl damit eigentlich bloss die Anstellung einer Person in einer bestimmten Funktion angesprochen war, ging mit dieser Bestimmung verfassungsrechtlich eine entsprechende Bundeskompetenz einher. Das Organisationsgesetz von 1849 präziserte, indem es den Bundesrat dazu ermächtigte, einen ihm unterstehenden eidgenössischen „*Generalanwalt*“⁴⁸⁶ und fallweise eidgenössische „*Bezirksanwälte*“ zu ernennen, welche ihrerseits dem Generalanwalt unterstehen sollten⁴⁸⁷. Der Generalanwalt stand unter der (Ober-)Leitung des Bundesrates (Art. 44 OG 1849 und Art. 6 Abs. 2 Bundesstrafrechtspflege).

Die Aufgabenbereiche des Generalanwalts wurden in mehreren Erlassen umschrieben:

- In Art. 43 – 46 OG 1849 (Umschreibung der generellen Pflichten),
- in Art. 19 des Bundesgesetzes betreffend das Verfahren bei Übertretungen fiskalischer und polizeilicher Bundesgesetze (gerichtliche Klage)⁴⁸⁸,
- in Art. 1 des Bundesgesetzes über den Geschäftskreis und die Besoldung des Generalanwaltes (Voruntersuchung in strittigen Fällen von Heimatlosigkeit; Führung von Zivilprozessen; Erstellung von Rechtsgutachten)⁴⁸⁹ sowie
- in diversen Artikeln des Bundesgesetzes über die Bundesstrafrechtspflege in Verbindung mit dem Bundesstrafrecht (Delikte nach Art. 36ff.).

Demnach war der Generalanwalt zuständig für

- verschiedene Aufgaben im Rahmen der Strafverfolgung bei Delikten gegen das Bundesstrafrecht⁴⁹⁰;
- die Besorgung der staatsanwaltlichen Geschäfte vor der Anklagekammer und vor dem

⁴⁸⁵ Siehe dazu hinten, S. 166ff.

⁴⁸⁶ Allgemein zur Funktion des Generalanwalts und dessen Tätigkeiten die Darstellung des späteren Bundesanwalts WERNER LÜTHI, Die schweizerische Bundesanwaltschaft, Diss. Bern 1923, S. 19 – 52.

⁴⁸⁷ Art. 43 OG 1849.

⁴⁸⁸ Art. 19 des Bundesgesetzes betreffend das Verfahren bei Übertretungen fiskalischer und polizeilicher Bundesgesetze (vom 30. Juni 1849), AS I, S. 87 – 96 (S. 93), *nachfolgend* „*BG betreffend das Verfahren bei Übertretungen fiskalischer und polizeilicher Bundesgesetze*“.

⁴⁸⁹ Art. 1 des Bundesgesetzes über den Geschäftskreis und die Besoldung des Generalanwaltes (vom 20. Christmonat 1950), AS II, S. 167 – 169 (S. 167f.), *nachfolgend* „*BG über den Geschäftskreis und die Besoldung des Generalanwalts*“.

⁴⁹⁰ Die Bestimmungen finden sich verteilt über die gesamte Bundesstrafrechtspflege 1851.

Kassationsgericht des Bundes⁴⁹¹;

- die Überwachung der Bezirksanwälte und den Erlass von Weisungen⁴⁹²;
- die Erteilung von Aufträgen an Staatsanwälte und Strafpolizeibeamte der Kantone hinsichtlich der Verfolgung von Verbrechen und Vergehen, die in die Befugnis des Bundesgerichts fallen⁴⁹³;
- das Führen von Zivilprozessen vor dem Bundesgericht⁴⁹⁴;
- die Besorgung oder Begutachtung anderer Rechtssachen zu Gunsten von Bundesrat oder Departementen⁴⁹⁵;
- das Auftreten in Prozessen bei Übertretung fiskalischer oder polizeilicher Bundesgesetze⁴⁹⁶.

Die Stellung des Generalanwalts gegenüber den Kantonen erfuhr zwar nur eine rudimentäre gesetzliche Normierung; immerhin verpflichteten Art. 78 und 79 OG 1849 die kantonalen Behörden zur Rechtshilfe; Art. 12 der Bundesstrafrechtspflege legte zudem die Verpflichtungen jener kantonalen Behörden fest, welchen die gerichtliche Polizei des Bundes oblag⁴⁹⁷.

Überdies wies der Bundesrat dem Generalanwalt in grossem Umfang Aufgaben im Bereich des Heimatlosenwesens zu.

Die Bewältigung zahlreicher Fälle von Heimatlosigkeit forderte den jungen Bundesstaat heraus⁴⁹⁸. Nach dem Bürgerkrieg von 1847 galt es, Armengenössige den für sie verantwortlichen Gemeinwesen zuzuführen. Erschwerend kam hinzu, dass das Sozialwesen damals kommunal geregelt war⁴⁹⁹.

Vorhandene Heimatlosigkeitsfälle sollten einer Lösung durch Einbürgerung am „richtigen“ Ort zugeführt, neue Fälle am Entstehen gehindert werden⁵⁰⁰. Gestützt auf Art. 56 BV 1848⁵⁰¹ wurde mit dem Bundesgesetz über die Heimatlosigkeit⁵⁰² die Heimatlosigkeit rechtlich definiert und die „Bundesbehörden“⁵⁰³ in solchen Fällen zur „Ausmittlung“ des

⁴⁹¹ Art. 45 OG 1849.

⁴⁹² Art. 45 OG 1849.

⁴⁹³ Art. 45 OG 1849.

⁴⁹⁴ Art. 1 Ziff. 2 des BG über den Geschäftskreis und die Besoldung des Generalanwalts.

⁴⁹⁵ Art. 1 Ziff. 3 des BG über den Geschäftskreis und die Besoldung des Generalanwalts.

⁴⁹⁶ Art. 19 BG betreffend das Verfahren bei Übertretungen fiskalischer und polizeilicher Bundesgesetze.

⁴⁹⁷ Ausführlich und kritisch zum unklaren Verhältnis des Generalanwalts zu den kantonalen Behörden ULRICH, Der eidgenössische Generalanwalt, ZSR 1890, S. 483 – 512 (S. 498f.).

⁴⁹⁸ Siehe dazu sogleich, S. 81 (mit Anm. 507 und 508).

⁴⁹⁹ Die Kantone hatten insbesondere kein Interesse daran, Armengenössige aus anderen Kantonen finanziell zu unterstützen. Die Niederlassungsfreiheit blieb entsprechend eingeschränkt. Vgl. FLEINER/GIACOMETTI, Bundesstaatsrecht, S. 248ff.; aus der jüngeren Literatur MÜLLER/SCHEPFER, Grundrechte, S. 307f. (m.w.H.).

⁵⁰⁰ Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über das Gesetz, betreffend die Heimatlosigkeit (vom 30. September 1850), BBl. 1850 III, S. 123 – 139 (S. 123 – 125).

Drei ältere kantonale Konkordate aus der Zeit des Bundesvertrages 1815 hatten sich als ungenügend erwiesen.

⁵⁰¹ „Die Ausmittlung von Bürgerrechten für Heimathlose und die Massregeln zur Verhinderung der Entstehung neuer Heimathlosen sind Gegenstand der Bundesgesetzgebung.“

⁵⁰² Bundesgesetz die Heimathlosigkeit betreffend (vom 3. Dezember 1850), AS I, S. 138 – 145.

⁵⁰³ Art. 3 des Bundesgesetzes die Heimathlosigkeit betreffend. In Artikel 24 wurde der Bundesrat mit dem

Kantonsbürgerrechts ermächtigt. Die entsprechenden Aufgaben fielen innerhalb der Bundesverwaltung hauptsächlich an den Generalanwalt⁵⁰⁴. Dieser nahm die Voruntersuchungen in den streitigen Fällen von Heimatlosigkeit vor und stellte entsprechende Anträge an das Justiz- und Polizeidepartement⁵⁰⁵.

Dem Generalanwalt hätten im Zusammenhang mit einer geplanten Zentralisierung der Strafrechtspflege weitere Geschäfte übertragen werden sollen; wegen erlahmenden Zentralisierungseifers wurden die Pläne dazu aber ad acta gelegt⁵⁰⁶.

3.4.2. Die Bedeutung des Generalanwalts in der Praxis

Im Vordergrund der praktischen Arbeit des Generalanwalts stand seine Tätigkeit auf dem Gebiet des Heimatlosenwesens⁵⁰⁷. Die Lösung hängiger Bürgerrechtsfragen im jungen Bundesstaat nahm einige Jahre ein Anspruch; die Geschäftsberichte des Bundesrats liefern eindruckliches Zeugnis davon ab⁵⁰⁸.

Den bedeutendsten Fall eines Generalanwalts hätte die schlussendlich verhinderte Untersuchung der Geschehnisse rund um den Royalistenaufruf im Kanton Neuenburg von 1856 gebildet⁵⁰⁹.

Vollzug beauftragt.

⁵⁰⁴ Art. 1 Ziff. 1 des BG über den Geschäftskreis und die Besoldung des Generalanwalts:

Dem Generalanwalt werden nachfolgende Geschäfte übertragen (...) „1. Die Voruntersuchung in allen streitigen Fällen von Heimathlosigkeit und die Stellung diesfälliger Anträge an das Justiz- und Polizeidepartement zuzubanden des Bundesrates.“

Laut SCHOLLENBERGER, Schweiz seit 1848, S. 197, hätten die restlichen Aufgaben nicht ausgereicht, einen Generalanwalt voll zu beschäftigen.

⁵⁰⁵ LÜTHI, Bundesanwaltschaft, S. 45.

Letztlich war es sogar dieser Teil der Administrativpolizei, welcher den unmittelbaren Anstoss zur Errichtung der Stelle eines Generalanwalts gebildet hatte; dazu SCHOLLENBERGER, Schweiz seit 1848, S. 197.

⁵⁰⁶ Siehe dazu LÜTHI, Bundesanwaltschaft, S. 27.

⁵⁰⁷ Dazu LÜTHI, Bundesanwaltschaft, S. 43 – 48 oder SCHOLLENBERGER, Schweiz seit 1848, S. 197.

Illustrativ auch etwa der Jahresbericht des eidgen. Generalanwaltes über dessen Amtsführung während dem Jahre 1852 (1. Beilage zum Bericht des schweizerischen Bundesrates an die hohe Bundesversammlung über seine Geschäftsführung im Jahr 1852), BBl. 1853 II, S. 665 – 720.

⁵⁰⁸ Vgl. etwa den Bericht des schweizerischen Bundesrates an die hohe Bundesversammlung über seine Geschäftsführung im Jahr 1851, I. bis III. Abtheilung, BBl. 1852 I, S. 349 – 425 (S. 385 – 391);

den Bericht des schweizerischen Bundesrates an die hohe Bundesversammlung über seine Geschäftsführung im Jahr 1852, III. Abtheilung, BBl. 1853 II, S. 551 – 653 (S. 623 – 625);

den Bericht des schweizerischen Bundesrates an die hohe Bundesversammlung über seine Geschäftsführung im Jahr 1853, III. Abtheilung, BBl. 1854 II, S. 49 – 90 (S. 80 – 84);

den Bericht des schweizerischen Bundesrates an die hohe Bundesversammlung über seine Geschäftsführung im Jahr 1854, Geschäftskreis des Justiz- und Polizeidepartements, BBl. 1855 I, S. 397 – 458 (S. 445 – 452);

den Bericht des schweizerischen Bundesrates an die hohe Bundesversammlung über seine Geschäftsführung im Jahr 1855, Geschäftskreis des Justiz- und Polizeidepartements, BBl. 1856 I, S. 501 – 541 (S. 531 – 534);

den Bericht des schweizerischen Bundesrates an die hohe Bundesversammlung über seine Geschäftsführung im Jahr 1856, Geschäftskreis des Justiz- und Polizeidepartements, BBl. 1857 I, S. 215 – 265 (S. 239 – 262) oder

den Bericht des schweizerischen Bundesrates an die hohe Bundesversammlung über seine Geschäftsführung im Jahr 1857, Geschäftskreis des Justiz- und Polizeidepartements, BBl. 1858 I, S. 255 – 305 (S. 297 – 305).

⁵⁰⁹ Dazu etwa LÜTHI, Bundesanwaltschaft, S. 34 – 36 oder EDGAR BONJOUR, Geschichte der Schweiz im neunzehnten und zwanzigsten Jahrhundert, Zürich 1937, S. 186.

Allgemein zum den Neuenburger Wirren in der Mitte des 19. Jahrhunderts BONJOUR, Geschichte, S. 181 – 194; AUBERT, Bundesstaatsrecht Bd. I, Rz. 92f.; sowie WERNER SUTER, Notrecht und ausserordentliche

Der amtierende Generalanwalt begann seine Untersuchungen mit der Anfertigung erste Verzeichnisse der am versuchten Staatsstreich beteiligten Personen⁵¹⁰. Obwohl der Bundesrat den royalistischen Putschversuch eigentlich als rein eidgenössische Angelegenheit alleine den Gerichten übertragen wollte⁵¹¹, bildete die Freilassung der Gefangenen schliesslich Teil eines politischen Tauschgeschäfts mit dem preussischen König⁵¹². Der Beschluss der Bundesversammlung zur Begnadigung der Aufständischen⁵¹³ im Rahmen einer ausserordentlichen Session⁵¹⁴ bildete die Grundlage für einen Verzicht des preussischen Königs auf seine Vorrechte über Neuenburg. Der bereits anberaumte Prozess gegen die Neuenburger Royalisten wurde somit aus politischen Gründen⁵¹⁵ niedergeschlagen.

Bei bedeutenden Zivilprozessen trat der Generalanwalt selber vor dem Bundesgericht auf⁵¹⁶. Für die Verfahren vor kantonalen Instanzen fertigte er bloss Gutachten an, da es ihm mangels Besitzes der (kantonalen) Anwaltspatente verwehrt blieb, direkt an den jeweiligen Prozessen teilnehmen zu können⁵¹⁷.

3.4.3. Vom Generalanwalt zu ausserordentlichen Bundesanwälten

Als erster ständiger Generalanwalt amtierte *Paul Migy*⁵¹⁸, welcher gleichzeitig die Ämter des Vizepräsidenten des Ständerats, eines Berner Oberrichters und Bundesrichters⁵¹⁹ bekleidete. Er wurde bald vom Solothurner Fürsprecher *Jakob Amiet* abgelöst⁵²⁰. Im Herbst 1856 demissionierte Generalanwalt Amiet⁵²¹ unter anderem wegen den gerade im

Vollmachten im schweizerischen Bundesstaatsrecht, Diss. Zürich 1960, S. 59 – 65.

Vgl. dazu auch hinten, S. 104ff.

⁵¹⁰ BONJOUR, Geschichte, S. 186.

⁵¹¹ BONJOUR, Geschichte, S. 186f.

⁵¹² BONJOUR, Geschichte, S. 192f.

⁵¹³ Art. 1 und 2 des Bundesbeschlusses betreffend die Neuenburger-Angelegenheit (vom 16. Jänner 1857), AS V, S. 526 – 528 (S. 527), *nachfolgend* „BB betreffend die Neuenburger-Angelegenheit“.

⁵¹⁴ Botschaft des Bundesrates an die hohe Bundesversammlung in der Neuenburger-Angelegenheit (vom 13. Januar 1857), BBl. 1857 I, S. 27 – 38 (S. 27).

⁵¹⁵ Vgl. die Einleitenden Worte des BB betreffend die Neuenburger-Angelegenheit; den Vortrag des Herrn Dr. Escher, Präsidenten des schweizerischen Nationalrathes, als Berichterstatter der in der Neuenburgerfrage niedergesetzten nationalrätlichen Kommission (gehalten im Nationalrathe am 15. Januar 1857), BBl. 1857 I, S. 49 – 55 (S. 54f.); den Bericht der Mehrheit der ständerätlichen Kommission, niedergesetzt zur Vorberathung der Neuenburgerfrage (vom 16. Januar 1857), BBl. 1857 I, S. 56 – 63 (S. 58f.); sowie die Botschaft des Bundesrates an die hohe Bundesversammlung in der Neuenburger-Angelegenheit (vom 13. Januar 1857), BBl. 1857 I, S. 27 – 38 (S. 28f.).

⁵¹⁶ LÜTHI, Bundesanwaltschaft, S. 30.

⁵¹⁷ LÜTHI, Bundesanwaltschaft, S. 30.

⁵¹⁸ Aus den Verhandlungen des Bundesrathes (vom 17. Januar 1851), BBl. 1851 I, S. 78 – 79 (S. 79); LÜTHI, Bundesanwaltschaft, S. 26.

⁵¹⁹ Wahlverhandlungen der Bundesversammlung (vom 16. Wintermonat 1848), BBl. 1849 I, S. 130f. (S. 130).

⁵²⁰ Bericht des schweizerischen Bundesrathes an die hohe Bundesversammlung über seine Geschäftsführung im Jahr 1852, III. Abtheilung, BBl. 1853 II, S. 551 – 653 (S. 653); aus den Verhandlungen des schweizerischen Bundesrathes (vom 28. April 1852), BBl. 1852 I, S. 347; LÜTHI, Bundesanwaltschaft, S. 26; SCHOLLENBERGER, Schweiz seit 1848, S. 197.

⁵²¹ Botschaft des Bundesrathes an die Bundesversammlung betreffend den Entwurf eines Bundesgesetzes über die Bundesanwaltschaft (vom 15. Juni 1889), BBl. 1889 III, S. 627 – 634 (S. 628), *nachfolgend* „Botschaft zum Bundesgesetz über die Bundesanwaltschaft“.

Justizbereich schnell zum Erliegen gekommenen Zentralisierungsbemühungen⁵²².

Die Stelle eines ständigen Generalanwalts wurde in der Folge auf Antrag des Bundesrats nicht mehr besetzt⁵²³ und blieb während Jahrzehnten vakant⁵²⁴. Mit der grundsätzlichen Erledigung des Heimatlosenproblems wäre die Bestellung eines Generalanwalts nicht mehr notwendig und sowieso zu teuer, argumentierte der Bundesrat damals. Die Geschäfte des Generalanwalts wurden von anderen, teilweise ad hoc ernannten Personen im Justiz- und Polizeidepartment oder von fallweise⁵²⁵ ernannten, besonderen General- oder Bezirksanwälten besorgt⁵²⁶. Damit wurde das Amt des Generalanwalts faktisch bereits 1856 wieder abgeschafft.

Da eine personelle (und auch organisatorische⁵²⁷) Gewaltentrennung im jungen Bundesstaat noch nicht all zu viel Bedeutung genoss⁵²⁸, gehörten nicht nur viele Bundesrichter⁵²⁹, sondern auch manche ständige (und später ausserordentliche) Generalanwälte⁵³⁰ den eidgenössischen Räten an; teilweise wurden auch kantonale Politiker⁵³¹ zu Generalanwälten ernannt.

3.5. Zusammenfassung

3.5.1. Garantiegesetz, Bundesstrafrecht und Pulverregal

Sowohl GarG als auch BStR operierten – wie die Bundesverfassung – mit *unbestimmten Rechtsbegriffen*. Anstatt die jeweiligen Tatbestände klar voneinander – und zur Strafbarkeit nach kantonalem Recht – abzugrenzen, wurden die Bestimmungen teilweise um Generalklauseln ergänzt. Beide Erlasse gingen offenbar davon aus, dass sich Gefährdungen der öffentlichen Ordnung aus der Sache heraus erklärten und daher keiner eigentlichen Definition bedurften.

Das GarG richtete sich genau genommen gegen den Kanton Bern, indem es spezielle Vorkehrungen für den Fall traf, dass entweder die Kantonsregierung die Arbeit der obersten Bundesorgane zu stören trachtete oder der Kanton nicht in der Lage war, deren Arbeit vor äusseren Einflüssen zu schützen. Interessant scheint der Gedanke, dass dem Bund –

⁵²² Dazu eingehend LÜTHI, Bundesanwaltschaft, S. 50 – 52.

⁵²³ Beschluss der Bundesversammlung vom 23. September 1856, zitiert nach MARTIN MÜLLER, Die Entwicklung der Bundespolizei und ihre heutige Organisation, Diss. Zürich 1949, S. 40; Beschluss (und gleichzeitig Antrag an die Bundesversammlung) des Bundesrates vom 4. September 1856, BBl. 1856 II, S. 394.

⁵²⁴ Botschaft zum Bundesgesetz über die Bundesanwaltschaft, BBl. 1889 III, S. 627 – 643 (S. 628f.).

⁵²⁵ So wurde etwa für die Genfer Unruhen von 1864 der frühere Generalanwalt Paul Migy zum „*Bundesanwalt für den Spezialfall*“ ernannt; Botschaft und Bericht über die Wahlunruhen von Genf (vom 23. September 1864), BBl. 1864 II, S. 740 – 781 (S. 743), *nachfolgend* „*Botschaft und Bericht Wahlunruhen*“.

⁵²⁶ Botschaft zum Bundesgesetz über die Bundesanwaltschaft, BBl. 1889 III, S. 627 – 634 (S. 628); vgl. die Übersicht bei LÜTHI, Bundesanwaltschaft, S. 52 – 56.

⁵²⁷ FLEINER/GIACOMETTI, Bundesstaatsrecht, S. 470 – 477 (insbesondere S. 473f.).

⁵²⁸ AUBERT, Bundesstaatsrecht Bd. I, Rz. 80; anderer Ansicht offenbar HANSJÖRG SEILER, Gewaltenteilung, Habil. Bern 1994, S. 424ff.

⁵²⁹ HANS VON GREYERZ, Der Bundesstaat seit 1848, in: Handbuch der Schweizer Geschichte, Band 2, Zürich 1977, S. 1023.

⁵³⁰ So etwa der Generalanwalt und spätere Bundesrat Eduard Müller; vgl. S. 121, Anm. 821.

⁵³¹ Etwa der Basler Regierungsrat Zutt im „Fall Schill“; dazu hinten, S. 163f.

als Gemeinwesen – ohne weiteres das Hausrecht über seine eigenen Gebäude zukomme. Diese beschränkte „*unmittelbare Polizei*“ hätte offenbar von Anfang an über die Jedermannsrechte hinaus gehen sollen, fand aber keine weitere Konkretisierung.

Entsprechend den beschränkten und letztlich situationsbezogenen Kompetenzen des Bundes auf dem Gebiet der inneren Sicherheit bildete auch das *BStR von 1853* eine Art strafrechtliches Sammelsurium. Es schloss an die Zuständigkeiten des Bundes an, um bei Fällen der Gefährdung oder Störung der inneren und teilweise auch äusseren Sicherheit (Delikte gegen fremde Staaten i.w.S.) eine strafrechtliche Verfolgung und Abwicklung gewährleisten zu können; das *BStR* richtete sich somit gegen individuelle Störungen der Sicherheit oder staatsgefährliches Verhalten aus der Sicht des Bundes. Insoweit setzte es das Bedürfnis nach einem speziellen strafrechtlichen Schutz des Staates um wie er sich im 19. Jahrhundert herauszubilden begann.

Trotz eines dem damaligen Stand von Strafrechtskodifikationen entsprechenden (vom Militärstrafrecht geprägten) allgemeinen Teils begrenzten die Bundeskompetenzen die materielle Reichweite des *BStR*, solange dem Bund eine umfassende Kompetenz zum Erlass eines allgemeinen Strafgesetzbuches (besonderer Teil) fehlte. Das *BStR* blieb eng verbunden mit den allgemeinen Entwicklungen und Bedürfnissen des Bundessicherheitsrechts; es liess sich aber nicht nach Belieben erweitern. Als Ergänzung zum kantonalen Strafrecht („gemeine Verbrechen und Vergehen“) konnte dem *BStR* immerhin eine beschränkte general-präventive Wirkung durch die Aufstellung von Spezialatbeständen zum Schutze kollektiver Rechtsgüter zugemessen werden, was eine Bezeichnung – auch – als erstes Staatsschutzgesetz m.E. durchaus zu rechtfertigen vermag. Mit separaten Zurechnungsnormen für „*Presseverbrechen*“ bereitete das *BStR* den Weg für die spätere Aufnahme abstrakter Gefährdungsdelikte vor – und barg damit gleichzeitig die Gefahr der Aufnahme von Gesinnungstatbeständen.

In der Praxis zeitigte die Bundeszuständigkeit zur Ermittlung (Generalanwalt) und rechtlichen Beurteilung (Bundesassisen) der Verbrechen und Vergehen nach *BStR* eine wichtige Folge für den Schutz vor Justizverbrechen. Zusammen mit der Strafprozessordnung ergab sich aus dem *BStR* de facto eine prozessuale Garantie, welche die richterliche Unabhängigkeit und Unvoreingenommenheit gewährleistete.

Ein nicht vorhergesehenes Kuriosum stellte die zunehmende Bedeutung des recht offenen *Eisenbahntikels* dar. Hätte der Bund die mit Ausbau der Eisenbahnstrecken stark zunehmende praktische Bedeutung der Norm erkannt, wäre sie wohl etwas differenzierter ausgefallen; vielleicht hätte sich auch gar keinen Eingang ins *BStR* gefunden. Trotzdem erwies sich der Artikel als revisionsbeständig, Anpassungen blieben der Rechtsprechung der Gerichte überlassen.

Schlussendlich bildete das *BStR* auch das *Strafrecht für die Bundesbeamten*, soweit diese in amtlicher Funktion straffällig wurden.

Mit dem *Pulverregal* brachte der Bund schliesslich die Munitionsproduktion in seine Gewalt; zwar blieb die Bedeutung des Gesetzes eine marginale. Der Erlass zeigt aber, dass der Bund von Anfang an bereit war, Vorkehrungen auf jenen Gebieten zu treffen, welche für seine Existenz zentral waren (z. B. Vermeidung eines neuen Bürgerkrieges). Gleichzeitig kam den Erlassen zur Umsetzung des Regals m.E. insofern ein Vorbildcha-

rakter zu, als verfassungsmässige Verankerung und Respektierung der verschiedenen Normstufen de lege artis erfolgt waren (Kompetenz in der Bundesverfassung – Gesetz – Verordnung).

3.5.2. Abschaffung des Generalanwalts

Die Abschaffung des Amtes eines ständigen Generalanwalts durch Nichtwiederwahl zeugte nicht von Weitsicht. Einer Stabilisierung des eidgenössischen Justizwesens konnte sie nicht dienlich sein. Auf Grund der damals noch sehr beschränkten Kompetenzen des Bundesgerichts erfuhren dadurch die politischen gegenüber den Justizbehörden eine weitere Stärkung.

Grundsätzlich hätte die Stellung des Generalanwalts nach den ersten Erfahrungen eher einer Stärkung denn einer Schwächung bedurft. Dazu wäre ihm insbesondere die Möglichkeit der direkten Teilnahme an kantonalen Prozessen kraft Bundesgesetz zu eröffnen gewesen. Die Beschränkung auf das Verfassen von generalanwaltlichen Gutachten bildete einen beschämenden Ausweg zur Wahrnehmung der Interessen der Eidgenossenschaft im Rahmen kantonalen Verfahren.

Wurden aber die Aufgaben des Generalanwalts als für diesen nicht mehr ausreichend erkannt, wäre es im Hinblick auf die Bedeutung seiner eigentlichen Kernaufgaben wohl sinnvoller gewesen, ihm weitere Aufgaben aus dem Kreis des EJPD zu überlassen, als die Stelle bewusst der Verwaisung preiszugeben. Fraglich blieb ausserdem, ob die vom Bundesrat vorgenommene Reorganisation überhaupt noch von der Verfassung getragen wurde; denn die BV 1848 sah die Ernennung eines eigenständigen Generalanwalts vor. Die Zustimmung des Parlaments zum bundesrätlichen Vorgehen vermochte das Abweichen von der verfassungsrechtlichen Vorgabe vielleicht politisch, nicht aber juristisch zu rechtfertigen. Die Geschichte widerlegte wenige Jahrzehnte später die Meinung des Bundesrats eindrücklich⁵³².

⁵³² Zur Einführung einer „ständigen“ Bundesanwaltschaft siehe hinten, S. 166ff.

4. Überblick über das Wehrwesen

Bekanntlich verfügte der Bund nach 1848 *nicht* über eigene Polizeikräfte⁵³³. Zur Durchsetzung des Rechts mit Machtmitteln oder – anders formuliert – zur Aufrechterhaltung oder Wiederherstellung der Ordnung im Innern stand ihm einzig der Rückgriff auf die Armee offen. Truppen unter der Leitung des Bundes waren von der Verfassungsordnung als *ultima ratio* für Einsätze im Innern vorgesehen⁵³⁴. Ein Blick auf das Wehrwesen im jungen Bundesstaat drängt sich damit geradezu auf. Zusammensetzung und Strukturen der Armee, Regeln über die oberste Befehlsgewalt sowie ihre grundsätzliche Eignung für Einsätze im Innern kommt dabei eine besondere Bedeutung zu⁵³⁵.

Vorab sei darauf hingewiesen, dass die Bundesverfassung von 1848 auch im Wehrwesen keine tief greifenden Umwälzungen ausgelöst hat⁵³⁶. Vielmehr knüpften die BV 1848⁵³⁷ als auch die ersten Erlasse des neu konstituierten Bundes⁵³⁸ inhaltlich sowohl an den Bundesvertrag 1815 (mit dem Militärreglement von 1817⁵³⁹) als auch an Erfahrungen aus dem Sonderbundskrieg⁵⁴⁰. Einen Armeeauftrag enthielt die Bundesverfassung zumindest nicht ausdrücklich.

Mit der Verankerung eines Kontingentierungssystems für die Zusammenstellung der Bundestruppen (Art. 17f. BV) setzte das Verfassungsrecht den Bestand kantonaler Truppenkörper voraus (Art. 13 und 18 BV). Ein wichtiger Eckpunkt der Wehrverfassung bildete das grundsätzliche Verbot stehender Truppen für Bund und Kantone in Friedenszeiten.

4.1. Allgemeine Wehrpflicht mit Kontingentierungssystem

Zwar sah die Verfassung – in teilweisem Gegensatz zu früheren Regelungen – für alle Schweizer eine persönlich⁵⁴¹ zu leistende Wehrpflicht vor⁵⁴². Das Bundesheer wurde jedoch weiterhin nach einem *Kontingentierungssystem* gebildet, gemäss welchem jeder Kan-

⁵³³ Siehe oben, S. 28. Als unechte Ausnahme können allenfalls die *Guiden* gelten, berittene Bundeseinheiten mit Aufgaben in den Bereichen Erkundung/Aufklärung und Militärpolizeidienst.

⁵³⁴ Zur Bundesintervention siehe oben, S. 30ff.

⁵³⁵ Zwei Armee-Einsätze im Innern geniessen bis in die Gegenwart eine gewisse Bedeutung: Jener während dem Landesstreik 1918 (dazu hinten, S. 226ff.) und jener anlässlich von Unruhen in Genf 1932 (dazu hinten, S. 261ff.). Die noch in aktuellen Diskussionen thematisierten Ereignisse werden allerdings meist auf einer rein politischen Ebene abgehandelt.

⁵³⁶ HANS RUDOLF KURZ, Geschichte der Schweizer Armee, Frauenfeld 1985, S. 28.

⁵³⁷ Insbesondere Art. 13 – 20, Art. 38, Art. 73f., sowie Art. 90 BV 1848.

⁵³⁸ Insbesondere die MO 1850.

⁵³⁹ Dazu sei verweisen auf JOHANN ISLER, Das Wehrwesen der Schweiz, I. Band: Die Wehrverfassungen vor 1907, 4. Aufl., Zürich 1914, S. 11 – 23.

⁵⁴⁰ VIKTOR HOFER, Die Bedeutung des Berichts des Generals Guisan über den Aktivdienst 1939 – 1945 für die Gestaltung des Schweizerischen Wehrwesens, Diss. phil. hist. Basel 1970, S. 16; HANS HUBER, Die staatsrechtliche Stellung des Generals in der Schweiz, Diss. Bern 1927, S. 91; ISLER, Wehrwesen Bd. I, S. 23.

⁵⁴¹ Art. 5 MO 1850.

⁵⁴² Art. 18 BV 1848 sowie Art. 1 MO 1850.

ton einen Teil der Truppen für die eidgenössische Armee⁵⁴³ zu stellen hatte⁵⁴⁴.

Dieses System hatte zur Folge, dass nicht jeder wehrpflichtige Schweizer tatsächlich zur militärischen Aus- und Weiterbildung (Rekrutenschulen und Wiederholungskurse) angeboten wurde⁵⁴⁵.

Zusammen mit dem Grundsatz, dass die Einheiten nicht kantonale durchmischte werden sollten⁵⁴⁶, bewirkte das Kontingentierungssystem, dass die kleineren Kantone teilweise halbe Bataillone sendeten⁵⁴⁷. Eine weitere Folge waren unterschiedliche Bestände, je nach Kanton, zu welchem eine Einheit gehörte⁵⁴⁸.

4.2. Die Heeresorganisation

Die Organisation des Bundesheeres⁵⁴⁹ delegierte die Bundesverfassung an den Gesetzgeber⁵⁵⁰; die Militärorganisation von 1850⁵⁵¹ bildete eine Art „Gründerlass“ für die eidgenössische Armee. Bezüglich der verschiedenen Truppengattungen traf die Verfassung selbst unterschiedliche Regelungen:

- Die *Kantone* waren unter anderem für Aufstellung und Unterricht der Infanterie verantwortlich⁵⁵².
- In die Kompetenz des *Bundes* fielen dagegen die Ausbildung der Instruktoressen sowie der höhere Militärunterricht⁵⁵³. Ausserdem sollte der Bund die Ausbildung der Infanterie überwachen⁵⁵⁴. Damit konnte eine rudimentäre *unité de doctrine* erreicht werden, welche zur Führung eines grösseren Aufgebots des aus bunt gemischten Bataillonen und Kompanien bestehenden Bundesheeres notwendig war.

Auch in der Heeresorganisation fehlten Normen zur Rolle der Armee bei Wiederherstellung oder Aufrechterhaltung der inneren Sicherheit⁵⁵⁵.

⁵⁴³ Mit der MO 1850 blieb die Unterscheidung zwischen kantonalen Truppenkörpern und solchen des Bundes (v.a. Spezialtruppen) erhalten.

⁵⁴⁴ Art. 19 BV 1848, sowie – teilweise die Verfassung wörtlich wiederholend – Art. 7 MO 1850.

Eine stärkere Zentralisierung war zwar im Entwurf der Kommission noch vorgesehen gewesen, stiess aber auf die Ablehnung durch die Tagsatzung; siehe HEUSLER, Verfassungsgeschichte, S. 378.

⁵⁴⁵ KÖLZ, Verfassungsgeschichte Bd. II, S. 526; KURZ, Geschichte der Armee, S. 28.

⁵⁴⁶ Dazu kritisch später die Botschaft Revision BV 1870, BBl. 1870 II, S. 665 – 710 (S. 667). Siehe auch hinten, S. 113f.

⁵⁴⁷ Siehe dazu die Übersicht bei ISLER, Wehrwesen Bd. I, S. 30. So hatten etwa die Kantone Appenzell Innerrhoden, Uri und Zug je ein halbes Bataillon Infanterie für den Bundesauszug zu stellen; das grösste Kontingent entfiel auf den Kanton Bern mit 16 Infanterie-Bataillonen.

⁵⁴⁸ Bei der Infanterie schwankten die Bestände einer Auszugs-Kompanie zwischen 98 und 129 Mann; ein Bataillon umfasste 660 bis 740 Angehörige; ISLER, Wehrwesen Bd. I, 32.

⁵⁴⁹ Die Militärordnung des jungen Bundesstaates blieb einerseits im Militärreglement von 1817 verhaftet, andererseits berücksichtigte sie auch Forderungen des Generals Dufour. Vgl. dazu HOFER, Bedeutung des Berichts des Generals Guisan, S. 16 (Überblick über Geschichte und Bedeutung der Generalsberichte).

⁵⁵⁰ Art. 20 Abs. 1 BV 1848.

⁵⁵¹ Dazu der gelungene Überblick bei MARTIN, Kriegsgeschichte, S. 76 – 81.

⁵⁵² Art. 20 Abs. 2 BV 1848 e contrario sowie HOFER, Bedeutung des Berichts des Generals Guisan, S. 16.

⁵⁵³ Art. 20 Abs. 1 lit. b und c BV 1848.

⁵⁵⁴ Art. 20 Abs. 3 BV 1848.

⁵⁵⁵ MO 1850; ZELLER, Ruhe und Ordnung, S. 20.

4.3. Keine stehenden Truppen

Mit äusserster Skepsis begegnete die Bundesverfassung den sog. „*stehenden Truppen*“ (Art. 13 BV), also Verbänden, welche ständig unter Waffen standen (im Gegensatz zu einer Milizarmee). Dem Bund war das Halten von ständigen Truppen *in Friedenszeiten* untersagt⁵⁵⁶. Dem Bundesrat stand einzig die Befugnis zu, in dringlichen Fällen bis zu 2'000 Mann für eine Dauer von maximal drei Wochen aufzubieten⁵⁵⁷.

Auch den Kantonen⁵⁵⁸ untersagte die BV 1848, ohne eine Bewilligung des Bundes mehr als jeweils 300 Mann an stehenden Truppen zu halten⁵⁵⁹. Landjäger – also die Polizeikräfte der zivilen kantonalen Gewalt – blieben davon explizit ausgenommen⁵⁶⁰.

Die Truppen in Ausbildung (Rekrutenschulen und Wiederholungskurse) fielen nicht unter den Begriff der „*stehenden Truppen*“, weil es sich dabei um Milizsoldaten handelte, welche nach einer begrenzten Dienstzeit von wenigen Wochen wieder in ihr ziviles Leben zurückkehrten.

4.4. Das Truppenaufgebot

Die Kompetenz zu Aufgebot und Entlassung von Truppen legte die Militärordnung von 1850 in die Hand des eidgenössischen Parlaments⁵⁶¹; zum Vollzugsorgan bestimmte sie den Bundesrat⁵⁶². Die Bundesversammlung war frei, diese Kompetenzen an den Bundesrat oder einen (militärischen) Oberbefehlshaber zu delegieren⁵⁶³.

Damit war das eidgenössische Parlament als oberstes politisches Organ des Bundes auf jeden Fall entscheidend an der Festsetzung der personellen Stärke der unter Waffen zu stellenden Truppen beteiligt; – sei es, indem es selber Truppen aufstellte oder entliess, oder indem es Kompetenz dazu delegierte oder wieder an sich zog.

Die – staatsrechtlich untergeordnete – Befugnis zur Einteilung der aufgegebenen Truppen war davon zu trennen: Um die *Ordre de Bataille* war ein allfälliger Oberbefehlshaber alleine besorgt⁵⁶⁴.

4.5. Die Befehlsgewalt

Ausser stehenden Truppen kannte der Bundesstaat grundsätzlich auch keinen Oberbefehlshaber über die Armee. An der Spitze des Militärs stand in Friedenszeiten der Chef des Militärdepartements (EMD; heute VBS) als Vertreter des Gesamtbundesrats⁵⁶⁵,

⁵⁵⁶ Art. 13 Abs. 1 BV 1848.

⁵⁵⁷ Art. 90 Ziff. 11 i.V.m. Art. 74 Ziff. 3 sowie 6 – 8 BV 1848.

⁵⁵⁸ Art. 13 BV 1848 verwendete den Begriff der „*Landesteile*“, meinte damit aber die Kantone.

⁵⁵⁹ Art. 13 Abs. 2 BV 1848.

⁵⁶⁰ Art. 13 Abs. 2 BV 1848 (Landjägerkorps).

⁵⁶¹ Art. 104 Abs. 1 MO 1850.

⁵⁶² Art. 111 MO 1850.

⁵⁶³ Art. 104 Abs. 2 MO 1850.

⁵⁶⁴ Art. 104 Abs. 1 MO 1850.

⁵⁶⁵ Art. 108, 110, 111 und 113 (Bundesrat) i.V.m. Art. 115 Abs. 1 und 2 (EMD) sowie Art. 116 MO 1850; dabei

welcher die entsprechenden „*Rechte und Pflichten*“ ausübte⁵⁶⁶. Erst im Kriegsfall, bei drohender Kriegsgefahr oder bei einem „*grösseren Aufgebot*“ sah die Militärordnung die fallweise Wahl eines Oberbefehlshabers über Truppen vor⁵⁶⁷.

Als wahlfähig für das Amt des Oberbefehlshabers galt jeder Offizier der Schweizer Armee⁵⁶⁸; vorzugsweise ein Angehöriger des eidgenössischen Stabes⁵⁶⁹. Zwar konnte das Parlament für diese Wahl Vorschläge des Bundesrats einholen, doch war es daran nicht gebunden⁵⁷⁰. Dem Wahlvorschlag kam vor allem eine politische Bedeutung zu, nicht zuletzt wegen des Bedürfnisses nach enger Zusammenarbeit zwischen Bundesrat und Oberbefehlshaber.

4.5.1. Bei Wahl eines Oberbefehlshabers

Bei einem „*grösseren Truppenaufgebot*“ wählte die Bundesversammlung⁵⁷¹ einen General als Oberbefehlshaber⁵⁷². Nach dessen Wahl und Vereidigung durch die Vereinigte Bundesversammlung⁵⁷³ erteilte das Parlament ihm sog. „*Verhaltensbefehle*“⁵⁷⁴.

Bei den Massnahmen zur Erfüllung des „*Endzwecks*“ genoss der Oberbefehlshaber grosse Freiheit, solange es sich um „*militärische*“ Massregeln handelte⁵⁷⁵.

Offenbar ging die Militärordnung davon aus, dass der „*Endzweck*“ mehr oder weniger offensichtlich sei. In Frage kam etwa der Schutz der Grenze bei Kriegen oder die Abwehr einer direkt gegen die Schweiz gerichteten äusseren Aggression.

Bereits mit dem U.S.-amerikanischen Sezessionskrieg (1861 – 1865) wurde der Ausdruck „*militärisch*“ durch die neue Art der Kriegführung⁵⁷⁶ seiner ursprünglichen Klarheit beraubt. In der Schweiz traten die Konsequenzen der fundamentalen Änderungen in der Kriegführung – und der kaum mehr möglichen Unterscheidung zwischen rein militäri-

wiederholte der zuletzt genannte Artikel wörtlich Art. 24 Abs. 1 des Bundesgesetzes über die Organisation und den Geschäftsgang des Bundesrates (vom 16. Mai 1849), AS I, S. 49 – 64 (S. 59f.).

Aus der Literatur ISLER, Wehrwesen Bd. I, S. 44; HUBER, Stellung des Generals, S. 94.

⁵⁶⁶ Art. 113 MO 1850.

⁵⁶⁷ Art. 104 Abs. 1 i.V.m. Art. 105 Abs. 1 MO 1850; dazu HUBER, Stellung des Generals, S. 91.

⁵⁶⁸ Art. 126 Abs. 2 MO 1850.

⁵⁶⁹ Art. 126 Abs. 1 MO 1850.

⁵⁷⁰ Art. 105 Abs. 2 MO 1850; ALFRED ERNST, Die Ordnung des militärischen Oberbefehls im schweizerischen Bundesstaat, in: Bonjour/Kägi/Stähelin (Hrsg.), Basler Beiträge zur Geschichtswissenschaft, Band 31, Basel 1948, S. 77.

⁵⁷¹ Art. 74 Ziff. 3 i.V.m. Art. 80 BV 1848.

⁵⁷² Dieses Vorgehen entsprach reiner Gewohnheit, denn sowohl der Verfassungstext von 1848 als auch die MO 1850 schweigen dazu. Erst seit 1874 ist die Bundesversammlung gesetzlich verpflichtet, beim „*Aufgebot von mehreren Divisionen*“ einen General zu wählen. Vgl. hinten, S. 125f. oder ISLER, Wehrwesen Bd. I, S. 42.

⁵⁷³ Art. 74 Ziff. 3 BV 1848.

⁵⁷⁴ Art. 105 Abs. 3 MO 1850. Darunter scheinen alle der Bundesversammlung als notwendig erscheinende Weisungen verstanden worden zu sein; in diesem Sinne die überzeugenden Ausführungen des Historikers ERNST, Die Ordnung des militärischen Oberbefehls, S. 78 (m.H. auf die spätere Änderung in der MO 1874).

⁵⁷⁵ Art. 128 MO 1850: „*Der Oberbefehlshaber verordnet alle militärischen Massregeln, welche er zur Erreichung des ihm bezeichneten Endzweckes für notwendig und dienlich erachtet.*“

⁵⁷⁶ Der Sezessionskrieg gilt als erster „moderner“ Krieg. Dies trifft sowohl auf die eingesetzten Waffen (erstes Unterseeboot, dampfgetriebene Panzerkreuzer, erste Maschinengewehre und Hinterladergewehre) und die neue Doktrin in der Kriegführung als auch insbesondere auf die starke Ausweitung des Krieges auf andere als militärische Gebiete (vor allem die Wirtschaft) und die ideologische Hintergründe des Krieges (Sklaverei und Handelspolitik) zu.

schen und rein politischen Fragen im Krieg – erst während des Weltkrieges zu Tage.

Fragen über die grundsätzliche Natur des Oberbefehls wie auch die Stellung eines Oberbefehlshabers⁵⁷⁷ gegenüber den politischen Behörden wurden beim Erlass der Militärordnung von 1850 nicht weiter diskutiert⁵⁷⁸; Verfassung und Gesetz blieben knapp und unklar⁵⁷⁹.

Da sich das Militärreglement von 1817 im Sonderbundkrieg bewährt und mit General Dufour ein äusserst geschickt agierender Oberbefehlshaber die Truppen kommandiert hatte⁵⁸⁰, bestand offenbar kein Anlass zu einer solchen Diskussion⁵⁸¹. Zudem gehörten Guillaume-Henri Dufour und einige seiner eidgenössischen Obersten des Sonderbundkrieges der vorberatenden nationalrätlichen Kommission an⁵⁸².

Innerhalb der Armee kam dem Oberbefehlshaber eine herausragende Stellung zu⁵⁸³. Er allein war befugt – und wohl auch verpflichtet –, alle von ihm für das Erreichen seines Auftrags für notwendig gehaltenen Massnahmen zu ergreifen⁵⁸⁴.

Ob damit nur die Hierarchieverhältnisse innerhalb der Armee oder auch die Beziehungen gegenüber der zivilen Gewalt gemeint waren, konnte der MO 1850 nicht eindeutig ent-

⁵⁷⁷ Art. 74 Ziff. 3 BV 1848 sprach ausdrücklich von der Wahl des Generals; die MO 1850 verwendete stattdessen in den Art. 125ff. den allgemeineren Begriff des Oberbefehlshabers, meinte aber die selbe Funktion.

⁵⁷⁸ Botschaft des schweizerischen Bundesrates an die h. Bundesversammlung, die Reorganisation des Militärwesens betreffend (vom 5. Mai 1849), BBl. 1849 I, S. 475 – 490. 100 Jahre später, bei einer Teilrevision der Militärordnung nach dem Zweiten Weltkrieg befasste sich der Bundesrat mit den Unzulänglichkeiten in der rechtlichen Regelung des Verhältnisses zwischen Bundesrat und General; siehe die Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Abänderung der Militärorganisation (vom 2. Juli 1948), BBl. 1949 II, 877 – 937 (S. 899ff.).

⁵⁷⁹ HUBER, Stellung des Generals, S. 91ff.; ERNST, Die Ordnung des militärischen Oberbefehls, S. 76 – 81. Die Unklarheit führte 1870/71 zu schweren Konflikten zwischen General Herzog und dem Bundesrat (dazu hinten, S. 110f.). Anlässlich der (gescheiterten) Verfassungsrevision von 1872 kamen markante Äusserungen Seitens des EMD zu Protokoll: Die Stellung des Generals sei derart unklar, dass von einer „kolossalen Lücke“ im Recht gesprochen werden müsse; insbesondere würde daraus häufige Kollisionen zwischen der „Zivil- und der Militärexekutive“ folgen. Vgl. das Protokoll über die Verhandlungen der im Juli 1870 mit Vorberathung der Revision der Bundesverfassung vom 12. September 1848 beauftragten Kommission des schweizerischen Nationalrats, Bern 1871, Zweiundzwanzigste Sitzung, 16. März 1871, S. 158 – 163 (S.162). DÜRSTELER, Organisation der Exekutive seit 1798, S. 294, steckt den Bogen der Interpretationsmöglichkeiten ab, mit der Frage, ob der General „bloss ein militärisches Exekutionsorgan“ sei oder ob seine Ernennung viel eher die „Aufrichtung einer Diktatur“ bedeute.

⁵⁸⁰ MAX DE DIESBACH, Sonderbundkrieg und Neuenburgerfrage, in: Feldmann/Wirz (Hrsg.), Schweizer Kriegsgeschichte, Heft 10, Bern 1917, insbesondere S. 52.

⁵⁸¹ HUBER, Stellung des Generals, S. 91; ERNST, Die Ordnung des militärischen Oberbefehls, S. 76. So diskutierte etwa die Kommission des Nationalrats unter dem Titel „Oberbefehl des Bundesheeres“ zwar die Zusammensetzung der aufgebottenen Stäbe sowie die Truppenablösungen, nicht aber das Verhältnis zwischen militärischem Oberbefehlshaber und zivilen Behörden. Vgl. den Bericht der nationalrätlichen Kommission (vom 28. November 1849), BBl. 1849 III, S. 181 – 214 (S. 207f.). Dafür befasste sie sich liebevoll mit Detailfragen (etwa über die Farben der Kokarden, S. 213f.).

Die Kommission des Ständerats beschränkte sich in ihrem Bericht nach eigenem Bekunden auf die wesentlichen Fragen; sie erwähnte den Oberbefehlshaber nicht einmal. Vgl. den Bericht der ständerätlichen Kommission (vom 19. Januar 1850), BBl. 1850 I, S. 31 – 37.

⁵⁸² Bericht der nationalrätlichen Kommission (vom 28. November 1849), BBl. 1849 III, S. 181 – 214 (S. 214).

⁵⁸³ Während in der alten Eidgenossenschaft die oberste Heeresführung noch einem sog. „Kriegsrat“ obliegen hatte, setzte sich mit der Helvetik die Konzentration des Oberbefehls in einer einzigen Person durch; vgl. dazu HUBER, Stellung des Generals, S. 102.

⁵⁸⁴ Art. 128 Abs. 1 und 2 MO 1850.

nommen werden.

4.5.2. Falls kein Oberbefehlshaber gewählt wurde

Bei einem Truppenaufgebot ohne Wahl eines Oberbefehlshabers fiel die Befehlsgewalt über die Truppen eigentlich an den Bundesrat. Die Regierung konnte aber – und tat dies normalerweise auch – einen eidgenössischen Kommissär als ihren Repräsentanten ernennen und die aufgebotenen Truppen anweisen, dessen Anordnungen zu folgen⁵⁸⁵.

Als Vertreter der zivilen Bundesgewalt kam der Kommissär als Truppenkommandant nicht in Frage. Zum militärischen Kommandanten bestimmte das Gesetz den dienstältesten Offizier des höchstrangigen (vorhandenen) Grades der für den Einsatz vorgesehenen Truppen⁵⁸⁶.

Weder dem Kommissär noch dem Truppenkommandanten kam in diesen Fällen *volle* Verfügungsgewalt über die unterstellten Truppen zu⁵⁸⁷.

4.6. Armeeeinsätze im Innern

Einsätze im Innern entsprachen nicht dem eigentlich vorgesehenen Hauptverwendungszweck der eidgenössischen Truppen: Die Militärordnung von 1850 ging von einem Normalzustand (innerer und äusserer Frieden) aus und regelte nebst der Dienstpflicht vor allem die Ausbildung sowie Verwaltungs- und Detailfragen⁵⁸⁸. Entsprechend fanden sich weder Grundsätze für die Kriegführung, geschweige denn Einsatzregeln für den Ordnungsdienst im Gesetz.

Gleiches galt für die Dienstreglemente von 1847 und 1866. Zwar fanden sehr wohl Bestimmungen zur Handhabung der Sicherheit darin Erwähnung – teilweise sogar recht ausführlich – doch ging es dabei jeweils ausschliesslich um die Gewährleistung der Sicherheit der Truppe selber (Wachtaufzug, Patrouillentätigkeit, etc.). Die taktischen Anweisungen der Dienstreglemente waren ausschliesslich auf kriegerische Aktionen ausgerichtet.

4.6.1. Notwendigkeit präziser Auftragserteilung an die Kommissäre

Die fehlende gesetzliche Umschreibung der Stellung und der möglichen Aufgaben des eidgenössischen Kommissärs war auch im Verhältnis zu Armeeeinsätzen im Innern wenig vorteilhaft. Als Repräsentant der Zivilgewalt dem Bundesrat hierarchisch untergeordnet⁵⁸⁹, war der Kommissär von der Landesregierung abhängig⁵⁹⁰. Ihm wurden jeweils konkrete, auf einen bestimmten Ort und/oder ein bestimmtes Problem beschränkte

⁵⁸⁵ FLEINER/GIACOMETTI, Bundesstaatsrecht, S. 154.

⁵⁸⁶ Art. 126 Abs. 3 MO 1850; im Falle von zwei aufgebotenen Kompanien wäre dies etwa der dienstältere Hauptmann gewesen.

⁵⁸⁷ Art. 128 MO 1850 *e contrario*; HUBER, Stellung des Generals, S. 92.

⁵⁸⁸ Etwa zur gesetzeskonformen Bespannung der Geschütze und Kriegsfuhrwerke in Art. 56 sowie den Tafeln 7 und 8 im Anhang der MO 1850.

⁵⁸⁹ Vgl. Art. 1 Abs. 2 des GarG 1851 sowie FLEINER, Bundesstaatsrecht, S. 70, welcher die Kommissäre generell als Beamte bezeichnete (Fn. 24).

⁵⁹⁰ Siehe auch oben, S. 34f.

Aufträge erteilt⁵⁹¹.

Für Armeeeinsätze im Innern – wie von der Bundesverfassung in Art. 16f. als ultima ratio vorgesehen, in der Militärordnung 1850 aber nicht einmal erwähnt – war somit eine Lösung ohne Wahl eines Oberbefehlshabers, dafür mit präzisen Aufträgen an einen Kommissär und klaren – politischen und juristischen – Verantwortlichkeiten vorzuziehen.

4.6.2. Weit reichende Handlungsfreiheit eines Oberbefehlshabers

Ob einem gewählten Oberbefehlshaber unter der BV 1848 und der MO 1850 – auf Grund der Wahl durch das gleiche Wahlorgan, die Vereinigte Bundesversammlung – die gleiche demokratische Legitimation zukam wie dem Bundesrat, blieb umstritten⁵⁹². Grundsätzlich bereitete die Abgrenzung der Befugnisse zwischen ziviler und militärischer Gewalt wegen der Unbestimmtheit des positiven Rechts grösste Schwierigkeiten⁵⁹³. Dem Bundesrat verblieb zwar ein allgemeines Weisungsrecht, doch kamen dem Oberbefehlshaber weit reichende Freiheiten zu, wie er seinen Auftrag (unter Respektierung der „*Verhaltensbefehle*“ durch das Parlament) *militärisch* erreichen wollte⁵⁹⁴.

Die MO 1850 enthielt zudem keine ausdrücklichen Regelungen für jene Fälle, in welchen die Armee sowohl zur Abwehr einer äusseren Gefahr *als auch* zum Schutze der inneren Sicherheit herangezogen wurde. Etwa bei einem Aufgebot zum Neutralitätsschutz oder Kriegseinsatz und gleichzeitigem Teilauftrag zur Gewährleistung der *inneren* Ordnung. War ein Oberbefehlshaber gewählt, unterstand diesem jedenfalls die *ganze* Armee.

Die Entsendung eines zivilen Kommissärs zu bewaffneten Bundesinterventionen hätte in Kriegszeiten keinen Sinn ergeben. Auch im Verhältnis zwischen Bund und Kantonen musste Art. 128 MO Wirkung zeitigen. Bestand ein Aufgebot aus kantonalen, kantonally gemischten sowie eidgenössischen Truppenkörpern, so konnte von einer eigenständigen Wehrkraft der Kantone nicht mehr gesprochen werden, sobald ein Oberkommandierender ernannt und verantwortlich war⁵⁹⁵. Die Kann-Vorschrift des Art. 19 Abs. 2 BV 1848⁵⁹⁶ stand einer solchen Auslegung nicht entgegen.

Konnte der Auftrag des Oberbefehlshabers nur ein allgemeiner sein und empfing er diesen direkt vom Parlament, so stand neben dem Bundesrat als oberster leitender *ziviler*

⁵⁹¹ FLEINER, Bundesstaatsrecht, S. 70 (in Fn. 24).

⁵⁹² HUBER, Stellung des Generals, S. 104 – 106 relativierte die demokratische Legitimation des Generals mit dem Argument, dass die Bundesversammlung weitere Wahlen – z. B. jene des Bundeskanzlers – vornehme, ohne dass jene Ämter mit dem Bundesrat gleichzustellen wären. Demgegenüber erkannte Eichenberger eine „*spezifische Gleichordnung mit anderen obersten Staatsorganen*“; KURT EICHENBERGER, Zum Verhältnis von Bundesrat und General beim Neutralitätsschutz, in: Walter Haller/Alfred Kölz/Georg Müller/Daniel Thürer (Hrsg.), Im Dienst an der Gemeinschaft. Festschrift für Dietrich Schindler zum 65. Geburtstag, Basel 1989, S. 673 – 685 (S. 679).

⁵⁹³ HUBER, Stellung des Generals, S. 115; ERNST, Die Ordnung des militärischen Oberbefehls, S. 81.

⁵⁹⁴ Nur durch eine Abwahl oder die Entlassung von Truppen wurden die Befugnisse des Oberkommandierenden auf faktischer Ebene eingeschränkt.

⁵⁹⁵ Art. 137 MO 1850 sprach wohl deshalb von einem „*eidgenössischen Truppenkommando*“, und nicht von einem „*Oberbefehlshaber*“. Entsprechend dürfte die Wirkung dieses Artikels auf jene Fälle beschränkt gewesen sein, in welchen nicht die Armee als ganze aufgeboden wurde.

⁵⁹⁶ „*In Zeiten der Gefahr kann der Bund auch über die übrigen Streitkräfte (die Landwehr) eines jeden Kantons verfügen.*“

Behörde auf einmal ein oberstes leitendes *militärisches* Organ⁵⁹⁷. Und dieses verfügte über das ultimative Machtmittel des Staates schlechthin.

Das Versäumnis klarer Grenzziehungen zwischen politischer und militärischer Führung in der Militärordnung⁵⁹⁸ sollte sich später in Auseinandersetzungen zwischen den Generälen und dem Bundesrat rächen.

Solange sich ein Auftrag des Oberbefehlshabers zumindest auch auf die Aufrechterhaltung der inneren Sicherheit erstreckte, konnten zu einem Konflikt hinsichtlich der Organkompetenzen auch ungelöste Fragen hinsichtlich der Verbandskompetenzen hinzutreten. Sinngemäss hätte der Oberbefehlshaber nur solche Aufträge im Inneren erhalten können, welche unter die Fallgruppe von Art. 16 Abs. 2 fielen (Gefährdung der inneren Ordnung des ganzen Landes oder ganzer Landesteile). Ein Rückgriff auf extra-konstitutionelles Notrecht (wie insbesondere 1914) hätte aber auch diese – letzte – Schranke eingerissen.

4.6.3. Unterstellung des Bundesheeres unter kantonale Befehlsgewalt?

In der jüngeren Lehre wurde die Auffassung vertreten, dass dem Bund das Recht zustünde, einem Kanton Truppen für den Ordnungsdienst zur Verfügung zu stellen.

ERNST HIRZEL (1974) wies unter der Überschrift „eidgenössischer Ordnungsdienst auf Verlangen eines Kantons“ auf die Möglichkeit hin, dass ein Kanton Truppen für den Ordnungsdienst benötigen könnte, in jenem Moment aber nicht in der Lage wäre, diese in genügender Zahl oder ausreichender Zeit aufzubieten. Er begründet die Zulässigkeit des Aufbietens anderer Truppen mit dem Hinweis einerseits auf Art. 85 Ziff. 7 und Art. 102 Ziff. 2 BV 1874 i.V.m. Art. 203 Abs. 3 MO (1907) und Art. 3 Abs. 1 der Verordnung über den Ordnungsdienst (1965), andererseits mit dem Loyalitätsgrundsatz⁵⁹⁹. In seinem Kapitel „Der kantonale Ordnungsdienst“⁶⁰⁰ erwähnt Hirzel vier Fälle, darunter den Royalistenaufstand in Neuenburg von 1856⁶⁰¹ und den Käfigturmkrawall von 1893 in Bern⁶⁰².

Weder die Bundesverfassung von 1848 noch die MO 1850 sahen die Unterstellung von anderen als kantonseigenen Truppen unter die Gewalt eines bestimmten Kantones vor. Art. 17 BV 1848 („*sofort unter eidgenössische Leitung zu stellen*“) stand einer solchen Möglichkeit sinngemäss entgegen. Während die MO 1850 noch keine entsprechenden Artikel enthielt, meinte Art. 244 MO 1874 (in Ergänzung von Art. 19 BV 1874), dass die Kantone über „*ihre*“ Truppenkörper nur solange verfügen könnten, als dies nicht der Bund tun würde. Eine Bestimmung, welche die Unterstellung von anderen als den kantonseigenen Truppen unter kantonale Befehlsgewalt zugelassen hätte, findet sich erstmals in einer vertraulichen Ergänzung zum Dienstreglement der eidgenössischen Truppen aus dem Jahre 1936⁶⁰³. Damit liess sich weder die Bundesverfassung noch die Militärord-

⁵⁹⁷ Ähnlich HUBER, Stellung des Generals, S. 92f., mit dem Hinweis, dass die Verfügungsgewalt des Generals nicht durch Verwaltungsverordnungen des Bundesrates eingeschränkt werden konnte; vgl. auch *a.a.O.*, S. 95.

⁵⁹⁸ So auch ERNST, Die Ordnung des militärischen Oberbefehls, S. 80f.

⁵⁹⁹ HIRZEL, Ordnungsdienstauftrag, S. 45.

⁶⁰⁰ HIRZEL, Ordnungsdienstauftrag, S. 60ff.

⁶⁰¹ HIRZEL, Ordnungsdienstauftrag, S. 68. Dazu hinten, S. 104ff.

⁶⁰² HIRZEL, Ordnungsdienstauftrag, S. 69. Dazu hinten, S. 179ff.

⁶⁰³ Art. 6 der Allgemeinen Vorschriften Ordnungsdienst (Ergänzung zum DR 1933; vom Bundesrat genehmigt

nung gültig ändern.

Für einen Ordnungsdienst unter kantonaler Führung mit vom Bund aufgegebenen Truppen (Bundestruppen oder Truppen anderer Kantone) fehlten nach 1848 die rechtlichen Grundlagen⁶⁰⁴. Entsprechend konnte es auch keinen Spielraum dafür geben, ob der Bund(esrat) selber Truppen zum Ordnungsdienst in einem Kanton einsetzen wollte oder einem Kanton (kantonsfremde) Truppen zum Ordnungsdienst überliesse. War der Kanton mit den eigenen (polizeilichen oder militärischen) Mitteln überfordert und dadurch die innere Ordnung gestört, musste er konsequenterweise bewaffnete eidgenössische Intervention begehren⁶⁰⁵. Wurde durch die Lage im entsprechenden Kanton die Sicherheit der Eidgenossenschaft als ganzer gefährdet, so war der Bund sowieso verpflichtet, die Zügel in die Hand zu nehmen und einzugreifen⁶⁰⁶.

Zwar trifft es zu, dass die Kantone keine genügende Zahl eigener Truppen auf Pikett zu stellen (300 Mann) berechtigt und dass ihre Truppen im Falle von Dienstleistungen zu Gunsten des Bundes nicht mehr verfügbar waren. Die Unterstellung von Teilen des Bundesheeres unter kantonale Führung lässt sich aber mit den gesetzlichen Grundlagen nach 1848 nicht einmal konstruieren.

Im Widerspruch zum Konzept der kantonalen Polizeihoheit und der inneren Logik von Art. 16 BV 1848 wäre gestanden, wenn ein Kanton nur ein absolutes Minimum oder gar zu wenig Polizeikräfte unterhalten und damit blind auf ein Eingreifen des Bundes vertraut hätte, ohne in diesem Fall die Führung aus den Händen geben zu müssen. Die subsidiäre Zuständigkeit des Bundes hatte im Falle ihres Eintretens eben alle Konsequenzen zu entfalten (Führung von Einsätzen durch den Bund, Beurteilung der Ursachen durch eine Bundesstelle). Eine „Rückdelegation“ eines Problems an die Kantone mit Beigabe von Truppen hätte gleichzeitig der unzulässigen Übertragung einer Bundeskompetenz an einen Kanton entsprochen.

4.6.4. Einsatzregeln

Die Schweizer Armee trug seit 1848 den Charakter einer „Ausbildungsarmee“⁶⁰⁷. Eine relativ kurze Rekrutenschule und regelmässige Wiederholungskurse vermittelten soldatisches Handwerk. Im Zentrum standen die Ausbildung an den Waffen und das Durchsetzen der Disziplin. Spezielle Regeln für *Einsätze unterhalb der Kriegsschwelle* enthielten weder die MO 1850 noch die DR 1847 und 1866.

Auch der *Gebrauch der Waffen* war nur indirekt, nämlich durch die rudimentären, auf den Kriegsfall ausgelegten Bestimmungen der Art. 57 und 81 Abs. 1 Mil StGB 1851 (Recht

am 20. November 1936). Siehe dazu hinten, S. 264ff.

⁶⁰⁴ Grundsätzlich gleicher Ansicht, aber mit Bezug (nur) auf die Verordnung über den Ordnungsdienst von 1965 (dazu hinten, S. 375f.) EICHENBERGER, Innerer Frieden, ZBl. 1977, S. 446f.

⁶⁰⁵ So auch die Lehre zur bewaffneten eidgenössischen Intervention wegen Störung der inneren Ordnung in einem Kanton; siehe oben, S. 31ff.

⁶⁰⁶ So auch die Lehre zur bewaffneten eidgenössischen Intervention wegen Gefährdung der Sicherheit des Landes; siehe oben, S. 42f.

⁶⁰⁷ In der Schweiz stand die *Ausbildung* im Zentrum der militärischen Tätigkeiten. Auch die rechtlichen Bestimmungen über die Armee waren primär auf den Ausbildungszweck ausgerichtet – nicht auf die Schaffung von Einsatzregeln.

zum Waffengebrauch) geregelt⁶⁰⁸. Zudem befassten sich die Art. 49 (bei Aufruhr) und 139 lit. c (Raub von oder mit Waffen) Mil StGB 1851 mit dem *Missbrauch* von Waffen. Die umfangreichen DR 1847⁶⁰⁹ und 1866⁶¹⁰ verzichteten gänzlich auf Bestimmungen zum Waffengebrauch⁶¹¹. In der Kriegführung waren detaillierte Vorschriften für den Waffengebrauch (noch⁶¹²) nicht notwendig und zur Auftrags Erfüllung eher hinderlich als hilfreich.

Mangels allgemeiner Verhältnismässigkeitsregeln lag die Verantwortung für den adäquaten Einsatz der Truppen im Innern bei den jeweiligen Kommandanten.

Nach der militärischen Besetzung des Kantons Tessin in den Jahren 1889 und 1890 beschwerten sich die Truppenkommandanten vergeblich über diese Unzulänglichkeiten⁶¹³.

4.7. Beurteilung: Eine Verteidigungsgenossenschaft

Der Militärordnung liess sich keine Differenzierung zwischen innerer und äusserer Sicherheit entnehmen. Die Armee war für Einsätze im Inneren zwar vorgesehen, ihrem *Hauptauftrag* (Verteidigung gegen einen äusseren Aggressor) entsprachen solche Einsätze jedoch nicht. Die Prädestinierung von Kavallerie und Guiden (berittene Aufklärer) darf nicht davon ablenken, dass es sowohl an speziellen Einheiten als auch einer speziellen Ausbildung für Einsätze im Inneren mangelte. Für bewaffnete Interventionen kamen nach der damaligen Truppenordnung primär ad hoc befohlene Einheiten in Rekrutenschulen oder Wiederholungskursen in Frage, welche für die Kriegführung ausgebildet worden waren. Während es den Rekrutenverbänden an Erfahrung mangelte, liessen sich die WK-Verbände kaum modular zeitlich hinter- oder geografisch nebeneinander einsetzen, weil sie – je nach Kanton – unterschiedliche Bestände aufwiesen. Dabei war und ist die Anzahl zur Verfügung stehender Truppen und deren Erfahrungsgrad gerade für Einsätze zu Gunsten der inneren Sicherheit zentral. Die Struktur der Armee mit einem Nebeneinander der Truppen der verschiedenen Kantone mit jenen des Bundes hätte zudem die Umsetzung einer *unité de doctrine* erschwert. Dieses Problem stellte sich jedoch nicht einmal, weil für Einsätze im Inneren keine speziellen Reglemente oder (generelle) taktische Anweisungen bestanden.

Das verfassungsrechtliche *Verbot eines stehenden Heeres* verankerte zwar in erster Linie das Milizprinzip, bildete aber für Armeeeinsätze eine generelle und sinnvolle Einschränkung. Es unterstrich die Bedeutung der Armee als Einsatzmittel ultima ratio und grenzte die militärische von der zivilen Gewalt ab (Hinweis auf die Landjäger).

⁶⁰⁸ Bei den Art. 48 – 57 Mil StGB 1850 handelt es sich allerdings um Fälle von Aufruhr *innerhalb der Armee*. Die Anwendung „*aller nötigen Mittel*“ zur Auflösung einer Aufruhr waren somit kaum geeignet, um tel quel auf zivile Zusammenrottungen angewendet zu werden. Nach Art. 81 waren Offiziere „*im Gefechte oder in der Nähe des Feindes*“ verpflichtet, Untergebene, welche die Flucht ergreifen oder andere dazu aufriefen „*niederzumachen*“.

⁶⁰⁹ Allgemeines Dienstreglement für die eidgenössischen Truppen (von 1847), *nachfolgend* „DR 1847“.

⁶¹⁰ Dienst-Reglement für die eidgenössischen Truppen (vom 19. Juli 1866), *nachfolgend* „DR 1866“.

⁶¹¹ ERNST KÄGI, *Der Waffengebrauch des Militärs in der Schweiz*, Rastatt 1913, S. 17.

⁶¹² Das Kriegsvölkerrecht war zur Mitte des 19. Jahrhunderts noch wenig ausgebaut; die prägenden Haager Friedenskonferenzen fanden erst 1899 und 1907 statt.

⁶¹³ Siehe dazu hinten, S. 147ff.

In der Regelung des *Oberbefehls* zeichnete sich die Militärordnung von 1850 in Offenheit und Unbestimmtheit aus. So fiel die Wahl eines Generals als Oberbefehlshabers letztlich in das Ermessen des Parlaments („grösseres Aufgebot“) und besagte – im Umkehrschluss – bloss, dass ein Oberbefehlshaber nicht für jeden Fall eines Einsatzes zu bestimmen war. Die MO 1850 ermöglichte, einem Kommissär zur Aufrechterhaltung oder Wiederherstellung der inneren Sicherheit Truppen zur Verfügung zu stellen. Ungeklärt blieb die staatsrechtliche Stellung des Generals, insbesondere sein Verhältnis zum Bundesrat.

Ausdrücklich zulässig war hingegen die Verfügung der *Kantone* über ihre Truppen, insbesondere zur Ergänzung der zivilen Sicherheitskräfte – solange sie damit nicht gegen das Verbot des Haltens von mehr als 300 Mann an stehenden Truppen verstiesen. Weder die BV 1848 noch die MO 1850 sahen aber die Zuteilung von bundes- oder kantonsfremden Truppen an bestimmte Kantonsregierungen vor.

Die Wehrverfassung als Ganze schien davon ausgegangen zu sein, dass Einsätze der Armee keiner speziellen Normierung bedurften. Der historische Gesetzgeber ging von zumindest bürgerkriegsähnlichen Situationen aus, in welchen der Bestand des Staates als solchem auf dem Spiel stand. Situationen, in welchen der Zweck alle Mittel heiligen würde. Daher standen rechtlich Kompetenzfragen im Vordergrund – nicht solche über die Art und Weise eines Einschreitens. Eine feste Umschreibung dessen, was bei den Einsätzen im Inneren „das Richtige“ war, wurde offenbar für entbehrlich gehalten.

5. Bewährungsproben von 1848 bis 1874

Die zweite Hälfte des 19. Jahrhunderts stellte für den jungen Schweizer Bundesstaat eine überaus spannende Epoche mit grossen innen- und aussenpolitischen Herausforderungen dar. Der Umstand, dass die Staatsgründung mit einem Bürgerkrieg⁶¹⁴ verbunden war und dass sich danach mitten im monarchistisch-konservativ geprägten Europa⁶¹⁵ republikanisch-liberale Grundsätze durchsetzen konnten⁶¹⁶, hatte grossen Einfluss nicht zuletzt auch auf die äussere und innere Sicherheit der Eidgenossenschaft⁶¹⁷.

Als freiheitlich geprägter Bundesstaat bildete die Schweiz – wie schon in den 1830er Jahren die regenerierten Kantone – für die in den Nachbarländern unterdrücken und verfolgten Anhänger liberaler oder republikanischer, später auch sozialistischer Ideen einen idealen Zufluchtsort⁶¹⁸. Entsprechend wiesen innerstaatliche Konflikte der Nachbarländer oft Verbindungen in die Schweiz sowie jeweils in einzelne Kantone im Speziellen auf⁶¹⁹. Die ausländischen Regierungen interessierten sich teilweise übermässig stark für die politischen Aktivitäten ihrer in die Schweiz emigrierten Bürger⁶²⁰.

⁶¹⁴ Sonderbundkrieg vom 4. bis 29. November 1847; zu Vorgeschichte und Verlauf siehe etwa SCHOLLENBERGER, Schweiz seit 1848, S. 4 – 6 oder (aus der Perspektive der Geschichtswissenschaften) THEODOR CURTI, Geschichte der Schweiz im XIX. Jahrhundert, Neuenburg 1902, S. 525 – 532 sowie (aus der Sicht der Militärwissenschaften) HANS RUDOLF FUHRER/JEAN-PAUL LOOSLI/CHRISTIAN MOOSER, Der Sonderbundkrieg 1847, Militärische Führungsschule Au 1996, S. 9 – 35.

Zur juristischen Erledigung des Sieges über den Sonderbund siehe HIS, Geschichte Bd. III, Basel 1938, S. 31 – 35.

⁶¹⁵ WALTER PAULY in: Josef Isensee/Paul Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Band I, Heidelberg 2003, § 3 Die Verfassung der Paulskirche und ihre Folgewirkungen, Rz. 3, 5 und 44.

⁶¹⁶ In den deutschen Staaten (v.a. Preussen und Baden) waren der 1848-er Bewegung nur kurzzeitig Erfolge beschieden; in Frankreich erlang nach dem Sturz des „Bürgerkönigs“ Louis Philippe von Orléans bald Louis Napoléon III die (zuerst präsidiale) Macht; in Österreich-Ungarn überstand die kaiserliche Dynastie den Sturz Metternichs und hielt sich bis 1918 auf dem Thron; Italien war von seiner Nationalstaatlichkeit noch weit entfernt.

Zu den internationalen (revolutionären) Entwicklungen während der Ausarbeitung der Bundesverfassung und den Einflüssen auf die Schweizer Verfassungsgebung siehe BLUMER/MOREL, Bundesstaatsrecht Bd. I, S. 148 – 158.

⁶¹⁷ HIS, Geschichte Bd. III, S. 11f. betonte die für die Umgestaltung der Schweiz günstige internationale Lage. Neben der schnellen Entscheidung im Sonderbundkrieg unterstrich er, dass die „Mächte“ durch innere Unruhen mit sich selber beschäftigt gewesen seien. Vgl. auch HEUSLER, Verfassungsgeschichte, S. 376 oder BLUNTSCHLI, Geschichte Bd. I, S. 513f.

⁶¹⁸ Vgl. etwa HIS, Geschichte Bd. III, S. 62 (für den Kanton Basel-Landschaft) sowie S. 73 (für den Kanton Tessin); SCHOLLENBERGER, Schweiz seit 1848, S. 20f. oder KLEY-STRULLER, Verfassungsgeschichte der Neuzeit, S. 234 (für die Zeit nach 1848).

⁶¹⁹ Eingehend SCHOLLENBERGER, Schweiz seit 1848, S. 20 – 83. HIS, Geschichte Bd. III, S. 73 sprach von einer „politisch exponierten Lage“ des Tessins.

⁶²⁰ Vgl. etwa den Bericht des schweizerischen Bundesrates an die hohe Bundesversammlung über seine Geschäftsführung vom 21. November 1848 bis 31. Dezember 1849, BBl. 1850 III, S. 3 – 140 (S. 137E); den Bericht des schweizerischen Bundesrates an die hohe Bundesversammlung über seine Geschäftsführung im Jahr 1857, Geschäftskreis des Justiz- und Polizeidepartements, BBl. 1858 I, S. 255 – 305 (S. 287); den Bericht des schweiz. Bundesrates an die h. Bundesversammlung über seine Geschäftsführung im Jahr 1861, BBl. 1862 II, S. 225 – 283 (S. 265f.); den Bericht des schweiz. Bundesrates an die h. Bundesversammlung über seine Geschäftsführung im Jahr 1862, BBl. 1863 II, S. 25 – 107 (S. 91).

Ausserdem standen bis in die 1860er Jahre immer noch Schweizer Söldner in fremden Diensten. Das Anwerben von Söldnern war zwar mit Art. 11 BV 1848⁶²¹ für das ganze Bundesgebiet unzulässig geworden⁶²². Wegen zahlreicher Verstösse wurde aber das Verbot der „Anwerbung“ verschärft⁶²³. Vor allem in den italienischen Gebieten – insbesondere Neapel – standen noch letzte Schweizer Söldner unter Waffen, für welche der Bundesrat jede Verantwortung ablehnte⁶²⁴. Ein Teil davon wurde während der italienischen Einigungskriege in die Schweiz heimgeschafft⁶²⁵.

Die Gewährleistung der inneren Sicherheit von Bund und Kantonen und der Schutz der äusseren Sicherheit des Landes hatten in jener Zeit aus den genannten Gründen starke Berührungspunkte miteinander⁶²⁶. Auf die wichtigsten⁶²⁷ – der in der Schweiz weitgehend in Vergessenheit geratenen – Konflikte der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts, welche die Sicherheit der Eidgenossenschaft gefährdeten, wird sogleich eingegangen. Wie sich zeigen wird, erhielt der Bundesrat in Krisenlagen teilweise ausserordentliche Kompetenzen zugesprochen. Er reagierte in Krisensituationen oft mit der Einsetzung eidgenössischer Kommissäre und mit Truppenaufgeboten. In den meisten Fällen einer ernsthaften Gefährdung der inneren Sicherheit kam es allerdings nicht zu einem Eingreifen des Bundes. Vielmehr boten die Kantone ihre eigenen Truppen auf, um die Polizei punktuell und zeitlich beschränkt zu verstärken⁶²⁸.

⁶²¹ Mit dem Verbot der „Militärkapitulationen“ wurde (anders als im Rahmen der Verfassungsrevision 1999 von einem Nationalrat [der es besser hätte wissen müssen] behauptet) nicht das „Kapitulieren“ von Truppenteilen der Schweizer Armee untersagt; gemeint waren Soldverträge mit dem Ausland.

⁶²² Zum Verbot der Militärkapitulationen vgl. SCHOLLENBERGER, Schweiz seit 1848, S. 303 – 307.

⁶²³ Bundesgesetz betreffend die Werbung und den Eintritt in den fremden Kriegsdienst (vom 30. Heumonats 1859), AS VI, S. 312f.; das neue Gesetz löste Art. 65 BStR und Art. 98 der Strafrechtspflege für die eidgenössischen Truppen ab (Art. 5).

⁶²⁴ Botschaft des Bundesrates an die h. Bundesversammlung, betreffend die Anwerbungen für fremden Kriegsdienst (vom 13. Juli 1859), BBl. 1859 II, S. 217 – 221 (S. 218); SCHOLLENBERGER, Schweiz seit 1848, S. 303f.

⁶²⁵ Vgl. etwa den Bericht des schweiz. Bundesrates an die h. Bundesversammlung über seine Geschäftsführung im Jahr 1860, Geschäftskreis des Justiz- und Polizeidepartements, BBl. 1861 I, S. 315 – 371 (S. 361 – 363).

⁶²⁶ So wurde bspw. 1853 in Poschiavo (Graubünden) ein Lager mit „Militäreffekten“ gefunden, welche gemäss dem Bundesrat für Aufstände in der Lombardei oder in Tirol bestimmt waren; vgl. den Bericht des schweizerischen Bundesrates an die hohe Bundesversammlung über seine Geschäftsführung im Jahr 1853, III. Abtheilung, BBl. 1854 II, S. 49 – 90 (S. 74f.).

Ausserdem wurde im gleichen Jahr gegen einen Lombarden Ermittlungen aufgenommen wegen rechtswidriger Unterstützung der Interessen eines fremden Staates zum Nachteil der Schweiz und generell wegen einer „völkerrechtswidrigen Handlung“ gegen die Schweiz; vgl. den Bericht des schweizerischen Bundesrates an die hohe Bundesversammlung über seine Geschäftsführung im Jahr 1854, Geschäftskreis des Justiz- und Polizeidepartements, BBl. 1855 I, S. 397 – 458 (S. 437f.).

1854 konnten in Graubünden und im Tessin Waffen- und Munitionsdepots von Italienern ausgehoben werden; vgl. den Bericht des schweizerischen Bundesrates an die hohe Bundesversammlung über seine Geschäftsführung im Jahr 1854, Geschäftskreis des Justiz- und Polizeidepartements, BBl. 1855 I, S. 397 – 458 (S. 453f.).

⁶²⁷ Zu weiteren Vorkommnissen in den Kantonen Freiburg, Bern und Wallis siehe SCHOLLENBERGER, Schweiz seit 1848, S. 267f., 278f. sowie 282.

⁶²⁸ ZELLER, Ruhe und Ordnung, S. 17; vgl. die (erst 1856 einsetzende) Übersicht über die bewaffneten Eidgenössischen Interventionen, kantonalen und eidgenössischen Ordnungsdienste sowie präventiven Bereitstellungen von Truppen bei HIRZEL, Ordnungsdienstauftrag, S. 155 – 158 sowie Heer und Haus (Hrsg.), Studien zur Agitation (Nr. 1), Die Schweizer Armee im Ordnungsdienst 1856 – 1970, Bern 1971, *passim*.

5.1. Aufstände in den Nachbarländern

5.1.1. Vorbemerkungen zur politischen Entwicklung

Nach einem revolutionären Schub im Juli 1830, welcher in Frankreich mit der Einsetzung des „Roi Bourgeois“ Louis-Philippe d'Orléans seinen Höhepunkt gefunden hatte⁶²⁹, begannen mit der Pariser Februarrevolution von 1848 (Absetzung dieses Königs) Umwälzungen, welche das innenpolitische Geschehen in den benachbarten europäischen Ländern in den folgenden Jahren nachhaltig prägten: In fast jedem europäischen Land lehnten sich liberale und nationale Bürgerschichten gegen die restaurierte alte Ordnung auf⁶³⁰.

Zur Mitte des 19. Jahrhunderts bestand weder ein deutscher⁶³¹ noch ein italienischer Nationalstaat⁶³². Deutschland war zersplittert⁶³³, Italien stand teilweise unter der Herrschaft europäischer Monarchien⁶³⁴. Sowohl die italienischen als auch die deutschen Einigungsbestrebungen fanden erst mit den kriegerischen Auseinandersetzungen von 1866 (kleindeutscher Krieg) und 1870/71 (deutsch-französischer Krieg) einen Abschluss⁶³⁵.

Besondere Brennpunkte bildeten sich in der Mitte des 19. Jahrhunderts im Grossherzogtum Baden und in der Lombardei heraus, also an der Nord- und Südgrenze der Eidgenossenschaft⁶³⁶. Die Lombardei verblieb bis 1859 unter Besetzung und Verwaltung durch die österreichische Herrschaft⁶³⁷; das Grossherzogtum Baden gehörte zum deut-

⁶²⁹ SCHOLLENBERGER, Geschichte der schweizerischen Politik Bd. II, S. 352.

⁶³⁰ Siehe dazu SCHOLLENBERGER, Schweiz seit 1848, S. 20f. oder FRANK ENGEHAUSEN, Die Revolution von 1848/49, aus der Reihe: Nils Freytag (Hrsg.), Seminarbuch Geschichte, Paderborn/München/Wien/Zürich 2007, S. 24 – 27.

⁶³¹ Zum damaligen (1815 – 1866) deutschen (Staaten-)Bund vgl. etwa den kurzen Überblick bei HARTMUT MAURER, Staatsrecht I, 4. Aufl., München 2005, S. 44 – 47; ausführlich WERNER FROTSCHEK/BODO PIETH, Verfassungsgeschichte, 6. Aufl., München 2007, Rz. 228ff. sowie Rz. 276ff.

⁶³² GERHARD KÖBLER, Lexikon der europäischen Rechtsgeschichte, München 1997, S. 259f. (Stichwort „Italien“).

⁶³³ Vgl. Karte und Text bei ERNST BRUCKMÜLLER/PETER CLAUS HARTMANN, Putzger Atlas und Chronik zur Weltgeschichte, Berlin 2002, S. 193 oder WERNER HILGEMANN, dtv-Atlas Weltgeschichte, Band II, München 2002, S. 352f.

⁶³⁴ Vgl. Karte und Text bei BRUCKMÜLLER/HARTMANN, Putzger Atlas, S. 192 oder HILGEMANN, dtv-Atlas Weltgeschichte Bd. II, S. 350f.; vgl. ausserdem etwa KÖBLER, Lexikon der europäischen Rechtsgeschichte, S. 259f. (Stichwort „Italien“).

⁶³⁵ HANS HATTENHAUER, Europäische Rechtsgeschichte, 4. Aufl., Heidelberg 2004, Rz. 1876.

Als Abschluss der deutschen Einigung wird die Proklamation des preussischen Königs Wilhelm I. zum deutschen Kaiser vom 18. Januar 1871 im Schloss Versailles, als Vollendung der Einigung Italiens die Ausrufung Roms zur Hauptstadt im gleichen Jahr angesehen.

⁶³⁶ Vgl. den Überblick über die politischen Ereignisse zwischen 1830 und 1849 sowie die Hinweise auf die verschiedenen Aufstände in Baden und der Lombardei von 1848 und 1849 bei SCHOLLENBERGER, Geschichte der schweizerischen Politik Bd. II, S. 352ff.

⁶³⁷ HIS, Geschichte Bd. III, S. 73; KÖBLER, Lexikon der europäischen Rechtsgeschichte, S. 259f. (Stichwort „Italien“).

Die Lombardei und Venetien wurden nach dem Wiener Kongress zum Königreich „Lombardisch-Venetien“ zusammengefasst, als dessen König der österreichische Kaiser fungierte. Die Verwaltungen Österreichs und des Königreichs Lombardisch-Venetien waren zwar voneinander getrennt, letztere stand aber unter sehr grossem österreichischem Einfluss.

schen Staatenbund⁶³⁸.

5.1.2. Aufstände in der Lombardei und im Tessin

Norditalien wurde von verschiedenen Aufständen erschüttert⁶³⁹, welche die österreichischen Machthaber trotz anfänglicher Erfolge niederschlagen vermochten⁶⁴⁰. Der nahe Kanton Tessin – wo starke Sympathien für die Loslösungsversuche der Lombardei von der k.u.k.-Monarchie⁶⁴¹ herrschten – etablierte sich zu einer Zufluchtsstätte für Rädelführer und Teilnehmer⁶⁴².

Im Oktober 1848 beteiligten sich italienische Flüchtlinge und Einheimische an einem Aufstand im Tessiner Val d'Intelvi⁶⁴³, womit der Kanton endgültig in die norditalienischen Wirren verwickelt wurde⁶⁴⁴. Da sich die Tessiner Regierung im Anschluss an den Konflikt geweigert hatte, sämtliche Flüchtlinge aus dem Lande zu weisen (und damit auszuliefern oder zumindest von der schweizerisch-lombardischen Grenze fernzuhalten), intervenierte der Bundesrat mit eidgenössischen Kommissären sowie mit Truppen⁶⁴⁵.

5.1.3. Badener Wirren und neuerliche Aufstände in der Lombardei

Vor allem in den südlichen Teilen des Grossherzogtums Baden brachen bereits von April bis September 1848 verschiedene Unruhen und Aufstände aus („Schlacht“ bei Kandern)⁶⁴⁶. Weil der Bundesrat befürchtete, diese könnten aus der Schweiz heraus unterstützt werden⁶⁴⁷, ernannte er einen eidgenössischen Kommissär, liess die Anführer dieser Bewegung ausweisen und ihre Anhänger von der Landesgrenze entfernen⁶⁴⁸.

Nach dem Scheitern der Aufstände reagierte die badische Regierung mit Repressionsmassnahmen und Strafverfolgungen gegen Aufständische und deren Vereine⁶⁴⁹. Dauerhafte Stabilität erreichte sie damit nicht.

Im September 1848 zog *Gustav Struve* mit zwei Dutzend Gleichgesinnten von Basel nach

⁶³⁸ Vgl. Art. 4 der Deutschen Bundesakte vom 8. Juni 1815, abgedruckt bei: FROTSCHER/PIEROTH, Verfassungsgeschichte, Rz. 233.

⁶³⁹ So etwa im März 1848; vgl. HILGEMANN, dtv-Atlas Weltgeschichte Bd. II, S. 337.

⁶⁴⁰ Im August 1848 wurde in Mailand ein Frieden geschlossen, welcher die österreichische Herrschaft über die Lombardei und Venedig vorerst sicherte; vgl. HILGEMANN, dtv-Atlas Weltgeschichte Bd. II, S. 337.

⁶⁴¹ Die Bezeichnung „k.u.k.“ steht für „kaiserlich und königlich“ und fand in der Österreich-ungarischen Monarchie Verwendung für gemeinsame Einrichtungen beider Reichshälften, insbesondere für die Armee.

⁶⁴² SCHOLLENBERGER, Geschichte der schweizerischen Politik Bd. II, S. 354.

⁶⁴³ Das *Val d'Intelvi* liegt im südlichen Teil des Kantons Tessin, zwischen dem Luganer- und dem Comersee.

⁶⁴⁴ ERNST GAGLIARDI, Geschichte der Schweiz, Zweiter Band, Zürich 1937, S. 1435.

⁶⁴⁵ GAGLIARDI, Geschichte der Schweiz Bd. II, S. 1435.

⁶⁴⁶ ENGEHAUSEN, Die Revolution von 1848/49, S. 35 – 42.

⁶⁴⁷ LANGHARD, Politische Polizei, S. 45.

Insbesondere wurde befürchtet, geflohene Aufständische könnten die Schweiz als Rückzugs- und Reorganisationsraum missbrauchen, um zu einem späteren Zeitpunkt wieder in den Konflikt einzugreifen.

⁶⁴⁸ GAGLIARDI, Geschichte der Schweiz Bd. II, S. 1438.

Umgekehrt hatte die Badische Regierung bereits vor Ausbruch der Unruhen deutsche Bundeshilfe angefordert, um die Grenzen zu Frankreich und der Schweiz zu sichern; ENGEHAUSEN, Die Revolution von 1848/49, S. 37.

⁶⁴⁹ ENGEHAUSEN, Die Revolution von 1848/49, S. 41.

Lörrach, wo ihn bereits eine von ihm organisierte Bürgerwehr erwartete. Vier Tage nach der Ausrufung der „*Deutschen Republik*“ flüchteten seine Freischaren vor den herannahenden badischen Truppen und Struve wurde vor Gericht gestellt⁶⁵⁰.

Ein Jahr später bildete das Grossherzogtum nach dem Scheitern der Frankfurter Nationalversammlung erneut das Zentrum von Unruhen und Aufständen⁶⁵¹. Mit einer besseren Organisation und dem Überlaufen der badischen Armee erhielt die Erhebung eine neue Qualität⁶⁵². Im gleichen Jahr spitzte sich auch die Lage in der Lombardei weiter zu.

Angesichts dauernder bürgerkriegsähnlicher Auseinandersetzungen nördlich und südlich der Schweiz gestand die Bundesversammlung dem Bundesrat beschränkte Vollmachten zu⁶⁵³. Deren Hauptzwecke lagen im Schutz der Landesgrenzen durch das Militär⁶⁵⁴ und in der Lösung des Flüchtlingsproblems⁶⁵⁵. Das Dekret begnügte sich in Art. 1 mit einer Begrenzung des Truppenaufgebots, legte aber keinen eigentlichen Auftrag für die Armee fest; erst mit dem Blick auf Art. 2 wird klar, dass es um einen Einsatz sowohl zu Gunsten der äusseren als auch der inneren Sicherheit gehandelt hat⁶⁵⁶. Tatsächlich richtete sich die Aufmerksamkeit der Truppen weniger auf die kriegführenden Armeen als auf die Entwicklung der Situation der Flüchtlinge innerhalb der Landesgrenzen⁶⁵⁷.

Während den Wirren der Jahre 1848/49 verliessen etwa 80'000 Menschen allein das Grossherzogtum Baden⁶⁵⁸; 9'000 davon wurden an der Schweizer Grenze entwaffnet und interniert⁶⁵⁹.

Gestützt auf Art. 57 (Wegweisung) i.V.m. Art. 90 Ziff. 8, 9 und 10 BV 1848 ergriff der Bundesrat die nötigen Massnahmen, um das Problem einheitlich zu lösen; er beauftragte wiederum einen eidgenössischen Kommissär mit der Umsetzung⁶⁶⁰.

Besonders die liberalen Grenzkantone waren beliebte Zufluchtsorte für deutsche Revolutionäre und Republikaner⁶⁶¹. Auf internationalen Druck hin liess der Bundesrat die in die Schweiz entwichenen Anführer der Badischen Aufständischen ausweisen⁶⁶² – zum Miss-

⁶⁵⁰ ENGEHAUSEN, Die Revolution von 1848/49, S. 171f.

⁶⁵¹ FROTSCHER/PIEROTH, Verfassungsgeschichte, Rz. 318 – 321; PAULY in: Josef Isensee/Paul Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Band I, Heidelberg 2003, § 3 Die Verfassung der Paulskirche und ihre Folgewirkungen, Rz. 44.

⁶⁵² ENGEHAUSEN, Die Revolution von 1848/49, S. 240f. und 244.

⁶⁵³ Dekret der Bundesversammlung, enthaltend eine begränzte Ermächtigung des Bundesrathes zum Aufgebote von Truppen (vom 30. Juni 1849), BBl. 1849 II, S. 306f.

⁶⁵⁴ GAGLIARDI, Geschichte der Schweiz Bd. II, S. 1439.

⁶⁵⁵ Vgl. dazu SUTER, Notrecht, S. 34 – 38 oder KURZ, Geschichte der Armee, S. 30.

⁶⁵⁶ Art. 2 des Dekrets: „*Der Bundesrath ist ferner ermächtigt, für ausserordentliche Ausgaben, welche die äussere Sicherheit oder innere Ordnung der Schweiz erfordern könnten, die nöthigen Geldmittel, sei es durch Darleihen oder Einforderung von Kontingenten anzuschaffen.*“

⁶⁵⁷ DE DIESBACH, Sonderbundskrieg und Neuenburgerhandel, S. 68.

⁶⁵⁸ FROTSCHER/PIEROTH, Verfassungsgeschichte, Rz. 321.

⁶⁵⁹ GAGLIARDI, Geschichte der Schweiz Bd. II, S. 1439.

⁶⁶⁰ Kreisschreiben des Bundesrates (vom 12. Juli 1849), BBl. 1849 II, S. 213 – 217 (S. 214f.).

⁶⁶¹ Für Basel-Landschaft vgl. HIs, Geschichte Bd. III, S. 62.

⁶⁶² Bundesratsbeschluss vom 16. Juli 1849, BBl. 1849 II, S. 254 – 257 (S. 256f.).

Zur Abschiebung der Badischen Flüchtlinge auch SCHOLLENBERGER, Geschichte der schweizerischen Politik Bd. II, S. 355.

fallen der Bevölkerung⁶⁶³.

Am 24. Juli beschloss der Bundesrat sogar das Aufgebot zusätzlicher 25'000 Soldaten unter dem Kommando von Oberst-Korpskommandant Dufour, um nach einer Grenzverletzung hessischer Truppen bei Büsingen künftige Souveränitätsverletzungen abwehren zu können; der Konflikt konnte schliesslich friedlich beigelegt werden („*Büsinger Handel*“)⁶⁶⁴.

Im Juni 1849 marschierte Preussen in Baden ein und schlug die Aufständischen vernichtend. Die letzten Revolutionäre kapitulierten am 23. Juli 1849 in der Festung Rastatt; sie wurden erschossen oder zu langen Haftstrafen verurteilt⁶⁶⁵. Wenigen gelang die Flucht ins Exil, darunter Gustav Struve, Lorenz Brentano oder Friedrich Engels.

Aus Angst vor Revolutionen im Inland und auf internationalen Druck hin⁶⁶⁶ liess der Bundesrat von 21 deutschen Arbeitervereinen in der Schweiz deren 16 verbieten und die restlichen fünf polizeilich überwachen⁶⁶⁷. Die Kantone wurden eingeladen, die Flüchtlinge zu observieren, damit eine Einflussnahme der geflüchteten Deutschen über die Landesgrenze frühzeitig erkannt werden konnte; die Namen der Aufständischen waren dem Bundesrat zu melden⁶⁶⁸.

Mit den Massnahmen im Innern, diplomatischer Unterstützung aus England und dem Weiterziehen der Flüchtlinge entspannte sich die Situation entlang des Rheines markant; im Februar 1851 erklärte der Bundesrat, die Angelegenheit sei nicht mehr länger Sache des Bundes⁶⁶⁹.

5.2. Konflikte zwischen dem Kanton Tessin und Österreich

Nach der Niederschlagung des Aufstands Mazzinis in Mailand im Februar 1853 flüchteten wiederum Aufständische in die Schweiz; vor allem in den Kanton Tessin⁶⁷⁰. Die österreichischen Behörden unterstellten der damals liberalen Regierung des Tessins⁶⁷¹ eine direkte Beteiligung am Mailänder Aufstand⁶⁷². Sie verwiesen als Sanktion alle Tessiner der Lombardei und errichteten eine Grenzsperr. Österreich forderte sowohl die Ausweisung der geflüchteten Aufständischen als auch die Beteiligung an Personenkon-

⁶⁶³ GAGLIARDI, Geschichte der Schweiz Bd. II, S. 1439; ausführlich LANGHARD, Politische Polizei, S. 55 – 60.

⁶⁶⁴ Dazu GAGLIARDI, Geschichte der Schweiz Bd. II, S. 1439f. sowie DE DIESBACH, Sonderbundkrieg und Neuenburgerhandel, S. 69.

⁶⁶⁵ ENGEHAUSEN, Die Revolution von 1848/49, S. 244.

⁶⁶⁶ SCHOLLENBERGER, Geschichte der schweizerischen Politik Bd. II, S. 355.

⁶⁶⁷ GAGLIARDI, Geschichte der Schweiz Bd. II, S. 1442; eingehend LANGHARD, Politische Polizei, S. 76 – 88. Ferner auch ROBERT GRIMM, Geschichte der sozialistischen Ideen in der Schweiz, Zürich 1931, S. 92.

⁶⁶⁸ Kreisschreiben des Bundesrates zur Angelegenheit der deutschen Flüchtlinge (vom 30. November 1849), BBl. 1849 I, S. 179 – 182 (S. 182). Als Folge der Geschehnisse von 1848/49 wanderte der zuvor in Genf lebhaft italienische Berufsrevolutionär Giuseppe Mazzini nach England aus; er fühlte sich auf dem europäischen Festland vorerst nicht mehr sicher genug.

⁶⁶⁹ SCHOLLENBERGER, Geschichte der schweizerischen Politik Bd. II, S. 356.

⁶⁷⁰ RAFFAELE CESCHI, Geschichte des Kantons Tessin (herausgegeben von Max Mittler), Frauenfeld 2003, S. 230.

⁶⁷¹ Zu den innenpolitischen Spannungen im Kanton Tessin hinten, S. 134ff.

⁶⁷² HIS, Geschichte Bd. III, S. 73.

trollen auf Tessiner (sic!) Gebiet⁶⁷³.

Der Bundesrat bot wiederum Truppen auf und erhielt einen unbegrenzten Kredit zugebilligt⁶⁷⁴, um die Krise zu meistern⁶⁷⁵. Unter der Leitung von eidgenössischen Kommissären wurde so die Grenze überwacht, die Flüchtlingsströme bewältigt und unerwünschte Personen ausgewiesen⁶⁷⁶. Weil die Landesregierung das Parlament nicht von sich aus über ihr Vorgehen zur Lösung der Krise und zur Verwendung des Kredites informierte, verlangte die Bundesversammlung vom Bundesrat einen formellen Bericht⁶⁷⁷.

Teile der Armee waren zwei Jahre später – 1855 – noch immer im Tessin eingesetzt, als sich das Volk nach der Ermordung eines Politikers zu bewaffnen begann⁶⁷⁸. Durch eine von Oberst Bourgeois in der Funktion eines eidgenössischen Kommissärs durchgeführte bewaffnete Bundesintervention konnten Tumulte und Unruhen vermieden werden⁶⁷⁹.

Der Kommissär liess grosse Zurückhaltung walten und versuchte, die Lage gemeinsam mit der Regierung und den beteiligten „Volksmilizen“ zu meistern.

„Meine Aufgabe war (...), eine sehr delikate und schwierige. Ich durfte hier nicht rücksichtslos verfahren; die Kantonsouveränität und der Art. 16 der Bundesverfassung standen entgegen. Der einzige Ausweg (...) war das Mittel der Überredung (...). Die Hauptbedingung eines glücklichen Erfolges aber bestand darin, dass es mir gelang, das Zutrauen der Regierung und des Ausschusses zu erwerben und meine Intervention nicht verhasst zu machen (...).“⁶⁸⁰

Bourgeois konnte die gesetzliche Ordnung retablieren, die bewaffneten Bürgerwehren zurückdrängen und die aus politischen Gründen verhafteten Oppositionellen befreien⁶⁸¹.

Diese Art der Amtsführung eines Kommissärs entsprach nach BURCKHARDT, auf die Fälle „freundeidgenössischen“ Eingreifens zur Zeit des Staatenbundes anspielend, zu sehr einer Intervention im Stile „vor 1848“⁶⁸²; auf jeden Fall aber folgte sie dem vom Bundesrat erwarteten Vorgehen.

⁶⁷³ SCHOLLENBERGER, Geschichte der schweizerischen Politik Bd. II, S. 357. Zum Ganzen auch MARTIN, Kriegsgeschichte, S. 81f.

⁶⁷⁴ Bundesbeschluss betreffend den Konflikt zwischen der Schweiz und Österreich (vom 3. August 1853), BBl. 1853 III, S. 351f.

⁶⁷⁵ Vgl. dazu SUTER, Notrecht, S. 50 – 53.

⁶⁷⁶ CESCHI, Geschichte des Kantons Tessin, S. 230.

⁶⁷⁷ Bericht des schweizerischen Bundesrates an die beiden gesetzgebenden Räte der Eidgenossenschaft über den Konflikt zwischen der Schweiz und Österreich (vom 16. Januar 1854), BBl. 1854 I, S. 265 – 283 (S. 265f.).

⁶⁷⁸ Bericht des eidgenössischen Kommissärs Bourgeois, in: Bericht und Antrag der nationalrätlichen Kommission über die am 11. März 1855 im 40. und 41. eidg. Wahlkreis (Tessin) stattgehabten Nationalrathswahlen (vom 7. Juli 1855), BBl. 1855 II, S. 193 – 227 (S. 203ff.), *nachfolgend* „Bericht Bourgeois“; SCHOLLENBERGER, Schweiz seit 1848, S. 279.

⁶⁷⁹ SCHOLLENBERGER, Schweiz seit 1848, S. 280.

⁶⁸⁰ Bericht Bourgeois, BBl. 1855 II, S. 193 – 227 (S. 217).

⁶⁸¹ BURCKHARDT, Kommentar BV, S. 117.

⁶⁸² BURCKHARDT, Kommentar BV, S. 117; ausserdem GNEHM, Interventionsrecht, S. 77.

5.3. Der Neuenburger Aufstand

5.3.1. Hintergründe

Seit dem Wiener Kongress verblieb Neuenburg (völkerrechtlich) gleichzeitig Fürstentum unter Herrschaft des preussischen Königshauses als auch Teil des schweizerischen Staatenbundes (nach dem Bundesvertrag von 1815 nicht weiter problematisch)⁶⁸³. Im Sonderbundskrieg verschrieb sich der Kanton zwar der Neutralität⁶⁸⁴, wurde aber trotzdem von den Folgen der Umwälzungen eingeholt⁶⁸⁵: Am 1. März 1848 glückte nämlich ein Staatsstreich⁶⁸⁶, welcher Neuenburg eine republikanisch gesinnte Regierung bescherte⁶⁸⁷. Durch eine bewaffnete eidgenössische Intervention⁶⁸⁸ gegen die Royalisten konnten im März 1848 ein Bürgerkrieg und ein neuerlicher Machtwechsel vermieden werden⁶⁸⁹.

Nach einer von kantonalen (republikanisch gesinnten) Truppen niedergeschlagenen Erhebung im Januar 1849⁶⁹⁰ entspannte sich die Lage während fast einem Jahrzehnt nur äusserlich⁶⁹¹.

5.3.2. Der eigentliche Aufstand

Der Ausbruch einer Gegenrevolution durch Anhänger des preussischen Fürstentums (Royalisten⁶⁹²) im Jahr 1856 führte zur Besetzung des Neuenburger Schlosses und der gleichzeitigen Festnahme der dort ansässigen Kantonsregierung⁶⁹³. Gegen den Aufstand der Königstreuen erhoben wiederum die republikanisch gesinnten Neuenburger die Waffen. Ein Bürgerkrieg stand unmittelbar bevor. Zudem waren andere als republikanische Herrschaftsformen mit Inkrafttreten der Bundesverfassung von 1848 in den Kantonen unzulässig geworden⁶⁹⁴.

⁶⁸³ HIS, Geschichte Bd. III, S. 77; BONJOUR, Geschichte, S. 181.

⁶⁸⁴ HIS, Geschichte Bd. III, S. 33 und 77; SCHOLLENBERGER, Schweiz seit 1848, S. 26.

⁶⁸⁵ Zur politischen Entwicklung Neuenburgs zwischen 1848 und 1857 ausführlich BONJOUR, Geschichte, S. 181 – 194; sowie *Ders.*, Der Neuenburger Konflikt 1856/57, Untersuchungen und Dokumente, Basel 1957, *passim*.

⁶⁸⁶ Preussen war wegen der Märzrevolution in den eigenen Kernlanden nicht in der Lage, in Neuenburg Partei zu ergreifen; dazu BONJOUR, Geschichte, S. 181 oder SCHOLLENBERGER, Schweiz seit 1848, S. 322.

⁶⁸⁷ HIS, Geschichte Bd. III, S. 34 und 77f. Zu den Hintergründen des Neuenburger Aufstandes und Neuenburgs politischer Entwicklung unter dem Bundesvertrag von 1815 siehe SCHOLLENBERGER, Schweiz seit 1848, S. 21 – 25 sowie das (blumige) Werk von NUMA DROZ, La République Neuchâtoise, La Chaux-de-Fonds 1898, S. 15 – 49.

⁶⁸⁸ Weil die Bundesverfassung noch nicht in Kraft getreten war, galt für diese Intervention noch das Recht des Bundesvertrages von 1815.

⁶⁸⁹ SCHOLLENBERGER, Schweiz seit 1848, S. 26.

⁶⁹⁰ HIS, Geschichte Bd. III, S. 78.

⁶⁹¹ BONJOUR, Geschichte, S. 183, spricht von „*passive(m) Widerstand*“. Zu den verschiedenen diplomatischen und rechtlichen Konflikten mit Preussen vgl. SCHOLLENBERGER, Schweiz seit 1848, S. 323f. oder HIS, Geschichte Bd. III, S. 77ff.

⁶⁹² BONJOUR, Der Neuenburger Konflikt 1856/57, S. 89f.

⁶⁹³ Zu den politischen und militärischen Aspekten der „Neuenburgerfrage“ vgl. insbesondere DE DIESBACH, Sonderbundskrieg und Neuenburgerfrage, S. 70ff.

⁶⁹⁴ „Art. 6. Die Kantone sind verpflichtet, für ihre Verfassungen die Gewährleistung des Bundes nachzusuchen. Der Bund übernimmt diese Gewährleistung, insofern:
a. sie nichts den Vorschriften der Bundesverfassung Zuwiderlaufendes enthalten;

In dieser Situation sah sich die Bundesversammlung veranlasst, gegen die gewalttätigen Auseinandersetzungen in Neuenburg mit einer bewaffneten Bundesintervention einzuschreiten⁶⁹⁵. Die beiden *Bundesräte* Fornerod (Vorsteher des Handels- und Zolldepartements) und Frey-Hérosé (Vorsteher des Militärdepartements) wurden mit dem Auftrag, die verfassungsmässigen Behörden Neuenburgs zu unterstützen und einen blutigen Zusammenstoss der Parteien zu verhindern, zu eidgenössischen Kommissären ernannt; Oberst Bourgeois erhielt das Kommando über zuerst vier Berner und Waadtländer Infanteriebataillone, welche ihm als Ordnungstruppen von den Kantonen zu unterstellen waren⁶⁹⁶.

Die Kommissäre erliessen eine Proklamation an die Bevölkerung, wonach der Bund die verfassungsmässige Ordnung wieder herstelle⁶⁹⁷. Während sich die Interventionstruppen formierten und die Kommissäre mit den aufständischen Royalisten über deren Rückzug verhandelten, rückten die Gegenrevolutionäre bewaffnet auf das Schloss vor. Nach der Flucht der royalistischen Anführer war der Widerstand der Aufständischen gebrochen; nach einem Scharmützel mit 8 Toten und 26 Verwundeten begaben sie sich in Gefangenschaft⁶⁹⁸.

5.3.3. „Neuenburger Handel“

Die Bundestruppen wurden teilweise entlassen, teilweise zur Sicherung von Ruhe und Ordnung eingesetzt. Der Konflikt war aber endgültig entschieden⁶⁹⁹. Nach der Internierung von etwa 700 Aufständischen⁷⁰⁰ wurde gegen 80 davon eine Voruntersuchung wegen Verbrechen „gegen die äussere Sicherheit und Ruhe der Eidgenossenschaft, so wie gegen die verfassungsmässige Ordnung und innere Sicherheit (...)“ (Art. 45 – 51 BStR) eingeleitet, welche unter der Leitung von Generalanwalt Amiet stand⁷⁰¹.

Auf internationaler Ebene schwelte der Konflikt weiter: Preussen stellte den diplomatischen Verkehr mit der Schweiz ein und war bereitete sich auf eine handstreichartige Besetzung der Eidgenossenschaft vor. In der Schweiz wurden zum Jahreswechsel 1856/57 Truppen unter Waffen gestellt. Dufour wurde am 30. Dezember 1856 zum zweiten Mal zum General gewählt⁷⁰², Bundesrat (sic!) Frey-Hérosé (wie schon im Sonderbunds-

b. sie die Ausübung der politischen Rechte nach republikanischen – repräsentativen oder demokratischen – Formen sichern; c. sie vom Volke angenommen worden sind und revidiert werden können, wenn die absolute Mehrheit der Bürger es verlangt.“

⁶⁹⁵ Bundesbeschluss betreffend die Neuenburger-Angelegenheit (vom 30. Dezember 1856), AS V, S. 518f., ausserdem abgedruckt in der Proklamation des schweizerischen Bundesrathes an das Schweizervolk, BBl. 1857 I, S. 5 – 9 (S. 7); HIS, Geschichte Bd. III, S. 34; GNEHM, Interventionsrecht, S. 81ff; BONJOUR, Geschichte, S. 186; KURZ, Geschichte der Armee, S. 32.

⁶⁹⁶ Aus den Verhandlungen des schweizerischen Bundesrathes (vom 3. September 1856), BBl. 1856 II, S. 389 – 395 (S. 389f.); Bericht des schweiz. Bundesrathes an die h. Bundesversammlung über seine Geschäftsführung im Jahr 1856, Geschäftskreis des Militärdepartements, BBl. 1857 I, S. 471 – 507 (S. 505f.).

⁶⁹⁷ GNEHM, Interventionsrecht, S. 84.

⁶⁹⁸ Zu den Verhandlungen der Kommissäre und der Rückeroberung des Schlosses Neuenburg durch Oberst Denzler (Aufständischer auf Seiten der Republikaner) siehe GNEHM, Interventionsrecht, S. 84 – 86.

⁶⁹⁹ Vgl. dazu SUTER, Notrecht, S. 59 – 65; sowie AUBERT, Bundesstaatsrecht Bd. I, Rz. 92f.

⁷⁰⁰ Bericht an den Bundesrath über die wegen Insurrektion in Neuenburg Verhafteten (vom 29. Herbstmonat 1856), BBl. 1856 II, S. 519 – 527 (S. 520).

⁷⁰¹ Bericht des schweizerischen Bundesrathes an die hohe Bundesversammlung über seine Geschäftsführung im Jahre 1856, BBl. 1857 I, S. 215 – 265 (S. 238).

⁷⁰² HOFER, Bedeutung des Berichts des Generals Guisan, S. 17; SCHOLLENBERGER, Schweiz seit 1848, S. 325 –

krieg⁷⁰³) zu seinem Generalstabschef⁷⁰⁴. Insgesamt betrieben rund 30'000 Wehrmänner während sechs Wochen bewaffneten Grenzschutz⁷⁰⁵. Faktisch befanden sich die Eidgenossenschaft und Preussen im Zustand des Krieges⁷⁰⁶.

Mit der Vermittlung Grossbritanniens konnte der „Neuenburger Handel“⁷⁰⁷ geschlossen werden⁷⁰⁸: Der preussische König verzichtete für sich und seine Nachkommen auf seine Herrschaft über Neuenburg, die Eidgenossenschaft schlug den Prozess gegen die Aufständischen nieder⁷⁰⁹, verwies sie aber des Landes⁷¹⁰.

5.4. Oberitalienischer Krieg

Im Oberitalienischen Krieg von 1859⁷¹¹ schickte der Bundesrat kraft eines Bundesbeschlusses⁷¹² abermals Truppen⁷¹³ in den Kanton Tessin sowie zum Simplon⁷¹⁴. Eine dritte Wahl Dufours zum General „auf Vorrat“ war zwar bereits erfolgt, der bewährte Oberkommandierende kam aber nicht mehr zum Einsatz⁷¹⁵. Als einziger nennenswerter Zwischenfall ereignete sich die Internierung einer 650 Mann starken österreichischen Besatzung⁷¹⁶.

5.5. Savoyer Handel

Im Rahmen aussenpolitischer Auseinandersetzungen um den Status Savoyens⁷¹⁷ – auf welche an dieser Stelle nicht weiter eingegangen werden kann – ereignete sich ein kriegerischer Zwischenfall: Eine private „Schweizer Expedition“ setzte im Jahre 1860 mit einem Dampfboot über den Lac Léman nach Evian über und hisste dort die Schweizer

328.

⁷⁰³ BONJOUR, Geschichte, S. 154 sowie CHARLES GOS, Schweizer Generäle, Neuenburg 1933, S. 146.

⁷⁰⁴ KURZ, Geschichte der Armee, S. 33.

Dazu liess er sich von seiner Tätigkeit als Bundesrat „beurlauben“; siehe JÜRIG STÜSSI-LAUTERBURG, in: Altermatt (Hrsg.), Die Schweizer Bundesräte, Friedrich Frey-Herosé, S. 133 – 137 (S. 134f.).

⁷⁰⁵ ISLER, Wehrwesen Bd. I, S. 53.

⁷⁰⁶ So jedenfalls SCHOLLENBERGER, Geschichte der schweizerischen Politik Bd. II, S. 358.

⁷⁰⁷ Zu den Verhandlungen siehe die ausführliche Darstellung bei SCHOLLENBERGER, Schweiz seit 1848, S. 329 – 333; kürzer DE DIESBACH, Sonderbundskrieg und Neuenburgerfrage, S. 75.

⁷⁰⁸ Friede von Paris vom 26. Mai 1857; dazu SCHOLLENBERGER, Geschichte der schweizerischen Politik Bd. II, S. 359.

⁷⁰⁹ Art. 1 des BB betreffend die Neuenburger-Angelegenheit; Bericht des schweizerischen Bundesrates an die hohe Bundesversammlung über seine Geschäftsführung im Jahre 1856, BBl. 1857 I, S. 215 – 265 (S. 238).

⁷¹⁰ Art. 2 des BB betreffend die Neuenburger-Angelegenheit.

⁷¹¹ Österreich kämpfte gegen die Allianz zwischen Sardinien-Piemont und Frankreich (Schlacht von Solferino).

⁷¹² Bundesbeschluss (vom 5. Mai 1859), BBl. 1859 I, S. 528f.

⁷¹³ Vorsorglich war Dufour zwar wieder zum Oberbefehlshaber gewählt worden, der Bundesrat wollte ihn aber erst einsetzen, wenn die Lage es erfordert hätte. Dazu kam es schliesslich nicht mehr; BBl. 1859 I, S. 519 – 530 (S. 519, 524 und 529); vgl. dazu HOFER, Bedeutung des Berichts des Generals Guisan, S. 19.

⁷¹⁴ Der Bundesbeschluss vom 29. April 1859 genehmigte dieses Vorgehen; dazu SUTER, Notrecht, S. 78 – 81.

⁷¹⁵ KURZ, Geschichte der Armee, S. 37; MARTIN, Kriegsgeschichte, S. 86f.

⁷¹⁶ KURZ, Geschichte der Armee, S. 37; MARTIN, Kriegsgeschichte, S. 87.

⁷¹⁷ Zu den Hintergründen AUBERT, Bundesstaatsrecht Bd. I, Rz. 94.

Flagge⁷¹⁸.

Um einen ähnlichen Saubannerzug zu verhindern, liess der Bundesrat Genf militärisch besetzen und sandte eidgenössische Kommissäre in die Stadt⁷¹⁹. Da es sich dabei primär um den Schutz der äusseren Sicherheit handelte, wird *dieser* Besetzung Genfs keine weitere Aufmerksamkeit geschenkt. Gleiches gilt für die Frage um das Dappental im Jahre 1862⁷²⁰.

5.6. Genfer Wahlunruhen

Im Kanton Genf ⁷²¹ gipfelten politische Auseinandersetzungen⁷²² zwischen den Radikalen um James Fazy und den Independenten am 22. August 1864 in blutigen Strassenkämpfen mit Toten und Verletzten⁷²³. Die Kantonsregierung bat in dieser Situation um eidgenössische Intervention⁷²⁴. Als eidgenössische Kommissäre wurden Bundesrat Fornerod (mittlerweile Vorsteher des Militärdepartements) – bald abgelöst durch den Aargauer Landammann (und späteren Bundesrat) Welti – und Oberst Barman entsandt⁷²⁵.

Bereits die Ankunft eidgenössischer Kommissäre bewirkte eine Beruhigung der Lage. Gleichwohl liessen Fornerod und Barman Truppen aus der Waadt in die Rhonestadt einmarschieren, welche von der Bevölkerung mit Applaus empfangen wurden⁷²⁶. Die Bundesversammlung genehmigte die getroffenen Massnahmen am 29. September⁷²⁷ und erteilte dem Bundesrat gleichzeitig die Vollmacht, das eidgenössische Kommissariat und die militärische Besetzung Genfs solange aufrecht zu erhalten, wie dies notwendig sei. Der dafür nötige Kredit fand ebenfalls die Zustimmung des Parlaments⁷²⁸.

In Anwendung von Art. 104 lit. d BV 1848⁷²⁹ sowie Art. 46⁷³⁰, Art. 52⁷³¹, und Art. 73 lit.

⁷¹⁸ Siehe dazu GAGLIARDI, Geschichte der Schweiz Bd. II, S. 1512 – 1530 (insb. S. 1519); SCHOLLENBERGER, Geschichte der schweizerischen Politik Bd. II, S. 363.

⁷¹⁹ MARTIN, Kriegsgeschichte, S. 89f.

⁷²⁰ Siehe dazu SCHOLLENBERGER, Geschichte der schweizerischen Politik Bd. II, S. 364f.

⁷²¹ Zur politischen und Verfassungsgeschichte Genfs seit 1848 siehe HIS, Geschichte Bd. III, S. 79 – 81.

⁷²² Betreffend den Hintergründen und einer ausführlichen Darstellung dieser Auseinandersetzung siehe FRANÇOIS RUCHON, Histoire politique de Genève 1813 – 1907, Genf 1953, livre septième, S. 186 – 215.

⁷²³ Bericht des schweiz. Bundesrathes an die h. Bundesversammlung über seine Geschäftsführung im Jahr 1864, Geschäftskreis des Justiz- und Polizeidepartements, BBl. 1865 II, S. 143 – 224 (S. 214). Zum Ablauf der „fusillade de Chantepoulet“ siehe RUCHON, Histoire politique de Genève, S. 193.

⁷²⁴ Der Genfer Staatsrat in seiner Depesche an den Bundesrat wörtlich: „Der Bürgerkrieg ist in Genf ausgebrochen; wollen Sie sofort einen Kommissär senden.“; Botschaft und Bericht Wahlunruhen, BBl. 1864 II, S. 740 – 781 (S. 740ff.). Vgl. auch VON GREYERZ, Handbuch der Schweizer Geschichte Bd. II, S. 1056.

⁷²⁵ Botschaft und Bericht Wahlunruhen, BBl. 1864 II, S. 740 – 781 (S. 741) sowie SCHOLLENBERGER, Schweiz seit 1848, S. 283 und MARTIN, Kriegsgeschichte, S. 93.

⁷²⁶ Botschaft und Bericht Wahlunruhen, BBl. 1864 II, S. 740 – 781 (S. 742).

⁷²⁷ Eine ausserordentliche Einberufung der Bundesversammlung hielt der Bundesrat Ende August für überflüssig, weil die Räte im September sowieso zusammengetreten wären; siehe Botschaft und Bericht Wahlunruhen, BBl. 1864 II, S. 740 – 781 (S. 740).

⁷²⁸ Bundesbeschluss betreffend die Wahlunruhen in Genf (vom 29. Herbstmonat 1864), AS IIX, S. 153f.

⁷²⁹ Zum Wortlaut von Art. 104 lit. d BV 1848 siehe oben, S. 75, Anm. 452.

⁷³⁰ „Art. 46. Wer sich mit anderen Personen zusammenrottet und durch gewaltsame Handlungen die Absicht an den Tag legt, einer Bundesbehörde Widerstand zu leisten, dieselbe zu einer Verfügung zu zwingen, oder an der Erlassung einer Verfügung zu hindern (...) wird mit Gefängnis und Geldbusse, und in schweren Fällen mit Zuchtbaus bestraft.“

d⁷³² des Bundesstrafrechts⁷³³ wurde ein Prozess⁷³⁴ vor den Bundesassisen⁷³⁵ eröffnet. Als Generalanwalt setzte der Bundesrat den alt gedienten Paul Migy⁷³⁶ ein, als Instruktionsrichter amte der Waadtländer Staatsrat Duplan-Veillon⁷³⁷. Der Prozess endete für die 14 Angeklagten mit Freisprüchen⁷³⁸, was als Mangelhaftigkeit des Bundesstrafrechts gewertet wurde⁷³⁹. Nach BStR zu beurteilende Zuwiderhandlungen gegen die Bundesbehörden waren während der Wahlunruhen aber nicht vorgekommen⁷⁴⁰.

5.7. Konflikt zwischen Preussen und Österreich

Während des gleichzeitig stattfindenden Krieges zwischen Preussen und Österreich einerseits sowie zwischen dem mit Preussen verbündeten Italien und Österreich andererseits liess der Bundesrat 1866 Teile der gefährdeten Südgrenze von der Armee sichern⁷⁴¹. Ein Oberkommandierender über die Truppen wurde aber nicht ernannt⁷⁴².

Um den Bestand eines aktiven Aufgebotes vermehren zu können, liess der Bundesrat Freiwilligenkorps zu⁷⁴³. Diese mussten „militärisch organisiert“⁷⁴⁴ und einheitlich geklei-

⁷³¹ „Art. 52. Wenn eine der in den Artikeln 45 bis 50 bezeichneten Handlungen gegen eine durch den Bund garantierte Kantonalverfassung oder gegen eine Behörde oder einen Beamten eines Kantons gerichtet wird, oder auf Wahlen, Abstimmungen u. dgl. sich bezieht, welche durch die Gesetzgebung eines Kantons vorgeschrieben sind, so finden die benannten Artikel analoge Anwendung, sofern die betreffenden Handlungen Ursache oder Folge von Unruhen sind, durch welche eine bewaffnete eidgenössische Intervention veranlasst worden ist.“

⁷³² „Art. 73. Die Bundesassisen sind ausschliesslich zuständig: (...) d. Für politische Verbrechen, welche Ursache oder Folge derjenigen Unruhen sind, durch die eine bewaffnete eidg. Intervention veranlasst worden ist (Art. 52).“

⁷³³ Zum BStR oben, S. 69ff.

Vgl. auch den Bericht des schweiz. Bundesrates an die h. Bundesversammlung über seine Geschäftsführung im Jahr 1864, Geschäftskreis des Justiz- und Polizeidepartements, BBl. 1865 II, S. 143 – 224 (S. 214).

⁷³⁴ VON GREYERZ, Handbuch der Schweizer Geschichte Bd. II, S. 1056.

⁷³⁵ Bericht des Bundesrates an die h. Bundesversammlung über die Genfer Verhältnisse (vom 5. Dezember 1864), BBl. 1864 III, S. 228 – 229 (S. 228).

⁷³⁶ Zur Person vorne, S. 82.

⁷³⁷ RUCHON, Histoire politique de Genève, S. 197.

⁷³⁸ Bericht des schweiz. Bundesrates an die h. Bundesversammlung über seine Geschäftsführung im Jahr 1864, Geschäftskreis des Justiz- und Polizeidepartements, BBl. 1865 II, S. 143 – 224 (214f.); Bericht des schweizerischen Bundesgerichts an die h. Bundesversammlung über seine Geschäftsführung im Jahr 1864, BBl. 1865 I, S. 119 – 121 (S. 119); aus der Literatur etwa HIS, Geschichte Bd. III, S. 81.

⁷³⁹ SCHOLLENBERGER, Schweiz seit 1848, S. 283, m.w.H.

Gemäss RUCHON, Histoire politique de Genève, S. 209f., glaubten Zeitgenossen, „les coupables“ seinen absichtlich geschont worden.

⁷⁴⁰ Bericht des schweizerischen Kommissariats in Genf an den h. Bundesrath (vom 14. Dezember 1864), BBl. 1864 II, S. 754 – 771.

⁷⁴¹ Bundesbeschluss betreffend die Neutralitätswahrung (vom 17. Heumonat 1866), AS VIII, S. 854f.; Botschaft des Bundesrates an die h. Bundesversammlung, betreffend die Stellung der Eidgenossenschaft bei der gegenwärtigen europäischen Weltlage (vom 4. Juli 1866), BBl. 1866 II, S. 223 – 245 (S. 228f. und 244f.), *nachfolgend* „Botschaft zum Kleindeutschen Krieg“.

Dazu SCHOLLENBERGER, Schweiz seit 1848, S. 386f.; SUTER, Notrecht, S. 106 – 110; MARTIN, Kriegsgeschichte, S. 93f.

⁷⁴² Zu den Gründen siehe die Ausführungen in der Botschaft zum Kleindeutschen Krieg, BBl. 1866 II, S. 223 – 245 (S. 233).

⁷⁴³ SCHOLLENBERGER, Schweiz seit 1848, S. 190 sowie S. 388f.

det⁷⁴⁵ sein, unterstanden den „*geltenden militärischen Gesetzen*“⁷⁴⁶, wurden regulären Truppen unterstellt⁷⁴⁷, konnten von ihrem militärischen Kommandanten jederzeit ganz oder teilweise aufgelöst⁷⁴⁸ und durften nur mit Handfeuerwaffen ausgerüstet werden⁷⁴⁹ – allerdings auch mit privaten⁷⁵⁰.

In die gleiche Zeit⁷⁵¹ fiel die Inkraftsetzung eines Bundesbeschlusses, welcher es jedem Wehrmann kraft Bundesrecht⁷⁵² erlaubte, auch ausserhalb des Militärdienstes Übungen mit Armeegewehren durchzuführen⁷⁵³. Diese Norm gilt als Vorläuferin⁷⁵⁴ des späteren Art. 18 Abs. 3 der BV 1874⁷⁵⁵.

5.8. Krieg zwischen Preussen und Frankreich

Der deutsch-französische Krieg von 1870/71 bildete für die Eidgenossenschaft eine besondere Herausforderung; während der Zeit des Neutralitätsschutzes zeigten sich grobe Mängel im eidgenössischen Sicherheitsgefüge: Bei den kantonalen Truppen stellte die Armeeführung grobe Ausbildungsdefizite fest; das Verhältnis zwischen General und Bundesrat verspannte sich wegen eines Dauerstreits um zusätzliche Truppenaufgebote; die Internierung einer französischen Armee verlangte einen aussergewöhnlichen Kraftakt und zum Ende des Krieges brachen in Zürich schwere Unruhen aus, welche zu einer bewaffneten Bundesintervention führten.

5.8.1. Massnahmen zum Schutze der Neutralität

Nach dem Kriegsausbruch (15. Juli 1870) wählte die Bundesversammlung Oberst Herzog zum General (19. Juli)⁷⁵⁶. Auf der Grundlage von Art. 90 Ziff. 9 BV 1848 sowie dem

⁷⁴⁴ Art. 2 der Verordnung betreffend die Bildung und Verwendung der Freiwilligenkorps (vom 6. August 1866), AS IIX, S. 886f. sowie BBl. 1866 II, S. 403f., *nachfolgend* „*Verordnung betreffend Freiwilligenkorps*“.

⁷⁴⁵ Art. 3 der Verordnung betreffend Freiwilligenkorps.

⁷⁴⁶ Art. 8 der Verordnung betreffend Freiwilligenkorps.

⁷⁴⁷ Art. 8 der Verordnung betreffend Freiwilligenkorps.

⁷⁴⁸ Art. 9 der Verordnung betreffend Freiwilligenkorps.

⁷⁴⁹ Art. 4 der Verordnung betreffend Freiwilligenkorps.

⁷⁵⁰ Art. 4 der Verordnung betreffend Freiwilligenkorps.

⁷⁵¹ Mit dem Ausbruch des preussisch-österreichischen Krieges hatte diese Bestimmung allerdings keinen direkten Zusammenhang; vgl. den Bericht des Bundesrates an die h. Bundesversammlung über mehre Postulate betreffend die Durchführung der neuen Infanteriebewaffung (vom 1. Juli 1865), BBl. 1865 III, S. 96 – 102, *nachfolgend* „*Bericht Infanteriebewaffung*“; sowie die Botschaft des Bundesrates an die h. Bundesversammlung, betreffend das Magazinierungssystem in den Kantonen (vom 16. Oktober 1865), BBl. 1868 I, S. 791 – 793, *nachfolgend* „*Botschaft Magazinierungssystem*“.

⁷⁵² Unter kantonalem Recht wurden die Magazinierung von Material und die Bewaffung der Wehrmänner unterschiedlich gehandhabt; vor allem die kleineren Kantone gingen bei der Einlagerung weiter. Vgl. dazu den Bericht Infanteriebewaffung, BBl. 1865 III, S. 96 – 102 (S. 97).

Eine Aufstellung über jene Kantone, welche die Gewehre der Wehrmänner nach deren Dienst wieder zentral lagerten, gibt die Botschaft Magazinierungssystem, BBl. 1868 I, S. 791 – 793 (S. 791f.).

⁷⁵³ Bundesbeschluss betreffend das Magazinierungssystem (vom 24. Hornung 1866), AS IIX, S. 756f.

⁷⁵⁴ SCHOLLENBERGER, Schweiz seit 1848, S. 190.

⁷⁵⁵ „(...) *Die Waffe bleibt unter den durch die Bundesgesetzgebung aufzustellenden Bedingungen in den Händen des Wehrmannes.*“

⁷⁵⁶ Aus den Verhandlungen der schweiz. Bundesversammlung (vom 19. und 21. Juli 1870), BBl. 1870 III, S. 33 – 35.

Bundesbeschluss vom 16. Juli 1870⁷⁵⁷ erliess der Bundesrat bereits am 16. Juli eine Verordnung zum Neutralitätsschutz⁷⁵⁸.

Obwohl die beiden grössten Nachbarländer im Krieg miteinander lagen, fiel das Schweizer Truppenaufgebot relativ bescheiden aus: In einer ersten Phase nach Kriegsausbruch befehligte General Herzog rund 36'000 Wehrmänner während vier Wochen; in einer zweiten Phase im Winter 1870/71 rund 20'000 Armeeinghörige für mehrere Monate⁷⁵⁹.

5.8.2. Differenzen zwischen General und Bundesrat

Obwohl dem General das bis dahin grösste jemals zum Grenzschutz aufgebotene Truppenkontingent (5 Divisionen) zur Erfüllung seiner Aufgabe zur Verfügung stand, verlangte Herzog weitere Mobilisierungen⁷⁶⁰. Weil der nach MO 1850 dafür zuständige Bundesrat⁷⁶¹ darauf nicht eingehen wollte und weil die rechtliche Stellung des Oberbefehlshabers gegenüber dem Bundesrat rechtlich nur ungenügend geregelt war⁷⁶², kam es zu schweren Spannungen zwischen General und Bundesregierung⁷⁶³.

Vor der nationalrätlichen Revisionskommission äusserte sich das EMD 1871 in dem Sinne, dass oft geglaubt worden sei, „*der General stehe gewissermassen als militärischer Diktator da, der seine Weisungen nicht vom Bundesrathe entgegenzunehmen habe*“. Faktisch hätte sich allerdings eine Unterordnung des Generals unter den Bundesrat ergeben, weil die Bundesversammlung ihr Recht, den General zu instruieren, an den Bundesrat delegiert habe⁷⁶⁴.

Als sich das Kriegsgeschehen bereits im August 1870 von der Schweizer Grenze weg bewegte, schickte der Bundesrat sowohl die Truppen als auch den General erst einmal in Urlaub⁷⁶⁵. Damit waren auch die rechtlichen Fragen vorläufig beiseitegeschoben.

5.8.3. Internierung der Armée de l'Ést

Als sich in der Form der Armée de l'Ést eine neue Gefahr der Schweiz näherte, lud die Landesregierung den General ein, wieder das Kommando über zwei bereits aufgebotene Divisionen zu übernehmen⁷⁶⁶.

Im Januar 1871 begann sich die (nach der in der Schlacht an der Lisaine bei Belfort knapp der Vernichtung entgangene) rund 85'000 Mann starke, völlig demoralisierte und er-

⁷⁵⁷ Bundesbeschluss betreffend die Aufrechterhaltung der Neutralität der Schweiz (vom 16. Heumonats 1870), AS X, S. 203f.

⁷⁵⁸ Verordnung betreffend Handhabung der Neutralität der Schweiz (vom 16. Heumonats 1870), AS X, S. 205f.; dazu die Botschaft des Bundesrates an die h. Bundesversammlung, betreffend die gegenwärtige Lage der Schweiz und die zum Schutze derselben erforderlichen Massregeln (vom 16. Juli 1870), BBl. 1870 III, S. 1 – 5.

⁷⁵⁹ ISLER, Wehrwesen Bd. I, S. 53.

⁷⁶⁰ HOFER, Bedeutung des Berichts des Generals Guisan, S. 23; HANS SENN, General Hans Herzog, Aarau 1945, S. 172ff.

⁷⁶¹ Zur Kompetenz des Bundesrates zum Aufgebot von Truppen siehe oben, S. 55ff.

⁷⁶² Siehe oben, S. 90f.

⁷⁶³ Dazu auch HOFER, Bedeutung des Berichts des Generals Guisan, S. 23; HANS SENN, General Hans Herzog, Aarau 1945, S. 172ff.

⁷⁶⁴ Protokoll über die Verhandlungen der im Juli 1870 mit Vorberathung der Revision der Bundesverfassung vom 12. September 1848 beauftragten Kommission des schweizerischen Nationalraths, Bern 1871, Zweiundzwanzigste Sitzung, 16. März 1871, S. 158 – 163 (S.162).

⁷⁶⁵ KURZ, Geschichte der Armee, S. 44.

⁷⁶⁶ KURZ, Geschichte der Armee, S. 45.

schöpfte französische Armée de l'Est⁷⁶⁷ in Richtung Schweizer Grenze abzusetzen. Ihnen folgten preussische Truppen mit dem Auftrag, sie einzuholen und vollständig zu vernichten⁷⁶⁸. General Herzog bekundete grösste Mühe, den Bundesrat von der Notwendigkeit eines Aufgebots weiterer Truppen zu überzeugen. In Gewaltmärschen liess er Armeeteile in den Neuenburger Jura verschieben, um die Franzosen völkerrechtskonform zu internieren; – und damit einen Einmarsch der Preussen im Neuenburger Jura zu verhindern⁷⁶⁹.

Die Angehörigen der sog. „Bourbaki-Armee“⁷⁷⁰ wurden nach ihrem Übertritt auf Schweizer Boden⁷⁷¹ entwaffnet und auf die Kantone aufgeteilt. Es folgten Auseinandersetzungen in der Presse: Ausländische Zeitungen warfen der Eidgenossenschaft Parteinahme vor, die Schweizer Presse wehrte sich vehement dagegen. Der Bundesrat empfahl den Kantonsregierungen in einem Kreisschreiben⁷⁷², bei Bedarf Einfluss auf die heimische Presse zu nehmen⁷⁷³.

5.8.4. Tonhallekrawall

Nach dem Sieg Preussens feierten deutsche Einwohner bei und in der Zürcher Tonhalle den militärischen Erfolg. Dabei kam es zu Zusammenstössen mit französischen Offizieren in Zivilkleidern, welche eigentlich hätten interniert sein müssen⁷⁷⁴.

Zur Räumung der Tonhalle befahl der Militärdirektor des Kantons Zürich den Platzkommandanten der eidgenössischen Truppen mit 150 Füsiliern zum Ort des Krawalls. Um ein ungewolltes Zusammenschiessen der aufgebrachten Menschenmenge von Anfang an zu verhindern, liess der Platzkommandant seine Kompanie nur mit ungeladenen Gewehren aufmarschieren. Mit diesem Aufgebot konnte zwar die Tonhalle vorerst geräumt, die aufgeheizte Lage als solche aber nicht bereinigt werden⁷⁷⁵. Am folgenden Tag verschärfte sich die Lage. Eine Menschenmenge versuchte, festgenommene „Radaubröder“⁷⁷⁶ aus dem Rathaus und einer Strafanstalt zu befreien. Als die Tore der Strafanstalt eingeschlagen wurden, eröffnete die Wachmannschaft das Feuer, worauf sich die Menschenmenge zerstreute. Zwei Tote und mehrere Verwundete blieben zurück⁷⁷⁷.

⁷⁶⁷ ISLER, Wehrwesen Bd. I, S. 53.

⁷⁶⁸ Zum Ganzen MARTIN, Kriegsgeschichte, S. 104f.

⁷⁶⁹ Vgl. die Kritik am damals mangelnden Risikobewusstsein des Bundesrates und dem Ringen um die Truppenaufgebote bei ULRICH WILLE, Skizze einer Wehrverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, in: Edgar Schumacher (Hrsg.), General Ulrich Wille – Gesammelte Schriften, Zürich 1941, S. 166 – 205 (S. 205).

⁷⁷⁰ Charles-Denis-Sauter Bourbaki kommandierte die Armée de l'Est (sog. „Bourbaki-Armee“) bis zu seinem fehlgeschlagenen Selbstmordversuch; danach führte General Clinchant sie in die Schweiz; KURZ, Geschichte der Armee, S. 45.

Im Volksmund steht die „Bourbaki-Armee“ noch heute als Synonym für das Fehlen jeder Ordnung und äusserst mangelhafte Disziplin.

⁷⁷¹ Illustrativ das als „Bourbaki-Panorama“ bekannte Riesenrundgemälde von Edouard Castres in Luzern.

⁷⁷² Aus den Verhandlungen des schweizerischen Bundesrates (vom 20. August 1870), BBl. 1870 III, S. 221f.

⁷⁷³ Vgl. zum Ganzen SÜTER, Notrecht, S. 113 – 122.

⁷⁷⁴ ERICH GRUNER, Die Arbeiter in der Schweiz im 19. Jahrhundert, Bern 1968, S. 720.

Auf Grund einer Abmachung zwischen Ehrenmännern war es den Offizieren der geschlagenen französischen Armee erlaubt, sich in Zivilkleidern frei zu bewegen; vgl. HANS RUDOLF HESS, Memorandum über die Vorgänge vom 9. - 12. März 1871 in Zürich, Zürich 1871, S. 6.

⁷⁷⁵ HESS, Memorandum, S. 15 – 19.

⁷⁷⁶ GRUNER, Die Arbeiter, S. 720.

⁷⁷⁷ HESS, Memorandum, S. 26.

In Befürchtung einer weiteren drastischen Lageverschärfung erbat der Zürcher Regierungsrat – in Dreierbesetzung und gegen das Anraten des Platzkommandanten⁷⁷⁸ – eine bewaffnete eidgenössische Intervention⁷⁷⁹.

Der Regierungsrat schrieb in seinen beiden Telegrammen vom 11. März 1871 wörtlich:

*„Heute wächst die Bewegung. Es steht eine Revolution bevor von unklarem, aber drohendem Charakter. (...) Situation kritisch. Zuverlässigkeit eines Theils der aufgegebenen Truppen zweifelhaft.“*⁷⁸⁰

Um die Zeughäuser bis zum Eintreffen weiterer eidgenössischer Truppen vor Plünderungen zu schützen, erhielt der Platzkommandant vier Geschütze mit Splittermunition zugeteilt⁷⁸¹.

Trotz versammelter Räte war es der Bundesrat, welcher in alleiniger Kompetenz dem Zürcher Begehren nachkam, die Intervention verfügte und – im Widerspruch zu Art. 90 Ziff. 11 BV – 3'500 Angehörige der Armee entsandte⁷⁸² – ohne dass das Parlament überhaupt nur darauf reagiert hätte.

GUSTAV VOGT kritisierte diese Nachlässigkeit der Bundesversammlung später scharf:

*„Die Bundesversammlung war bei einander, als der Bundesrath diese Intervention (die übrigens der Sache nach nicht gerechtfertigt war) verfügte; das Truppenaufgebot überstieg 2'000 Mann; aber der Bundesrath gab der Bundesversammlung nicht einmal amtliche Kenntnis von seinen Anordnungen. Und sie liess sich's gefallen und ging nach Hause.“*⁷⁸³

Der zum eidgenössischen Kommissär ernannte Nationalrat und spätere Bundesrat Joachim Heer brachte die Lage mit seinen Truppen schnell unter Kontrolle⁷⁸⁴. Die eidgenössischen Räte genehmigten das Vorgehen der Landesregierung anschliessend vollumfänglich.

Darin kann – zurückhaltend – ein „Präjudiz“⁷⁸⁵ gesehen werden. Trotz den damals (1871) sicher nicht einfachen (Kriegs-) Zeiten spricht jedoch nichts dagegen, das Kind beim Namen zu nennen: Der Bundesrat beging eine zweifache Verfassungsverletzung. Das zulässige Aufgebot an Truppen wurde fast um das doppelte überschritten, das Parlament erst nach Erledigung der Angelegenheit überhaupt informiert.

Die Strafuntersuchungen, welche – für die zivilen Beteiligten – gestützt auf die Art. 52 und 72 des Bundesstrafrechts sowie – für die französischen „Internierten“ – Art. 205 des Militärstrafgesetzbuches eröffnet worden waren, endeten für die 42 angeklagten Zivilisten mit sechs Freisprüchen und 36 Gefängnisstrafen zwischen ein und zehn Mo-

⁷⁷⁸ HESS, Memorandum, S. 24.

⁷⁷⁹ BURCKHARDT, Kommentar BV, S. 120.

⁷⁸⁰ Botschaft des Bundesrates an die hohe Bundesversammlung, betreffend die Tragung der Kosten des eidgenössischen Truppenaufgebots vom März 1871 bei Anlass des Tonhallekrawalls in Zürich (vom 4. Dezember 1872), BBl. 1872 III, S. 823 – 826 (S. 825).

⁷⁸¹ HESS, Memorandum, S. 24f.

⁷⁸² Vier Bataillone Infanterie und zwei Batterien Artillerie unter dem Kommando von Oberst Eduard von Salis; Kommissionsbericht an den Ständerath betreffend Übernahme der durch die Tonhallevorfälle von Zürich veranlassten Interventionskosten (vom 17. Dezember 1872), BBl. 1873 I, S. 197 – 204 (S. 200).

⁷⁸³ VOGT, Tessinerfrage, S. 37.

⁷⁸⁴ BURCKHARDT, Kommentar BV, S. 120; GRUNER, Die Arbeiter, S. 720.

⁷⁸⁵ GNEHM, Interventionsrecht, S. 42.

naten⁷⁸⁶.

Bei der Bewältigung des Vorfalles offenbarten sich verschiedene juristische Problemstellungen: So war die bedeutsame Funktion des Platzkommandanten im Dienstreglement der eidgenössischen Truppen (DR 1866) bloss ungenügend geregelt. Insbesondere waren das Verhältnis des Platzkommandanten zur zivilen Polizeigewalt sowie seine Kompetenzen zur Sicherung von Ruhe und Ordnung ungeklärt⁷⁸⁷.

Der Platzkommandant, Oberst Hess, wehrte sich später öffentlich dagegen, dass der Regierungsrat ihn nach den Vorkommnissen zum alleinigen Verantwortlichen für die Aufrechterhaltung von Ruhe und Ordnung in der Stadt habe emporheben wollen. In seinem Memorandum widerlegte Hess Behauptungen eines Regierungsrats und schilderte das teilweise widersprüchliche Verhalten der Kantonsregierung⁷⁸⁸.

Der Einsatz der Truppen war zudem vom Bundesrat am General vorbei befohlen worden⁷⁸⁹; ein Verstoss gegen die Militärordnung.

5.8.5. Die gescheiterte Armeereform

Mit den Einsätzen zum Schutze der Neutralität während des deutsch-französischen Krieges traten die Unzulänglichkeiten des eidgenössischen Wehrwesens deutlicher als je zuvor zu Tage. Ein Bericht von GENERAL HERZOG war von vernichtender Offenheit geprägt:

„In diese kurze Relation über die Grenzbesetzung, bei welcher dem eidgenössischen Wehrwesen keine harte Probe auferlegt wurde (...) habe ich noch eine Reihe von Beobachtungen zu knüpfen, welche bei dieser Gelegenheit gemacht werden konnten (...).

(...) Es sind Übelstände an den Tag getreten, deren Beseitigung man seit Jahren bewerkstelligt wähnte. (...) So gab es (mehrere Kantone) (...), welche in unbegreiflicher Nachlässigkeit zurückgeblieben und nach vollen 20 Jahren dem Gesetze über (die) Militärorganisation (...) noch nicht Genüge leisteten. Eine solche Verblendung hätte bedenkliche Folgen gehabt; sie ist und bleibt ein Verbrechen der respektiven Behörde gegenüber ihren Landeskindern und gegenüber dem Gesamtvaterlande.

(...)

*Nichts ist für das Vaterland gefährlicher, als wenn man sich Illusionen hingibt (...).*⁷⁹⁰

Mit der Totalrevision der Bundesverfassung im Jahre 1872⁷⁹¹ wären die kantonalen Einheiten abgeschafft und das Militärwesen vollständig zentralisiert worden⁷⁹². Der Wider-

⁷⁸⁶ Bericht des schweizerischen Bundesrates an die hohe Bundesversammlung über seine Geschäftsführung im Jahre 1875, Geschäftskreis des Justiz- und Polizeidepartements, BBl. 1876 II, S. 233 – 301 (S. 299).

⁷⁸⁷ So beklagte sich Oberst Hans Rudolf Hess, damaliger Platzkommandant für die Stadt Zürich, in seinem Memorandum bitter über seine damalige Stellung. Eingeklemmt zwischen Kantonsregierung und Oberkommando der Armee war ihm jede Handlungsfreiheit von Anfang an verwehrt – solange er sich an den reglementarischen Rahmen hielt; und das tat er. Dazu HESS, Memorandum, insbesondere S. 32ff.

⁷⁸⁸ HESS, Memorandum, S. 32ff.

⁷⁸⁹ Aus den Verhandlungen des schweizerischen Bundesrates (vom 11. März 1871), BBl. 1871 I, S. 419; GNEHM, Interventionsrecht, S. 109f.

⁷⁹⁰ Bericht über die Truppenaufstellung im Juli und August 1870 (vom 22. November 1870), Anhang IV zur Botschaft des Bundesrates an die hohe Bundesversammlung betreffend die Wahrung der Neutralität der Schweiz während des Krieges zwischen Frankreich und Deutschland (vom 8. Dezember 1870), BBl. 1870 III, S. 699 – 860 (S. 843), nachfolgend „Bericht General Herzog“.

⁷⁹¹ Zur gescheiterten Verfassungsrevision von 1872 siehe KÖLZ, Verfassungsgeschichte Bd. II, S. 513 – 598.

⁷⁹² Vgl. zu den Gründen die Botschaft Revision BV 1870, BBl. 1870 II, S. 665 – 710 (S. 660 – 670) sowie den

spruch zwischen allgemeiner Wehrpflicht und kantonalen Kontingenten für das Bundesheer sowie sich daraus ergebende organisatorische Probleme hätten sich aufgelöst⁷⁹³. Die Änderungen über das Militärwesen trugen aber letztlich dazu bei, dass die Revision als ganze scheiterte⁷⁹⁴.

5.9. Beurteilung: Der Bund als Garant innerer Sicherheit

Bereits die Badener Wirren und die chaotisch verlaufene Einigung Italiens belegten die zunehmend starken Auswirkungen der innenpolitischen Entwicklungen der Nachbarländer auf die Eidgenossenschaft. Innere und äussere Sicherheit bildeten in dieser Hinsicht die beiden Seiten ein und derselben Medaille. Der junge Bundesstaat zeigte sich ausser Stande, diese Herausforderungen mit den dafür vorgesehenen Mitteln und Entscheidfindungsprozessen zu meistern. Gestützt auf Notrecht intervenierte der Bundesrat mit Kommissären und Teilen der Armee in den besonders betroffenen Kantonen. Die Massnahmen des Bundes dienten nicht der Abwehr einer militärischen Aggression durch ein Nachbarland, sondern insbesondere auch der Bewältigung von Flüchtlingsströmen und der (sektoriellen) Gewährleistung der inneren Sicherheit⁷⁹⁵.

Eine besondere Bedrohung erkannte der Bundesrat in der politischen Tätigkeit von Ausländern in der Schweiz. Als einige der wenigen Republiken Europas bildeten gerade die liberalen Schweizer Kantone traditionell Anziehungspunkte für politisch Verfolgte oder politisch besonders engagierte Personen, welche die Zustände in ihren alten Heimatstaaten zu verändern trachteten. Der Bundesrat liess politische Ausländervereine überwachen oder teilweise gar verbieten. Fallweise – wenn der Druck der benachbarten Regierungen zu gross geworden oder ein Übergreifen „falscher“ Ideen auf die inländische Bevölkerung zu befürchten war – griff der Bundesrat zum Mittel der selektiven Ausweisung Einzelner auf Grund einer Gefährdung der inneren Sicherheit des Landes.

In den peripheren Kantonen Neuenburg, Tessin und Genf harrten gravierende innenpolitische Differenzen einer Lösung. Im Tessin und in Genf drohten Bürgerkriege, in Neuenburg war ein solcher 1856 kurzzeitig offen ausgebrochen. Der Bund nahm gegen-

eindrücklichen Bericht General Herzogs, BBl. 1870 III, S. 699 – 860 (S. 843f.); ausserdem ISLER, Wehrwesen Bd. I, S. 55.

⁷⁹³ Vgl. dazu AUBERT, Bundesstaatsrecht Bd. I, Rz. 108; JOHANN JAKOB RÜTTIMANN, Das nordamerikanische Bundesstaatsrecht verglichen mit den politischen Einrichtungen der Schweiz, Bd. II/2, Zürich 1876, § 930 – 932; ISLER, Wehrwesen Bd. I, S. 55.

Mit der Annahme des Verfassungsentwurfs von 1872 wären die kantonalen Truppen abgeschafft worden; vgl. Art. 19 und 20 des Bundesgesetzes betreffend die Revision der Bundesverfassung vom 12. September 1848, AS X, S. 730 – 766 (S. 735f.), abgedruckt bei KÖLZ, Quellenbuch Bd. II, S. 131f., *nachfolgend* „Entwurf BV 1872“.

⁷⁹⁴ In der Abstimmung vom 12. Mai 1872 wurde die Totalrevision vom Stimmvolk nur knapp, von den Ständen etwas klarer verworfen; Bundesbeschluss betreffend die Erhaltung der Abstimmung über die am 5. März 1872 vorgelegte, revidierte Bundesverfassung (vom 29. Mai 1872), AS X, S. 771 – 774 (S. 772). Der gemeinsame Widerstand der föderalistisch gesinnten Kantone der Westschweiz und der katholisch-konservativ geprägten Innerschweiz vermochten die Vorlage zu bodigen.

⁷⁹⁵ Die heimische Bevölkerung sollte sich nicht mit den im Geiste verwandten Fremden solidarisieren, das Territorium der Grenzkantone nicht als Rückzugs- und Reorganisationsraum für im Ausland kämpfender Verbände missbraucht werden.

über diesen inneren Konflikten in den Kantonen die Rolle eines intervenierenden Garanten ein. Die jeweils entsandten eidgenössischen Kommissäre suchten als Träger der zivilen Bundesgewalt politische Lösungen, während ihnen Truppen zur Wiederherstellung der öffentlichen Ruhe und Ordnung zur Seite gestellt wurden. In jener Zeit reichte die blossе Anwesenheit der Truppen aus, die Konflikte zu entscheiden. Die Kommissäre legten mit Recht grossen Wert auf die Verhältnismässigkeit ihrer Interventionen. Ihr Auftrag lag in der Wiederherstellung der inneren Sicherheit, nicht in der politischen Einflussnahme auf einen Kanton. Selbst die bewaffnete eidgenössische Intervention behielt – im Einklang mit der Bundesverfassung – den Charakter einer freundeidgenössischen Hilfeleistung, wie sie sich während des 500-jährigen Bestehens der „Wehrgenossenschaft“ herausgebildet hatte.

Während des deutsch-französischen Krieges manifestierten sich alle überhaupt denkbaren Probleme im Schweizer Sicherheitsgefüge. Das nicht zuletzt wegen seiner unklaren rechtlichen Stellung schlechte Verhältnis zwischen General und Bundesrat und der Dauerstreit zwischen militärischer und politischer Führung um die Truppenaufgebote hätten zur Katastrophe führen können, als sich die marode Bourbaki-Armee in den Neuenburger Jura abzusetzen begann. Danach reihte sich mit dem Tonhallekrawall Fauxpas an Fauxpas: Erstens hätten die „internierten“ französischen Offiziere sich in Zürich nicht frei und in Zivilbekleidung bewegen dürfen; zweitens war die Zürcher Polizei nicht im Stande, den Krawall auch nur einzudämmen; drittens herrschte völliges Durcheinander über die Kompetenzordnungen, so dass der Zürcher Regierungsrat – also eine zivile kantonale Stelle – den Truppen, die eigentlich unter dem Kommando des Generals standen, Aufträge erteilte und viertens überschritt der Bundesrat die ihm zustehende Befugnis zur Entsendung von Truppen. Fraglich, und m.E. wohl zu verneinen war überdies, ob der Bundesrat überhaupt am General vorbei Truppen hätte nach Zürich entsenden dürfen. Während des deutsch-französischen Konflikts machte sich das Fehlen eines eigentlichen Inlandnachrichtendienstes⁷⁹⁶ negativ bemerkbar. Weder der Zürcher Regierungsrat noch der Bundesrat waren 1871 zu einer adäquaten Lageanalyse im Stande.

⁷⁹⁶ Über das Ungenügen der Nachrichtendienste gaben die Erkenntnisse aus dem späteren „Anarchistenbericht“ Aufschluss; siehe hinten, S. 160f.

6. Zusammenfassung

Das System zur Gewährleistung der inneren Sicherheit der Eidgenossenschaft, wie es die Bundesverfassung von 1848 rechtlich verankert hatte, blieb geprägt von den Erfahrungen und Verfahren aus der Zeit des Staatenbundes. Bei *Störung* der inneren Ordnung in einem Kanton war der Hilferuf einer Kantonsbehörde in der Regel erforderlich; nur bei *Gefährdung* der Sicherheit des ganzen Landes eröffnete die Bundesverfassung dem Bund ein selbständiges Interventionsrecht. Die Abwehr äusserer Gefahren oblag hingegen dem Bund. Dieses System orientierte sich an den Verfassungskämpfen in den Kantonen in den 1830er und 1840er Jahren. Der Bund griff bei Bedarf in die Hoheit der primär für die Gewährleistung der inneren Sicherheit zuständigen Kantone ein (Aufstände, Flüchtlingsströme, äussere Bedrohungen). Die eidgenössische „Wehrgenossenschaft“ vermochte die gestellten Herausforderungen in einer *Zeit ausklingender* Verfassungskämpfe (Neuenburg, Genf) oder äusserer Bedrohungen (deutsche und italienische Wirren und Kriege) *politisch* zu meistern; *rechtlich* blieb vieles unklar und unbefriedigend gelöst.

Die Gewährleistung der inneren Sicherheit bestand – aus Sicht des Bundes – hauptsächlich im repressiven Schutz der verfassungsmässigen Ordnung in den Kantonen. Dem Bund fehlte es zwar an einem umfassenden Beamtenapparat und an einer eigenen Polizei, doch stand ihm verfassungsmässig der Rückgriff auf Zivilkommissäre oder die Armee zu. Das Bundesstrafrecht unterstellte die sog. „politischen“ Delikte der Bundesgerichtsbarkeit, und gewährleistete damit die Abrundung des Interventionsartikels. In der Praxis spielten die eigentlichen „politischen“ Delikte jedoch eine geringe Bedeutung. Der Bundesrat ging sogar so weit, 1856 mit Genehmigung des Parlaments die bundesverfassungsrechtlich vorgesehene Stelle eines Generalanwalts verwaissen zu lassen. Die wichtigste der verschiedenen, dem Generalanwalt zugeordneten Aufgaben bestand anfänglich darin, Fälle von Heimatlosigkeit im jungen Bundesstaat zu lösen. Die häufigste Anwendung des Bundesstrafrechts wiederum betraf die Gefährdung des Eisenbahnbetriebes.

Die Eidgenossenschaft hatte nach turbulenten Jahren und einem Bürgerkrieg (Sonderbundskrieg 1847) zur Ruhe gefunden; die demokratische Herrschaftsform in Bund und Kantonen erlaubte es, die politischen Kämpfe nun innerhalb der vorhandenen Institutionen und Entscheidungsprozesse *friedlich* auszutragen. Zwar schützte sich der Bund mit dem Garantiesetz vor einer möglichen Gefährdung durch die Kantone, eine solche Herausforderung trat jedoch nie ein. Im Übrigen entzog der Bund den Kantonen mit dem Pulverregal die Möglichkeit, selber Munition zu produzieren und sich so allenfalls für Bürgerkriege zu rüsten. Derweil tobten im benachbarten Ausland noch immer Verfassungs- und Einigungskämpfe. Die Eidgenossenschaft war davon aber nur indirekt betroffen: Zahlreiche politische Flüchtlinge (Republikaner, Liberale, später vor allem Sozialisten) suchten in der sicheren Schweiz Zuflucht. Der Bund konzentrierte sich auf die Etablierung seiner Institutionen, die Umsetzung einer eidgenössischen Aussen- und Aussenhandelspolitik, eines gemeinsamen Marktes nach innen und dem Ausbau der Infrastruktur. Dabei übersahen die Zeitgenossen neue, strukturell anders gelagerte Herausforderungen weitgehend. Auf dem Gebiet der inneren und äusseren Sicherheit trat

vorerst eine gewisse Erstarrung ein. Die Bewältigung des deutsch-französischen Krieges liess jedoch die Dringlichkeit des Revisionsbedarfs erahnen.

Auf eine nochmalige, ausführliche Zusammenfassung der Kapitel des II. Teiles vorliegender Arbeit wird an dieser Stelle bewusst verzichtet. Statt dessen sei verwiesen auf die oben, zur besseren Verständlichkeit abschnittweise vorgenommenen Zusammenfassungen und Beurteilungen auf den S. 19f. (Kompetenzordnung allgemein), 50 (innere Sicherheit), 65f. (Sicherheitsverfassung), 83f. (Gesetzgebung), 95f. (Wehrwesen) und 114f. (Bewährungsproben von 1848 – 1874).

III. Von der Verfassungsrevision bis zum Ersten Weltkrieg (1874 – 1920)

1. Zur Bundesverfassung von 1874

Unter dem Einfluss der deutschen Einigung (1871) gewann auch in der Schweiz der Ruf nach *einem* Recht und *einer* Armee an Stärke⁷⁹⁷. Nach einer nur teilweise erfolgreichen Partialrevision im Jahre 1866⁷⁹⁸ scheiterte eine Totalrevision der Bundesverfassung im Jahr 1872 an einer knappen Ablehnung durch das Volk und einem gemeinsamen Widerstand der konservativ (Innerschweiz) und föderalistisch (Romandie) gesinnten Kantone⁷⁹⁹.

Aus Rücksicht auf die föderalistisch gesinnten Bevölkerungsteile und Kantone fiel der nächste Entwurf weniger zentralistisch aus⁸⁰⁰. In einer zweiten Volksabstimmung nahmen Volk und Stände den neuen Entwurf zur Totalrevision der Bundesverfassung an⁸⁰¹.

Zwar gewährte die BV 1874 dem Bund weitere Kompetenzen, gewährleistete neue Freiheitsrechte oder weitete deren Schutzbereich aus und erhob das Bundesgericht zu einer ständigen Einrichtung⁸⁰²; für den Sachbereich der inneren Sicherheit blieb aber fast alles beim Alten.

1.1. Verfassungsrechtlicher Traditionsanschluss

Der Zweckartikel (Art. 2) und die Grundnorm zur „Ausmittlung“ der Bundeskompetenzen (Art. 3) blieben in der BV 1874 unverändert bestehen; Gleiches galt für die Gewährleistungen des Bundes gegenüber den Kantonen (Art. 5 und 6 BV 1848/1874)⁸⁰³. Ebenso erfuhren die Bestimmungen zur Beistandspflicht der Kantone und zur Bundesintervention in Art. 15 – 17 BV (1848/1874) keine Veränderungen.

Die für das vorliegende Thema relevanten Bestimmungen zu den Organkompetenzen von Bundesversammlung und Bundesrat fanden zwar in neue Verfassungsartikel Eingang. Ansonsten entsprachen sie den Vorgängernormen: Aus Art. 74 Ziff. 7 und 8 (BV 1848) wurden Art. 85 Ziff. 7 und 8 (BV 1874); Art. 90 Ziff. 10 und 11 (BV 1848) fanden unveränderten Eingang in Art. 102 Ziff. 10 und 11 (BV 1874).

Einzig auf die explizite Nennung der Kompetenz des Bundesrates zur Ernennung von

⁷⁹⁷ SCHOLLENBERGER, Geschichte der schweizerischen Politik Bd. II, S. 375f.

⁷⁹⁸ Statt vieler AUBERT, Bundesstaatsrecht Bd. I, Rz. 95 – 100.

⁷⁹⁹ Zur Revisionsvorlage von 1872 und ihrem Schicksal siehe etwa BLUNTSCHLI, Geschichte Bd. I, S. 545 – 548; AUBERT, Bundesstaatsrecht Bd. I, Rz. 107 – 111 oder (detailliert) KÖLZ, Verfassungsgeschichte Bd. II, S. 513 – 626.

⁸⁰⁰ AUBERT, Bundesstaatsrecht Bd. I, Rz. 114; zu den Unterschieden der beiden Vorlagen insbesondere BLUNTSCHLI, Geschichte Bd. I, S. 549f.; siehe ebenfalls die tabellarische Gegenüberstellung der hauptsächlichsten Abweichungen zwischen dem Verfassungsentwurf von 1872 und der BV 1874 bei KLEY-STRULLER, Verfassungsgeschichte der Neuzeit, S. 378 – 381.

⁸⁰¹ Bundesbeschluss betreffend die Erwirkung der Abstimmung über die am 31. Jänner vorgelegte revidierte Bundesverfassung (vom 29. Mai 1874), AS 1, S. 38 – 41 (S. 39f.).

⁸⁰² AUBERT, Bundesstaatsrecht Bd. I, Rz. 117 – 122.

⁸⁰³ Auch AUBERT, in: Kommentar BV 1874, Geschichtliche Einleitung (1986), Rz. 203f. betont, dass der grundlegende „Umschwung“ 1848 stattgefunden habe; die Revision von 1874 legte das Schwergewicht auf die Ausgestaltung, respektive die Erweiterung der Bundeskompetenzen.

Kommissaren (Art. 90 Ziff. 6 BV 1848) verzichtete der neue Art. 102 BV (BV 1874); eine materielle Verfassungsänderung war mit der Neuformulierung aber nicht verbunden.

1.2. Verfassungsrechtliche Neuerungen

Die Änderungen mit dem grössten Bezug zur inneren Sicherheit betrafen das Wehrwesen (dazu sogleich, S. 124ff.), und die Zuständigkeiten des Bundesgerichts. Allgemein führte die BV 1874 zu einer weiteren Verlagerung von Kompetenzen auf den Bund.

1.2.1. Der Ausbau des Bundesgerichts zum ständigen Gericht

Die Verfassungsrevision stärkte mit dem neuen Art. 113 BV 1874 das Bundesgericht⁸⁰⁴. Diesem fiel nun die Kompetenz zur Beurteilung von Kompetenzstreitigkeiten zwischen kantonalen und Bundesbehörden zu (Abs. 1 Ziff. 1)⁸⁰⁵. Ausserdem wachte nun das Bundesgericht (und nicht mehr der Bundesrat) über die Gewährleistung der verfassungsmässigen Rechte der Bürger gegenüber den Kantonen (staatsrechtliche Beschwerde zur abstrakten Kontrolle kantonaler Erlasse; Abs. 1 Ziff. 3)⁸⁰⁶.

Der Einfluss der Bundesversammlung blieb trotzdem bedeutsam, denn mit einer neuen Norm (Art. 113 Abs. 3) wurde das Bundesparlament vor dem Einfluss des Bundesgerichts gewissermassen geschützt⁸⁰⁷, indem das höchste Gericht an Bundesgesetze, allgemeinverbindliche Bundesbeschlüsse der Bundesversammlung sowie Staatsverträge gebunden blieb⁸⁰⁸. Aus dem Vorrang des Parlaments⁸⁰⁹ ergibt sich bis heute die Konsequenz, dass verfassungswidrig erlassene Bundesgesetze verfassungskonforme kantonale Rechtssätze von Anfang an und durch das Recht selber aufheben⁸¹⁰.

Eine Befugnis zur Überprüfung von Bundesgesetzen oder allgemein verbindlichen Bundesbeschlüssen wurde zwar in den Räten bereits 1872 diskutiert, aber auch für die Revision von 1874 verworfen⁸¹¹.

Immerhin wurden Verordnungen des Bundesrates sowie nicht allgemeinverbindliche Beschlüsse der Bundesversammlung einer Überprüfung durch das Bundesgericht zugänglich⁸¹².

⁸⁰⁴ Zu den Beratungen im Rahmen der Verfassungsrevision von 1874 siehe BURCKHARDT, Kommentar BV, S. 772f.

⁸⁰⁵ Dazu BLUMER/MOREL, Bundesstaatsrecht Bd. I, S. 211 oder BURCKHARDT, Kommentar BV, S. 773 – 778.

⁸⁰⁶ Dazu BURCKHARDT, Kommentar BV, S. 779 – 787.

⁸⁰⁷ WALTER HALLER, in: Kommentar BV 1874, Art. 113 (1987), Rz. 142 (m.H. auf die Entstehungsgeschichte).

⁸⁰⁸ Dazu BURCKHARDT, Kommentar BV, S. 788 – 791.

⁸⁰⁹ HALLER, in: Kommentar BV 1874, Art. 113 (1987), Rz. 143f.

⁸¹⁰ WALTHER BURCKHARDT, Eidgenössisches Recht bricht kantonales Recht, in: Zaccaria Giacometti/Dietrich Schindler (Hrsg.), Festgabe für Fritz Fleiner zum 60. Geburtstag, Tübingen 1927, S. 59 – 74 (S. 61f.).

⁸¹¹ Dazu KÖLZ, Verfassungsgeschichte Bd. II, S. 576 sowie AUBERT, in: Kommentar BV 1874, Geschichtliche Einleitung (1986), Rz. 210f.

⁸¹² BURCKHARDT, Eidgenössisches Recht bricht kantonales Recht (FG Fleiner [60]), S. 59 – 74 (S. 63).

1.2.2. Weitere Bundeskompetenzen und neue Freiheitsrechte

Trotz eines gewissen Zurückbuchstabierens nach der Abstimmungsniederlage 1872 führte die BV 1874 zu einer Stärkung des Bundes gegenüber den Kantonen⁸¹³. Weitere Bundeskompetenzen dienten vor allem der Stärkung des gemeinsamen Wirtschaftsraumes⁸¹⁴. Die Einführung neuer und der Ausbau bestehender Freiheitsrechte⁸¹⁵ als verfassungsmässige Individualrechte bewirkten eine Ausdehnung des grundrechtlichen Schutzes gegenüber der kantonalen Hoheit⁸¹⁶. Nach 1874 dehnte sich die staatliche Tätigkeit auf der Stufe Bund weiter aus⁸¹⁷.

1.3. Verfassungsrechtliche Nachführung

Die vom Bundesrat mit ausdrücklicher Zustimmung des Parlaments seit 1856 geübte Praxis, entgegen der Verfassung keinen festen Generalanwalt mehr zu wählen, fand nun Eingang in die Bundesverfassung. Die entsprechende Bestimmung von Art. 107 BV 1848⁸¹⁸ fand keine Aufnahme mehr in die neue Bundesverfassung und der Erlass des OG 1874 setzte das BG über den Geschäftskreis und die Besoldung des Generalanwalts ausser Kraft⁸¹⁹. Das neue OG verpflichtete aber den Bundesrat, in jedem einzelnen Fall einen Bundesanwalt zu ernennen⁸²⁰.

Dies war etwa 1885 der Fall, als der Bundesrat den Berner Fürsprech und Nationalrat Eduard Müller⁸²¹ mit dem Zweck zum Generalanwalt ernannte, Untersuchungen gegen anarchistische Umtriebe in der Schweiz durchzuführen⁸²².

⁸¹³ PAHUD DE MORTANGES, Rechtsgeschichte, Rz. 287.

⁸¹⁴ Vgl. die Auflistung bei AUBERT, Bundesstaatsrecht Bd. I, Rz. 118; ausserdem HÄFELIN/HALLER/KELLER, Bundesstaatsrecht, Rz. 56 oder KLEY-STRULLER, Verfassungsgeschichte der Neuzeit, S. 243f.

⁸¹⁵ Vgl. die Übersicht bei KLEY-STRULLER, Verfassungsgeschichte der Neuzeit, S. 244.

⁸¹⁶ AUBERT, Bundesstaatsrecht Bd. I, Rz. 121; HÄFELIN/HALLER/KELLER, Bundesstaatsrecht, Rz. 56.

⁸¹⁷ Dazu insbesondere JOHANN JACOB SCHOLLENBERGER, Die Schweizerische Eidgenossenschaft: Von 1874 bis auf die Gegenwart, Berlin 1910, S. 144ff.

⁸¹⁸ M. MÜLLER, Bundespolizei, S. 41.

⁸¹⁹ Schlussbestimmungen des OG 1874 (Art. 64 Ziff. 2).

⁸²⁰ Art. 37 des Bundesgesetzes über die Organisation der Bundesrechtspflege (vom 27. Juni 1874), AS 1, S. 136 – 156, *nachfolgend* „OG 1874“.

⁸²¹ Eduard Müller, geboren 1848, gehörte als Vertreter des Berner Freisinns von 1884 bis 1895 dem Nationalrat an, welchen er 1890/91 präsidierte. 1895 wurde Müller in den Bundesrat gewählt, wo er dem EJPD, dem EMD und am Schluss dem Politischen Departement (heute: EDA) vorstand. 1919 verstarb er im Amt; vgl. dazu PETER MARTIG, in: *Altermatt* (Hrsg.), *Bundesräte, Eduard Müller*, S. 269 – 274 sowie den Nachruf von EMIL ZÜRCHER, *Bundesrat Dr. Eduard Müller als Strafgesetzgeber*, ZStR 1920, S. 1 – 16.

⁸²² Bundesratsbeschluss betreffend die Anarchisten in der Schweiz (vom 26. Februar 1885), BBl. 1885 I, S. 517f. Dazu hinten, S. 159ff.

1.4. Die Sicherheitsverfassung von 1874

Die Sicherheitsverfassung von 1874 unterschied sich nur gering von ihrer Vorgängerin aus dem Jahre 1848. Entscheidend war die Fortentwicklung des Verfassungsrechts gestützt auf die neue Bundesverfassung. Daher wendet sich der Blick an dieser Stelle insbesondere der Polizeigeneralklausel zu.

1.4.1. Festhalten an der Ordnung von 1848

Hinsichtlich der inneren Sicherheit nahm die BV 1874 weder bei den Verbands-, noch bei den Organkompetenzen inhaltliche Neuerungen vor. Ungeachtet äusserer Veränderungen erwies sich die Sicherheitsverfassung des Bundes als äusserst beständig. Die teilweise schwerfälligen Instrumentarien wurden vollumfänglich beibehalten. Sogar die Systematik blieb unverändert.

Das politische Schlagwort „*eine Armee, ein Recht*“ stand dem neuen Dokument gewissermassen Pate für selektive verfassungsrechtliche Nachbesserungen. Sowohl bei der föderalistischen Grundordnung als auch bei der Gewährleistung der inneren Sicherheit wurden Verbesserungen offenbar nicht für notwendig gehalten – ganz im Gegensatz zur Armee, wo der deutsch-französische Krieg die Mängel nur all zu deutlich zu Tage treten lassen.

1.4.2. Die Polizeigeneralklausel

Erst auf der Grundlage der BV 1874 – und mit steigender Bedeutung des Legalitätsprinzips⁸²³ – wurde in der juristischen Lehre und der Rechtsprechung des Bundesgerichts im 20. Jahrhundert das Prinzip der polizeilichen Generalklausel als solches und dessen Tragweite und Ausgestaltung diskutiert, welches bis heute in ausserordentlichen Lagen eine zentrale Rolle für staatliches (Exekutiv-) Handeln spielt.

Weder in der BV 1874 noch in der frühen Literatur dazu findet sich der Begriff der polizeilichen Generalklausel. Das Bundesgericht verneinte im ausgehenden 19. Jahrhundert in mehreren Entscheiden⁸²⁴ eine den Kantonsregierungen zustehende Gesetzgebungsbefugnis ausserhalb des ausdrücklich von der Verfassung vorgegebenen Rahmens.

In BGE 22, 997 hielt das Bundesgericht in einem Entscheid zu § 40 der KV/BE – eine ganz ähnlich wie Art. 102 Ziff. 10 BV 1874 lautende Bestimmung – noch fest, dass sich die erforderlichen Befugnisse des Regierungsrats für Vorkehren zur Handhabung der gesetzlichen Ordnung und zur Gewährleistung der Sicherheit nach den verfassungsmässigen Kompetenzen zu richten haben. Das Bundesgericht wies zu Recht auf den demokratischen Prozess zum Erlass von Gesetzen hin.

„Es wird (...) in der That dem Regierungsrat ein gewisser Zuständigkeitskreis zugewiesen. Allein die Be-

⁸²³ Dazu insbesondere THOMAS COTTIER, Die Verfassung und das Erfordernis der gesetzlichen Grundlage, Diss. Bern 1983, S. 18 – 31.

⁸²⁴ In BGE 8, 67 (E.2 S. 72) ging es allerdings um ein Mobilarleihgeschäft, in BGE 17, 45 (E.2 S. 50f.) um das Coiffuregewerbe und in BGE 22, 997 (E.2 S. 1002ff.) um Versammlungen der Heilsarmee.

BURCKHARDT, Kommentar BV, S. 739 erwähnte die polizeiliche Generalklausel bei der Besprechung von Art. 102 Ziff. 10 BV 1874 nicht einmal und betonte stattdessen (S. 732), der Grundgedanke des ganzen Art. 102 bestünde in der Abgrenzung der Kompetenzen zwischen Bundesrat und anderen Bundesbehörden.

fugnis zur Handhabung der Ordnung (...) ist nicht eine unbeschränkte in dem Sinne, dass der Regierungsrat jede ihm hiezu gut scheinende Massnahme treffen könnte, sondern es findet dieselbe Schranke nach ausdrücklicher Vorschrift der Verfassung im Gesetz, d.b. den einschlägigen, von der gesetzgebenden Gewalt ausgehenden Erlassen.“⁸²⁵

Die ausnahmsweise Zulässigkeit des Rückgriffs auf die *polizeiliche Generalklausel* setzte sich erst in den 1930er Jahren durch⁸²⁶.

1.5. Beurteilung: Revisions-Resistenz der Sicherheitsverfassung

Die Normen zur inneren Sicherheit zeigten sich 1874 äusserst revisionsresistent; sie wurden meist wörtlich in das neue Verfassungsdokument überführt. Somit blieb auch das Festhalten an einer sich tatsächlich immer schwieriger gestaltenden, verfassungsrechtlichen Trennung zwischen äusserer und innerer Sicherheit – wohl aus föderalistischen Gründen – bestehen. Die kantonale Polizeihöhe lag auch der neuen Bundesverfassung zu Grunde, die Bundeskompetenzen waren gemäss den – unveränderten – Regeln über die bundesstaatliche Kompetenzausscheidung zu bestimmen. Verfassungsrechtlicher Dreh- und Angelpunkt für die innere Sicherheit als Bundesaufgabe blieb Art. 16 BV 1848/1874.

Der explizite Verzicht der Bundesversammlung auf die Aufnahme einer vollen Verfassungsgerichtsbarkeit des Bundesgerichts in die Bundesverfassung bewirkte ein Zurückbleiben des individuellen Rechtsschutzes gegenüber der allgemeinen Entwicklung einer Ausdehnung der Bundesaufgaben. Während die Staatstätigkeit auf der Stufe Bund zunahm, bot die staatsrechtliche Beschwerde bloss Schutz vor kantonalen Rechtsakten.

⁸²⁵ BGE 22, 997 (E.2 S. 1003f).

⁸²⁶ Dazu hinten, S. 282ff.

2. Die Militärordnung von 1874

Gestützt auf die neue Bundesverfassung liessen sich auf dem Gebiet des Wehrwesens die notwendigen Verbesserungen umsetzen⁸²⁷. Die Armee wurde zwar nicht dermassen stark zentralisiert, wie es in der Vorlage von 1872 vorgesehen gewesen war, doch ging die Militärhoheit des Bundes jener der Kantone von nun an eindeutig vor⁸²⁸. Trotzdem blieben die kantonalen Truppen grundsätzlich erhalten⁸²⁹. Die neue Bundesverfassung beendete aber das traditionelle Kontingentierungssystem⁸³⁰ und verhalf einer tatsächlich gelebten allgemeinen Wehrpflicht für alle diensttauglichen männlichen Schweizerbürger im Alter zwischen 20 und 44 Jahren – und damit der Wehrgerechtigkeit – zum Durchbruch⁸³¹.

Das Verhältnis zwischen dem Oberbefehlshaber (wenn es einen solchen gab) und den politischen Behörden erfuhr eine präzisere Normierung⁸³². Erstmals erwähnte die neue Militärordnung auch Armeeeinsätze im Innern⁸³³. Ausserdem statuierte sie das prioritäre Verfügungsrecht des Bundes über die Armee und Prinzipien für die Kostentragung bei Einsätzen. Keine Verwirklichung fand die Forderung General Herzogs nach der Schaffung berufsmässiger Eliteverbände⁸³⁴.

Die folgenden Darstellungen nehmen Bezug auf das Wehrwesen unter der BV 1848 / MO 1850⁸³⁵ und konzentrieren sich darauf, die wichtigsten Neuerungen abzuhandeln.

2.1. Wehrpflicht und Milizsystem

Das Verbot stehender Truppen fand unverändert Aufnahme in den neuen Art. 13 BV 1874⁸³⁶. Das aus der Zeit des Staatenbundes stammende Kontingentierungssystem wurde endlich abgeschafft, die Wehrpflicht auch faktisch als *allgemeine* Wehrpflicht ausgestal-

⁸²⁷ Botschaft Revision Militärartikel 1895, BBl. 1895 II, S. 857 – 881 (S. 861).

⁸²⁸ ISLER, Wehrwesen Bd. I, S. 55; AUBERT, Bundesstaatsrecht Bd. I, Rz. 114; ausführlich DIETRICH SCHINDLER, Die Rechtsbeziehungen zwischen Bund und Kantonen im Heerwesen, Diss. Zürich 1916, *passim*.

⁸²⁹ Art. 21 Abs. 1 BV 1874: „Soweit nicht militärische Gründe entgegenstehen, sollen die Truppenkörper aus der Mannschaft desselben Kantons gebildet werden.“

Zur Zuteilung der Truppen an die Kantone siehe die Botschaft des Bundesrates an die hohe Bundesversammlung über den Entwurf einer Militärorganisation (vom 13. Juni 1874), BBl. 1874 II, S. 1 – 234 (S. 19 – 23), *nachfolgend* „Botschaft MO 1874“.

⁸³⁰ Dazu oben, S. 86f.

⁸³¹ Art. 1 des Bundesgesetzes über die Militärorganisation der schweizerischen Eidgenossenschaft (vom 13. Wintermonat 1874), AS 1, S. 257 – 354, *nachfolgend* „MO 1874“. Zu den Gründen vgl. die Botschaft MO 1874, BBl. 1874 II, S. 1 – 234 (S. 1 – 9); auch ISLER, Wehrwesen Bd. I, S. 60 (m.H. auf die Behandlung von Doppelbürgern).

⁸³² So die Botschaft MO 1874, BBl. 1874 II, S. 1 – 100 (S. 100). Tatsächlich weisen die Art. 238 – 246 der MO 1874 detailliertere Normen auf als das alte Gesetz.

⁸³³ ZELLER, Ruhe und Ordnung, S. 20.

⁸³⁴ KURZ, Geschichte der Armee, S. 28.

⁸³⁵ Dazu vorne, S. 86ff.

⁸³⁶ RÜTTIMANN, Bundesstaatsrecht Bd. II/2, S. 326f., hätte auf den zweiten Absatz (maximal 300 Mann stehende Truppen in jedem Kanton) mangels praktischer Bedeutung gerne verzichtet.

tet (Art. 1 MO 1874).

Kantonale Truppen blieben neben den Bundestruppen zwar erhalten (Art. 19 Abs. 1 BV 1874 i.V.m. Art. 32 – 36 MO 1874), wurden aber einheitlich strukturiert (vgl. die Tafeln im Anhang zur MO 1874). Grundsätzlich bildeten die kantonalen Einheiten den infanteristischen Hauptthars der Armee, während der Bund vor allem um die Aufstellung von Spezialtruppen besorgt blieb.

Der inhaltlich erweiterte Art. 18 Abs. 3 BV 1874 überliess – seither⁸³⁷ – die persönliche Waffe jedes Wehrmannes zu dessen privater Aufbewahrung⁸³⁸. Art. 155 MO 1874 konkretisierte die Verfassungsbestimmung:

„Die persönliche Bewaffnung bleibt in der Regel während der Dienstzeit im Besitze des Mannes. Dagegen sind die Kantone verpflichtet, derjenigen Mannschaft die Waffen anzunehmen, welche
 1.) *wegen längerer Abwesenheit oder aus anderen Gründen nicht im Stande ist, dieselben zu befolgen;*
 2.) *sich in der Behandlung der Waffen als nachlässig erwiesen hat.“*

Mit der Totalrevision der Bundesverfassung von 1999 wurde diese Bestimmung aus der Verfassung entfernt⁸³⁹.

2.2. Aufgebot und Oberbefehl

Art. 102 Ziff. 11⁸⁴⁰ BV 1874 folgte wörtlich der entsprechenden Bestimmung in der BV 1848⁸⁴¹: Der Bundesrat wurde darin ermächtigt, bei dringenden Fällen in eigener Kompetenz maximal 2'000 Mann Truppen für maximal drei Wochen aufzubieten. Die Einberufung weiterer Truppen oder ein Aufgebot für eine längere Periode oblag hingegen dem Parlament (Art. 85 Ziff. 6, 8 und vor allem Art. 9 BV 1874).

2.2.1. Wahl und Abberufung des Generals

Bei der Ausarbeitung des Verfassungsentwurfs von 1872 fiel die Diskussion, allerdings eher en passant⁸⁴², auch auf das Wahlverfahren für den Posten des Generals.

Das EMD liess verlauten, dass die Wahl des Generals durch die Bundesversammlung nur dann angezeigt sei, wenn diesem eine selbständige Stellung zugewiesen werden soll; als militärisches Organ der Bundesexekutive sei er aber vom Bundesrat zu wählen⁸⁴³.

⁸³⁷ Eine Tradition des persönlichen Aufbewahrens der Dienstwaffe bestand wohl in einigen Kantonen (in anderen hingegen nicht); für den Bund war aber erst die Bestimmung der BV 1874 relevant.

⁸³⁸ Dazu auch ISLER, Wehrwesen Bd. I, S. 96f.

⁸³⁹ Vielmehr wird heute die private Aufbewahrung von Armeewaffen von Art. 7 Abs. 1 *e contrario* der Verordnung über die persönliche Ausrüstung der Armeegehörigen (vom 5. Dezember 2003), SR 514.10 geregelt, *nachfolgend* „VPA“.

⁸⁴⁰ „11. In Fällen von Dringlichkeit ist der Bundesrat befugt, sofern die Räte nicht versammelt sind, die erforderliche Truppenzahl aufzubieten und über solche zu verfügen, unter Vorbehalt unverzüglicher Einberufung der Bundesversammlung, sofern die aufgebietenen Truppen 2000 Mann übersteigen oder das Aufgebot länger als drei Wochen dauert.“

⁸⁴¹ Art. 90 Ziff. 11 BV 1848.

⁸⁴² Eigentlich ging es um den Antrag Bundesrat Stämpfli, nebst dem General auch dessen Stellvertreter durch die Bundesversammlung wählen zu lassen.

⁸⁴³ Protokoll über die Verhandlungen der im Juli 1870 mit Vorberathung der Revision der Bundesverfassung vom 12. September 1848 beauftragten Kommission des schweizerischen Nationalraths, Bern 1871, Zweiundzwanzigste Sitzung, 16. März 1871, S. 158 – 163 (S.162).

Die nationalrätliche Revisionskommission betonte hingegen die grosse Verantwortung eines Generals sowie dessen (auch) politische Bedeutung. Eine gewisse Unabhängigkeit des Generals sei sogar eher vorteilhaft, weil die zivilen Behörden „den finanziellen Rücksichten häufig allzu zugänglich“ wären und dabei in Konfliktfällen die militärischen Gesichtspunkte zu Unrecht verdrängten⁸⁴⁴. Darum sei an der bisherigen Wahlart (durch das Parlament) festzuhalten⁸⁴⁵.

Die Bundesverfassung von 1874 verankerte in Art. 85 Ziff. 4 i.V.m. Art. 92 die Zuständigkeit der Vereinigten Bundesversammlung zur Wahl des Generals und folgte damit ihrer Vorgängerin⁸⁴⁶. Die MO 1874 präziserte, dass eine Generalswahl zu erfolgen hatte, sobald ein Aufgebot von „mehreren Armeedivisionen in Aussicht“ stand⁸⁴⁷.

Die Möglichkeit eines Vorschlages durch den Bundesrat – oder gar ein Vorschlagsrecht – wurden in der Militärordnung zwar nicht mehr erwähnt; in der Praxis (1914 und 1939) wurde der General dem Parlament trotzdem von der Landesregierung vorgeschlagen; 1914 ermöglichte sogar erst die intensive Einflussnahme des Bundesrates die Wahl Willes zum General⁸⁴⁸.

Der Oberbefehl blieb zwar bis zur „Beendigung der Truppenaufstellung“ mit der Führung der Armee betraut, dem Bundesrat stand jedoch die Möglichkeit offen, der Bundesversammlung begründeten Antrag auf vorzeitige Entlassung zu stellen⁸⁴⁹.

Der Fall, dass der General „aus irgend einem Grunde unfähig (wurde), das Kommando weiter zu führen“ hätte den Bundesrat sogar dazu verpflichtet, unverzüglich einen neuen Oberbefehlshaber zu bestimmen, bis das Parlament erneut zusammengetreten wäre⁸⁵⁰.

2.2.2. Die Auftragserteilung

Der Auftrag des Generals („zu erreichender Endzweck“) erteilte nun der Bundesrat gemäss den von der Bundesversammlung gefällten Beschlüssen⁸⁵¹. Innerhalb seines Auftrags verfügte der General über volle Handlungsfähigkeit; er war befugt, alle „militärischen Massregeln“ zu erteilen, „welche er zur Erreichung des (...) Endzweckes für notwendig oder dienlich erachtet.“⁸⁵²

⁸⁴⁴ Damit nahm die nationalrätliche Kommission indirekt auch Stellung zum Streit zwischen General Herzog und dem Bundesrat. Siehe dazu oben, S. 110f.

⁸⁴⁵ Protokoll über die Verhandlungen der im Juli 1870 mit Vorberathung der Revision der Bundesverfassung vom 12. September 1848 beauftragten Kommission des schweizerischen Nationalraths, Bern 1871, Zweiundzwanzigste Sitzung, 16. März 1871, S. 158 – 163 (S.162).

⁸⁴⁶ Art. 74 Ziff. 3 i.V.m. Art. 80 BV 1848.

⁸⁴⁷ Art. 239 Abs. 1 MO 1874. Der Neuregelung zustimmend MARTIN, Kriegsgeschichte, S. 122f.

⁸⁴⁸ Was 1914 nicht unumstritten war; siehe hinten, S. 191. Zur Wahl Henri Guisans siehe WILLI GAUTSCHI, General Henri Guisan, 4. Aufl., Zürich 1994, S. 72 – 74.

⁸⁴⁹ Art. 239 Abs. 2 MO 1874.

⁸⁵⁰ Art. 240 Abs. 2 MO 1874.

⁸⁵¹ Art. 241 MO 1874.

⁸⁵² Art. 242 MO 1874.

2.2.3. Ersatz alter und Aufstellung frischer Truppen

Den Bundesrat traf die gesetzliche Pflicht⁸⁵³, die Streitmittel des Generals materiell und personell zu erhalten. Die Militärordnung liess es nicht dabei bewenden: Erachtete der General das Aufgebot zusätzlicher Truppen für begründet, „so wird dasselbe durch den Bundesrat vollzogen.“⁸⁵⁴

Unter dem Eindruck der Auseinandersetzungen und Spannungen zwischen General Herzog und dem Bundesrat bezüglich des Aufgebots von Truppen räumte die neue Militärordnung den Vorstellungen des Generals hier den eindeutigen Vorrang ein und stufte den Bundesrat (welcher ja immerhin den Auftrag des Generals formulierte) zu dessen administrativem Hilfsorgan zurück.

2.2.4. Stellungnahme

Mit der präziseren rechtlichen Ausgestaltung der Stellung des Generals wurde diese – nur in Zeiten grösster machtpolitischer Bedrohung überhaupt ausgeübte – Funktion stärker an den Bundesrat gebunden⁸⁵⁵.

Hinsichtlich der Ausgestaltung des Oberbefehls über die aufgegebenen Truppen knüpfte die MO 1874 an ihre Vorgängerin an. Nach wie vor war die Truppenordnung über weite Teile zu detailliert, dafür bei grundsätzlichen Fragen zu unbestimmt abgefasst. Die Revision berücksichtigte gerade einmal die offensichtlichsten Mängel, welche sich 1870/71 manifestiert hatten.

Die neu geschaffene zweistufige Auftragserteilung leuchtete zwar ein und bildete ein taugliches Mittel zur Vermeidung von Widersprüchen. Das Verhältnis zwischen General und Bundesrat – um welches es auch hätte gehen müssen – wurde aber nicht entscheidend fixiert. Die Weisungsgewalt des Generals gegenüber dem Bundesrat zur Aufstellung zusätzlicher Truppen verstärkte sogar die Suprematie des Generals in militärischen Fragen. Kraft positiven Rechts war das Truppenaufgebot nun eindeutig als „militärische“ Massnahme einzustufen. Auf der anderen Seite wurden aber auch die Einflussmöglichkeiten des Bundesrates gestärkt, indem ein unfähig *gewordener* Oberbefehlshaber abgesetzt oder – generell – dem Parlament Antrag auf seine Entlassung gestellt werden konnte.

Kurzum: Die Umschreibung der staatsrechtlichen Stellung des Generals, sein grundsätzliches Verhältnis zum Bundesrat, die Frage der Weisungen über den eigentlichen, bei der Ernennung formulierten Auftrag hinaus, blieben auch die neue BV und die neue MO schuldig.

Das vom Bundesrat in seiner Botschaft formulierte 13. Ziel für die neue Truppenordnung, die genauere Normierung des Verhältnisses zwischen den politischen Behörden und dem Oberbefehlshaber der Truppen, wurde somit nur teilweise erreicht. Erstaunlicherweise äusserte sich die bundesrätliche Botschaft überhaupt nicht zur allgemeinen Stellung des Generals gegenüber den politischen Behörden⁸⁵⁶.

⁸⁵³ Art. 243 MO 1874.

⁸⁵⁴ Art. 242 MO 1874, letzter Satz.

⁸⁵⁵ So auch DÜRSTELER, Organisation der Exekutive seit 1798, S. 294f.

⁸⁵⁶ Zu recht widmete die Botschaft der neuen Ausgestaltung der allgemeinen Wehrpflicht eine längere Passage. Nach Erklärungen über die Organisation der Armee und den militärischen Unterricht dominierten aber –

Die Militärordnung verharrte in einem zentralen Punkt in rechtsstaatlich bedenklicher Unbestimmtheit⁸⁵⁷.

2.3. Einsätze im Innern

Einen Hinweis auf mögliche Armeeaufträge fand sich in Art. 238 MO 1874, indem die Armee „sowohl zu Unterrichtszwecken als zur Handhabung der inneren Ordnung und zur Vertheidigung nach Aussen“ aufgeboten werden könne. Damit erwähnte die MO 1874 erstmals Armeeeinsätze im Inneren⁸⁵⁸; – mehr aber auch nicht.

2.4. Kritik von führenden Militärs

Namhafte Kritik begegnete der neuen Militärordnung schon bald aus höheren Offizierskreisen, insbesondere durch den späteren General ULRICH WILLE. Neben manchem Detail wurde insbesondere bemängelt, dass bei der Ausbildung der Truppen weitere Fortschritte gemacht werden müssten⁸⁵⁹. Das grundsätzliche Festhalten an kantonalen Formationen wäre der Qualität der Einheiten und der richtigen (also objektiven, auf Fähigkeiten abstellenden) Auswahl der Kader nicht förderlich⁸⁶⁰. Die Stellung des Generals im Gesetz sei zu schwach, dessen Abhängigkeit von der Politik (Instruktionen durch den Bundesrat) wäre der Auftrags Erfüllung im Kriegsfall nicht hilfreich⁸⁶¹.

2.5. Das eidgenössische Grenzwachtkorps

Nach dem Zollgesetz von 1850 stellten in erster Linie die Kantone den Schutz der Zollbeamten und der Landesgrenze sicher. Die Eidgenossenschaft entschädigte sie dafür⁸⁶². Diese Aufgabenteilung befriedigte den Bundesrat immer weniger⁸⁶³, insbesondere weil die kantonalen Polizeikräfte den sich im Grenzschutz stellenden Aufgaben nicht gewachsen waren⁸⁶⁴. Im Geschäftsbericht von 1877 schlug er daher vor, die „zollamtliche Grenzbewachung“ ganz durch den Bund sicherzustellen⁸⁶⁵. In der Folge verzichtete der

wiederum – eher untergeordnete Fragen, etwa rund um die Verwaltung, die Pferdestellungen und die Besoldung; vgl. die Botschaft MO 1874, BBl. 1874 II, S. 1 – 100.

⁸⁵⁷ Immerhin wurde die Unzulänglichkeit der Militärorganisation in diesem Punkt rasch erkannt und 1907 ein weiteres Mal korrigiert. Dazu hinten, S. 186.

⁸⁵⁸ ZELLER, Ruhe und Ordnung, S. 20.

⁸⁵⁹ WILLE, Skizze einer Wehrverfassung S. 168 – 200.

⁸⁶⁰ ULRICH WILLE, Memorandum des Waffenchefs der Kavallerie über die vorgeschlagene Reorganisation der Infanterie und die damit zusammenhängende Reorganisation anderer Waffen, in: Edgar Schumacher (Hrsg.), General Ulrich Wille – Gesammelte Schriften, Zürich 1941, S. 307 – 310; Ders., Eine Armee, a.a.O., S. 311 – 314 sowie nochmals Ders., Die kantonale Militärhoheit, a.a.O., S. 315 – 322.

⁸⁶¹ So insbesondere WILLE, Skizze einer Wehrverfassung, S. 200 – 206.

⁸⁶² Dazu oben, S. 49.

⁸⁶³ MANZ, Die rechtliche Stellung der Grenzwächter, S. 7.

⁸⁶⁴ MANZ, Die rechtliche Stellung der Grenzwächter, S. 8 – 10.

⁸⁶⁵ Bericht des Bundesrathes an die hohe Bundesversammlung über seine Geschäftsführung im Jahr 1877. Geschäftskreis des Finanz- und Zolldepartements, BBl. 1878 II, S. 375 – 458 (S. 448f.); ausserdem die Botschaft des Bundesrathes an die Bundesversammlung, betreffend die Revision des Bundesgesetzes über das

Bund auf die Erneuerung der Grenzschutzverträge mit den Kantonen und nahm die entsprechenden Aufgaben an der Landesgrenze selber wahr⁸⁶⁶.

In der Botschaft zur Totalrevision des Zollgesetzes hielt der Bundesrat im Jahre 1892 unmissverständlich fest, dass die Zustände an der Grenze nicht mehr länger hinnehmbar wären und insbesondere die Doppelstellung der kantonalen Grenzschutzbeamten nicht mehr länger aufrecht erhalten werden könne. Der Moment sei gekommen, „durch gesetzliche Bestimmungen Remedur zu schaffen, indem die Aufstellung eines eidgenössischen Grenzwachtkorps an der Landesgrenze vorgeschrieben wird.“⁸⁶⁷

Als verfassungsrechtliche Grundlagen des Grenzwachtkorps genügten die aussenpolitischen Bundeskompetenzen⁸⁶⁸ i.V.m. Art. 28 BV 1874, welcher – im nahtlosen Anschluss an Art. 23 BV 1848⁸⁶⁹ – das gesamte Zollwesen zur ausschliesslichen Bundessache erhob⁸⁷⁰. Darunter fielen auch die sog. Zollpolizei, die Überwachung der Zollgrenze und die Sicherung des Zolldienstes⁸⁷¹.

Für die Umsetzung auf Gesetzesstufe bildete der siebte Abschnitt mit dem – einzigen – Artikel 54 des Zollgesetzes von 1893 den Dreh- und Angelpunkt⁸⁷². Mit ausdrücklichem Bezug auf die unbefriedigenden Erfahrungen mit dem kantonalen Grenzschutz wurde der Bundesrat darin zur Aufstellung eines militärisch organisierten Korps zum Schutz der Landesgrenze ermächtigt.

„Der Bundesrat wird die zur bessern Sicherung der gebhörigen Zollentrichtung, sowie zur polizeilichen Unterstützung des Zolldienstes erforderlichen Massnahmen treffen und ein bewaffnetes Grenzwachtkorps aufstellen. Dasselbe steht unter dem eidg. Militärstrafgesetz.“⁸⁷³

Die weiteren Absätze legten die Rahmenbedingungen fest, unter welchen es den Angehörigen des GWK gestattet sein sollte, Räume zu durchsuchen (Abs. 2 – 4). Implizit eröffnete der Artikel den Beamten das Recht zur Verfolgung flüchtiger Täter und zur Aufnahme von Beweisen (Abs. 3). Die kantonalen Polizeiorgane wurden ausdrücklich zur Zusammenarbeit mit dem GWK verpflichtet (Abs. 7)⁸⁷⁴. Darin wurde eine Erweite-

Zollwesen vom 27. August 1851 (vom 30. Mai 1892), BBl. 1892 III, S. 410 – 464 (S. 438), *nachfolgend* „Botschaft ZollG 1893“.

⁸⁶⁶ MANZ, Die rechtliche Stellung der Grenzwächter, S. 9f.; HEINZ SCHREIER/RODOLFO CONTIN, Aufgaben und Funktionsweise des Grenzwachtkorps heute und unter Schengen, in: Christine Kaddous/Monique Jametti Greiner (Hrsg.), Bilaterale Abkommen II Schweiz – EU, S. 284, Fn. 6, erwähnen nicht erfüllte vertraglich vereinbarte Leistungsstandards sowie Fälle von Korruption in gewissen Landesteilen.

⁸⁶⁷ Botschaft ZollG 1893, BBl. 1892 III, S. 410 – 464 (S. 439).

⁸⁶⁸ Dazu etwa DUBS, Öffentliches Recht Bd. II, S. 188ff. oder BLUMER, Bundesstaatsrecht Bd. I, S. 238ff.

⁸⁶⁹ Siehe oben, S. 16f.

⁸⁷⁰ Art. 28, Satz 1 BV 1874: „Das Zollwesen ist Sache des Bundes.“

Aus der Literatur FLEINER/GIACOMETTI, Bundesstaatsrecht, S. 87; RENÉ A. RHINOW, in: Kommentar BV 1874, Art. 28 (1988), Rz. 1 und 40 (allgemein, ohne spezifisch auf den Grenzschutz einzugehen).

⁸⁷¹ SCHREIER/CONTIN, Aufgaben und Funktionsweise des Grenzwachtkorps heute und unter Schengen, S. 284f.; ERNST BLUMENSTEIN, Grundzüge des schweizerischen Zollrechts, Bern 1931, S. 69.

⁸⁷² Bundesgesetz über das Zollwesen (vom 28. Juni 1893), AS 13, S. 692 – 713, *nachfolgend* „ZollG 1893“.

⁸⁷³ Art. 54 Abs. 1 ZollG 1893. Im Parlament fiel die Neuerung auf einhellige Zustimmung; AB 1892, S. 323 – 325 (NR); AB 1893, S. 50f. (SR).

⁸⁷⁴ Die Botschaft ZollG 1893, BBl. 1892 III, S. 410 – 464, befasste sich auf vier Seiten mit der Zollpolizei (S. 438 – 441). Nach einer einleitenden Beschreibung der Missstände, welche die Gesetzesänderung veranlasst hatten, setzte sich die Botschaft mit dem Verbot zum Bau von Gebäuden über die Grenze hinweg sowie mit der

zung der Befugnisse der Grenzwachtmannschaft erkannt⁸⁷⁵. Organisatorisch fand sich das GWK – innerhalb des Finanz- und Zolldepartements – der Oberzolldirektion unterstellt⁸⁷⁶. Im Geschäftsbericht des Jahres 1896 vermeldete der Bundesrat bereits einen Bestand von 999 Grenzwächtern⁸⁷⁷.

Im Jahre 1925 wurde das Zollgesetz einer neuerlichen Totalrevision unterzogen. Die Bestimmungen über das GWK wurden zwar auf mehrere Artikel aufgeteilt⁸⁷⁸, materiell aber bloss marginal angepasst⁸⁷⁹. Entscheidend für die praktische Arbeit des GWK war und ist das von der Oberzolldirektion erlassene Dienstreglement.

2.6. Beurteilung: Korrektur der offensichtlichsten Mängel

Anders als etwa das BStR wurde die Militärordnung gleichzeitig mit der Bundesverfassung einer Totalrevision unterzogen; eine Änderung der Militärartikel in der BV erübrigte sich allerdings, weil der neue Rechtszustand bereits ohne weiteres mit dem alten Grundgesetz vereinbar war (Stichwort allgemeine Wehrpflicht⁸⁸⁰). Die MO 1874 beschränkte sich – trotz des guten Willens des Gesetzgebers – auf eine Korrektur der offensichtlichsten Mängel. Das Bestehen kantonaler Truppen blieb unangetastet. Ein wenig mehr Klarheit schuf mithin das neue Verfahren zur Festlegung des Auftrags des Generals (durch den Bundesrat gemäss Parlamentsbeschluss), auch wenn die verfassungsrechtliche Stellung des Generals auch unter der neuen Bundesverfassung grundsätzlich ungeklärt blieb. Die erstmalige explizite Erwähnung von Einsätzen im Innern in der MO 1874 stellte m.E. einen Fortschritt dar. Leider zog der Gesetzgeber daraus keine Konsequenzen im Sinne einer Abgrenzung der Aufträge oder einer genügenden Normierung der Einsätze im Inneren.

Die bedeutendste sicherheitsrechtliche Neuerung bestand in der sukzessiven Ablösung der Grenzschutzverträge mit den Kantonen und dem Aufbau eines eidgenössischen Grenzschutzkorps gegen Ende des Jahrhunderts. Der nun selbstbewusster auftretende Bund schuf damit eine neben der Armee stehende zivile (aber nach militärischen Grundsätzen organisierte) Truppe, welche er zur Wahrung der inneren Sicherheit – wenn auch geografisch auf die Grenzabschnitte beschränkt – selbständig einsetzen konnte.

„Zolllinie“ auseinander. Zu den eigentlichen Aufgaben des GWK hüllte sich die Botschaft hingegen in Schweigen. In der Eintretensdebatte betonte der Sprecher der nationalrätlichen Kommission immerhin die Bedeutung der verbesserten Zuständigkeitsordnung und der Kompetenzen des GWK; AB NR 1892, S. 256. Die Detailberatungen des Nationalrats beschränkten sich für Art. 52 auf die Äusserungen des Berichterstatters (Hammer); AB NR 1892, S. 323 – 325.

⁸⁷⁵ So der Berichterstatter Hammer; AB NR 1892, S. 324.

⁸⁷⁶ Art. 38ff. ZollG 1893 (insb. Art. 41 Abs. 2).

⁸⁷⁷ Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über seine Geschäftsführung im Jahre 1896, Finanz- und Zolldepartement, BBl. 1897 I, S. 265 – 341 (S. 324).

⁸⁷⁸ Art. 27, 89, 102 sowie 137 – 140 des Bundesgesetzes über das Zollwesen (vom 1. Oktober 1925), AS 42, S. 287 – 338, *nachfolgend* „ZollG 1925“.

⁸⁷⁹ Die unter „Zollpolizei“ in Art. 83 der Vollziehungsverordnung zum ZollG 1925, AS 42, S. 339ff. gemachten Aussagen bezogen sich bloss auf die (Haus-) Ordnung in den Zolllagern.

⁸⁸⁰ Dazu oben, S. 86f.

3. Bewährungsproben von 1874 bis 1914

Im letzten Viertel des 19. Jahrhunderts wallten die innenpolitischen Spannungen im Kanton Tessin noch einmal zu gewaltsam ausgetragenen Konflikten auf. Erst wiederholte Bundesinterventionen vermochten den Kanton zu befrieden. Gleichzeitig traten mit der Zunahme sozialer Spannungen sowie der Infragestellung des Staates durch anarchistische Theorie und Praxis zwei neue Herausforderungen zu den traditionellen Konfliktfeldern hinzu. Die Gefahr gewaltsam ausgetragener Parteienstreite wurde abgelöst durch eine diffuse Bedrohung des Staates und seiner Repräsentanten sowie die Angst vor Volksaufständen aus sozialpolitischen Gründen. Erst daraus entwickelte sich der eigentliche, moderne Staatsschutz.

In der Zeit vor dem Weltkrieg zeigte sich, dass die Kantone mit der Entwicklung des Landes vom beschaulichen Agrar- zum international vernetzten Industriestaat mit einem bedeutenden Anteil ausländischer Einwohner nicht hatten Schritt halten können. Sie verharrten weitgehend in ihren vor-bundesstaatlichen, schwerfälligen Strukturen und waren zunehmend überfordert. Auch auf der Stufe Bund manifestierten sich zunehmend Versäumnisse. Insbesondere bereitete dem erstarkten und nun im Innern selbstbewusster als zuvor auftretenden Bund der Umgang mit den aus der BV 1848 übernommenen Interventionsmöglichkeiten Schwierigkeiten.

3.1. Arbeiterunruhen in Göschenen

Mit dem Bau des Tunnels durch das Gotthard-Massiv entwickelte sich die Schweiz zum Eisenbahntransitland. Der Kanton Uri war mit der plötzlichen Anwesenheit von Hunderten italienischer Mineure und Arbeiter völlig überfordert. Bei einem Streik von rund 800 Tunnelarbeitern manifestierte sich die Vernachlässigung genügender Massnahmen zur Aufrechterhaltung der inneren Sicherheit. Erst durch den waghalsigen Waffeneinsatz eines 22-köpfigen Detachements vermochte der Kanton seine staatliche Autorität wiederherzustellen. Zur Untersuchung der Ereignisse sandte der Bundesrat einen eidgenössischen Kommissär, welcher mit seinem umfassenden Bericht⁸⁸¹ den Urner Behörden kein gutes Zeugnis ausstellte.

3.1.1. Grund und Hergang der Unruhen

Als Zeichen des Protests gegen sehr schlechte Arbeitsbedingungen⁸⁸² in der Tunnelbaustelle traten die italienischen Arbeiter am 27. und 28. Juli 1875 in den Streik und besetzten die Zugänge zum Tunnel. Die Urner Regierung entsandte sieben Landjäger mit bewaffneter Hilfsmannschaft nach Göschenen und wies den Gemeinderat der benachbarten Ortschaft Wasen telegrafisch an, zur Unterstützung eine Bürgerwehr aufzustellen.

⁸⁸¹ Eingehend der Bericht des eidg. Kommissärs Hrn. Hold über die Unruhen in Göschenen am 27. und 28. Juli 1875 (vom 16. Oktober 1875), BBl. 1875 IV, S. 621 – 642 (S. 631 – 636), *nachfolgend* „Bericht Hold“ (Seitenzahlen jeweils zitiert nach BBl). Bis dato stellt der Bericht die wohl umfassendste Darstellung der Geschehnisse in Göschenen dar.

⁸⁸² Bericht Hold, S. 631 – 636; MARTIN WANNER, *Geschichte des Baus der Gotthardbahn*, Luzern 1885, S. 127.

Das zum Eingreifen vorgesehene Kontingent bestand ursprünglich aus insgesamt 22 bewaffneten, mit Polizeimützen (Käppis) versehenen Zivilisten und ordentlichen Polizeikräften. Später schlossen sich weitere zehn Männer einer Göschener Bürgerwehr an⁸⁸³.

Die empörten Arbeiter waren den Ordnungskräften zahlenmässig rund um das Vierzigfache überlegen⁸⁸⁴. Entsprechend liess sich die aufgebrachte Menge dazu hinreissen, die anrückende Mannschaft mit Beschimpfungen, Steinwürfen und sogar Revolverschüssen zu empfangen. In Notwehr erschoss die Polizeimannschaft zwei der Anführer und verletzte zwei weitere tödlich⁸⁸⁵. Daraufhin zogen sich die Arbeiter zurück und die Lage beruhigte sich⁸⁸⁶. Die erst am nächsten Tag anrückende Urner Infanterie führte Verhaftungen durch⁸⁸⁷.

3.1.2. Der Bericht des eidgenössischen Kommissärs Hold

Der Bundesrat setzte den Bündner Ständerat Hans Hold⁸⁸⁸ als eidgenössischen Kommissär ein, welcher in Ergänzung zu den Untersuchungen der Urner Behörden den Auftrag erhielt,

„(...) zunächst die Frage zu begutachten, ob und nach welchen Richtungen die gerichtliche Untersuchung einer Ergänzung bedürftig sein möchte, und daneben in einer selbständigen Erhebung die administrativen und technischen Verhältnisse festzustellen, welche die Vorgänge in Göschenen veranlasst haben, sowie zu konstatieren, ob und in wie weit die von der Urner Behörden zur Unterdrückung jener Unruhen gegriffenen polizeilichen und militärischen Massregeln erforderlich und gerechtfertigt gewesen seien, und endlich sein Gutachten über die Frage abzugeben, welche Massnahmen zu treffen seien, um eine Wiederholung ähnlicher Vorkommnisse zu verhindern.“⁸⁸⁹

Kommissär Hold konstatierte in seinem ausführlichen Bericht eine überaus laxen Ausübung der Polizeigewalt am Nordportal der Gotthard-Baustelle⁸⁹⁰. Ausserdem sei die Organisation der Ordnungskräfte (inkl. der Urner Infanterie) ungenügend⁸⁹¹. Dem Einsatz der Bürgerwehr brachte der Kommissär angesichts der in jener Situation fehlenden Alternative ein gewisses Verständnis entgegen⁸⁹², er hielt aber unmissverständlich fest:

„Die Bewaffnung solcher beliebig zusammengefasster Leute (...) zur Verstärkung der regulären Polizeimannschaft, ist in der Regel zu vermeiden. Auch die sogenannten Bürgerwehren müssen ihre Organisation haben und namentlich von einem durch die kompetente staatliche Autorität ernannten Chef befehligt sein.“⁸⁹³

⁸⁸³ Zum Ganzen der Bericht Hold, S. 622 – 625. Allgemein zum Bau der Gotthard-Bahn CURTI, Geschichte, S. 625 – 628.

⁸⁸⁴ Bericht Hold, S. 638. WANNER, Gotthardbahn, S. 128, spricht sogar von 1'000 streikenden Arbeitern.

⁸⁸⁵ Bericht Hold, S. 625f. und 640.

⁸⁸⁶ Bericht Hold, S. 625.

⁸⁸⁷ Bericht Hold, S. 625.

⁸⁸⁸ Kurzbiografie unter <http://hls-dhs-dss.ch/textes/d/D3599.php> (zuletzt besucht am 1. Mai 2009).

⁸⁸⁹ Bericht des Bundesrates an die hohe Bundesversammlung über seine Geschäftsführung im Jahre 1875, BBl. 1876 II, S. 233 – 301 (S. 299).

⁸⁹⁰ Bericht Hold, S. 629.

⁸⁹¹ Bericht Hold, S. 637, m.H. auf die damalige Militärorganisation des Kantons Uri.

⁸⁹² Bericht Hold, S. 638.

⁸⁹³ Bericht Hold, S. 638.

Beim Einsatz dieser Art von „Ordnungskräften“ hätten in jedem Falle klare Verantwortlichkeiten zu herrschen:

„Einer solchen Truppe war wenigstens diejenige Organisation zu geben, wonach ein von der Regierung ernannter und bevollmächtigter Befehlshaber die Verantwortlichkeit für die Handlungen der seinen Befehle Unterstellten zu tragen, und welchem hinwieder die Mannschaft Gehorsam zu leisten hatte.“⁸⁹⁴

Hold hielt es für möglich, dass bei

„(...) rechtzeitigem und taktvollem Einschreiten einer genügenden Polizei (...) die Arbeiterexzesse (...) ohne Blutvergiessen hätten bewältigt werden können“⁸⁹⁵.

In sicherheitspolizeilicher Hinsicht schlug Ständerat Hold vor, die geltenden Gesetze streng und rechtsgleich anzuwenden; ausserdem empfahl er, für die Dauer des Tunnelbaus die Übertragung sowohl der Polizeigewalt als auch der Präliminarjustiz an einen unabhängigen Kommissär, welchem eine hinreichend organisierte Polizeimannschaft zur Seite gestellt werden müsste⁸⁹⁶.

Gestützt auf den Bericht rief der Bundesrat die Urner Regierung unter anderem dazu auf,

„(...) eine festere Organisation der Polizei in Göschenen, sowie (...) die Bestellung eines besonderen Kommissärs, der an Ort und Stelle zu wohnen und die Handhabung der öffentlichen Ordnung, sowie der Fremdenpolizei zur Aufgabe hätte“ vorzunehmen.“⁸⁹⁷

Die teilweise mangelhafte Umsetzung der bundesrätlichen Aufforderungen veranlasste diesen, später verstärkten Einfluss auf die auch in diesem Punkt lässige Urner Regierung zu nehmen⁸⁹⁸.

3.1.3. Beurteilung: Verkrustung angesichts neuer Konfliktfelder

Die tragischen Vorfälle zeigten, dass der kleine, homogene Kanton Uri nicht ansatzweise in der Lage war, mit der Anwesenheit einer grösseren Zahl fremdsprachiger Gastarbeiter und den sich damit stellenden Herausforderungen umzugehen. Nicht einmal die präventive Bereitstellung der von der BV 1874 (ohne Zustimmung des Bundesrates) als zulässig erklärten 300 Mann an stehenden Truppen hätte rein zahlenmässig ein wirksames Gegengewicht zu den Streikenden bilden können; schon gar nicht die beschränkte Zahl an regulären Urner Polizeikräften. Gleichzeitig waren auch Bundestruppen nicht schnell genug verfügbar⁸⁹⁹.

⁸⁹⁴ Bericht Hold, S. 638.

⁸⁹⁵ Bericht Hold, S. 641.

⁸⁹⁶ Bericht Hold, S. 641.

⁸⁹⁷ Bericht des Bundesrates an die hohe Bundesversammlung über seine Geschäftsführung im Jahre 1875, Geschäftskreis des Justiz- und Polizeidepartements, BBl. 1876 II, S. 233 – 301 (S. 299).

⁸⁹⁸ Vgl. den Bericht des Bundesrates an die hohe Bundesversammlung über seine Geschäftsführung im Jahre 1876, Geschäftskreis des Justiz- und Polizeidepartements, BBl. 1877 II, S. 501 – 553 (S. 550), den Bericht des Bundesrates an die hohe Bundesversammlung über seine Geschäftsführung im Jahre 1877, Geschäftskreis des Justiz- und Polizeidepartements, BBl. 1878 II, S. 463 – 534 (S. 531) sowie den Bericht des Bundesrates an die hohe Bundesversammlung über seine Geschäftsführung im Jahre 1878, Geschäftskreis des Justiz- und Polizeidepartements, BBl. 1879 II, S. 569 – 647 (S. 634).

⁸⁹⁹ Wären die empörten Italiener offensiver vorgegangen und hätten sie beispielsweise das Zeughaus in Altdorf (und damit Infanteriewaffen) in ihren Besitz gebracht, hätten die Unruhen wohl einen ganz anderen Verlauf genommen.

Die aus der Not geborene Aufstellung einer Bürgerwehr versinnbildlichte die Fragilität des staatlichen Gewaltmonopols zu jener Zeit an jenem Ort. Auf Grund von Nachlässigkeit war die Ausübung hoheitlicher Macht nur noch mit Waffengewalt möglich. Bei Lichte besehen hätte die Urner Regierung nach der Besetzung der Baustelle eine bewaffnete Bundesintervention begehren und deren Durchführung abwarten (und dann möglicherweise auch bezahlen) müssen. Bis dahin hätte sie die den Weg ins Tal mit einer geringen Zahl bewaffneter Kräfte sperren lassen können. Die Entsendung des kleinen bunten Trupps an Polizei- und Hilfspolizeimannschaft hatte jedenfalls von Anfang an keinen genügenden Kräfteansatz dargestellt.

In Göschenen spontane soziale Unruhen in grösserem Ausmass auf, welche sich später auf die stark anwachsenden Städte, respektive die entstehenden Industriequartiere konzentrierten. Die Gefahr von Massenunruhen unterschied sich stark von den bekannten Parteienkämpfen; und sie liessen sich nicht mehr grundsätzlich auf „Problemkantone“ wie das Tessin oder Genf beschränken. Dass sich soziale Spannungen dermassen schnell und impulsiv entluden, hing nicht nur mit dem Fehlen anderer, wirksamer „Ventile“ – wie insbesondere in Form tatsächlicher politischer Partizipation –, sondern auch von einer Vernachlässigung der Aufgaben zum Schutz der öffentlichen Ordnung zusammen.

Der Rückgriff auf eine spontane Bürgerwehr war bereits in Göschenen bedenklich und hätte die Kantone aufrütteln müssen. Jahrzehnte später, während des Landesstreiks, war die mögliche Rolle von Bürgerwehren noch immer unklar; sie drohten jedoch, das staatliche Gewaltmonopol herauszufordern. Die dann aufgestellten Regelungen machten aus der Not eine Tugend, überzeugten aber rechtlich wenig.

Bei den Göschener Unruhen zeigten sich erstmals neue Herausforderungen für die innere Sicherheit. Die Entsendung eines Kommissärs war eine richtige und wichtige Massnahme des Bundes, den Kanton Uri zu mahnen. Vielleicht hätte es eines weiter reichenden Eingriffs (Bundesexekution) bedurft, vielleicht auch einer Überprüfung der Sicherheitsstrukturen des ganzen Landes (und nicht bloss jener des kleinen Kantons Uri). Nach Bereinigung der Situation nahm die Tagespolitik wieder ihren Lauf. Die eindringlichen Worte des eidgenössischen Kommissärs verhallten weitgehend und wurden in ihrer Tragweite nicht erkannt.

3.2. Problemkanton Tessin

Das Tessin bildete nicht nur durch seine geografische Lage und die italienische Sprache einen besonderen Teil der Eidgenossenschaft. Im ganzen 19. Jahrhundert war das politische Leben im jungen Kanton geprägt durch scharfe Auseinandersetzungen zwischen konservativer und liberaler Partei sowie von der Rivalität zwischen Sopracenera und Sottocenera, respektive den Städten Bellinzona und Lugano. Unglücklicherweise liess sich das Tessin intensiv in die Konflikte rund um die italienische Einigung verwickeln⁹⁰⁰.

⁹⁰⁰ Siehe oben, S. 99ff. Zum Ganzen eingehend JOHANN JACOB SCHOLLENBERGER, *Der Kanton Tessin und die Schweizerische Eidgenossenschaft*, Zürich 1911, S. 4 – 18 und S. 67 – 71. Trotzdem mögen die stiefmütterlich anmutenden Worte im Bericht der Kommission des Nationalrates über den Konflikt mit Österreich (vom 26. Juli 1853), BBl. 1853 III, S. 197 – 212 (S. 210) einigermassen erstaunen (der Kanton entwickle sich

Wenige Jahre nach der Beseitigung des aristokratischen „Systems“ der Konservativen⁹⁰¹ (dominante Figur war Regierungsrat Quadri) etablierten sich die Liberalen 1839 als stärkste Partei. Sie beherrschten den Grossen Rat bis 1875, den Staatsrat bis 1877. Anschliessend dominierten die Konservativen den Kanton. Charakteristisch für jene Zeit war, dass die jeweilige Mehrheitspartei die jeweilige Minderheit nach allen Regeln der Kunst von der Macht fernzuhalten versuchte und die Opposition andererseits bis zum Äussersten bereit war, die Macht zurückzuerlangen⁹⁰².

Der Bund wurde meistens in die Händel verwickelt und schenkte dem Tessin grosse Aufmerksamkeit. In den Jahren 1870 und 1876 entsandte der Bundesrat einen eidgenössischen Kommissär, 1889 und 1890 wurden unter der Leitung von Kommissären zwei bewaffnete eidgenössische Interventionen durchgeführt. Auch wenn die zweite bewaffnete Bundesintervention rechtlich zulässig war – für die erste traf dies wohl nicht zu – traten grobe Versäumnisse auch auf Stufe Bund zu Tage.

3.2.1. Erste gewaltsame Auseinandersetzungen (1867)

Anlässlich der Stimmenauszählung für die Grossratswahlen kam es am 10. Februar 1867 in einem Bezirk zu gewaltsamen Auseinandersetzungen; zwar wurden mehrere Personen durch Schusswaffen verletzt, doch beruhigte sich die Lage anschliessend wieder⁹⁰³. Die Voraussetzungen eines Eingreifens des Bundes waren daher nicht gegeben.

3.2.2. Streit um den Hauptort (1870)

Während der kantonalen Verfassungsrevision im Jahre 1870 spitzten sich die Auseinandersetzungen um die Festlegung der Kantonshauptstadt derart zu, dass der Tessiner Staatsrat (Exekutive) den Bund um Hilfe bat. Der Bundesrat schickte mit Nationalrat Karrer und Oberst Burnand zwei Kommissäre ins Tessin⁹⁰⁴.

Als das Sottocenere die Kantonstrennung verlangte, liess der Bundesrat die militärische Besetzung dieses Kantonsteiles vorbereiten. Ein politischer (und eigentlich der Kantonsverfassung widersprechender) Kompromiss bewirkte die zeitweilige Beilegung des Konflikts⁹⁰⁵, ohne dass militärisches Einschreiten notwendig geworden wäre.

3.2.3. Schiesserei in Stabio (1876)

Mit dem Kulturkampf⁹⁰⁶ verschärfen sich die Auseinandersetzungen im Tessin zusätzlich und beide Parteien begannen, sich zu bewaffnen. Sowohl Liberale als auch Konser-

zu einem immer besseren Gliedstaat).

⁹⁰¹ Die Tessiner Kantonsverfassung von 1830, die „Riforma“, stellte die erste Regenerationsverfassung der Eidgenossenschaft dar; dazu PAHUD DE MORTANGES, Rechtsgeschichte, Rz. 258 sowie 261.

⁹⁰² Vgl. SCHOLLENBERGER, Der Kanton Tessin, S. 4 – 6 sowie S. 12 – 15.

⁹⁰³ Bericht des schweizerischen Bundesgerichts an die Bundesversammlung über seine Geschäftsführung im Jahr 1868, Geschäftskreis des Justiz- und Polizeidepartements, BBl. 1869 I, S. 949 – 1039 (S. 997f.); Entscheid des Bundesrates zur entsprechenden Stimmrechtsbeschwerde.

⁹⁰⁴ Botschaft des Bundesrathes an die h. Bundesversammlung, betreffend die Tessiner Anstände (vom 2. Dezember 1870), BBl. 1870 III, S. 768 – 779.

⁹⁰⁵ Zum Ganzen SCHOLLENBERGER, Schweiz seit 1848, S. 280 – 282.

⁹⁰⁶ Zum Kulturkampf BLUNTSCHLI, Geschichte Bd. I, S. 543f. oder KLEY-STRULLER, Verfassungsgeschichte der Neuzeit, S. 241 – 243.

vative pflegen ihre Macht an Schützenfesten zu zelebrieren⁹⁰⁷. In diesem angespannten Klima kam es am 22. Oktober 1876 am Rande eines Schützenfestes der Liberalen in Stabio zu einer gewalttätigen Auseinandersetzung mit einem konservativen Apotheker. Diese steigerte sich bis zur Belagerung und Beschiessung des Hauses eines gewissen Herrn Gianella, worin sich mehrere bewaffnete Konservative vor den liberalen Schützen verschanzt hielten⁹⁰⁸. Drei Menschen kamen ums Leben.

3.2.3.1. Der Stabio-Prozess und seine Folgen

Der Vorfall beschäftigte die Öffentlichkeit in der ganzen Schweiz⁹⁰⁹. Radikal-Liberale aus anderen Landesteilen forderten vergeblich einen Prozess vor den Bundesassisen und bereiteten bereits einen Freischarenzug für den Fall vor, dass der Prozess vor dem lokalen Gericht zu Ungunsten der Angeklagten ausgegangen wäre. Das Tessiner Geschworenengericht sei voreingenommen⁹¹⁰.

Der Bundesrat entsandte vorsorglich Nationalrat Bavier, welcher sich bereithielt, als eidgenössischer Kommissär nötigenfalls mit einem bereits im Tessin (Ausbildungs-) Dienst stehenden Bataillon einzugreifen⁹¹¹. Weitere Unruhen blieben aber aus, weil der Prozess für alle Angeklagten (Liberale wie Konservative) mit Freisprüchen endete⁹¹². Zu einer bewaffneten eidgenössischen Intervention kam es vorerst nicht.

Ob die präventive Entsendung eines Obersten, welcher beim Ausbruch von Unruhen zufällig in einem Krisengebiet stehende Truppen übernehmen würde, im konkreten Fall schon eine eidgenössische Intervention hätten eintreten lassen, kann nach der hier vertretenen Meinung⁹¹³ offenbleiben. Entscheidend wäre letztlich die Reaktion der Tessiner Regierung gewesen, respektive deren Telegramm an den Bundesrat. Solange die eidgenössische Intervention nicht angerufen wurde, kann die Massnahme bloss als Teil der planerischen Regierungsaufgaben des Bundesrates angesichts einer möglichen schweren Störung der Ruhe und Ordnung im Kanton Tessin – und damit als zulässig – angesehen werden.

Dem Stabio-Prozess waren juristische (Zuständigkeits-) Streitigkeiten vorausgegangen: Sechs (liberale) Angeklagte waren nicht damit einverstanden, dass ihnen ein Tessiner Assisengericht den Prozess machen würde. Vielmehr hielten sie die eidgenössischen Assisen für ihre verfassungsmässigen Richter. Sie beriefen sich darauf, dass eine eidgenössische Intervention stattgefunden habe und ein politisches Verbrechen vorläge⁹¹⁴. Das Bundesgericht gelangte daraufhin mit der Vor-

⁹⁰⁷ CURTI, Geschichte, S. 628; SCHOLLENBERGER, Der Kanton Tessin, S. 13.

⁹⁰⁸ Zum Sachverhalt und den Hintergründen des Konflikts siehe BGE 5, 487 (S. 487 – 491) oder CURTI, Geschichte, S. 628 – 631 (mit Skizze).

⁹⁰⁹ CURTI, Geschichte, S. 631. Besonders deutlich GIOVANNI ANDREA SCARTAZZINI, Der Stabio-Prozess!, Zürich 1880, S. 50ff. (mit Vorwurf öffentlich zur Schau gestellter Parteilichkeit und Voreingenommenheit an den Gerichtspräsidenten).

⁹¹⁰ CURTI, Geschichte, S. 631.

⁹¹¹ Aus den Verhandlungen des Schweiz. Bundesrathes (vom 23. Oktober 1876), BBl. 1876 IV, S. 12.

⁹¹² Zum Prozess etwa HIS, Geschichte Bd. III, S. 165; CURTI, Geschichte, S. 631 – 633 oder GAGLIARDI, Geschichte der Schweiz Bd. II, S. 1628.

⁹¹³ Siehe oben, S. 30ff.

⁹¹⁴ VOGT, Tessinerfrage, S. 18.

frage an den Bundesrat, ob es ihm überhaupt zustünde, über das Begehren der Angeklagten zu entscheiden, oder ob stattdessen der Bundesrat kompetent sei, einen Entscheid darüber zu fällen, ob es sich bei der Schiesserei um ein politisches Vergehen handle, welches an die eidgenössischen Assisen zu überweisen wäre⁹¹⁵.

Der Bundesrat begründete die Zuständigkeit des Bundesgerichts mit Hinweis auf die Art. 112 und Art. 113 Ziff. 3 BV (1874) sowie Art. 59 lit. a OG (1874). Das Bundesgericht schloss sich dieser Meinung an, erklärte den Rekurs aber für unbegründet⁹¹⁶. Im Fall „Mola e consorti“ *verneinte* es das Vorliegen von einer bewaffneten eidgenössischen Intervention:

„Le truppe che furono in servizio sono state levate di moto proprio dal Governo cantonale, poste e mantenute sotto comando cantonale e retribuite parimenti con soldo cantonale.

Chi le ha licenziate fu, di nuovo, il Consiglio di Stato del Cantone Ticino.

Il Consiglio federale si è limitato ad ordinar di picchetto un reggimento turgoviese d'infanteria, e il Commissario federale non si è trovato per buona sorte nella necessità di far uso della impartitagli facoltà di disporre, al caso, delle truppe cantonali.

*La ordinazione de picchetto è un atto preparatorio all'intervento federale, ma non già l'intervento i stesso. (...)*⁹¹⁷

Gegen diese enge Auslegung der politischen Delikte nach Art. 45 – 50 BStR wiederum richtete einer der Angeklagten einen „Rekurs“ (in der Form einer Petition) an die Bundesversammlung: Im öffentlichen Interesse sei der Fall den kantonalen Gerichten zu entziehen und doch noch den Bundesassisen zu überweisen⁹¹⁸. Die Bundesversammlung wies das Begehren mangels eigener Kompetenz zu Recht ab⁹¹⁹.

3.2.3.2. Gescheiterte Revision des Bundesstrafrechts (Stabio-Artikel)

Die Vorfälle rund um den Stabio-Prozess boten Anlass für eine Revision des Bundesstrafrechts. Künftig sollten im Sinne der Gewährleistung einer unparteiischen Rechtsprechung auch solche Verbrechen und Vergehen durch die Bundesassisen beurteilt werden, welche gerade *nicht* zu einer bewaffneten eidgenössischen Intervention führen⁹²⁰. Insoweit ging es um eine Ausweitung des Begriffs der politischen Delikte zwecks Begründung einer Zuständigkeit der Bundesassisen⁹²¹.

⁹¹⁵ Vgl. zum Ganzen den Bericht des Bundesrathes an die hohe Bundesversammlung, betreffend seine Geschäftsführung im Jahre 1879, BBl. 1880 II, S. 581 – 653 (S. 647f.).

⁹¹⁶ BGE 5, 487 (Mola e consorti; italienisch), BGE 5, 457 (Mola und Consorten; deutsch); Bericht des Bundesrathes an die hohe Bundesversammlung, betreffend seine Geschäftsführung im Jahre 1879, VII. Geschäftskreis des Justiz- und Polizeidepartements, BBl. 1880 II, S. 581 – 653 (S. 648). Aus der Literatur PFENNINGER, Strafrecht, S. 356 oder NÄGELI, Entwicklung der Bundesrechtspflege, S. 79.

⁹¹⁷ BGE 5, 487 (S. 515f.; Mola e consorti), Hervorhebungen durch das BGER, im Original kursiv (der Entscheid ist m.E. in der italienischen Version prägnanter formuliert).

⁹¹⁸ Bericht des Bundesrathes an die hohe Bundesversammlung, betreffend seine Geschäftsführung im Jahre 1879, BBl. 1880 II, S. 581 – 653 (S. 647f.).

⁹¹⁹ Aus den Verhandlungen der schweiz. Bundesversammlung, BBl. 1879 III, S. 1256 – 1259 (S. 1257ff.).

⁹²⁰ Vgl. SCHOLLENBERGER, Kommentar BV, S. 209f.

⁹²¹ Bericht des Bundesrathes an die hohe Bundesversammlung, betreffend seine Geschäftsführung im Jahre 1880, BBl. 1881 II, S. 647 – 723 (S. 650). Aus der Literatur etwa NÄGELI, Entwicklung der Bundesrechtspflege,

Eine Motion des Solothurner Ständerats Albert Brosi⁹²² schlug einen eigenartigen Art. 74^{bis} BStR vor:

*„Wenn infolge politischer Aufregung das Vertrauen in die Unabhängigkeit der Unbefangenen kantonalen Gerichte in Bezug auf eine ihrer Beurteilung unterstellte, auf ein Verbrechen gerichtete Strafklage als beeinträchtigt angesehen werden muss, so ist der Bundesrat berechtigt die Untersuchung und Erledigung einer solchen Klage an das Bundesgericht zu überweisen, auch wenn das Verbrechen in dem gegenwärtigen Gesetze nicht vorgesehen ist. Das Bundesgericht urteilt in dem letztern Fall auch der Gesetzgebung des Kantons, in welchen das Verbrechen begangen wurde.“*⁹²³

Der Bundesrat erachtete Art. 114 BV 1874⁹²⁴ als verfassungsrechtliche Grundlage für die Möglichkeit, eigentlich kantonale Prozesse durch Gesuch an den Bundesrat vor Bundesgericht führen zu lassen⁹²⁵.

Eine Minderheit der ständerätlichen Kommission befürchtete, dass mit Art. 74^{bis} das kantonale Strafrecht und die kantonalen Strafprozessordnungen „über den Haufen geworfen“⁹²⁶ würden. Weiter wurde argumentiert, dass sich mit der Novelle Strafkompentenz und Verfahren nicht mehr nach den allgemeinen, vorhersehbaren Kriterien richteten, sondern nach politischen, objektiv kaum fassbaren Erwägungen⁹²⁷. Demgegenüber betonte der Bericht der Mehrheit der ständerätlichen Kommission die Verfassungsmässigkeit der Ergänzung des Bundesstrafrechts: Die kantonale Souveränität sei keine absolute, das Bundesgericht kein Ausnahmegericht und schlussendlich wäre nach kantonalem Recht – aber durch eine Bundesbehörde – zu urteilen⁹²⁸.

Das Parlament stimmte der Novelle zu⁹²⁹. Gegen die Ausweitung des Begriffs der politischen Verbrechen wurde jedoch das Referendum ergriffen und in der Volksabstimmung vom 11. Mai 1884 deutlich gewonnen⁹³⁰.

ge, S. 79f.

⁹²² Botschaft des Bundesrathes an die Bundesversammlung, betreffend die Revision des Bundesstrafrechtes vom 4. Februar 1853 (vom 13. Januar 1882), BBl. 1882 I, S. 117 – 130 (S. 117), *nachfolgend* „Botschaft Stabio-Artikel BStR“. Vgl. dazu auch BURCKHARDT, Kommentar BV, S. 768f.

⁹²³ Bundesgesetz betreffend die Ergänzung des Bundesstrafrechtes vom 4. Februar 1853 (vom 19. Dezember 1883), BBl. 1884 I, S. 25f., *nachfolgend* „BG Ergänzung BStR 1883“.

⁹²⁴ Art. 114 (BV 1874): „Es bleibt der Bundesgesetzgebung überlassen, ausser den in den Artikeln 110, 112 und 113 bezeichneten Gegenständen auch noch andere Fälle in die Kompetenz des Bundesgerichtes zu legen, insbesondere die Befugnisse festzustellen, welche ihm nach Erlassung der im Artikel 64 vorgesehenen eidgenössischen Gesetze beaufs einheitlicher Anwendung derselben zu übertragen sind.“

⁹²⁵ Botschaft Stabio-Artikel BStR, BBl. 1882 I, S. 117 – 130 (S. 125). Vgl. auch ROTHENBERGER-KLEIN, Schwurgerichtsverfahren, S. 74.

⁹²⁶ Bericht der Minderheit der Kommission des Ständerathes über die Botschaft des Bundesrathes an die Bundesversammlung, betreffend die Revision des Bundesstrafrechtes vom 4. Februar 1853 (vom 14. Dezember 1882), BBl. 1882 IV, S. 640 – 649 (S. 645). Vgl. auch BURCKHARDT, Kommentar BV, S. 794.

⁹²⁷ Bericht der Minderheit der Kommission des Ständerathes über die Botschaft des Bundesrathes an die Bundesversammlung, betreffend die Revision des Bundesstrafrechtes vom 4. Februar 1853 (vom 14. Dezember 1882), BBl. 1882 IV, S. 640 – 649 (S. 645).

⁹²⁸ Bericht der Mehrheit der ständerätlichen Kommission über den Entwurf eines Bundesgesetzes betreffend Ergänzung des Bundesstrafrechtes vom 4. Februar 1853 (vom 18. Dezember 1882), BBl. 1883 I, S. 33 – 53 (S. 45f.).

⁹²⁹ BG Ergänzung BStR 1883, BBl. 1884 I, S. 25 – 26 (S. 26).

⁹³⁰ Bericht des Bundesrathes an die Bundesversammlung, betreffend die eidgenössische Volksabstimmung vom 11. Mai 1884 (vom 9. Juni 1884), BBl. 1884 III, S. 157 – 165 (S. 160 und 163). Die Novelle wurde in den Kantonen Zürich, Neuenburg, Glarus und Appenzell-Ausserrhodon zwar deutlich angenommen, in den Kanto-

Die Annahme des „Stabio-Artikels“ hätte m.E. zu einem Konflikt mit Art. 112 Abs. 3 BV geführt, welcher für die Beurteilung politischer Verbrechen und Vergehen eine vorausgegangene bewaffnete eidgenössische Intervention verlangte⁹³¹. Zudem war eine fallweise Überweisung von Untersuchungen an Bundesstellen wohl nicht das geeignete Mittel zur Sicherstellung der Unabhängigkeit und Unbefangenheit kantonaler Gerichte.

3.2.4. Die Besetzung Luganos durch kantonale Truppen (1877)

Die konservative Tessiner Regierung liess die liberale Hochburg Lugano nach Unruhen in der Nacht auf den 27. August 1877 mit drei Tessiner Kompanien militärisch besetzen, weil sie eine Gefährdung der öffentlichen Sicherheit und Ruhe erkannte. Die Luganeser Behörden gingen in casu allerdings von einer gewöhnlichen Prügelei aus und protestierten gegen die Okkupation. Der Bundesrat erwirkte erst zwei Wochen später den Abzug der Truppen, weil die kommunalen Behörden die Aufrechterhaltung der Ruhe garantierten⁹³².

Es konnte somit offenbleiben, ob der Staatsrat mit dem Aufgebot von drei Kompanien Infanterie gegen das Verbot stehender Truppen nach Art. 13 Abs. 2 BV 1874 (300 Mann) verstossen hatte; jedenfalls lag ein solches Aufgebot m.E. an der Grenze des Zulässigen.

3.2.5. Eine präventive bewaffnete Bundesintervention (1889)

Im Hinblick auf die Grossratswahlen vom 3. März 1889 verschärften die rivalisierenden Parteien die Auseinandersetzungen und versuchten, ihre Anhänger innerhalb und ausserhalb des Kantons zu mobilisieren. Auf Grund von Unregelmässigkeiten vor und während der Durchführung des Wahlgangs⁹³³ befürchtete der Bundesrat erneut gewaltsame Ausschreitungen.

Viele Tessiner, welche im Ausland einer vorübergehenden oder ständigen Arbeit nachgingen, kehrten zur Ausübung ihres Wahlrechts in ihren Heimatkanton zurück. Das Gesetz über die Ausübung der politischen Rechte aus dem Jahre 1880 enthielt keine ausdrückliche Bestimmung über deren Stimm- und Wahlrecht⁹³⁴. Wie mit den wahlfreudigen Rückkehrern umzugehen war⁹³⁵, fachte den intensiven Dauerstreit zwischen Regierung und Opposition erneut stark an⁹³⁶. Zudem wurden zahlreiche Einträge in den Stimmregis-

nen der Innerschweiz, im Wallis und im Tessin aber massiv verworfen. Gesamtschweizerisch wurden 159'068 Stimmen für und 202'773 Stimmen gegen die Ergänzung des Bundesstrafrechts ermittelt.

⁹³¹ GNEHM, Interventionsrecht, S. 68.

⁹³² Zum Ganzen der Bericht des Bundesrathes an die hohe Bundesversammlung über seine Geschäftsführung im Jahre 1877, BBl. 1877 II, S. 463 – 534 (S. 532).

⁹³³ Vgl. dazu den Bericht an den hohen Bundesrath der schweizerischen Eidgenossenschaft über die Beschwerden betreffend die tessinischen Grossratswahlen vom 3. März 1889, abgelegt von dem Bundesdelegierten Prof. A. Schneider aus Zürich (vom 1. Juni 1889), BBl. 1889 III, S. 368 – 583, *nachfolgend* „Bericht Schneider“ (Seitenzahlen jeweils zitiert nach BBl).

⁹³⁴ LUDWIG RUDOLF VON SALIS, Das Stimmrecht der im Auslande wohnenden Tessiner, Rechtsgutachten dem h. Staatsrate des Kantons Tessin, Basel 1894, S. 4.

⁹³⁵ Dabei ging es insbesondere um die Unterscheidung zwischen Aufenthalt und Niederlassung im Sinne der Ausübung der politischen Rechte; vgl. VON SALIS, Rechtsgutachten, S. 5ff.

⁹³⁶ Bericht Schneider, S. 373ff. (insbesondere S. 385 und 387).

Vgl. zu den rechtlichen Hintergründen insbesondere KARL GUSTAV KÖNIG, Memorial für den Staatsrath des Kantons Tessin an die hohe Bundesversammlung, Bern 1889, S. 3ff.

tern beanstandet, welche in früheren Wahlen noch als zulässig erachtet worden waren⁹³⁷. Auch die parteipolitisch motivierte Wahlkreisbildung bot Anlass zur Ergreifung von Rechtsmitteln⁹³⁸. Daher kam es zu zahlreichen Beschwerden⁹³⁹ gegen die Grossratswahlen vom 3. März; viele davon allerdings ohne berechtigten Grund⁹⁴⁰.

Der Tessiner Staatsrat bot zwar eine Kompanie kantonaler Truppen auf, ging aber davon aus, dass er die Kontrolle über das ganz Kantonsgebiet behalten würde. Entsprechend stellte die Tessiner Regierung kein Begehren nach bewaffneter eidgenössischer Intervention⁹⁴¹.

Den Bundesrat hatten von *privater* Seite schlechte Nachrichten über die Lage im Tessin erhalten. Südlich des Gotthards tätige Bundesbeamte äusserten die *Vermutung*, dass eine ernste Bedrohung der öffentlichen Ordnung zumindest möglich wäre⁹⁴². Meldungen, wonach südlich des Gotthards Eisenbahnschienen demontiert würden, erwiesen sich später als *unwahr*; jedoch hatten sich die Bürger zu bewaffnen begonnen⁹⁴³.

3.2.5.1. Eine neue bundesrätliche Auslegung von Art. 16 BV

Der Bundesrat ernannte – diesmal *präventiv* und zum Missfallen des konservativen Tessiner Staatsrats und des konservativ beherrschten Grossen Rates⁹⁴⁴ – Oberst Borel, alt Bundesrat und Weltpostdirektor, zum eidgenössischen Kommissär für diese Angelegenheit⁹⁴⁵.

Eugène Borel hatte bereits im Auftrag des Bundesrates als *Generalanwalt ad hoc* im Tessin gewelt, um die zahlreichen Stimmrechtsreurse gegen die Tessiner Grossratswahlen zu „instruieren“⁹⁴⁶; als neuen Generalanwalt ernannte der Bundesrat den Bündner Nationalrat Bezzola⁹⁴⁷.

Borel selber hatte es zwar nicht für notwendig gehalten, zum Kommissär erhoben zu werden; nachdem er es aber geworden war, stellte er Antrag auf Entsendung von Truppen⁹⁴⁸. Zu seiner Unterstützung schickte der Bundesrat das Zürcher Bataillon 68 in den Kanton Tessin. Die bewaffnete Intervention verlief vorerst erfolgversprechend; gewaltsame Auseinandersetzungen hielten sich in Grenzen⁹⁴⁹.

⁹³⁷ Bericht Schneider, S. 486f.

⁹³⁸ Bericht Schneider, S. 488ff.

⁹³⁹ Der eidgenössische Delegierte befasste sich alleine zur Frage der Stimmberechtigung mit 726 Fällen; Bericht Schneider, Beilage A, BBl. 1889 III, S. 508 – 525.

⁹⁴⁰ Bericht Schneider, S. 381ff. (insbesondere S. 485ff).

⁹⁴¹ VOGT, Tessinerfrage, S. 42.

⁹⁴² GNEHM, Interventionsrecht, S. 124.

⁹⁴³ GNEHM, Interventionsrecht, S. 125.

⁹⁴⁴ VOGT, Tessinerfrage, S. 42.

⁹⁴⁵ Aus den Verhandlungen des Schweiz. Bundesrates (vom 4. März 1889), BBl. 1889 I, S. 443f.

⁹⁴⁶ Die (Bundes-) Kompetenz dazu blieb allerdings nicht unumstritten; vgl. KARL GUSTAV KÖNIG, Memorial für den Staatsrath des Kantons Tessin an das hohe Bundesgericht betreffend Kompetenzkonflikt, Lugano 1889, S. 2 – 13. Das Bundesgericht trat in BGE 16, 269 auf keine der im Zusammenhang mit den Geschehnissen im Tessin erhobenen Beschwerden ein.

⁹⁴⁷ Bericht Schneider, S. 492 sowie VOGT, Tessinerfrage, S. 10f.

⁹⁴⁸ VOGT, Tessinerfrage, S. 39.

⁹⁴⁹ Zum Ganzen etwa HIS, Geschichte Bd. III, S. 166f.

Es folgten aber Auseinandersetzungen zwischen dem eidgenössischen Kommissär und den Tessiner Behörden. Der Streit entzündete sich an der Frage, wem die Kompetenz zustehe, den des Mordes am führenden konservativen Grossratsmitglied Soldati verdächtigen und darum inhaftierten Antonio Belloni frei zu lassen. Staatsrat und Staatsanwaltschaft des Kantons bestritten die Befugnis des eidgenössischen Kommissärs, sich in eine kantonale Strafuntersuchung einzumischen. Borel seinerseits berief sich auf den Standpunkt, dass die Verhaftung Bellonis zum Zeitpunkt einer eidgenössischen Intervention nur von eidgenössischen Behörden (also ihm) hätte angeordnet werden dürfen. Wegen Unzulässigkeit der Festnahme sei Belloni sofort freizusetzen. Der Staatsrat fügte sich zwar nach der Androhung von Gewalt. Der zuständige Statthalter weigerte sich jedoch standhaft, Belloni ohne ausdrückliche Zustimmung der kantonalen Staatsanwaltschaft frei zu lassen. Der Verdächtige wurde schliesslich auf Befehl Borels gewaltsam aus dem Luganeser Gefängnis befreit⁹⁵⁰, indem die Interventionstruppen das Tor sprengten und die Anstalt stürmten⁹⁵¹.

GUSTAV VOGT ging im Lichte von Art. 102 Ziff. 3 BV 1874 davon aus, dass die kantonale Strafjustiz bezüglich politischer Verbrechen jedenfalls nicht durch eine *verfassungswidrige* bewaffnete Eidgenössische Intervention hatte ausgehebelt werden können⁹⁵².

Die Vorfälle zeigten eindrücklich, dass wenigstens im Fall einer gegen den Willen einer Kantonsregierung durchgeführten Bundesintervention der Auftrag des Kommissärs genügend klar und bestimmt sein musste, damit der Umfang seiner Befugnisse nicht während der Intervention zum Streitpunkt werden konnte. Damit wurde die Intervention unnötig erschwert. Zudem scheint die Kommunikation zwischen Bundesrat und Tessiner Staatsrat mangelhaft gewesen zu sein.

Die Einrichtung einer direkten Drahtverbindung zwischen Bundesrat und Kommissär einerseits, Bundesrat und Staatsrat andererseits wäre ohne weiteres möglich gewesen.

3.2.5.2. Verfassungsrechtliche Grenzen

Mit der Intervention von 1889 legte der Bundesrat den Art. 16 BV extensiv aus⁹⁵³. Der Verzicht auf einen Hilferuf in Fällen, in welchen die öffentliche Ordnung in einem Kanton (also nicht der Eidgenossenschaft) bloss gefährdet (also nicht gestört) war sowie das präventive Entsenden eines Kommissärs *mit Truppen*, also die *präventive bewaffnete Intervention*, blieben nicht ohne Einfluss auf die Rechtslehre. Manche Autoren folgten dieser neuen Auslegung durch die Landesregierung⁹⁵⁴, welche von der *Sache* her *möglicherweise* gerechtfertigt war.

Aussagekräftig sind jedenfalls die Worte des Bundesdelegierten Schneider in seinem Bericht. Er meinte zur Untersuchung der Stimmrechtsverhältnisse im Kanton Tessin nicht nur, dass die Intervention rechtmässig gewesen sei, sondern auch, „(...) dass das Resultat sie

⁹⁵⁰ Zum Ganzen VOGT, Tessinerfrage, S. 11 – 12 sowie S. 14ff.

⁹⁵¹ Botschaft des Bundesrathes an die Bundesversammlung betreffend die bewaffnete eidgenössische Intervention im Kanton Tessin (vom 25. März 1889), BBl. 1889 I, S. 901 – 1092 (S. 1001f. Rapport des Regimentskommandanten, Oberst Locher).

⁹⁵² VOGT, Tessinerfrage, S. 38.

⁹⁵³ Zum Standpunkt des Bundesrates siehe auch VOGT, Tessinerfrage, S. 38.

⁹⁵⁴ Siehe oben, S. 35ff.

vollständig rechtfertigt(e). Und zwar ist nach meiner Ansicht dadurch die Unhaltbarkeit der (...) Stimmrechtsverhältnisse klarer als je hervorgetreten.“⁹⁵⁵ Eine Rechtfertigung vom Resultat her kann nachträglich nur politisch überzeugen – nicht aber juristisch. Schlussendlich vermochte die Intervention die innenpolitischen Probleme im Kanton nicht nachhaltig zu lösen⁹⁵⁶.

Nach der hier vertretenen Ansicht waren sowohl das Vorgehen des Bundesrates (Entscheid zur *präventiven* bewaffneten Intervention) als auch jenes des Kommissärs (gewalttätiges Vorgehen gegen die kantonalen Behörden) verfassungswidrig. Die Kritik der Professoren König⁹⁵⁷ und Vogt⁹⁵⁸ (Universitäten Bern und Zürich) am Vorgehen des Bundes traf jedenfalls einen wahren Kern.

Bei einer Gefährdung der inneren Sicherheit der Eidgenossenschaft (oder weiter Teile davon) war der Bund ohne weitere Voraussetzungen zu einem Eingreifen nach Art. 16 Abs. 2 BV berechtigt, – ja sogar verpflichtet. In Fällen einer bloss *möglichen* lokal *beschränkten* Gefährdung der inneren Sicherheit war der Erfolg der kantonalen Massnahmen abzuwarten; die kantonale Polizeihochheit genoss insofern den Vorrang.

Allerdings wären präventive Vorbereitungsmassnahmen für eine bewaffnete Intervention genau so zulässig gewesen wie die Entsendung eines Kommissärs als Beobachter der Situation. Der präventive Einsatz von Truppen für sich alleine genommen versties bereits gegen die Bundestreue und die bundesstaatliche Kompetenzordnung (Verbandskompetenzen). Das Vorgehen Borels scheint überdies alles andere als verhältnismässig gewesen zu sein⁹⁵⁹. Seine Aktion gegen die renitenten Kantonsbehörden fiel allenfalls unter den Titel einer Bundes*exekution*.

3.2.5.3. Überraschender Prozessverlauf vor den Bundesassisen

Der Prozess vor den Bundesassisen nahm einen kuriosen Verlauf: Auf die Mehrzahl der Anklagepunkte trat das Gericht mangels Kompetenz gar nicht erst ein⁹⁶⁰, in einem Punkt war der Generalanwalt *ad hoc* nicht in der Lage, seine Untersuchungen zum Abschluss zu bringen und bezüglich eines letzten Punktes wurden die Verhandlungen eingestellt, weil die Bundesversammlung bereits vor Abschluss des Verfahrens (sic!) eine Amnestie erlassen hatte⁹⁶¹.

Noch schwerer als der Prozessausgang im Anschluss an die politisch motivierte Bundes-

⁹⁵⁵ Bericht Schneider, S. 497f.

⁹⁵⁶ Siehe sogleich, S. 143ff.

⁹⁵⁷ KÖNIG, Memorial an die Bundesversammlung, *passim*.

⁹⁵⁸ VOGT, Tessinerfrage.

⁹⁵⁹ Wenn denn schon das Tor zu einem kantonalen Gefängnis hatte gesprengt und ein Inhaftierter gewaltsam befreit werden müssen, so entsprach dies wohl eher einer *Bundesexekution* (renitente kantonale Behörde) als einer Intervention (Aufruhr).

⁹⁶⁰ Bericht des schweizerischen Bundesgerichts an die Bundesversammlung über seine Geschäftsführung im Jahre 1891, BBl. 1892 II, S. 892 – 913 (S. 897 – 901).

Die misshandelten Personen seien keine Bundesbeamten gewesen; die Verwundung von drei Personen wäre in casu nicht nach Bundesstrafrecht zu ahnden; die Untersuchungen betreffend Wahlmanipulationen wurden eingestellt; eine erfolglose Anstiftung zur Falschaussage sei nach Bundesstrafrecht nicht strafbar.

⁹⁶¹ Bericht des schweizerischen Bundesgerichts an die Bundesversammlung über seine Geschäftsführung im Jahre 1891, BBl. 1892 II, S. 892 – 913 (S. 901f.).

intervention wog der Umstand, dass eine Lösung des Parteienstreits noch immer nicht gefunden war. Die Konservativen blieben an der Macht und verteidigten diese mit allen Mitteln, die Liberalen wollten mit allen Mitteln ihre einst dominante Stellung zurückerlangen.

3.2.6. Radikale Revolution (1890)

Nach einer Periode relativer Ruhe setzten die Liberalen im Jahre 1890 alles auf eine Karte und griffen zur Ablösung der konservativen Regierung zum äussersten Mittel, dem gewaltsamen Staatsstreich. Das Tessin stand kurz vor einem Bürgerkrieg. Erst die erfolgreiche Intervention des eidgenössischen Kommissärs legte den Grundstein für eine dauerhafte Beruhigung der politischen Lage im Tessin.

3.2.6.1. Sturm auf das Regierungsgebäude

Weil der Bundesrat einen Rekurs gegen die Grossratswahlen nicht zügig behandelte, bliesen die Radikalen am 11. September 1890 zur Revolution⁹⁶². Sie begründeten ihren Aufstand mit einer Verfassungsverletzung durch den Staatsrat⁹⁶³. Die lokalen Behörden in Bellinzona verloren rasch ihre Handlungsfähigkeit; zwei Stunden nach Ausbruch der Unruhen waren die Polizeikräfte entwaffnet⁹⁶⁴. Im ganzen Kanton führten die Revolutionäre Verhaftungen durch, setzten eine neue provisorische Regierung ein und versuchten, die (damals schwergewichtig telegrafische) Kommunikation zu unterbinden⁹⁶⁵. Bei der Erstürmung des Regierungsgebäudes wurde Staatsrat Rossi „versehentlich“ erschossen, ein anderes Regierungsmitglied gefangen genommen⁹⁶⁶.

Tags darauf begann der Vizepräsident der gewählten Tessiner Regierung, Staatsrat Bonzanigo, den Widerstand gegen die „Putschregierung“ zu organisieren, indem er bewaffnete Trupps aufstellen liess und die (konservativen) Kantone Uri und Luzern um deren sofortige bewaffnete Intervention gestützt auf Art. 16 BV 1874 ersuchte. Während die Urner Regierung pflichtgemäss den Bundesrat um Instruktion ersuchte, signalisierte Luzern seine Bereitschaft einzugreifen, sofern der Bundesrat untätig bleibe⁹⁶⁷.

3.2.6.2. Neuerliche eidgenössische Intervention

In dieser kritischen Phase begann die – diesmal rechtmässige – bewaffnete eidgenössische Intervention, welche der Bundesrat dem Aargauer Nationalrat Arnold Künzli⁹⁶⁸

⁹⁶² Eine anschauliche Schilderung der Ereignisse findet sich bei VON SALIS, Bundesrecht Bd. I, S. 86 – 88.

⁹⁶³ Telegramm der provisorischen Regierung an den Bundesrat vom 12. September 1890, 09.30 Uhr, abgedruckt in: VON SALIS, Bundesrecht Bd. I, S. 91.

⁹⁶⁴ VON SALIS, Bundesrecht Bd. I, S. 87f.

⁹⁶⁵ VON SALIS, Bundesrecht Bd. I, S. 88 – 90.

⁹⁶⁶ Zum Ganzen etwa HIS, Geschichte Bd. III, S. 167; GAGLIARDI, Geschichte der Schweiz Bd. II, S. 1628f. oder VON SALIS, Bundesrecht Bd. I, S. 86 – 98.

⁹⁶⁷ VON SALIS, Bundesrecht Bd. I, S. 90f.

⁹⁶⁸ Zur Person Arnold Künzli siehe den Eintrag im Historischen Lexikon der Schweiz, <http://www.hls-dhss.ch/index.php> (zuletzt besucht am 1. Mai 2009). Künzli war sowohl mit der Situation im Tessin, welches er in jungen Jahren als Kaufmann bereist hatte, als auch mit der Schweizer Politik, welche er als Aargauer Regierungs- und als langjähriger Nationalrat (Demokraten, später FDP) kannte, bestens vertraut. Zur Zeit der Intervention bekleidete Künzli den Rang eines Obersten der Schweizer Armee, später kommandierte er das Feldarmeekorps 4.

anvertraute. Gestützt auf zwei Bataillone übernahm der Kommissär, ganz den Instruktionen des Bundesrates folgend⁹⁶⁹, die Regierungsgewalt über den Kanton Tessin⁹⁷⁰.

„Die in Bern im Dienst befindlichen (...) Bataillone 38 und 39 werden morgen nach dem Tessin abgehen, wie auch Herr Kommissär Künzli.

Die Letzterem ertheilte Instruktion lautet:

1) Da die Regierung des Kantons Tessin durch Gewalt beseitigt, so erhält der Kommissär den Auftrag, für einstweilen die Regierungsgewalt zu übernehmen, über die Situation zu berichten, die öffentliche Ordnung aufrecht zu erhalten und weitere Weisungen des Bundesrathes zu gewärtigen.

2) Der Kommissär erhält die Verfügung über die Bataillone 39 und 38.“⁹⁷¹

Mit Rücksicht auf die weiteren Entwicklungen wurde der Auftrag des Kommissärs einen Tag später ergänzt:

„Sie wollen die in Verhaft gesetzten Regierungsmitglieder, übrigen Beamten und Privaten (auch alt Ständerath Reali sei verhaftet) sofort auf freien Fuss setzen; die provisorische Regierung auflösen und alle von ihr getroffenen Anordnungen, insbesondere diejenigen betreffend Abstimmung über das Initiativbegehren um Verfassungsrevision, Neuwahlen in den Grossen Rath, Absetzung und Neueinsetzung von Beamten rückgängig machen, bezw. deren Vollziehung hindern; die von der gleichen Regierung aufgebotenen Truppen auflösen, sowie andere bewaffnete Schaaren entwaffnen, und, so lange sich die gesprengte Regierung nicht wieder konstituiert hat, die Leitung der Staatsgeschäfte an die Hand nehmen. Sobald wir Bericht von Ihnen haben, werden wir Weiteres beschliessen. (...) Theilen Sie beförderlich mit, ob Sie neue Truppenangebote, und in welchem Umfange, verlangen.“⁹⁷²

Während Künzli vor Ort mit den zerstrittenen Parteien verhandelte, kommunizierte (telegraphierte) auch der Bundesrat mit dem Tessin. Betreffend Wiedereinsetzung des gestürzten Staatsrats kam es zu Meinungsverschiedenheiten zwischen dem Bundesrat und dem Kommissär. In Bern präziserte man daher dessen Auftrag und drängte auf eine schnelle Ausführung.

„In Bestätigung unserer gestrigen Instruktionen beauftragen wir Sie:

1. die verhafteten Personen unverzüglich in Freiheit zu setzen und die für deren Sicherheit erforderlichen Massnahmen zu treffen;

2. die provisorische Regierung unverzüglich aufzulösen und deren bisherige Regierungsakte null und nichtig zu erklären;

3. uns zu berichten, in welchem Momente die gesprengte Regierung im Stande und gewillt sei, ihre Funktionen wieder auszuüben.“⁹⁷³

Künzli hielt die im Telegramm erwähnte Wiedereinsetzung der gestürzten Regierung für undurchführbar und lehnte jede Verantwortung dafür ab. Der Kommissär erbat daher seine sofortige Entlassung⁹⁷⁴. Der Bundesrat wiederum fühlte sich von Künzli missver-

⁹⁶⁹ Aus den Verhandlungen des schweiz. Bundesrathes (vom 11. und 12. September 1890), BBl. 1890 IV, S. 45 – 50 (S. 49f.); dazu auch VON SALLIS, Bundesrecht Bd. I, S. 92.

⁹⁷⁰ Die Hauptaufgabe der Truppen lag darin, neutralistische Räume im Kanton zu überwachen und die Parteien voneinander zu trennen; vgl. MARTIN, Kriegsgeschichte, S. 128.

⁹⁷¹ Aus den Verhandlungen des schweiz. Bundesrathes (vom 11. September 1890), BBl. 1890 IV, S. 49.

⁹⁷² Aus den Verhandlungen des schweiz. Bundesrathes (vom 12. September 1890), BBl. 1890 IV, S. 49f.

⁹⁷³ Botschaft des Bundesrathes an die Bundesversammlung, betreffend die bewaffnete eidgenössische Intervention im Tessin und die politische Lage dieses Kantons (vom 22. September 1890), BBl. 1890 IV, S. 153 – 210 (S. 167).

⁹⁷⁴ GNEHM, Interventionsrecht, S. 143.

standen, lehnte dessen Abberufung ab und gewährte ihm schliesslich eine grössere Handlungsfreiheit⁹⁷⁵.

Auch eine übermässige Beschneidung der verfassungsmässigen Rechte der Tessiner Bevölkerung erachtete der Kommissär als heikel. Künzli legte grossen Wert auf ein verhältnismässiges Verhalten während der Intervention:

*„(...) so glaube ich, es sei nicht meine Aufgabe, konstitutionelle Freiheiten zu unterdrücken, solange dadurch die öffentliche Sicherheit nicht gefährdet erscheint. Deshalb habe ich auch den konservativen Volksversammlungen in Locarno, obschon dort nichts weniger als sanfte Reden gehalten wurden, freien Lauf gelassen. (...) Bewaffnete Versammlungen und Schützenfeste werde ich Ihrem Befehle gemäss nicht dulden und jede Störung der Ordnung streng unterdrücken.“*⁹⁷⁶

Der Bundesrat entsandte (gestützt auf die Art. 3, 4, 6, 19 und 21 des BG über die Bundesstrafrechtspflege) zudem am 16. September Bundesanwalt Scherb und den (wiederum) speziell dafür ernannten Untersuchungsrichter Schneider in den Kanton Tessin, um betreffend der neuesten Vorgänge eine Strafuntersuchung nach Art. 52 BStR⁹⁷⁷ durchzuführen⁹⁷⁸.

Nach allgemeiner Beruhigung der Lage wurde innert kurzer Zeit eine kantonale Volksabstimmung über eine Totalrevision der Tessiner Verfassung abgehalten. Angesichts der knappen Zustimmung (11'899 zu 11'810 Stimmabgaben) und wegen Gerüchten, dass die konservative Regierung wieder an die Macht gelangen würde⁹⁷⁹, lud der Bundesrat den Kommissär ein, *„die Abhaltung öffentlicher Versammlungen (...) zu verbieten“*⁹⁸⁰.

Trotz der „Einladung“ hielt Künzli an seinen eigenen Verhältnismässigkeitsmassstäben fest und konzentrierte sich darauf, primär Schiessveranstaltungen zu verhindern. Den anderen Kundgebungsformen gestand er den Charakter von Ventilen zu und übte sich in Zurückhaltung⁹⁸¹.

Am 27. Oktober kam es im Anschluss an die neuerlichen Wahlen zu Kundgebungen. Soldaten, welche ein Verbot zum Abfeuern von Feuerwerk durchsetzen sollten, wurden von „feiernden“ Manifestanten angegriffen. Vier Armeeeingehörige erlitten Verletzungen. Weil nur eine Kompanie zur Auflösung dieser Versammlung vorhanden gewesen wäre, musste mit einem Blutvergiessen gerechnet werden. Daher entschloss sich der zuständige Regimentskommandant zum Rückzug. Die Menschenmenge wurde sich selber überlassen – zu weiteren Körperverletzungen kam es nicht⁹⁸².

⁹⁷⁵ Botschaft des Bundesrates, S. 168f.

⁹⁷⁶ Zweiter Bericht Kommissar Künzlis an den Bundesrat (vom 17. September 1890), abgedruckt bei: VON SALIS, Bundesrecht Bd. I, S. 108f.

⁹⁷⁷ Politische Verbrechen und Vergehen, als Ursache oder Folge von Unruhen, durch welche eine bewaffnete Bundesintervention veranlasst wird.

⁹⁷⁸ Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung, betreffend die bewaffnete eidgenössische Intervention im Tessin und die politische Lage dieses Kantons (vom 22. September 1890), BBl. 1890 IV, S. 153 – 210 (S. 175f.); VON SALIS, Bundesrecht Bd. I, S. 99.

⁹⁷⁹ VON SALIS, Bundesrecht Bd. I, S. 123f.

⁹⁸⁰ Telegramm des Bundesrates an den Kommissär (vom 5. Oktober 1890), abgedruckt in: VON SALIS, Bundesrecht Bd. I, S. 125.

⁹⁸¹ VON SALIS, Bundesrecht Bd. I, S. 127.

⁹⁸² Dazu die Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Tessiner Angelegenheiten (vom 3. Dezember 1890), BBl. 1890 V, S. 309 – 424 (S. 318f.) sowie VON SALIS, Bundesrecht Bd. I, S. 128.

3.2.6.3. Endgültige Lösung der Tessinerfrage

Währenddem der Bundesrat weiterhin versuchte, den Streit zwischen Liberalen und Konservativen zu schlichten, setzte Künzli sukzessive Teile des gestürzten Staatsrats wieder ein⁹⁸³. Die Suche nach einer Verständigung mündete schliesslich in eine Revision der Kantonsverfassung. Darin wurde insbesondere der Vorschlag des Kommissärs umgesetzt, die Mitglieder des Tessiner Staatsrats nach dem Proporz- anstatt nach dem Majorzprinzip zu wählen⁹⁸⁴.

Das für die Schweizer Kantone unübliche System hat bis heute Bestand⁹⁸⁵ und gewährleistet die ausgeglichene Vertretung der politischen Parteien in der Regierung.

Den jeweiligen Minderheiten in den Kommissionen von National- und Ständerat missfiel das Vorgehen des Bundesrates im Tessin zutiefst. Die Einflussnahme der Bundesexekutive auf die inneren Verhältnisse in diesem Kanton wäre zu weit gegangen⁹⁸⁶. Insbesondere die erstmalige Übernahme der vollen Regierungsgewalt über einen Kanton trug dem Bundesrat harsche Kritik ein. Es wurde betont, dass ein derart einschneidendes Vorgehen unverhältnismässig gewesen wäre⁹⁸⁷.

Trotzdem genehmigte die Mehrheit der Bundesversammlung das Vorgehen des Bundesrats⁹⁸⁸.

Die Mehrheit der ständerätlichen Kommission konterte damit, die gewählte Regierung sei zwar überhaupt nie abgesetzt gewesen, der Kommissär hätte aber die Regierungsgewalt an der Stelle der „*nicht vorhandenen Kantonsregierung*“ übernommen. Weil daher der Bundesrat zur Wiederherstellung des öffentlichen Friedens verpflichtet gewesen sei, habe sich von Anfang an nur die Frage der Dauer einer zulässigen Ausübung der Regierungsgewalt durch einen Repräsentanten des Bundesrates stellen können. Dieser Entscheid liege aber allein beim Bundesrat – schliesslich müsse sich dieser sowohl der Ruhe als auch der Funktionsfähigkeit der Tessiner Regierung versichern können⁹⁸⁹.

Eine vom Bundesrat unterstützte neuerliche Amnestie für die Teilnehmer am Auf-

⁹⁸³ Zum Ganzen etwa HIS, Geschichte Bd. III, S. 167; oder GAGLIARDI, Geschichte der Schweiz Bd. II, S. 1629.

⁹⁸⁴ Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung betreffend die eidg. Volksabstimmung vom 26. Oktober 1890 (vom 21. November 1890), BBl. 1890 IV, S. 1120 – 1137 (S. 1135).

⁹⁸⁵ Art. 66 KV/TI (SR 131.229).

⁹⁸⁶ Die Minderheit der nationalrätlichen Kommission berief sich darauf, dass die gestürzte Tessiner Regierung die rechtmässige geblieben sei. Weil der Bund sich zur Garantie der Kantonsverfassung verpflichtet hatte, träfe ihn in diesem Fall die Pflicht, die Regierung so schnell wie möglich wieder einzusetzen. Dazu der Bericht der nationalrätlichen Kommissionsminderheit, betreffend die bewaffnete eidgenössische Intervention im Tessin und die politische Lage dieses Kantons (vom 30. September 1890), BBl. 1890 IV, S. 573 – 586 (S. 579).

⁹⁸⁷ Die ständerätliche Kommissionsminderheit sah durch die „*absolute Suspension der kantonalen Gewalten*“ einen unzulässigen staatsrechtlichen Präzedenzfall; ein Zusammenwirken von Kommissär und kantonaler Regierung wäre „*viel korrekter*“ gewesen. So der Bericht der ständerätlichen Kommissionsminderheit, betreffend die bewaffnete eidgenössische Intervention im Tessin und die politische Lage dieses Kantons (vom 8. Oktober 1890), BBl. 1890 IV S. 659 – 672 (S. 669).

⁹⁸⁸ Bundesbeschluss betreffend die bewaffnete Intervention des Bundes im Tessin und die politische Lage dieses Kantons (vom 9. Oktober 1890), BBl. 1890 IV, S. 624f.

⁹⁸⁹ Bericht der ständerätlichen Kommissionsmehrheit, betreffend die bewaffnete eidgenössische Intervention im Tessin und die politische Lage dieses Kantons (vom 7. Oktober 1890), BBl. 1890 IV, S. 659 – 672 (S. 590 – 593).

stand⁹⁹⁰ scheiterte an der Uneinigkeit der Bundesversammlung⁹⁹¹. Der Strafprozess vor den Bundesassisen endete jedoch mit Freisprüchen⁹⁹² für die Revolutionäre, worauf sich die Lage im Tessin wieder beruhigte⁹⁹³. Schliesslich konnte der Bundesrat seinen Kommissär im April 1891 zurückrufen⁹⁹⁴. Die Bundesversammlung genehmigte auch die weiteren Massnahmen der Landesregierung nachträglich⁹⁹⁵.

3.3. Fehlende Verhaltensvorschriften für Truppeneinsätze im Innern

Die Dienstreglemente der Armee von 1847, 1866 und 1882 enthielten noch keine Grundsätze für das Verhalten von Armeeangehörigen bei Einsätzen zur Wiederherstellung von Ruhe und Ordnung im Innern⁹⁹⁶. Die verschiedenen bewaffneten Bundesinterventionen liessen vor allem bei den beteiligten Truppenkommandanten⁹⁹⁷ die Erkenntnis reifen, dass dieser Mangel zu beheben sei⁹⁹⁸.

So wurde nach den Ereignissen im Tessin (Vorkommnisse in Lugano am 27. Oktober 1890) in einer Fachzeitschrift die Notwendigkeit geäussert, die militärischen Oberbehörden hinsichtlich der Wahrnehmung polizeilicher Aufgaben durch die Truppe dringend auf die Gesetzeslücke aufmerksam zu machen:

*„Alles was er (gemeint ist ein Offizier, welcher die Verantwortung für eine Aktion im Rahmen eines Ordnungsdienstesatzes trägt; der Autor) tut oder unterlässt, fällt ganz auf seine Verantwortung. Keinen seiner Entschlüsse, keine seiner Handlungen kann er decken durch die Berufung auf bestehende Vorschriften. «Handle nach Umständen» ist die einzige Instruktion, die man ihm mit auf den Weg gibt.“*⁹⁹⁹ Weiter äussert sich der Artikel eindrücklich zu den möglichen Dilemmas,

⁹⁹⁰ Botschaft des Bundesrathes an die Bundesversammlung über die infolge der Vorgänge im Kanton Tessin vom Februar und März 1889 und September 1890 an die eidgenössischen Assisen überwiesenen Prozesse (vom 15. Juni 1891), BBl. 1891 III, S. 586 – 1051 (S. 593).

⁹⁹¹ Bericht des schweizerischen Bundesgerichts an die Bundesversammlung über seine Geschäftsführung im Jahre 1891, BBl. 1892 II, S. 892 – 913 (S. 902); dazu auch GNEHM, Interventionsrecht, S. 155.

⁹⁹² Bericht des schweizerischen Bundesgerichts an die Bundesversammlung über seine Geschäftsführung im Jahre 1891, BBl. 1892 II, S. 892 – 913 (S. 903); der Entscheid BGE 17 I 390 (S. 393 – Respini und Genossen), schloss an diesen Freispruch an (Kassationsgesuch von Zivilparteien abgewiesen).

⁹⁹³ Zum Ganzen etwa HIS, Geschichte Bd. III, S. 167f.

⁹⁹⁴ Botschaft des Bundesrathes an die Bundesversammlung über die Tessiner Angelegenheiten (vom 20. Juni 1891), BBl. 1891 III, S. 627 – 648 (S. 646).

⁹⁹⁵ Bundesbeschluss betreffend die bewaffnete Intervention des Bundes im Tessin und die politische Lage dieses Kantons (vom 9. Oktober 1890), BBl. 1890 IV, S. 624f. und Bundesbeschluss betreffend die Tessiner Angelegenheiten (vom 18. Dezember 1891), BBl. 1892 I, S. 91.

⁹⁹⁶ Vgl. dazu ZELLER, Ruhe und Ordnung, S. 22 (m.w.H.).

⁹⁹⁷ Dass sich gerade erfahrene Offiziere über die Missstände beklagten, konnte mit der Regelung im Mil StGB 1851 (Art. 18 und 30) zusammenhängen, wonach die Vorgesetzten für die unerlaubten Handlungen ihrer Untergebenen die Verantwortung tragen.

Die Unverantwortlichkeit von militärischen Untergebenen ging auf Konventionen aus dem 16. Jahrhundert zurück; so die kritische Anmerkung zur schleppenden Rechtsentwicklung in der Eidgenossenschaft bei FRITZ VON CALKER, Die strafrechtliche Verantwortlichkeit für auf Befehl begangene Handlungen, München/Leipzig 1891, S. 87.

⁹⁹⁸ KÄGI, Waffengebrauch, S. 18; ZELLER, Ruhe und Ordnung, S. 22 – 27.

⁹⁹⁹ F.C. BLUNTSCHLI/H. HUNGERBÜHLER, Die Vorgänge in Lugano vom 27. Oktober, in: Schweizer Monatschrift für Offiziere aller Waffen 1890, S. 368.

welche gerade im Ordnungsdienst sehr rasch entstehen können¹⁰⁰⁰.

Ein weiterer Artikel wies wenig später darauf hin, dass der Waffeneinsatz der Truppe im Ordnungsdienst einer eigentlichen reglementarischen Regelung entbehre und grundsätzlich auf die allgemeinen Notwehr- und Notwehrhilfsartikel im Militärstrafgesetzbuch abzustellen sei¹⁰⁰¹. KÄGI machte in einer späteren Schrift (1913) darauf aufmerksam, dass es beim Bedürfnis nach einer Regelung des Waffengebrauches in seinen Grundzügen nicht nur um ein *Recht* dazu gehe, sondern dass auch die Umstände einer *Pflicht* zum Waffengebrauch dazu reglementiert werden sollten¹⁰⁰².

Das EMD setzte eine Kommission ein, welcher auch Arnold Künzli (als Kommissionspräsident), Fritz Bühlmann und Carl von Elgger angehörten. Diese erarbeitete immerhin den Entwurf für ein „*Reglement über den Besatzungs- und Wachtdienst und das Verhalten bei Unruhen und Aufruhr*“¹⁰⁰³.

Die Frage der Normstufe wurde bereits damals diskutiert. So befürwortete eine deutsche Lehre die Regelung des „administrativen Waffengebrauchs“ (worunter insbesondere der Waffengebrauch bei Einsätzen zu Gunsten der inneren Sicherheit fiel¹⁰⁰⁴) in einem (formellen) Gesetz¹⁰⁰⁵. Für die Schweiz wurde vertreten, dass dies nur für die „*wichtigsten Gruppen von Fällen, die zum Waffengebrauch berechtigen*“ gelten sollte; – durch Ergänzung des Mil StGB¹⁰⁰⁶. Immerhin müsse eine Regelung im Dienstreglement hinsichtlich Armeeeinsätzen im Innern besonders detailliert erfolgen¹⁰⁰⁷.

Je stärker die Erinnerung an die Ereignisse in Lugano in den Hintergrund rückte, desto geringer wurde offenbar das Bedürfnis, die erkannten Missstände tatsächlich zu beheben. Die mahnenden Worte einzelner Autoren – es ging immerhin um den Umgang mit den höchsten Rechtsgütern¹⁰⁰⁸ – verhallten letztlich an den Türen von EMD und EJPD. Eigentliche Verhaltensregeln für die Truppe bei Einsätzen im Innern fehlten damit weiterhin¹⁰⁰⁹. Es blieb dabei, die Truppe für den Kriegseinsatz auszubilden und bei Einsätzen im Innern fallweise „das Richtige“ zu tun.

¹⁰⁰⁰ Dazu auch CARL VON ELGGER, Ein Beitrag zum Waffengebrauch der Truppen, in: Allgemeine Schweizerische Militär-Zeitung, Nr. 14 vom 4. April 1891, S. 109 – 112 (S. 109f.).

¹⁰⁰¹ So der Platzkommandant von Lugano im Jahre 1890: FRITZ BÜHLMANN, Das Recht zum Waffengebrauch in der schweizerischen Armee, in: Schweizer Monatsschrift für Offiziere aller Waffen 1891, S. 37 – 52 (insbesondere S. 43 – 49).

¹⁰⁰² KÄGI, Waffengebrauch, S. 22f. (m.H. auf eine spezielle Notwehrpflicht, welche der Auftrag des Soldaten mit sich bringen könne).

¹⁰⁰³ ZELLER, Ruhe und Ordnung, S. 25 – 27 (m.w.H.).

¹⁰⁰⁴ Zum Begriff des „*administrativen Waffengebrauchs*“ als Ausdruck verwaltungsrechtlichen Handelns siehe KÄGI, Waffengebrauch, S. 70f.

¹⁰⁰⁵ KÄGI, Waffengebrauch, S. 24 (m.w.H.).

¹⁰⁰⁶ So KÄGI, Waffengebrauch, S. 24f., mit den Argumenten, dass die Art und Weise der Sicherung von Ruhe und Ordnung – soweit die Armee dafür zuständig ist – dieser selber überlassen werden solle und dass eine Regelung dort erfolgen müsse, wo sie gesucht werde, nämlich im Dienstreglement der Truppe. Damit werden jedoch die demokratische Legitimation einer Normierung als mögliches Kriterium sowie die Frage der richtigen Normstufe umgangen.

¹⁰⁰⁷ KÄGI, Waffengebrauch, S. 26f.

¹⁰⁰⁸ In diesem Sinne auch KÄGI, Waffengebrauch, S. 22.

¹⁰⁰⁹ Vgl. auch KÄGI, Waffengebrauch, S. 19.

3.4. Die Bundesanwaltschaft als Antwort auf neue Herausforderungen

Gegen Ende des 19. Jahrhunderts manifestierten sich auch in der Organisation der Justizpflege Unzulänglichkeiten. Offene Fragen im Umgang mit dem Phänomen des internationalen Anarchismus hatten den Bundesrat zu einer neuen Lagebeurteilung veranlasst. Internationaler Druck beschleunigte die Erkenntnis, den Entscheid zur Abschaffung eines ständigen Bundesanwalts¹⁰¹⁰ zu revidieren.

3.4.1. Der Anarchismus

3.4.1.1. Allgemeines

Mit den teilweise katastrophalen sozialen Folgen fortschreitender Industrialisierung, Landflucht und Modernisierung gewann die Suche nach Alternativen zu den herrschenden sozialen und politischen Verhältnissen an Attraktivität¹⁰¹¹. Neben anderen Antworten auf die „soziale Frage“ stach die *Theorie* des Anarchismus besonders hervor: Demnach wurde die Herrschaft von Menschen über Menschen – und damit letztlich der Staat als solcher – grundsätzlich abgelehnt¹⁰¹². Der Glaube an Recht und Gerechtigkeit wurde als blosses Hirngespinnst verspottet¹⁰¹³. Weil die Beschränkungen der Menschen allein in (gesellschaftlich bedingten) fehlerhaften Vorstellungen und falschen Begriffen begründet seien, wollte die anarchistische Theorie die Menschheit von deren Irrtum überzeugen, die Unmenschlichkeit des Staats entlarven¹⁰¹⁴.

Besonders in den 1860er bis 1880er Jahren entwickelten sich die anarchistischen Theorien weiter und fanden Beachtung¹⁰¹⁵.

Zu den prägenden Figuren des Anarchismus gehörten etwa William Godwin¹⁰¹⁶, Pierre

¹⁰¹⁰ Dazu vorne, S. 82f.

¹⁰¹¹ CESARE LOMBROSO, *Die Anarchisten. Eine kriminalpsychologische und sociologische Studie*, Hamburg 1895, S. 2ff.; KARL RÖMER, in: Carola Stern/Thilo Vogelsang/Erhard Klöss/Albert Graff (Hrsg.), *Lexikon zur Geschichte und Politik im 20. Jahrhundert*, Erster Band (A-K), Köln 1971, S. 26f.

¹⁰¹² RUDOLF STAMMLER, *Die Theorie des Anarchismus*, Berlin 1894, S. 2 – 4 (allgemein) sowie S. 27 – 32 (zu den verschiedenen anarchistischen Strömungen); HERMANN SEUFFERT, *Anarchismus und Strafrecht*, Berlin 1899, S. 10ff.; ERNST VIKTOR ZENKER, *Der Anarchismus*, Jena 1895, S. 3 und 74ff. (Theorie Stirners), S. 119 und 126 (Theorie Kropotkins). Vgl. auch etwa die bei LOMBROSO, *Die Anarchisten*, S. 18 zitierten Ziele sowie den Bericht des eidgenössischen General-Anwalts über die anarchistischen Umtriebe in der Schweiz, BBl. 1885 I-II, S. 537 – 721 (S. 543 – 554, mit vielen Zitaten), *nachfolgend* „*Anarchistenbericht*“ (Seitenzahlen jeweils zitiert nach BBl.).

Zu anarchistischen Ideen von der Antike bis nach der französischen Revolution siehe PETER CHRISTIAN LUDZ, „Anarchie, Anarchismus, Anarchist“, in: Otto Brunner/Werner Conze/Reinhart Koselleck (Hrsg.), *Historisches Lexikon zur politisch-sozialen Sprache in Deutschland*, Geschichtliche Grundbegriffe, Band 1 (A-D), 5. Aufl., Stuttgart 1997, S. 50 – 95; ULRICH DIERSE, „Anarchie, Anarchismus“, in: Joachim Ritter (Hrsg.), *Historisches Wörterbuch der Philosophie*, Basel 1971, Spalte 267 – 279; ULRICH MATZ, „Anarchie, Anarchismus“, in: Görres-Gesellschaft (Hrsg.), *Staatslexikon*, Erster Band, 7. Aufl., Freiburg i. Br. 1985, Spalte 144f.

Aus Sicht der allgemeinen Staatslehre REINHOLD ZIPPELIUS, *Allgemeine Staatslehre*, 14. Aufl., München 2003, S. 150 – 157.

¹⁰¹³ STAMMLER, *Theorie des Anarchismus*, S. 3f. und 36.

¹⁰¹⁴ ZENKER, *Der Anarchismus*, S. 172f.

¹⁰¹⁵ LUDZ, „Anarchie, Anarchismus, Anarchist“ (Geschichtliche Grundbegriffe), S. 104.

¹⁰¹⁶ LUDZ, „Anarchie, Anarchismus, Anarchist“ (Geschichtliche Grundbegriffe), S. 95 – 97.

Joseph Proudhon¹⁰¹⁷, Max Stirner¹⁰¹⁸ (mit bürgerlichem Namen Johann Caspar Schmidt), Michail Alexandrowitsch Bakunin¹⁰¹⁹, Sergej Netschajew¹⁰²⁰, den in der Schweiz niedergelassenen Paul Brousse¹⁰²¹, Johann Most¹⁰²², Pjotr Alexejewitsch Kropotkin¹⁰²³ oder Benjamin Tucker¹⁰²⁴. Einige davon lebten zeitweise in der Schweiz (Bakunin¹⁰²⁵, Kropotkin¹⁰²⁶, Netschajew¹⁰²⁷, Most¹⁰²⁸) oder in unmittelbarer Nachbarschaft (Proudhon, Stirner).

Die Bedeutung des Anarchismus als politisch-soziale *Bewegung* blieb gering¹⁰²⁹. Die Ziele der Anarchisten waren teil- und zeitweise verwandt mit jenen sozialistischer oder kommunistischer Gruppierungen¹⁰³⁰. Dies machte den Anarchismus als Bewegung schwer

¹⁰¹⁷ LUDZ, „Anarchie, Anarchismus, Anarchist“ (Geschichtliche Grundbegriffe), S. 97 – 99; STAMMLER, Theorie des Anarchismus, S. 5 – 12; ADOLF LENZ, Der Anarchismus und das Strafrecht, ZStW 1896, S. 1 – 47 (S. 1); zu Person und Theorie Proudhons eingehend ZENKER, Der Anarchismus, S. 22ff.; zu seiner Bedeutung DIERSE, „Anarchie, Anarchismus“ (Historisches Wörterbuch der Philosophie), Spalte 279ff. sowie *Ders.* in: Theo Stammen/Gisela Riescher/Wilhelm Hofmann (Hrsg.), Hauptwerke der politischen Theorie, 1. Aufl., Stuttgart 1997, S. 401 – 403.

¹⁰¹⁸ STAMMLER, Theorie des Anarchismus, S. 13 – 19; LENZ, Der Anarchismus und das Strafrecht, ZStW 1896, S. 1 – 47 (S. 1f.); zu Person und Theorie Stirners eingehend ZENKER, Der Anarchismus, S. 68ff. Vgl. auch die kurze Übersicht von PETER GUGGEMOS in: Stammen et al. (Hrsg.), Hauptwerke der politischen Theorie, S. 477 – 480.

¹⁰¹⁹ ZENKER, Der Anarchismus, S. 100ff.; LENZ, Der Anarchismus und das Strafrecht, ZStW 1896, S. 1 – 47 (S. 2); vgl. auch die kurze Übersicht von PETER GUGGEMOS in: Stammen et al. (Hrsg.), Hauptwerke der politischen Theorie, S. 46 – 48.

¹⁰²⁰ ZENKER, Der Anarchismus, S. 110ff.

¹⁰²¹ LENZ, Der Anarchismus und das Strafrecht, ZStW 1896, S. 1 – 47 (S. 6f.); JOHANN LANGHARD, Die anarchistische Bewegung in der Schweiz, Berlin 1903, S. 122ff.

¹⁰²² ERNST DRAHN, Johann Most, Berlin 1925, *passim*; ZENKER, Der Anarchismus, S. 155ff. sowie zu den Lehren Mosts LANGHARD, Die anarchistische Bewegung, S. 229 – 249.

¹⁰²³ ZENKER, Der Anarchismus, S. 116ff.; LENZ, Der Anarchismus und das Strafrecht, ZStW 1896, S. 1 – 47 (S. 2f.); vgl. auch die kurze Übersicht von PETER GUGGEMOS in: Stammen et al. (Hrsg.), Hauptwerke der politischen Theorie, S. 265 – 268.

¹⁰²⁴ MATZ, „Anarchie, Anarchismus“ (Staatslexikon), Spalte 143; STAMMLER, Theorie des Anarchismus, S. 29.

¹⁰²⁵ LANGHARD, Die anarchistische Bewegung, S. 11ff.

¹⁰²⁶ LANGHARD, Die anarchistische Bewegung, S. 76 – 93.

¹⁰²⁷ LANGHARD, Die anarchistische Bewegung, S. 37ff. (und insbesondere zur Auslieferung Netschajews S. 51f.).

¹⁰²⁸ LANGHARD, Die anarchistische Bewegung, S. 196 sowie S. 215ff.

¹⁰²⁹ MATZ, „Anarchie, Anarchismus“ (Staatslexikon), Spalte 147f.

¹⁰³⁰ So gehörte etwa der prominente Anarchist Johann Most ursprünglich der deutschen Sozialdemokratie an; vgl. DRAHN, Johann Most, S. 9; ZENKER, Der Anarchismus, S. 156 oder LANGHARD, Die anarchistische Bewegung, S. 224 – 229. Andererseits sympathisierten frühe Sozialisten auch mit anarchistischen Ideen; dazu MATZ, „Anarchie, Anarchismus“ (Staatslexikon), Spalte 145.

Während Vertreter des Anarchismus an der „1. Internationalen“ teilgenommen hatten, wurden sie bereits 1872 in Den Haag von dieser (damals) *kommunistisch-sozialistischen* Organisation ausgeschlossen und damit letztlich marginalisiert; dazu MATZ, „Anarchie, Anarchismus“ (Staatslexikon), Spalte 147 sowie LANGHARD, Die anarchistische Bewegung, S. 60 – 63. Zum Gegensatz zwischen „Bakunisten“ und „Marxisten“ auf dem Arbeiterkongress 1869 in Basel siehe ZENKER, Der Anarchismus, S. 179, sowie zum „Internationalen Arbeiterkongress“ der Anarchisten in St. Imier als Reaktion auf die Streitigkeiten in Den Haag 1872 *Ders.*, a.a.O., S. 182, sowie zum Verhältnis führender Marxisten zur Anwendung anarchistisch motivierter Gewalt WALTER LAQUEUR, Terrorismus, Kronberg 1977, S. 58 – 64.

Die deutschen *Sozialdemokraten* erklärten auf ihrem Parteitag im Jahre 1887 in St. Gallen (zu den Gründen der Ortswahl siehe hinten, S. 156) auf Betreiben Karl Liebknechts die anarchistische Gesellschaftstheorie für „antisozialistisch“ und lehnte individuelle Gewalt als Mittel revolutionärer Politik ab; LANGHARD, Die anarchistische Bewegung, S. 314 – 317.

fassbar, kaum abgrenzbar¹⁰³¹. Die landläufige „*Verwechslung und Zusammenfassung*“¹⁰³² des Anarchismus mit dem Sozialismus¹⁰³³ habe Ersteren wohl als mächtiger erscheinen lassen, als er es tatsächlich war¹⁰³⁴.

In der Schweiz fanden anarchistische Ideen vor allem in der Westschweiz eine lokal beschränkte Unterstützung¹⁰³⁵. Dafür genoss die Schweiz als Austragungsort internationaler Versammlung eine gewisse Bedeutung für die Anarchisten¹⁰³⁶. Weil zahlreiche anarchistische Theoretiker in die Schweiz geflohen waren, wurde die Schweiz teilweise als fruchtbarster Boden für den Anarchismus betrachtet¹⁰³⁷. Ein Bericht des eidgenössischen Generalanwalts Eduard Müller¹⁰³⁸ bestätigte dies zwar, nahm aber auch die nötigen Differenzierungen vor¹⁰³⁹.

3.4.1.2. Propaganda und Gewalt als Mittel des Kampfes

Da sie die Teilnahme am politischen Leben grundsätzlich ablehnten, versuchten anarchistischen Gruppierungen, ihre Ideen bestenfalls mit Hilfe der Druckerpresse (Propaganda) zu verbreiten¹⁰⁴⁰. Bereits ein massgeblicher Teil der anarchistischen Theorie sah jedoch in einem gewaltsamen Kampf den richtigen Weg zur Lösung der angeprangerten Missstände¹⁰⁴¹. Die „*Propaganda der Tat*“¹⁰⁴² wurde als effizienter betrachtet als gewaltlose

Liberalen und konservativen Bewegungen hatten sich schon nach 1830 von anarchistisch geprägten Ideen distanziert; vgl. dazu LUDZ, „Anarchie, Anarchismus, Anarchist“ (Geschichtliche Grundbegriffe), S. 100f. (allgemein) sowie S. 104ff. (zur ambivalenten Haltung Marx' und Engels' zum Anarchismus).

¹⁰³¹ STAMMLER, Theorie des Anarchismus, S. 1 – 4, grenzte die Doktrin des Anarchismus von jener des Sozialismus ab. Vgl. auch SEUFFERT, Anarchismus und Strafrecht, S. 18 oder den Anarchistenbericht, S. 542.

¹⁰³² STAMMLER, Theorie des Anarchismus, Berlin 1894, S. 1.

¹⁰³³ So etwa bei JUSTUS CLEMENS, Strafrecht und Politik. Kriminalpolitische Gedanken eines alten Richters, Berlin 1898, S. 30, welcher meinte, die „*Sozialdemokratie und die mit ihr gleiche Ziele Verfolgenden*“ – womit er auch Anarchisten einschloss – ständen nicht auf dem Boden einer Staats- und Gesellschaftsordnung und könnten daher auch keine Parteien bilden.

¹⁰³⁴ LENZ, Der Anarchismus und das Strafrecht, ZStW 1896, S. 1 – 47 (S. 4f.).

Zu weiterführender Literatur über den Anarchismus siehe die Literaturhinweise bei MATZ, „Anarchie, Anarchismus“ (Staatslexikon), Spalte 148.

¹⁰³⁵ Vor allem mit der „*Fédération Romande*“ und der „*Fédération Jurassienne*“.

Zum Anarchismus in der Westschweiz siehe ROLF R. BIGLER, Der libertäre Sozialismus in der Westschweiz, Köln 1963, S. 30ff., 156ff. sowie 226ff.; LANGHARD, Die anarchistische Bewegung, S. 1ff., 53ff., 93ff. sowie 136ff.; GRIMM, Geschichte der sozialistischen Ideen, S. 95.

¹⁰³⁶ LUDZ, „Anarchie, Anarchismus, Anarchist“ (Geschichtliche Grundbegriffe), S. 104 meint, dass spätestens mit dem „1. ordentlichen Kongress der Internationalen Arbeiterassoziation“ 1866 in Genf die Geschichte des Anarchismus und Anarcho-Syndikalismus als einer internationalen Bewegung begonnen hätte. Zum Einfluss anarchistischer Ideen auf die Arbeiterbewegungen auch DIERSE, „Anarchie, Anarchismus“ (Historisches Wörterbuch der Philosophie), Spalte 282ff.

¹⁰³⁷ So jedenfalls bei ZENKER, Der Anarchismus, S. 175ff. (auf S. 192 bezeichnete er die Schweiz gar als „*das Mutterland des Actionsanarchismus*“).

¹⁰³⁸ Zum Anarchistenbericht hinten, S. 159ff.

¹⁰³⁹ Müller stellte insbesondere fest, dass sozialdemokratische und anarchistische Bewegung nicht miteinander vermengt werden sollten; Anarchistenbericht, S. 541f.

¹⁰⁴⁰ DIERSE, „Anarchie, Anarchismus“ (Historisches Wörterbuch der Philosophie), Spalte 287.

Zu den propagandistischen Tätigkeiten der Anarchisten in der Schweiz LANGHARD, Die anarchistische Bewegung, S. 93ff., 188ff., 220ff. sowie 286ff.

¹⁰⁴¹ So sah Stirner etwa die Lösung der Eigentumsfrage im „*Kriege aller gegen alle*“, Netschajew verlangte von den Revolutionären die vollkommene Selbstaufgabe, um den vollkommenen Umsturz herbeiführen zu können;

politische Auseinandersetzung¹⁰⁴³. Die Anwendung von Gewalt führe zur Umgestaltung der sozialen Verhältnisse und ver helfe letztlich der sozialen Revolution¹⁰⁴⁴ zum Durchbruch¹⁰⁴⁵.

Die Agitation der gewaltbereiten Vertreter des Anarchismus konzentrierte sich auf spektakuläre Anschläge, Attentate und systematische Terrorakte¹⁰⁴⁶. Beabsichtigt war, die Menschen von der Machtlosigkeit der Gesellschaft und der Schädlichkeit ihrer Institutionen zu überzeugen¹⁰⁴⁷. Der anarchistisch motivierte Terror bekämpfte letztlich den Rechtsstaat, um dessen Legitimation zu untergraben¹⁰⁴⁸. Als Endziel galt die Beseitigung jeder staatlichen Organisation bei gleichzeitiger Herstellung eines allgemeinen sozialen und politischen Gleichgewichts¹⁰⁴⁹.

„Mord, Raub, Brandstiftung sollten dazu dienen, die bürgerliche Gesellschaft in Angst und Schrecken zu versetzen, die Arbeiter zur That anzuspornen und die Kriegskasse für die Propaganda der That zu füllen.“¹⁰⁵⁰

Tatsächlich führte die Anwendung spektakulärer Gewaltakte gegen den Staat oder seine Repräsentanten¹⁰⁵¹ durch Einzeltäter oder kleinere Tätergruppen zu beachtlicher Aufmerksamkeit¹⁰⁵². Durch den technischen Fortschritt auf dem Gebiet der Explosivstoffe erwies sich der Einsatz von Sprengmitteln als besonders wirkungsvoll¹⁰⁵³. Aufsehenerregende Anschläge brauchten nicht einmal zu gelingen, um ein weltweites Echo auszulösen:

1883 führte ein Bombenattentat auf die Polizeidirektion in Frankfurt am Main zu einem

vgl. ZENKER, Der Anarchismus, S. 81 bzw. S. 112.

¹⁰⁴² Die „Propaganda der Tat“ geht auf Paul Brousse zurück; besonderes Aufsehen erlangte die gleichnamige Zeitschrift von Johann Most.

¹⁰⁴³ DIERSE, „Anarchie, Anarchismus“ (Historisches Wörterbuch der Philosophie), Spalte 287; SEUFFERT, Anarchismus und Strafrecht, S. 20, führte den gewaltsamen Kampf vor allem auf den Einfluss des russischen Nihilismus zurück (Bakunin, Netschajew).

¹⁰⁴⁴ MATZ, „Anarchie, Anarchismus“ (Staatslexikon), Spalte 145.

¹⁰⁴⁵ Nach Anschauung der Gewaltanwendenden war der Terrorismus als Mittel zum Widerstand gegen eine Gewaltherrschaft gedacht; eine grosse Bedeutung genoss daher der „Tyrannenmord“. Dazu LAQUEUR, Terrorismus, S. 22ff.

¹⁰⁴⁶ DIERSE, „Anarchie, Anarchismus“ (Historisches Wörterbuch der Philosophie), Spalte 287; zu Begriff und historischer Herkunft des Terrorismus insbesondere LAQUEUR, Terrorismus, S. 7ff.; zur Schwierigkeit einer rechtlichen Definition des Terrorismus insbesondere THOMAS HERZOG, Terrorismus – Versuch einer Definition und Analyse internationaler Übereinkommen zu seiner Bekämpfung, Diss. Köln 1991, S. 17ff.

¹⁰⁴⁷ ZENKER, Der Anarchismus, S. 173.

¹⁰⁴⁸ Zur Unterscheidung zwischen Kriminalität und terroristischer Bedrohung, insbesondere im Hinblick auf die Gefährdung der rechtsstaatlichen Ordnung siehe RUCH, Sicherheit in der freiheitlichen, rechtsstaatlichen Demokratie, Rz. 8.

¹⁰⁴⁹ Anarchistenbericht, S. 542.

¹⁰⁵⁰ Anarchistenbericht, S. 542.

¹⁰⁵¹ LENZ, Der Anarchismus und das Strafrecht, ZStW 1896, S. 1 – 47 (S. 7).

¹⁰⁵² Vgl. die kurze Übersicht ausgeführter und geplanter Attentate in ganz Europa bei SEUFFERT, Anarchismus und Strafrecht, S. 1 oder die Berichte über einzelne Taten mit anarchistischem Hintergrund im Anarchistenbericht, S. 565 – 573 sowie S. 594 – 598.

¹⁰⁵³ Dazu HANS KAUER, Der strafrechtliche Staatsschutz der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Diss. Bern 1948, S. 40; SCHÜRCH, Der strafrechtliche Schutz der öffentlichen Ordnung, S. 30. Vgl. zur „Philosophie der Bombe“ das gleichnamige Kapitel bei LAQUEUR, Terrorismus, S. 22ff.

Sachschaden¹⁰⁵⁴. Der Täter flüchtete in die Schweiz und setzte von dort seinen Bekennerbrief ab¹⁰⁵⁵.

Im gleichen Jahr scheiterte ein Mordanschlag auf den Mülhauser Polizeidirektor¹⁰⁵⁶; ein Jahr später gelang ein solcher gegen einen Polizeiagenten in Floridsdorf (Wien)¹⁰⁵⁷. Der Täter, Hermann Stellmacher, war zwar Österreicher, bereitete sich aber in der Schweiz vor¹⁰⁵⁸.

Nur ein Jahr später – 1885 – wurde in Frankfurt am Main ein Polizeirat erdolcht. Auch in diesem Fall war der Täter, Julius Lieske, seit längerem in der Schweiz niedergelassen¹⁰⁵⁹.

Grosses Aufsehen erregte der Wurf einer Bombe in eine versammelte Menschenmenge von mehreren tausend Streikenden am Haymarket-Square in Chicago vom 4. Mai 1886¹⁰⁶⁰.

Die grösste Publizität erzielte jedoch das Attentat auf die österreichische Kaiserin Elisabeth im Jahre 1898 in Genf¹⁰⁶¹. Der Täter, ein Italiener namens Lucheni, konnte sofort verhaftet werden¹⁰⁶². Eigentlich hatte der bekennende Anarchist den Prinzen von Orléans töten wollen; dieser weilte aber nicht mehr in Genf. So wurde die Kaiserin mehr oder weniger zufällig zu seinem Opfer. Eine Einberufung der Bundesassisen wurde zwar erwogen, mangels eines Tatbestandes im BStR¹⁰⁶³ erfolgte aber eine Beurteilung des Falles nach Genfer Strafrecht¹⁰⁶⁴. Lucheni selbst wollte als Märtyrer sterben und verlangte für seine Tat die Todesstrafe. Das Genfer Gericht verurteilte ihn zu lebenslanger Haft. 1910 erhängte er sich in Gefangenschaft¹⁰⁶⁵.

Eigentliche Propaganda leistete den Anschlägen Vorschub, indem etwa Anleitungen zum Bau von Sprengsätzen veröffentlicht, oder erfolgte Anschläge verherrlicht wurden.

Als besonders berüchtigt galten die von *Johann Most* herausgegebenen Schriften; etwa die Zeitschrift „*Freiheit*“¹⁰⁶⁶, welche zeitweise in der Schweiz gedruckt wurde¹⁰⁶⁷ und für den ganzen deutschen Sprachraum bestimmt war. Beispielhaft darin die Glorifizierung des

¹⁰⁵⁴ LANGHARD, Die anarchistische Bewegung, S. 280.

¹⁰⁵⁵ Anarchistenbericht, S. 594 sowie 596ff.; LANGHARD, Die anarchistische Bewegung, S. 220 – 224.

¹⁰⁵⁶ LANGHARD, Die anarchistische Bewegung, S. 268.

¹⁰⁵⁷ LANGHARD, Die anarchistische Bewegung, S. 272f.

¹⁰⁵⁸ Anarchistenbericht, S. 595ff.; LANGHARD, Die anarchistische Bewegung, S. 264 – 267 sowie 273.

¹⁰⁵⁹ LANGHARD, Die anarchistische Bewegung, S. 279f.

¹⁰⁶⁰ SEUFFERT, Anarchismus und Strafrecht, S. 37.

¹⁰⁶¹ Vgl. etwa die Eröffnungsansprachen der Präsidenten von National- und Ständerat zur Fortsetzung der Sommersession im Oktober 1898, BBl. 1898 IV, S. 586 – 590 oder ALFRED GAUTHIER, Le procès Lucheni, ZStR 1898, S. 333 – 359.

¹⁰⁶² Beileidstelegramm des Bundesrates an den Kaiser von Österreich (vom 11. September 1898), BBl. 1898 IV, S. 406 – 410 (S. 409f.).

¹⁰⁶³ Nach BStR wäre etwa die Beleidigung der Kaiserin zu beurteilen gewesen. Verbrechen und Vergehen gegen Leib und Leben ausländischer Repräsentanten genossen hingegen keinen Schutz durch das BStR und waren – wie alle gemeinen Delikte – ausschliesslich von kantonalen Behörden zu beurteilen. Dazu FRANZ STÄMPFLI, Verbrechen gegen fremde Staaten, ZStR 1928, S. 313 – 334 (S. 316).

¹⁰⁶⁴ Zum Genfer Strafprozess eingehend ALFRED GAUTHIER, Le procès Lucheni, ZStR 1898, S. 333 – 359 (insb. S. 341, 352 und 357f.).

¹⁰⁶⁵ Historisches Lexikon der Schweiz; <http://hls-dhs-dss.ch/index.php>; „Lucheni“ (in den historischen Quellen und in Italien [http://it.wikipedia.org/wiki/Luigi_Lucheni]; zuletzt besucht am 1. Mai 2009] wird der Name mit einem „C“, in der aktuellen Literatur teilweise mit doppeltem „C“ geschrieben).

¹⁰⁶⁶ Zu den Inhalten siehe ZENKER, Der Anarchismus, S. 156f.

¹⁰⁶⁷ DRAHN, Johann Most, S. 12.

„Märtyrers“ Stellmacher, welcher in Österreich hingerichtet worden war¹⁰⁶⁸. Eine weitere Schrift trug den Titel „Die wissenschaftliche revolutionäre Kriegskunst und der Dynamitführer“¹⁰⁶⁹. Ob die Propaganda der Tat in Mosts „Freiheit“ tatsächlich einen bestimmten Einfluss auf Gewaltdelikte hatte, wurde erst später hinterfragt¹⁰⁷⁰.

Wegen seiner Skrupellosigkeit wurde der Anarchismus vielerorts generell als eine kriminelle Bewegung¹⁰⁷¹ und ein politisch motiviertes Verbrechen als besonders schwerwiegend betrachtet.

Das Phänomen des Anarchismus stellte auch die verfassungsrechtlichen Errungenschaften des Rechtsstaates in Frage. Bislang war es jeweils darum gegangen, (unter anderem auch) die staatliche Ordnung in die eine oder andre Richtung zu prägen. Die Verfassungskämpfe in Europa und der Schweiz (insbesondere auch in den Kantonen) zeugten davon. Das Infragestellen einer staatlichen Ordnung sowie die Behauptung, diese sei an sich das Problem und nicht die Lösung, stellte einen fundamentalen Bruch dar und führte zu Verunsicherung¹⁰⁷².

3.4.1.3. Organisation und Vernetzung

Die anarchistischen Ideen verbreiteten sich über alle Industrieländer. Politisch motivierte Gewalt stellte ganz Europa vor Herausforderungen¹⁰⁷³. Innerhalb der einzelnen Staaten waren verschiedene Gruppierungen in der Regel lose miteinander verbunden¹⁰⁷⁴. Eine straffe Führung, eine eigentliche „Zentrale“ fehlte den Anarchisten. Mit internationalen „Föderationen“ und Kongressen, aber auch wegen (erzwungenen) Aufhalten von führenden Anarchisten im Exil hatte schon früh ein internationaler Austausch stattgefunden¹⁰⁷⁵.

Die Strukturen der anarchistischen Bewegung blieben nur schwer durchschaubar, ihre Führer schwer identifizierbar¹⁰⁷⁶. Die Regierungen der europäischen Staaten erkannten ein spezielles Bedürfnis nach einem Schutz des Staates und seiner Repräsentanten; die

¹⁰⁶⁸ *Flugblatt*, abgedruckt bei LANGHARD, Die anarchistische Bewegung, S. 275 – 277.

¹⁰⁶⁹ ZENKER, Der Anarchismus, S. 156.

¹⁰⁷⁰ DRAHN, Johann Most, S. 11 fand nur ein einziges Delikt, welches den „reinen Typ der Propaganda durch die Tat“ darstellte, während er die Hauptgründe für Attentate und Versuche dazu in der Agitation von *Agents Provocateurs* und Racheakten sah.

Dazu der ironisch gemeinte Roman aus dem Jahre 1907 von JOSEPH CONRAD, *The Secret Agent*, London 1994, *passim*.

(Im Auftrag einer östlichen Gesandtschaft plante Herr Verloc – Agent und Verkäufer von Schund-Literatur – das schrecklichste aller Attentate, welches die nachlässige Regierung des Vereinigten Königreichs zu scharfen Massnahmen gegen die politische Opposition veranlassen sollte: Die Sprengung des Null-Meridians in Greenwich Village. Die Bombe tötete stattdessen den einfältigen Schwager des Geheimagenten, der seinerseits von der Hand seiner eigenen Ehefrau den Tod fand, damit diese mit ihrem Geliebten – einem schwer übergewichtigen, „gefährlichen“ Revolutionär – und den geheimen Zahlungen durchbrennen konnte.)

¹⁰⁷¹ DIERSE, „Anarchie, Anarchismus“ (Historisches Wörterbuch der Philosophie), Spalte 287.

¹⁰⁷² So etwa bei LOMBROSO, Die Anarchisten, S. 10, welcher die „Repräsentativ-Verfassungen“ durch die „schlimmen Erfahrungen der Gegenwart“ als völligen Misserfolg abscrieb.

¹⁰⁷³ LAQUEUR, Terrorismus, S. 11 – 17.

¹⁰⁷⁴ Zu den schweizerischen Verhältnissen insbesondere LANGHARD, Politische Polizei, S. 194 – 197.

¹⁰⁷⁵ Zu den internationalen Organisationsformen siehe auch den Anarchistenbericht, S. 573 – 577; ausserdem LANGHARD, Politische Polizei, S. 196 – 198.

¹⁰⁷⁶ Anarchistenbericht, S. 609f.

bestehenden strafrechtlichen Tatbestände würden dafür nicht mehr genügen. Die Polizei verlagerte ihre Ermittlungstätigkeiten immer stärker in den präventiven Bereich.

3.4.1.4. Reaktionen der Gesetzgeber in den modernen Industriestaaten

In ganz Europa waren die Reaktionen auf anarchistisch motivierte Verbrechen und Vergehen ähnlich: Neue Gesetze wurden geschaffen oder bestehende stark verschärft, Vereine verboten, bekennende Anarchisten ausgewiesen oder verfolgt. Scharfe Massnahmen bezweckten, die Gefahr der „Propaganda der Tat“ zu bannen¹⁰⁷⁷. Gefasste Täter erwartete eine harte Bestrafung¹⁰⁷⁸.

Das allgemeine Strafrecht wurde allgemein nicht mehr für ausreichend, die Bestrafung nach den bestehenden Tatbeständen nicht mehr für zweckmässig erachtet. Die Gefahr von Gesinnungstatbeständen wurde durchaus erkannt. Weil es sich bei anarchistisch motivierten Verbrechen aber um Terrorismus – und damit um Verbrechen gegen die „gesittete Menschheit“ handle, welche von keiner politischen Partei hätte gebilligt werden können, wurden entsprechende Ausnahmen von den allgemeinen rechtsstaatlichen Prinzipien gebilligt¹⁰⁷⁹.

Bis heute bildet eine gesetzliche Umschreibung oder Erfassung des Terrorismus eine grosse Herausforderung¹⁰⁸⁰. So erwies es sich als einfacher, bestimmte, üblicherweise mit terroristischer Gewaltausübung verbundene Handlungen mit besonders harter Strafe zu bedrohen.

Ein Hauptaugenmerk der Gesetzgeber galt einerseits den *Sprengstoffgesetzen*¹⁰⁸¹, mit welchen die Herstellung, der Besitz und die Verwendung von explosiven Stoffen oder Maschinen (Bomben) unter besonders hohe Strafe gestellt wurden.

Frankreich verschärfte sein Polizeigesetz 1871, indem es die Herstellung oder den Besitz von Sprengkörpern besonders bestrafte¹⁰⁸².

Ähnlich Belgien, dessen Regierung 1881 die Kompetenz erhielt, mit königlichen Verordnungen Besitz oder Gebrauch von Sprengstoffen zu ahnden¹⁰⁸³. Nur fünf Jahre später erfuhr die Gesetze eine weitere Verschärfung¹⁰⁸⁴.

In England wurde – unter den Eindruck des *Westminsterattentats* – in nur einer Nacht, und damit entgegen der standing order, ein Strafgesetz über Sprengstoffe verabschiedet und auf den folgenden Tag in Kraft gesetzt¹⁰⁸⁵.

Unter dem Eindruck des Londoner Bombenanschlags fasste auch der Senat der Vereinigten Staaten von Amerika zwei Beschlüsse, für welche ihm (wegen fehlender Bundes-

¹⁰⁷⁷ LENZ, Der Anarchismus und das Strafrecht, ZStW 1896, S. 1 – 47 (S. 13).

¹⁰⁷⁸ Siehe die Übersicht bei SEUFFERT, Anarchismus und Strafrecht, S. 53ff. (Frankreich), 72ff. (Belgien), 82ff. (Spanien) und 89ff. (Deutschland).

¹⁰⁷⁹ LENZ, Der Anarchismus und das Strafrecht, ZStW 1896, S. 1 – 47 (S. 8f.).

¹⁰⁸⁰ HERZOG, Terrorismus, S. 24ff.

¹⁰⁸¹ KAUER, Strafrechtlicher Staatsschutz, S. 40; SCHROEDER, Der Schutz von Staat und Verfassung im Strafrecht, S. 104f.

¹⁰⁸² SEUFFERT, Anarchismus und Strafrecht, S. 43.

¹⁰⁸³ SEUFFERT, Anarchismus und Strafrecht, S. 43f.

¹⁰⁸⁴ SEUFFERT, Anarchismus und Strafrecht, S. 49.

¹⁰⁸⁵ SEUFFERT, Anarchismus und Strafrecht, S. 44ff.; LENZ, Der Anarchismus und das Strafrecht, ZStW 1896, S. 1 – 47 (S. 14f.).

kompetenz) die Berechtigung zum Erlass fehlte¹⁰⁸⁶. Eines der Gesetze hätte zur schärferen Bestrafung der missbräuchlichen Verwendung von Sprengstoffen dienen sollen¹⁰⁸⁷.

Das Kaiserreich Österreich verhängte nach einer Anschlagsserie in den Jahren 1883/84 den Ausnahmezustand über Wien, verschärfte sein Strafrecht und suspendierte teilweise die Geschworenengerichte¹⁰⁸⁸. 1885 wurde ein Gesetz gegen den gemeingefährlichen Gebrauch von Sprengstoffen erlassen¹⁰⁸⁹.

Das deutsche „*Gesetz gegen den verbrecherischen und gemeingefährlichen Gebrauch von Sprengstoffen*“ (Sprengstoffgesetz vom 9. Juni 1884) umfasste nach seinem Wortlaut jede Art von Gefährdung, unabhängig von ihrer Eintretenswahrscheinlichkeit oder ihrem konkreten Zerstörungspotenzial; entscheidend für eine Strafverfolgung war einzig das Herbeiführen einer Explosion¹⁰⁹⁰. Das Reichsgericht schränkte den Tatbestand – wohl nicht zuletzt wegen der darin vorgesehenen drakonischen Strafen¹⁰⁹¹ – in seiner Rechtsprechung auf Fälle ein, in welchen der Eintritt eines Schadens nach der Lage der Dinge als wahrscheinlich gelten musste¹⁰⁹². Das Sprengstoffgesetz wurde erst im Jahr 1964 – eher zufällig – wieder abgeschafft¹⁰⁹³.

Auf der anderen Seite wurde eine strafrechtliche Erfassung von erfolglosen Aufforderungen sowie Vorbereitungshandlungen zu anarchistisch motivierten Verbrechen angestrebt. Die Schaffung von Gefährdungsdelikten sollte unabhängig von einem Taterfolg oder dem Vorliegen eines vollendeten Versuches eine strafrechtliche Verfolgung und Bestrafung ermöglichen¹⁰⁹⁴.

Eine andere Ebene – nämlich eine grundrechtliche – beschloss das Verbot von Vereinen, welche von nicht genehmem Gedankengut imprägniert waren. Besonders weit ging das deutsche „*Gesetz gegen die gemeingefährlichen Bestrebungen der Sozialdemokratie*“ (sog. Sozialistengesetz vom 21. Oktober 1878)¹⁰⁹⁵.

Mit steigender Bedeutung der „sozialen Frage“ und zunehmenden Erfolgen der Sozialdemokraten bei den Reichstagswahlen¹⁰⁹⁶ dienten zwei Attentate sowie ein Mordversuch

¹⁰⁸⁶ SEUFFERT, Anarchismus und Strafrecht, S. 42f.; JOSEPH H. BEALE, in: Franz von Liszt/Georg Crusen (Hrsg.), Strafgesetzgebung der Gegenwart, II. Band. Das Strafrecht der aussereuropäischen Staaten, Berlin 1899, XIII. Vereinigte Staaten von Amerika, S. 195 – 219 (S. 205).

¹⁰⁸⁷ Zu den aus ähnlichen Motiven erlassenen Sprengstoffgesetzen der Gliedstaaten (insbesondere Illinois), BEALE, in: Franz von Liszt/Georg Crusen (Hrsg.), Strafgesetzgebung der Gegenwart, II. Band. Das Strafrecht der aussereuropäischen Staaten, Berlin 1899, XIII. Vereinigte Staaten von Amerika, S. 195 – 219 (S. 215f.).

¹⁰⁸⁸ SEUFFERT, Anarchismus und Strafrecht, S. 36.

¹⁰⁸⁹ LENZ, Der Anarchismus und das Strafrecht, ZStW 1896, S. 1 – 47 (S. 14).

¹⁰⁹⁰ LENZ, Der Anarchismus und das Strafrecht, ZStW 1896, S. 1 – 47 (S. 21); eingehend SEUFFERT, Anarchismus und Strafrecht, S. 98 – 112.

¹⁰⁹¹ SCHROEDER, Schutz von Staat und Verfassung im Strafrecht, S. 105.

¹⁰⁹² Entscheidung des Reichsgerichts in Strafsachen (vom 25. November 1884), Bd. XI, S. 263 – 266 (S. 265).

¹⁰⁹³ SCHROEDER, Schutz von Staat und Verfassung im Strafrecht, S. 105.

¹⁰⁹⁴ LENZ, Der Anarchismus und das Strafrecht, ZStW 1896, S. 1 – 47 (S. 46).

¹⁰⁹⁵ Reichsgesetzblatt 1878, S. 351. Das „*Sozialistengesetz*“ war zwar auf eine relativ kurze Dauer befristet, es wurde aber insgesamt viermal verlängert und trat erst auf den 30. September 1890 außer Kraft; dazu SCHROEDER, Schutz von Staat und Verfassung im Strafrecht, S. 104 sowie SCHÜRCH, Der strafrechtliche Schutz der öffentlichen Ordnung, S. 88.

¹⁰⁹⁶ FERDINAND TÖNNIES, Der Kampf um das Sozialistengesetz 1878, Berlin 1929, S. 10.

auf den deutschen Kaiser als willkommene Anlässe zum Erlass des Gesetzes¹⁰⁹⁷. Danach waren sozialdemokratische, sozialistische oder kommunistische Vereine verboten, sofern sie anstrebten, die „bestehende Ordnung“ umzustürzen, den öffentlichen Frieden oder die Eintracht in der Bevölkerung zu gefährden¹⁰⁹⁸. Die Nähe zum Verbot von Meinungen¹⁰⁹⁹ und der Bestrafung von Gesinnungen¹¹⁰⁰ war offensichtlich¹¹⁰¹.

Das Gesetz bewirkte eine Absetzungsbewegung sozialistischer Arbeiter und Führer ins Ausland, vor allem in die Schweiz; die sozialdemokratische Partei Deutschlands verlegte ihr Aktionszentrum nach Zürich¹¹⁰² und führte ihre Versammlungen in den abgelegenen Regionen der Schweizer Kantone durch.

„Seitdem nun Deutschland und Österreich in Folge ihrer gegen die Sozialdemokraten und Anarchisten gerichteten Ausnahmegesetze anfangen, die Anhänger der «sozialen Revolution» des Landes zu verweisen, zogen diese Leute mit Vorliebe nach der Schweiz, wo sie einerseits Arbeit, andererseits freiere Bewegung zu finden hofften und von wo aus sie sich dann häufig an der Agitation gegen ihr Vaterland beteiligten. Es hatte dies zur Folge, dass das anarchistische Element in der Schweiz sich fortwährend im Zunehmen befand. Doch standen sich (...) von nun an Sozialdemokraten und Anarchisten scharf gegenüber.“¹¹⁰³

Teilweise schossen die Gesetzgeber stark über das Ziel hinaus; schon Zeitgenossen tadelten die Gelegenheitsgesetzgebung.

So meinte etwa LOMBROSO zu den verschärften Gesetzen in zwei Ländern:

„(...) was aber in Frankreich und neuerdings auch Italien geschieht, ist übertrieben; und fast ebenso impulsiv und nur auf den Moment berechnet, wie die Erscheinungen, gegen die sie sich richten (...).“¹¹⁰⁴

Auch ein Rückgriff auf das schärfste Strafmittel überhaupt, die Todesstrafe, wurde – wo sie nicht verboten war – teilweise hinterfragt. Dabei ging es letztlich auch um die Frage, welcher Mittel sich ein Rechtsstaat in seiner „Selbstverteidigung nach innen“ bedienen könne.

„Auch ist zu bedenken, dass mit den Köpfen nicht zugleich die darin beherbergten Gedanken fallen, das diese vielmehr durch den Anschein des Märtyrismus ihrer Anhänger gewinnen, während eine sterile Idee von selbst verschwindet; im übrigen ist es ebensowenig möglich, im Laufe einer einzigen ephemeren Generation eine Idee mit absoluter Sicherheit zu verwerfen, wie über ein Individuum während seines Lebens ein definitives Urtheil zu haben; deshalb darf man eine Idee auch nicht zum Grunde eines Todesurtheils über

¹⁰⁹⁷ TÖNNIES, Kampf um das Sozialistengesetz, S. 11ff. und S. 56ff.; SCHROEDER, Schutz von Staat und Verfassung im Strafrecht, S. 102.

¹⁰⁹⁸ SEUFFERT, Anarchismus und Strafrecht, S. 169ff.; SCHROEDER, Schutz von Staat und Verfassung im Strafrecht, S. 101 – 103.

¹⁰⁹⁹ TÖNNIES, Kampf um das Sozialistengesetz, S. 34 (Kritik der Zentrumspartei bei den parlamentarischen Beratungen).

¹¹⁰⁰ TÖNNIES, Kampf um das Sozialistengesetz, S. 42 (Kritik der Fortschrittspartei bei den parlamentarischen Beratungen).

¹¹⁰¹ Berechtigt daher die Kritik von SEUFFERT, Anarchismus und Strafrecht, S. 172.

Der Anarchistenbericht, S. 580 weist darauf hin, dass mit den Ausnahmegesetzen in Deutschland und Österreich Anhänger eines eigentlich sozialdemokratischen Staatsverständnisses in die Arme der anarchistischen Bewegung getrieben worden wären.

¹¹⁰² GRIMM, Geschichte der sozialistischen Ideen, S. 127f.; KLEY-STRULLER, Verfassungsgeschichte der Neuzeit, S. 236.

¹¹⁰³ Anarchistenbericht, S. 541f.

¹¹⁰⁴ LOMBROSO, Die Anarchisten, S. 114.

ihre Anhänger machen.“¹¹⁰⁵

*„Ich hoffe von Herzen, das man dem Anarchismus gegenüber nicht zu kindischen und unnützen Grausamkeiten greift, die die wirklichen Reformparteien schädigen, den Anarchismus selbst aber nur grösser und fruchtbarer machen müssen.“*¹¹⁰⁶

Eine Bestrafung wegen Äusserungen in der Presse hielt LOMBROSO sogar für kontraproduktiv, weil diese teilweise als „*Ableitungsmittel, als Blitzableiter*“ dienten¹¹⁰⁷.

Ebenfalls kritisch äusserte sich ZENKER, wenn er schrieb, dass der Anarchismus in Deutschland nicht an Präventiv- oder Repressivmassnahmen scheiterte, sondern an der Bedeutung der sozialdemokratischen Partei, welche dem Anarchismus den Nährboden entziehe¹¹⁰⁸.

Andererseits wurde auch genau das Gegenteil vertreten, dass nämlich der Anarchismus nur dank entschiedener Repression hätte in Schach gehalten werden können¹¹⁰⁹.

Für die strafrechtliche Bekämpfung der Verwendung von Sprengstoffen sei, wegen des grossen Zerstörungspotenzials, die Konstruktion von Gefährdungsdelikten der einzig richtige Weg¹¹¹⁰.

3.4.1.5. Erste Reaktionen des Bundes

In der Schweiz wurden vor allem Ausländer in Zusammenhang mit anarchistischer Propaganda im Inland¹¹¹¹ und anarchistisch motivierten Verbrechen im Ausland gebracht. Zwar fehlte dem Bund zur Bekämpfung derartiger Verbrechen (im Inland) eine Zuständigkeit, trotzdem sah sich der Bundesrat zu Massnahmen veranlasst. Gestützt auf den Art. 70 BV (1874) liess er die aktivsten Anhänger der Propaganda der Tat ausweisen¹¹¹².

Die Bundesassisen urteilten im April 1879 über den Fall des Dr. med. Paul Brousse, eines in Neuenburg lebenden, französischen Anarchisten. In der Zeitschrift „*Avant-Garde*“ hatte Brousse in scharfen Worten die Tötung von Monarchen propagiert, wenn damit der Tod tausender anderer Menschen verhindert werden könnte¹¹¹³. Die Assisen verurteilten ihn wegen Verletzung des Art. 41 BStR (völkerrechtswidrige Handlung), der Bundesrat verwies ihn unmittelbar danach des Landes¹¹¹⁴.

¹¹⁰⁵ LOMBROSO, Die Anarchisten, S. 115; für politische Verbrecher hielt Lombroso die Deportation für die geeignetste Massnahme, S. 123.

¹¹⁰⁶ LOMBROSO, Die Anarchisten, S. 139.

¹¹⁰⁷ LOMBROSO, Die Anarchisten, S. 125.

¹¹⁰⁸ ZENKER, Der Anarchismus, S. 186.

¹¹⁰⁹ LENZ, Der Anarchismus und das Strafrecht, ZStW 1896, S. 1 – 47 (S. 13 und 45); SEUFFERT, Anarchismus und Strafrecht, S. 36.

¹¹¹⁰ LENZ, Der Anarchismus und das Strafrecht, ZStW 1896, S. 1 – 47 (S. 46).

¹¹¹¹ GRIMM, Geschichte der sozialistischen Ideen, S. 126, nannte Flüchtlinge und Intellektuelle.

¹¹¹² Vier Personen mit dem Bundesratsbeschluss vom 22. März 1884, AS 7, S. 445f.; sechs Personen mit dem Bundesratsbeschluss betreffend die Ausweisung von sechs Anarchisten (vom 25. September 1884), BBl. 1884 I, S. 711f.; eine Person (deren Identität nicht hatte festgestellt werden können) mit dem Bundesratsbeschluss betreffend die Ausweisung eines angeblichen Wladimir Waroffski aus Russland (vom 17. November 1884), BBl. 1884 I, S. 311f.; drei weitere Personen mit dem Bundesratsbeschluss betreffend die Ausweisung der Ausländer Joseph Kaufmann, Johann Neve und Peter Hauser (vom 15. Dezember 1884), BBl. 1884 I, S. 694f.

¹¹¹³ LANGHARD, Die anarchistische Bewegung, S. 131.

¹¹¹⁴ LANGHARD, Die anarchistische Bewegung, S. 135.

3.4.2. Der Anarchistenbericht

Durch den Anarchistenbericht fand im Bund erstmals eine umfassende Auseinandersetzung mit dem Anarchismus statt. Zwar erwies sich der Anlass des Berichts – ein angeblich geplantes Attentat auf den Bundesrat – bald als übler Streich, die Untersuchungen des Generalanwalts ad hoc mündeten jedoch in einen höchst aufschlussreichen Bericht und bildeten den Grundstein für den Aufbau des präventiven Staatsschutzes.

3.4.2.1. Der Anlass: Behaupteter Anschlag auf das Bundes(rats)haus

Im Januar 1885 erreichten den Bundespräsidenten mehrere anonyme Schreiben, wonach das „Bundesrathhaus“¹¹¹⁵ während einer Sitzung der Landesregierung von Anarchisten in die Luft gesprengt würde¹¹¹⁶. Der vermeintliche Denunziant gab sich als ein von Gewissensbissen gequälter Mitwisser aus¹¹¹⁷.

Die Behörden nahmen diese Gefahr angesichts ähnlicher Anschläge mit anarchistischen Hintergründen im europäischen Ausland¹¹¹⁸ sehr ernst. Der Bundesrat berief den Berner Nationalrat (und späteren Bundesrat) Eduard Müller zum ausserordentlichen Generalanwalt. Sein Auftrag lag allgemein darin, *anarchische Umtriebe* in der Schweiz aufzuklären¹¹¹⁹. Die in kürzester Zeit durchgeführten Ermittlungen förderten zwar keine besorgniserregenden Erkenntnisse über die Anarchisten in der Schweiz ans Licht, deckten aber teilweise schwere Unzulänglichkeiten im Schweizer Polizeiwesen auf.

Auf den konkreten Anlass der Untersuchungen, das geplante Mordattentat auf die wichtigsten Politiker der Schweiz bezogen, deckte der Generalanwalt eine „*grossartige Täuschung*“¹¹²⁰ auf.

Ein Anschlag auf das Bundeshaus war nie geplant gewesen – vielmehr ging es bei der ganzen Angelegenheit um eine Falschanschuldigung aus persönlichen Motiven. Der vermeintliche Denunziant konnte ausfindig gemacht und festgenommen werden. Er erhängte sich in der Untersuchungshaft.

3.4.2.2. Erkannte Übertreibungen

Der Bericht stellte fest, dass auch in der Schweiz anarchistische Gruppierungen bestünden. Allgemein sei es aber zu einigen Übertreibungen gekommen, welche teilweise von den Anarchisten selber gefördert worden wären.

„An den übertriebenen Vorstellungen, welchen man vielfach begegnet, sind zunächst die Anarchisten selbst schuld. Ihre Berichte über anarchistische Thaten sind zumeist stark aufgetragen, tragen den Stempel der Rommsterei und Vieles, was Most in seinem grenzenlosen Grössenwahn auf seine Rechnung schreiben möchte, gehört nicht auf diese Rechnung. Wenn in den Daily News zu lesen war, in Genf einzig

¹¹¹⁵ Das Bundeshaus ist erst mit zwei Erweiterungsbauten (1884 – 1892 sowie 1894 – 1902) entstanden; das „Bundesrathhaus“ entspricht anno 1885 dem heutigen Westflügel des Bundeshauses.

¹¹¹⁶ Anarchistenbericht, S. 600 – 603; eingehend LANGHARD, Die anarchistische Bewegung, S. 291 – 303.

¹¹¹⁷ Anarchistenbericht, S. 600.

¹¹¹⁸ Dazu oben, S. 151f.

¹¹¹⁹ Immerhin – so hielt der Generalanwalt abschliessend fest – wären nun die anarchistischen Gruppen in der Schweiz bekannt und Übertreibungen könnten auf ihr richtiges Mass zurückgeführt werden; Anarchistenbericht, S. 565 – 580, 594 – 598, 600 – 603 sowie 708f.

¹¹²⁰ Anarchistenbericht, S. 708; LANGHARD, Die anarchistische Bewegung, S. 306f.

halten sich 2000 Nihilisten und in der Schweiz 5000 Anarchisten auf, so ist dies eine lächerliche Aufschneiderei. Die stärksten anarchistischen Gruppen, welche wir in der Schweiz gefunden haben, zählen nicht über 20, höchstens 30 Mitglieder und meist finden sich nur 4, 5, 6 Genossen, selbst in den grösseren Städten. Die grosse Mehrzahl der Arbeiter will nichts gemein haben mit Most's verbrecherischen Lehren und die Zahl derer, die sich offen zu denselben bekennen, ist verschwindend klein. (...) Bedeutung gewinnt diese Partei durch die Energie und Verwegenheit, durch die Kühnigkeit und fanatische Hingabe weniger Früher einerseits, durch ihre Presse andererseits. Die anarchistische Literatur, vorab die Most'sche Freiheit, haben Kammerer, Stellmacher, Reinsdorff, Kumitsch und Andre zu Verbrechern ausgebildet und zum Verbrechen getrieben! (...)“¹¹²¹

In der Schweiz hätte die anarchistische Bewegung ihren Höhepunkt bereits überschritten; sie befände sich sogar in rapidem Verfall. Da die Propaganda der Tat zu einer *Propaganda des Verbrechens* geworden sei, herrsche gerade unter den Anarchisten grosse Verunsicherung¹¹²².

Vier Jahre später, 1889, ernannte der Bundesrat mit Nationalrat Josef Stockmar erneut einen ausserordentlichen Generalanwalt wegen anarchistischer Umtriebe. Sein Auftrag bestand darin, gegen die Urheber der Schrift „*Manifest der schweizerischen Anarchisten*“ eine Untersuchung wegen möglicher Verletzung der Art. 45, 46 und 48 BStR durchzuführen¹¹²³.

3.4.2.3. Erkannte Mängel im Schweizer Polizeiwesen

Generalanwalt Müller äusserte sich in seinem abschliessenden Bericht vom Mai und Juni 1885 insbesondere kritisch zum Mangel an einer *eigenössischen* politischen Polizei. Manche Kantone hatten sich im Rahmen seiner Untersuchungen als unfähig zur Zusammenarbeit mit den Bundesstellen erwiesen. Entweder, weil ihre Berichte unbrauchbar waren, oder weil es ihnen schlicht am nötigen Sachverstand mangelte.

„Aus einzelnen Kantonen (...) lagen ziemlich eingehende Erhebungen vor, welche einen Einblick in die Verhältnisse der betreffenden Kantone gestatteten. Aus andern Kantonen lagen theils sehr unvollständige, theils mangelnde Kenntnis der ganzen Frage verrathende Berichte vor, welche für die eigentliche Untersuchung nur von zweifelhaftem Werthe waren. Und auch Kantone, welche innerhalb ihrer eigenen Grenzen ordentlich orientiert waren, hatten von demjenigen, was über diese Grenzen hinausging, keine oder nur ganz mangelhafte Kenntnis. Vielfach konnte man konstatieren, dass über den prinzipiellen Unterschied zwischen Socialdemokraten und Anarchisten völlige Unklarheit bestand. Oft fehlte die Kenntnis der anarchistischen Taktik und Gebräuche. Und mit Bezug auf die persönlichen Beziehungen der einzelnen Anarchisten unter sich und von Kanton zu Kanton herrschte völliges Dunkel. So boten die Vorakten ein buntes Bild, wie es nur die Vielgestaltigkeit unserer kantonalen Souveränitäten und die Kleinheit der dabei im Vordergrund stehenden Verhältnisse erzeugen kann. Es soll mit dieser Kritik niemandem ein Vorwurf gemacht werden, sie gilt den Zuständen, nicht den Personen, welche zufällig berufen waren, mit einem so mangelhaften Apparate zu arbeiten, wie es hier der Fall war.“¹¹²⁴

Der Generalanwalt hielt in seinem Bericht konkrete verfahrensmässige Mängel fest und erachtete die durchgeführten Untersuchungen teilweise als unverhältnismässig.

„Der Mangel einer eigenössischen Polizei hatte weiter zur Folge, dass sich die eigenössischen Untersu-

¹¹²¹ Anarchistenbericht, S. 709f.

¹¹²² Anarchistenbericht, S. 711.

¹¹²³ Bundesratsbeschluss betreffend das Manifest der schweizerischen Anarchisten (vom 30. August 1889), BBl. 1889 III, S. 1171f.

¹¹²⁴ Anarchistenbericht, S. 604.

chungsrichter vielfach mit rein polizeilichen Nachforschungen abgeben mussten. Wer unsere Institutionen nicht kennt, wird diese Art von Untersuchung nicht verstehen. Halb Polizei, halb Untersuchungsrichter! Halb administrativ, halb gerichtlich! Die Schwierigkeit zeigte sich schon in dem dem Unterzeichneten vom Bundesrath erteilten doppelten Auftrage, der dahin ging, einmal dem angeblich geplanten Attentat auf das Bundesrathhaus nachzuforschen, also ein bestimmtes Verbrechen zu verfolgen, dann aber auch über den Anarchismus in der Schweiz überhaupt Nachforschungen zu veranstalten. Es konnte nicht ausbleiben, dass unter solchen Umständen auch bei den Kantonen Zweifel darüber entstanden, welche Organe zur Hilfeleistung berufen seien. Und wirklich kam es vor, dass am einen Orte sich die Beamten der administrativen und der richterlichen Gewalt darüber stritten, wer berechtigt sein solle, die Requisitionen des eignen Untersuchungsrichters zu vollziehen, während am andern Orte Zweifel darüber entstanden, wer hierzu verpflichtet sei.

(...)

Endlich hatte die Ausdehnung der Untersuchung auf polizeiliche Erhebungen zur Folge, dass die Untersuchungsrichter sich mit einer Reihe von Personen einlässlicher befassen mussten, welche man ohne das kurzer Hand hätte entlassen können.“¹¹²⁵

Nach sorgfältiger Abwägung hielt Müller in seinen Schlussfolgerungen fest, dass im Bund eine „Centralstelle“ zur Bekämpfung politisch motivierter Verbrechen geschaffen werden sollte.

Eine eidgenössische politische Polizei

„(...) würde (...) einerseits der Opposition der Föderalisten und andererseits der natürlichen Abneigung unseres Volkes gegen alles, was Polizei heisst, namentlich aber gegen eine politische Polizei, begegnen. Und es ist allerdings die Errichtung einer Polizei, welche die ausschliessliche Bestimmung hat, eine politische Partei oder eine soziale Bewegung zu überwachen, mit grossen Gefahren verbunden. Übertriebener Diensteyer, Ungeschicklichkeit, unter Umständen selbst persönlicher Hass, können zur Verletzung der Rechte und Freiheiten von Bürgern führen (...).

So lange unsere Kantone unter sich nicht in Beziehung stehen und keiner weiss, was im andern geht, so lange werden alle Anstrengungen der kantonalen Behörden nur mangelhafte Resultate zu Tage fördern. Eine erfolgreiche Verfolgung der anarchistischen Bewegung ist erst dann möglich, wenn allseitig eine einheitliche Orientierung stattfindet. Diese herzustellen, sind die Kantone als solche nicht im Stande, es muss dazu die Vermittlung durch den Bund in Anspruch genommen werden. Zu dem Zwecke hätte der Bund eine Centralstelle zu errichten, welcher sämtliche Kantone periodisch Bericht zu erstatten, Domizilveränderungen, neuen Zuzug, neue Erscheinungen, welche mit Bezug auf die anarchistische Bewegung beobachtet wurden, u.s.w. zu melden, in besonders wichtigen Fällen auch sofort Anzeige zu machen hätten.“¹¹²⁶

Abschliessend konstatierte der Generalanwalt, dass auch anarchistisch motivierte Delikte nach kantonalen Gesetzen, nicht nach Bundesstrafrecht beurteilt würden. Wegen ihres speziellen Charakters zog er jedoch eine einheitliche Behandlung in der ganzen Schweiz der kantonalen Vielfalt vor. Eine Revision des BStR sei geboten¹¹²⁷.

3.4.2.4. Unmittelbare Folgen

Direkte Folgen zeitigte der Anarchistenbericht keine. Sowohl die Revision des BStR als auch institutionelle Änderungen wurden auf die lange Bank geschoben. Währenddem die Nachbarländer legiferierten, wartete der Bund vorerst einmal ab¹¹²⁸. Da es in der

¹¹²⁵ Anarchistenbericht, S. 605f.

¹¹²⁶ Anarchistenbericht, S. 718f.

¹¹²⁷ Anarchistenbericht, S. 720f.

¹¹²⁸ Darüber beklagte sich LANGHARD, Die anarchistische Bewegung, S. 434.

Schweiz selber (noch¹¹²⁹) nicht zu Anschlägen gekommen war, sollten allfällige gesetzliche Änderungen erst im Rahmen der Schaffung eines eidgenössischen Strafgesetzbuches erfolgen. Offenbar hielt der Bundesrat seine Politik der Ausweisung der aktivsten Anarchisten für genügend¹¹³⁰.

3.4.3. Das anarchistische Manifest

Im Sommer erregte ein anarchistisches Manifest, eine in scharfem, polemischem Ton gehaltene politische Streitschrift, grosses Aufsehen. Der Bundesrat ernannte zur Aufklärung wieder einen ausserordentlichen Generalanwalt zur Untersuchung, ob die Schrift gegen das Bundesstrafrecht verstosse¹¹³¹.

In der Anklageschrift verlangte Bundesanwalt Stockmar die Statuierung eines Exempels. Eine freie Meinungsäusserung wäre strafbar, wenn sie zur Auflehnung gegen das Gesetz oder die Behörden aufrufe. Das Manifest stelle ein Vergehen gegen das Vaterland dar, weil der Anarchismus gemeingefährlicher und verbrecherischer Natur entspringe. Demgegenüber betonten die Verteidiger zwar die Verabscheuungswürdigkeit des Manifests, sahen darin aber keine Verletzung der Art. 46 i.V.m. Art. 48 BStR (Anstiftung zu gewaltsamem Widerstand gegen Bundesbehörden)¹¹³².

Gegen die öffentliche Meinung sprachen die Geschworenen die drei Angeklagten einstimmig für nicht schuldig¹¹³³. Damit verhinderten sie gleichzeitig eine Ausdehnung der Art. 46 und 48 zu reinen Gesinnungsdelikten.

Bundesgerichtsschreiber ROTT vermutete in seiner Urteilsanmerkung, dass die Jury wohl den subjektiven Tatbestand in Frage stellte; die Angeklagten wären danach selber nicht davon ausgegangen, dass sie tatsächlich Zusammenrottungen zu gewaltsamem Widerstand hervorrufen könnten oder wollten (sic)¹¹³⁴.

3.4.4. Die Lagebeurteilung der politischen Behörden

In der Bundesverwaltung wurde ein Bedrohungspotenzial durch anarchistisch motivierte Anschläge, durch Machenschaften von fremden Agenten sowie durch eine Gefährdung von Neutralität und Unabhängigkeit durch politische Agitation aus der Schweiz heraus vermutet.

Der Bundesrat begegnete vor allem politisch verfolgten Ausländern, welche wegen ihrer klassenkämpferischen Haltung ihre Heimatländer verlassen hatten und diesen Kampf in der Schweiz fortsetzten¹¹³⁵, mit Skepsis¹¹³⁶. Auf der anderen Seite war das Gebiet der

¹¹²⁹ Zum Attentat auf Elisabeth von Habsburg vorne, S. 153.

¹¹³⁰ Zu den Ermittlungen und Folgen vor allem in den Westschweizer Kantonen siehe LANGHARD, Die anarchistische Bewegung, S. 148 – 153.

¹¹³¹ Bundesratsbeschluss betreffend das Manifest der schweizerischen Anarchisten (vom 30. August 1889), BBl. 1889 III, S. 1171f. Zum wörtlichen Inhalt des Manifests siehe E. ROTT, Der Neuenburger Anarchistenprozess, ZStR 1890, S. S. 51 – 55 (S. 51f); der vollständige Vorname des Autors wird nicht genannt.

¹¹³² Zur Anklageschrift LANGHARD, Die anarchistische Bewegung, S. 160f.

¹¹³³ Zur Anklageschrift LANGHARD, Die anarchistische Bewegung, S. 161f.

¹¹³⁴ E. ROTT, Der Neuenburger Anarchistenprozess, ZStR 1890, S. S. 51 – 55 (S. 55).

¹¹³⁵ Vgl. etwa den Bericht des Bundesrathes an die Bundesversammlung betreffend das Gesuch um einen Nachtragskredit zum Zwecke einer besseren Organisation der politischen Polizei (vom 12. März 1888), BBl. 1888 I, S. 586 – 603 (S. 700), nachfolgend „Bericht Organisation der politischen Polizei“.

Eidgenossenschaft bei im Ausland verbotenen Organisationen und Anhängern unterdrückter Meinungen als Gastland generell beliebt, weil sie hierzulande mehr Freiheit genossen¹¹³⁷. Die Schweiz wurde darum in den 1880er Jahren vom Ausland zusehends unter Druck gesetzt¹¹³⁸. In einer Rede vor dem Nationalrat beklagte Bundesrat Droz einerseits das starke politische Engagement einiger Einwanderer, andererseits aber auch die Souveränitätsverletzungen durch Aktionen ausländischer Spitzel und agents provocateurs¹¹³⁹.

3.4.5. Schwerwiegende Differenzen mit dem Kaiserreich

Vor allem wegen der strengen Sozialistengesetze setzten sich zahlreiche deutsche Sozialdemokraten, Kommunisten der Anarchisten in die Schweiz ab, wo ihnen die Verfolgung erspart blieb. Sie taten es damit ihren republikanisch und/oder liberal gesinnten Landsleuten gleich, welche Jahrzehnte zuvor in die Schweiz emigriert waren. Der Niederlassungsvertrag zwischen der Schweiz und dem Deutschen Reich vom 27. April 1876¹¹⁴⁰ begünstigte diese Entwicklung, da er die Wohnsitznahme von Deutschen in den Schweizer Kantonen erleichterte. Die deutschen Emigranten neutralisierten sich in der Schweiz nicht zu apolitischen Gästen; die Verbindungen in ihre alte Heimat blieben oft bestehen. Daraus resultierte ein reger Gedankenaustausch über die Grenze hinweg. Mit ihren zahlreichen abgelegenen Regionen entwickelte sich die Schweiz zu einem beliebten Austragungsort für die Parteitage deutscher oder internationaler Arbeiterparteien.

Die Regierung des deutschen Reichskanzlers Bismarck stand den Tätigkeiten der eigenen Landsleute auf Schweizer Boden äusserst misstrauisch gegenüber und versuchte, die Kontrolle über sie zurückzugewinnen. Die grundlegende Unzufriedenheit der deutschen Regierung mit der Schweizer Politik gegenüber den deutschen Exilanten äusserte sich in mehreren Zwischenfällen. Die diplomatischen Verstimmungen waren teilweise schwerwiegend, der Druck auf den Bundesrat hoch.

¹¹³⁶ Vgl. etwa den Bericht des Bundesrates an die hohe Bundesversammlung über seine Geschäftsführung im Jahre 1878, Geschäftskreis des Justiz- und Polizeidepartements, BBl. 1879 II, S. 569 – 647 (S. 644), den Bericht der Kommission des Ständerathes für die Prüfung des Geschäftsberichtes des Bundesrates und das Bundesgerichtes über das Jahr 1878, BBl. 1879 II, S. 747 – 786 (S. 762), den Bericht Organisation der politischen Polizei, BBl. 1888 I, S. 586 – 603 (S. 602) oder den Bundesratsbeschluss in Sachen des Heinrich Johann Gehlsen, Publizist aus Tönning, in Schleswig-Holstein, wohnhaft in Bern (vom 29. April 1879), BBl. 1879 II, S. 652f.

Aus journalistischer Sicht URS PAUL ENGELER, *Grosser Bruder Schweiz*, Zürich 1990, S. 16 – 18.

¹¹³⁷ Vgl. die Beispiele im Bericht Organisation der politischen Polizei, BBl. 1888 I, S. 586 – 603 (S. 589 – 594).

¹¹³⁸ LANGHARD, *Politische Polizei*, S. 226 – 229.

¹¹³⁹ Rede des Herrn Bundesrath Droz betreffend die Organisation der politischen Polizei in der Sitzung des Nationalrates (vom 20. März 1888), BBl. 1888 I, S. 692 – 696 (S. 694f.).

¹¹⁴⁰ Niederlassungsvertrag zwischen der Schweiz und dem Deutschen Reiche (abgeschlossen am 27. April 1876), AS 2, S. 567 – 575.

3.4.5.1.1. Die Verhaftung von deutschen Polizeispitzeln in Zürich

1887 wurden in der Stadt Zürich die beiden agents provocateurs Schröder und Haupt festgenommen. Beide waren im Dienste der deutschen Geheimpolizei in sozialdemokratischen und anarchistisch gesinnten Kreisen tätig gewesen. Sie unterhielten internationale Beziehungen und versuchten, die sozialdemokratischen Gruppierungen in der Schweiz zu Gewalttätigkeiten zu verleiten; in Schröders Zürcher Wohnung stellte die Polizei sogar eine Kiste Dynamit sicher¹¹⁴¹.

Als der Stadtzürcher Polizeihauptmann Fischer auf Anfrage der beiden deutschen Reichstagsabgeordneten Bebel und Singer die Zugehörigkeit der Agitatoren zur deutschen Polizei schriftlich bestätigte, kam es zum Eklat mit der deutschen Regierung¹¹⁴².

3.4.5.1.2. Ein (zu) kritisches Fasnachtsgedicht

An der Basler Fasnacht des Jahres 1888 verbreitete der junge Karl Schill 300 Exemplare seines Gedichts „Vive la France!“, welches die Zustände in Elsass-Lothringen aufs Korn nahm. Die beleidigte deutsche Regierung verlangte in einer diplomatischen Note vom Bundesrat, dieser möge die nötigen Schritte einleiten, um den Schuldigen nach Art. 42 BStR (öffentliche Beschimpfung eines fremden Volkes oder seines Souveräns) zu bestrafen¹¹⁴³. Schill wurde am 19. Juli 1888 von den Bundesassisen nach Art. 42 BStR für schuldig befunden und zu 800 Franken Busse verurteilt¹¹⁴⁴.

Die Geschworenen beschäftigten sich in der Urteilsbegründung über weite Strecken mit der Frage des Gegenrechts der Schweiz gegenüber Deutschland, welches das BStR als Voraussetzung für eine Bestrafung verlangte¹¹⁴⁵. Zum Pamphlet meinte das Gericht apodiktisch, dieses stellte einen „rohen und strafbaren Fasnachtsscherz“ dar¹¹⁴⁶.

Für die deutsche Diplomatie kam der Fall Schill nicht ungelegen; dank dem eigentlich harmlosen Scherz erhöhte sie ihren Druck auf die Schweiz weiter¹¹⁴⁷, damit diese ihre Gesetze verschärfen, respektive die in Deutschland soeben verschärfen Gesetze gegen die Sozialdemokratie übernehmen würde.

¹¹⁴¹ LANGHARD, Politische Polizei, S. 220 – 222.

¹¹⁴² Zur *Affäre Fischer* eingehend LANGHARD, Politische Polizei, S. 219ff. und 317ff. Vgl. auch die Rede des Herrn Bundesrath Droz betreffend die Organisation der politischen Polizei in der Sitzung des Nationalrates (vom 20. März 1888), BBl. 1888 I, S. 682 – 696.

¹¹⁴³ Urteil der Kriminalkammer des Bundesgerichts vom 19. Juni 1888, in: ZStR 1888, S. 314 – 320 (Sachverhaltszusammenfassung von Bundesgerichtsschreiber Rott, S. 314f.); LANGHARD, Politische Polizei, S. 227f.

¹¹⁴⁴ Urteil der Kriminalkammer des Bundesgerichts vom 19. Juni 1888, in: ZStR 1888, S. 314 – 320.

¹¹⁴⁵ Urteil der Kriminalkammer des Bundesgerichts vom 19. Juni 1888, in: ZStR 1888, S. 314 – 320 (E.1 und E.2 S. 319f.).

¹¹⁴⁶ Urteil der Kriminalkammer des Bundesgerichts vom 19. Juni 1888, in: ZStR 1888, S. 314 – 320 (E.3 S. 320); kritisch zur Anwendung des Art. 42 BStR PFENNINGER, Strafrecht, S. 611.

¹¹⁴⁷ LANGHARD, Politische Polizei, S. 228.

3.4.5.1.3. Die Festnahme eines deutschen Polizeinspektors

Ein schwerer Zwischenfall ereignete sich bereits im Jahr darauf. Der Mülhauser¹¹⁴⁸ Polizeiinspektor Wohlgemuth hätte als Führungsperson und *agent provocateur*¹¹⁴⁹ für die Überwachung und Anstachelung von Sozialisten – auch – in der Schweiz zuständig sein sollen¹¹⁵⁰. Am 21. April 1889 bereiste Wohlgemuth die Schweiz, um sich mit einer Kontaktperson zu treffen. Seine Absichten wurden jedoch von jenen Leuten erkannt, welche er zu bespitzeln beabsichtigte. Die von privater Seite informierten Aargauer Behörden stellten ihm in Rheinfelden mit einem fingierten konspirativen Treffen eine Falle und nahmen den deutschen Inspektor in Haft¹¹⁵¹. Nach wenigen Tagen wurde er auf Anordnung des Bundesrates des Landes verwiesen¹¹⁵².

Die aus dieser Episode folgenden ernsthaften diplomatischen Konflikte zogen weite Kreise. Nicht nur die deutsche Regierung nahm den Vorfall wiederum als willkommenen Anlass, um Druck auf den Bundesrat auszuüben¹¹⁵³, auch andere Staaten mischten sich nun ein (v.a. Österreich und Russland). In den Augen der konservativen Regierungen war die Schweiz gegenüber ausländischen „*anarchistischen und revolutionären Elementen*“ viel zu tolerant¹¹⁵⁴.

Offenbar liebäugelte Bismarck damit, eine gewalttätige Auseinandersetzung mit der Schweiz zu provozieren, in deren Rahmen Deutschland die Nordwestschweiz besetzt hätte¹¹⁵⁵.

Der Bundesrat versuchte zumindest Russland zu besänftigen, indem er bestimmte Emigranten des Landes verwies; Deutschland zuliebe wurde die Schaffung einer ständigen Bundesanwaltschaft nun ernsthaft erwogen¹¹⁵⁶. Trotzdem kündigte die Reichsregierung den Niederlassungsvertrag mit der Schweiz auf¹¹⁵⁷. Erst mit dem Rücktritt Bismarcks konnte die Krise beigelegt, im Mai 1890 ein neuer Niederlassungsvertrag abgeschlossen

¹¹⁴⁸ Nach dem deutsch-französischen Krieg wurde Elsass-Lothringen dem deutschen Reich angegliedert. Erst mit dem Ende des Ersten Weltkriegs gelangten diese Gebiete wieder an Frankreich.

¹¹⁴⁹ Zum Begriff des „*Agent provocateur*“ in der damaligen deutschen Lehrmeinung – auch in Abgrenzung zum mittelbaren Täter, zum Spion und zum Kronzeugen vgl. PAUL HEILBORN, *Der Agent provocateur*, Berlin 1901, S. 3 – 13. Der Autor kam zum Schluss, der *agent provocateur* sei derjenige, „*welcher einen anderen zu Behebung einer strafbaren Handlung vorsätzlich bestimmt, um ihn zu Strafe zu bringen, ohne dass es zur materiellen Verletzung des durch die strafbare Handlung angegriffenen oder gefährdeten Rechtsgutes käme.*“ Gerade das letzte Element war bei der *provocation* im Ausland wohl kaum zu erreichen, falls überhaupt angestrebt. Zur allgemeinen Problematik dieser Form der Verbrechens-„Prävention“ siehe Heilborns Schlussbemerkungen, S. 189 – 191.

¹¹⁵⁰ VON GREYERZ, *Handbuch Schweizer Geschichte* Bd. II, S. 1079.

¹¹⁵¹ CURTI, *Geschichte*, S. 657.

¹¹⁵² Bundesratsbeschluss betreffend die Ausweisung des August Wohlgemuth, aus Mülhausen (vom 30. April 1889), BBl. 1889 II, S. 685; LANGHARD, *Politische Polizei*, S. 274f.

¹¹⁵³ Reichskanzler Bismarck drohte offenbar mit der Einführung eines Passzwangs für Schweizer; CURTI, *Geschichte*, S. 657.

¹¹⁵⁴ Vgl. die Antwort von Bundesrat Droz zur Interpellation über den Konflikt mit Deutschland im schweizerischen Nationalrathe (vom 20. Juni 1889), BBl. 1889 III, S. 651 – 655.

¹¹⁵⁵ GAGLIARDI, *Geschichte der Schweiz* Bd. II, S. 1660.

¹¹⁵⁶ CURTI, *Geschichte*, S. 657; GAGLIARDI, *Geschichte der Schweiz* Bd. II, S. 1661.

¹¹⁵⁷ Aus den Verhandlungen des Schweiz. Bundesrates (vom 23. Juli 1889), BBl. 1889 III, S. 956.

werden¹¹⁵⁸.

3.4.6. Die Schaffung einer „ständigen“ Bundesanwaltschaft

Im Jahre 1889 reagierte der Bundesrat auf die im Anarchistenbericht festgestellten Unzulänglichkeiten und den internationalen diplomatischen Druck. Der Beschluss zur Abschaffung einer ständigen Bundesanwaltschaft sollte nicht nur rückgängig gemacht, sondern die Behörde zudem gestärkt werden.

3.4.6.1. Das Fehlen einer „dauerhaften“ Bundesanwaltschaft als Mangel

In seiner Botschaft begründete der Bundesrat das Bedürfnis nach der Schaffung einer Bundesanwaltschaft mit wesentlichen Veränderungen im sozialen und politischen Bereich¹¹⁵⁹. Während bis zur Mitte des 19. Jahrhunderts auch der junge Schweizer Bundesstaat von den europaweiten politischen Auseinandersetzungen für oder gegen die Monarchie sowie Fragen der nationalen Einheit herausgefordert worden war¹¹⁶⁰, gewannen bis zum Ende des Jahrhunderts sozialpolitische Konflikte stark an Bedeutung.

Der Bundesrat hielt die Möglichkeiten des Bundes, auf die neuen Herausforderungen zu reagieren, für ungenügend. Insbesondere wären die polizeilichen Behörden hinsichtlich politischer Untersuchungen nur ungenügend organisiert¹¹⁶¹. Die Kantone genügten den steigenden Anforderungen auf dem Gebiet der Fremdenpolizei kaum mehr¹¹⁶². Weil sie nicht mit der Pflege der internationalen Beziehungen betraut seien, wären die Kantone bei der Überwachung von in- und vor allem ausländischen „Unruhbestiftern“ auch zu wenig aufmerksam¹¹⁶³.

1888 warnte der Bundesrat davor, dass er die dem Bund gemäss der Bundesverfassung obliegenden Aufgaben, zur Wahrung der Interessen der Eidgenossenschaft nach aussen¹¹⁶⁴, zum Schutz der inneren Sicherheit¹¹⁶⁵, zur Wegweisung staatsgefährdender Aus-

¹¹⁵⁸ Botschaft des schweizerischen Bundesrates an die hohe Bundesversammlung betreffend den Niederlassungsvertrag mit Deutschland (vom 5. Juni 1890), BBl. 1890 III, S. 220 – 231.

¹¹⁵⁹ Botschaft zum Bundesgesetz über die Bundesanwaltschaft, BBl. 1889 III, S. 627 – 634 (S. 630).

¹¹⁶⁰ Diese spitzten sich bis zum Landesstreik von 1918 (dazu hinten, S. 215ff.) weiter zu. Kommunisten und Sozialdemokraten waren zwar im Eidgenössischen Parlament vertreten und konnten mit der Einführung des Proporzwahlrechts ihre Mandate nach 1919 ausbauen (zum Proporzwahlrecht für den Nationalrat siehe hinten, S. 248), doch begegneten ihnen die Behörden mit einem grundsätzlichen Misstrauen. Eine Differenzierung zwischen den Gruppierungen wurde zumindest vernachlässigt. So schrieb etwa Bundesanwalt Stämpfli noch 1922 in einem Aufsatz: „Die Kommunisten und die Sozialdemokraten haben die Eroberung der politischen Macht mit revolutionären Mitteln in ihre Parteiprogramme aufgenommen. Die kommunistische Partei der Schweiz ist eine Sektion der III. Internationale und hat sich auf deren Beschlüsse, Leitsätze und Statuten verpflichtet. Die Sozialistische Theorie verwirft zwar die revolutionäre Massenaktion als einziges Kampfmittel, fordert aber ihre Organisation und Anwendung im geeigneten Zeitpunkt. (...) Der Landesstreik (...) und die Generalstreike (...) hatten revolutionäre Ziele.“ FRANZ STÄMPFLI, Die Novelle zum Bundesstrafrecht, ZStR 1922, S. 97 – 141 (S. 97 – 99).

¹¹⁶¹ Botschaft zum Bundesgesetz über die Bundesanwaltschaft, BBl. 1889 III, S. 627 – 634 (S. 630).

¹¹⁶² Botschaft zum Bundesgesetz über die Bundesanwaltschaft, BBl. 1889 III, S. 627 – 634 (S. 630).

¹¹⁶³ Bericht Organisation der politischen Polizei, BBl. 1888 I, S. 586 – 603 (S. 586ff.). Vgl. auch die Rede des Herrn Bundesrath Droz betreffend die Organisation der politischen Polizei in der Sitzung des Nationalrates vom 20. März 1888, BBl. 1888 I, S. 692 – 696 (S. 695). Der damalige Vorsteher des EDA nahm Bezug auf die Enttarnung zweier agents provocateurs (Haupt und Schröder), welche im Dienste einer „befreundeten“ Nation (Deutschland) standen und in der Schweiz tätig gewesen waren. Bundesrat Droz betonte die Souveränität der Schweiz und die daraus resultierenden Rechte und Pflichten eines unabhängigen Staates.

¹¹⁶⁴ Art. 102 Ziff. 8 BV 1874: „Der Bundesrat hat innert den Schranken der gegenwärtigen Verfassung vorzüglich folgende

länder¹¹⁶⁶ sowie weitere, sich aus der Pflege des Bundesstrafrechts ergebende Tätigkeiten¹¹⁶⁷ nicht mehr in „gehöriger Weise“ werde erfüllen können¹¹⁶⁸. Es fehle dem Bund vor allem an den dazu notwendigen Polizeikräften¹¹⁶⁹.

Obwohl die politische Polizei bei Sozialdemokraten und Demokraten eher auf Ablehnung stossen musste, sah sich der Bundesrat¹¹⁷⁰ durch die Affäre Wohlgemuth darin bestärkt, dass der Schaffung einer ständigen Bundesanwaltschaft Erfolg beschieden würde¹¹⁷¹.

3.4.6.2. Gesetzliche Grundlagen

Die Schaffung einer schweizerischen Bundesanwaltschaft – als „*Amt des ständigen eidgenössischen Generalstaatsanwaltes*“ bezeichnet – stützt sich auf das neue Bundesgesetz über die Bundesanwaltschaft aus dem Jahre 1889¹¹⁷². Weil die Stelle eines eidgenössischen Staatsanwalts seit der BV 1874 nicht mehr im Verfassungstext Erwähnung fand, wurde offenbar auf Art. 102 Ziff. 8 und 10 BV 1874 als verfassungsmässige Grundlage für den Ausbau der Bundesanwaltschaft abgestellt¹¹⁷³; das Gesetz selber verzichtete auf die Anrufung einer Verfassungsnorm. Dieses Vorgehen blieb unter den zeitgenössischen Juristen umstritten¹¹⁷⁴. Die parlamentarischen Beratungen wurden auf das Minimum reduziert, eine Diskussion auf Wunsch des Bundesrates vermieden – die guten Beziehungen zum nördlichen Nachbarland forderten ihren Tribut¹¹⁷⁵.

3.4.6.3. Aufgaben

Die Aufgaben der Bundesanwaltschaft fanden vor allem im BG über die Bundesanwaltschaft und im BG über die Bundesstrafrechtspflege eine gesetzliche Verankerung. Demnach liessen sich die Aufgaben der neuen Bundesanwaltschaft folgendermassen umreissen:

Befugnisse und Obliegenheiten: (...) Er wahrt die Interessen der Eidgenossenschaft nach aussen, wie namentlich ihre völkerrechtlichen Beziehungen, und besorgt die auswärtigen Angelegenheiten überhaupt.“

¹¹⁶⁵ Art. 102 Ziff. 10 BV 1874: „(...) Er sorgt für die innere Sicherheit der Eidgenossenschaft, für Handhabung von Ruhe und Ordnung.“

¹¹⁶⁶ Art. 70 BV 1874: „Dem Bund steht das Recht zu, Fremde, welche die innere oder äussere Sicherheit der Eidgenossenschaft gefährden, aus dem schweizerischen Gebiete wegzuweisen.“

¹¹⁶⁷ Art. 12 des BG über die Bundesstrafrechtspflege (vom 27. August 1851), AS II, S. 743 – 793, i.V.m. Art. 38 und 44 BStR.

¹¹⁶⁸ Bericht Organisation der politischen Polizei, BBl. 1888 I, S. 586 – 603 (S. 587). Vgl. auch die Rede des Herrn Bundesrath Droz betreffend die Organisation der politischen Polizei, gehalten in der Sitzung des Ständerathes (vom 23. Mai 1888), BBl. 1888 I, S. 702f.

¹¹⁶⁹ Bericht Organisation der politischen Polizei, BBl. 1888 I, S. 586 – 603 (S. 587).

¹¹⁷⁰ Treibende Kraft zur Wiederherstellung einer ständigen Bundesanwaltschaft war der Chef des Politischen Departements (heute EDA), Bundesrat Numa Droz; vgl. NUMA DROZ, *Études et portraits politiques*, Genf 1895, S. 369.

¹¹⁷¹ LANGHARD, Politische Polizei, S. 297.

¹¹⁷² Art. 1 des Bundesgesetzes über die Bundesanwaltschaft (vom 28. Juni 1889), AS 11, S. 243f., nachfolgend „BG über die Bundesanwaltschaft“.

¹¹⁷³ Botschaft zum Bundesgesetz über die Bundesanwaltschaft, BBl. 1889 III, S. 627 – 634 (S. 631).

¹¹⁷⁴ Vgl. LÜTHI, Bundesanwaltschaft, S. 125 – 128 (m.w.H.); SCHOLLENBERGER, Kommentar BV, S. 482f. sowie – aus journalistischer Perspektive – ENGELER, Grosser Bruder, S. 28.

¹¹⁷⁵ LANGHARD, Politische Polizei, S. 230.

Sie sollte

- Arbeiten auf dem Gebiet des Strafrechts ausführen, sofern sie in den Geschäftskreis des EJPD fielen¹¹⁷⁶ (was sich bald als Hauptaufgabe etablierte¹¹⁷⁷),
- auf Weisung hin die Eidgenossenschaft vor Gericht vertreten¹¹⁷⁸ und
- die Fremdenpolizei überwachen, sofern die *innere und äussere* Sicherheit der Schweiz durch Ausländerinnen oder Ausländer gefährdet wurde¹¹⁷⁹.

Ein Referendum gegen die Wiedereinführung einer festen Bundesanwaltschaft kam nicht zustande¹¹⁸⁰; das Gesetz trat am 15. Oktober 1889 in Kraft¹¹⁸¹. Als ersten ständigen Bundesanwalt wählte der Bundesrat den Thurgauer Ständerat Scherb¹¹⁸². Dieser behielt sein politisches Mandat, weil der Wortlaut der BV 1874 nur eine Unvereinbarkeit von Nationalratsmandaten und Bundesbeamtungen kannte. Politisch blieb das Doppelmandat nicht unbestritten¹¹⁸³.

3.4.6.4. Verfassungsmässigkeit

Die Verfassungsmässigkeit einer ständigen Bundesanwaltschaft kritisierte SCHOLLENBERGER mit Hinweis auf den historischen Willen des Verfassungsgebers scharf:

*„(...) (D)ie heute ständige Bundesanwaltschaft ist unrechtmässig und unzweckmässig. Unrechtmässig: Sie ist verfassungswidrig, weil die Bundesverfassung von 1874 die Einrichtung einer ständigen Bundesanwaltschaft in bewusster Absicht hatte fallen lassen.“*¹¹⁸⁴

*„Ist (...) konstatiert, dass die politische Polizei Zweck und Hauptaufgabe der heutigen Bundesanwaltschaft ist, so erscheint damit deren Errichtung auch unzweckmässig, d.h. schädlich und sogar verderblich für das Land, weil die politische Polizei als besonderes Organ in jeder Form verwerflich ist, abgesehen davon, dass sie ganz undemokratisch ist. (...) Die politische Polizei hat aber noch eine weitere Erscheinung im Gefolge und diese ist ihr grösster Fluch: Das Lockspitzeltum.“*¹¹⁸⁵

Weiter befürchtete der Zürcher Professor Eingriffe in die kantonale Regierungstätigkeit. Im Kreisschreiben vom 16. Oktober 1889, welches unter anderem Informationspflichten für die Kantone enthielt, erblickte Schollenberger einen Machtmissbrauch der Bundesverwaltung. Denn es widerspräche dem Wesen des Bundesstaates, dass die Kantons-

¹¹⁷⁶ Art. 3 des BG über die Bundesanwaltschaft.

¹¹⁷⁷ LANGHARD, Politische Polizei, S. 311.

¹¹⁷⁸ Art. 3 des BG über die Bundesanwaltschaft.

¹¹⁷⁹ Art. 3 des BG über die Bundesanwaltschaft. Diese Aufgabe war erst durch die Kommission des Ständerates eingefügt worden; zu den Parlamentsdebatten ausführlich LANGHARD, Politische Polizei, S. 300 – 305.

Besonders in den 1890er Jahren fand – dies wohl als Folge der Tätigkeit der neuen Bundesanwaltschaft – eine Zunahme der Ausweisungen wegen anarchistischen Umtrieben statt; zahlreiche Ausweisungsverfügungen des Bundesrates finden sich im den Bänden des BBl. jener Zeit.

¹¹⁸⁰ Zum Referendumsversuch eingehend LANGHARD, Politische Polizei, S. 305 – 309.

¹¹⁸¹ Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung, betreffend die Begehren um Anordnung der Volksabstimmung über das Bundesgesetz betreffend die Bundesanwaltschaft, vom 28. Juni 1889 (vom 10. Dezember 1889), BBl. 1889 IV, S. 1099f.

¹¹⁸² Kreisschreiben des Bundesrates an sämtliche eidgenössischen Stände, betreffend die Bundesanwaltschaft (vom 16. Oktober 1889), BBl. 1889 IV, S. 269.

¹¹⁸³ LANGHARD, Politische Polizei, S. 310 (mit Fn. 1).

¹¹⁸⁴ SCHOLLENBERGER, Kommentar BV, S. 482f.

¹¹⁸⁵ SCHOLLENBERGER, Kommentar BV, S. 484.

behörden – auch wenn sie als Vollzugsorgane des Bundes tätig seien – als blosse Untergeordnete behandelt und herumkommandiert würden¹¹⁸⁶.

3.4.7. Das Sprengstoffgesetz von 1894

3.4.7.1. Bombenanschläge in Frankreich und Spanien

Fünf Jahre nach dem Anarchistenbericht setzte das EJPD im Jahre 1890 eine Expertenkommission ein, welche unter anderem Vorschläge zur Bekämpfung des Anarchismus im Rahmen einer Revision des BStR ausarbeitete¹¹⁸⁷. Wegen anstehender Vorentwürfe zum eidgenössischen Strafgesetzbuch und auf Grund eines momentanen Rückgangs der Aktivitäten des gewalttätigen Anarchismus verzichtete das Departement aber vorerst auf die Ausarbeitung einer speziellen Vorlage zuhanden des Bundesrates¹¹⁸⁸.

Nach spektakulären Dynamitanschlägen in Frankreich und Spanien kämpfte sich das anarchistische Verbrechen zurück in das Bewusstsein der Öffentlichkeit und unterstrich seine besondere Bedrohlichkeit für die öffentliche Sicherheit¹¹⁸⁹.

Dass es in der Schweiz selber zu keinen Sprengstoffanschlägen gekommen war, stand einer Gesetzesänderung nicht entgegen. Der Bundesrat bezweckte mit der Änderung viel mehr – vorausschauend und präventiv – die notwendigen Mittel für den Fall schaffen, dass sich ein Anschlag ereignen würde¹¹⁹⁰.

Seine Politik der fallweisen Ausweisung ausländischer (auch bloss potentieller) Ruhestörer hielt der Bundesrat nicht mehr für ausreichend¹¹⁹¹. Zumal solche Massnahmen für Schweizer von vornherein nicht in Frage kamen¹¹⁹². Die (Straf-) Gesetze von Bund und Kantonen wurden als ungenügend erachtet. Mit der Einführung eines Ergänzungsgesetzes zum BStR sollte dieser Mangel behoben¹¹⁹³ und gleichzeitig ein Zeichen an die inter-

¹¹⁸⁶ SCHOLLENBERGER, Kommentar BV, S. 485f.

¹¹⁸⁷ Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über den Entwurf zu einem Bundesgesetze betreffend Verbrechen gegen die öffentliche Sicherheit im Gebiete der Eidgenossenschaft (vom 18. Dezember 1893), BBl. 1893 V, S. 761 – 768 (S. 761f.), *nachfolgend* „Botschaft Anarchistengesetz“.

¹¹⁸⁸ Botschaft Anarchistengesetz, BBl. 1893 V, S. 761 – 768 (S. 762).

¹¹⁸⁹ VON SALIS, Bundesrecht Bd. IV, Rz. 1661; SCHÜRCH, Der strafrechtliche Schutz der öffentlichen Ordnung, S. 108 – 110.

¹¹⁹⁰ Vgl. auch VON SALIS, Bundesrecht Bd. IV, Rz. 1661.

¹¹⁹¹ Bundesgesetz betreffend die Auslieferung gegenüber dem Auslande (vom 22. Januar 1892), AS 12, S. 870 – 884.

¹¹⁹² Im Jahre 1873 verwies der Bundesrat allerdings – mitten im Kulturkampf – Herrn Mermillod, den päpstlichen Vikar von Genf, trotz dessen Schweizer Bürgerrecht des Landes – jedenfalls, solange der Vikar nicht auf die Ausübung seines kirchlichen Amtes in der Schweiz verzichtete. Der Bundesrat stützte sich dabei nicht auf Art. 57 BV 1848 (Ausweisung für Ausländer), sondern ausdrücklich auf Art. 90 Ziff. 8 und 10 BV 1874; Bundesratsbeschluss betreffend die Ausweisung des Herrn Kaspar Mermillod aus der Schweiz (vom 17. Februar 1873), BBl. 1873 I, S. 363f.

In beiden Kammern der Bundesversammlung prüfte jeweils eine Kommission das Vorgehen des Bundesrates; vgl. die Berichte jeweils der Kommissionsmehrheit und der –Minderheit in beiden Räten, BBl. 1873 III, S. 409 – 456. Schliesslich genehmigte die Bundesversammlung das Vorgehen des Bundesrates im Bundesbeschluss betreffend den Rekurs des Herrn Kaspar Mermillod (vom 30. Juli 1873), BBl. 1873 III, S. 301f.

Vgl. zum Ganzen insbesondere auch SCHOLLENBERGER, Kommentar BV, S. 472f.

¹¹⁹³ Die vorliegende Arbeit verwendet dafür der Titel „Sprengstoffgesetz“. In der Literatur wird teilweise vom „Anarchistengesetz“ gesprochen. Dieser Ausdruck ist jedoch nicht geschickt gewählt, weil nicht eine Gesinnung an sich, sondern primär bestimmte Verhaltensweisen unter Strafansandung gestellt worden sind. Die Bezeich-

nationale Politik gesandt werden¹¹⁹⁴.

3.4.7.2. Stossrichtung

Der Hauptgrund der Novelle lag gemäss bundesrätlicher Botschaft in der einheitlichen und strengen Bestrafung von terroristischen Verbrechen mit anarchistischem Hintergrund in der ganzen Schweiz¹¹⁹⁵. Als Orientierung dienten sowohl die Vorschläge der Expertenkommission als auch – überwiegend – deutsche¹¹⁹⁶ und französische¹¹⁹⁷ Sprengstoffgesetze¹¹⁹⁸.

Das Bundesgericht stellte in seinem Entscheid 40 I 559 klar, das Bundesgesetz vom 12. April 1894 trage einen allgemeinen Charakter und sich nicht allein auf anarchistisch motivierte Verbrechen beziehe¹¹⁹⁹. Im Entscheid ging es um einen im Kanton Basel-Stadt lebenden französischen Spion, welcher mit einer Sprengbombe in Waldshut (Deutschland) einen Zug zum Entgleisen bringen wollte.

Sprengstoffattentate wurden als äusserst gefährlich und besonders verwerflich angesehen. Das Unrecht sei grösser als bei „gemeinen“, nach kantonalem Strafrecht zu beurteilenden Verbrechen und Vergehen. Weil der Taterfolg bei Sprengstoffattentaten nicht primär vom Willen der Täterschaft, sondern von äusseren Umständen abhänge, wurde ein abstraktes Gefährdungsdelikt mit einem sehr hohen Strafminimum eingeführt¹²⁰⁰.

*„Art. 1. Wer Sprengstoffe zu verbrecherischen Zwecken gebraucht, wird mit Zuchthaus von wenigstens 10 Jahren bestraft.“*¹²⁰¹

nung als Sprengstoffgesetz eignet sich m.E. auch darum besser, weil der entsprechende Tatbestand Eingang in das Strafgesetzbuch gefunden hat und noch heute als Art. 224 – 226 StGB (SR 311.0) – ganz allgemein – Geltung besitzt (zur Einführung des StGB siehe hinten, S. 316ff.).

Der bundesrätliche Entwurf weicht vor allem in Systematik und Titel vom schliesslich erlassenen Gesetz ab. Auf den folgenden Zeilen wird darauf nicht speziell eingegangen; die zitierten Tatbestände sind dem Bundesgesetz vom 12. April 1894 entnommen.

Zum bundesrätlichen Entwurf siehe die Botschaft Anarchistengesetz, BBl. 1893 V, S. 761 – 768 (S. 766 – 768).

¹¹⁹⁴ EMIL ZÜRCHER, Das Anarchistengesetz, ZStR 1894, S. 118 – 128 (S. 120).

¹¹⁹⁵ Botschaft Anarchistengesetz, BBl. 1893 V, S. 761 – 768 (S. 762).

¹¹⁹⁶ Zum deutschen Sprengstoffgesetz von 1894 SCHROEDER, Der Schutz von Staat und Verfassung im Strafrecht, S. 104f.

¹¹⁹⁷ Zur *französischen* Rechtsentwicklung – bereits der Code Pénal von 1810 kannte in Art. 95 einen Sprengstofftatbestand – SCHROEDER, Der Schutz von Staat und Verfassung im Strafrecht, S. 244 – 247.

¹¹⁹⁸ So ZÜRCHER, Das Anarchistengesetz, ZStR 1894, S. 118 – 128 (S. 119).

¹¹⁹⁹ BGE 40 I 559 (E.1 S. 562f.).

¹²⁰⁰ Botschaft Anarchistengesetz, BBl. 1893 V, S. 761 – 768 (S. 763).

Kritisch dazu ZÜRCHER, Das Anarchistengesetz, ZStR 1894, S. 118 – 128 (S. 121f.).

¹²⁰¹ Bundesgesetz betreffend Ergänzung des Bundesgesetzes über das Bundesstrafrecht der schweizerischen Eidgenossenschaft vom 4. Februar 1853 (vom 12. April 1894), AS 14, S. 322 – 324, *nachfolgend* „Sprengstoffgesetz 1894“.

Im Entwurf hatte Art. 1 noch gelautet:

„Wer offen oder verdeckt zu verbrecherischen Handlungen aufmuntert oder Anleitung giebt, welche das Leben von Menschen in Gefahr bringen, wird mit Zuchthaus bestraft.“

Handelt der Täter hierbei in der Absicht, einen gewaltsamen Umsturz der staatlichen oder gesellschaftlichen Ordnung vorzubereiten oder einzuleiten, so ist die Strafe Zuchthaus nicht unter 5 Jahren.“, BBl. 1893 V, S. 761 – 768 (S. 766).

Vernichtend die Kritik von ZÜRCHER, Das Anarchistengesetz, ZStR 1894, S. 118 – 128 (S. 123 – 126), welcher zu Recht die Unbestimmtheit und viel zu grosse Reichweite der Bestimmung mit dem argumentum ad absurdum blossstellte.

Ausserdem könne das Strafgesetz insbesondere bei arbeitsteilig verübten Verbrechen nur dann wirksam sein, wenn nebst der Verwendung auch Herstellung und Besitz von Sprengstoffen zu verbrecherischen Zwecken einer Strafbarkeit unterlägen¹²⁰². Eine solche Bestrafung von eigentlichen Vorbereitungshandlungen stellte im Schweizer Strafrecht ein Novum dar¹²⁰³.

„Art. 2. Wer Sprengstoffe, von denen er annehmen muss, dass sie zu Verbrechen gegen die Sicherheit von Personen oder Sachen gebraucht werden sollen, herstellt oder zur Herstellung solcher Sprengmittel Anleitung gibt, wird mit Zuchthaus nicht unter 5 Jahren bestraft.“

Art. 3. Wer Sprengstoffe, von denen er annehmen muss, dass sie zu Verbrechen gegen die Sicherheit von Personen oder Sachen gebraucht werden sollen, in einer andern Absicht, als um das Verbrechen zu verhüten, in Besitz nimmt, aufbewahrt, jemandem übergibt oder an einen andern Ort schafft, wird mit Gefängnis nicht unter 6 Monaten oder mit Zuchthaus bestraft.“¹²⁰⁴

Da die „*Wurzel des anarchischen Verbrechens*“¹²⁰⁵ in der Propaganda liege, wurde ausserdem die Möglichkeit der Bestrafung der Anstiftung zu anarchistischen Verbrechen geschaffen.

„Wer in der Absicht, Schrecken zu verbreiten oder die allgemeine Sicherheit zu erschüttern, zu Verbrechen gegen die Sicherheit von Personen oder Sachen aufmuntert oder Anleitung gibt, wird mit Gefängnis nicht unter 6 Monaten oder mit Zuchthaus bestraft.“¹²⁰⁶

Die rechtsvergleichende Literatur hob den Hinweis auf den politischen Anlass der Sprengstoffdelikte („*Absicht, Schrecken zu verbreiten oder die allgemeine Sicherheit zu erschüttern*“) als besonders gelungen hervor. Die Sprengstoffgesetze der meisten anderen Staaten stellten nämlich mit ihrer politisch völlig neutralen Formulierung dem Wortlaute nach auch unpolitische Verbrechen mit Sprengstoffen unter drakonische Strafen. Die Formulierung des Schweizer Sprengstoffgesetzes wurde später in die deutschen Entwürfe einbezogen¹²⁰⁷.

Die Anstiftung galt als besonders strafwürdig, wenn sie mit Formen der Presse begangen wurde¹²⁰⁸.

„Werden die in Art. 4 bedrohten Verbrechen durch die Druckerpresse oder durch ähnliche Mittel begangen, so sind die sämtlichen Teilnehmer (Täter, Anstifter, Gehülften und Begünstiger) strafbar und es finden auf dieselben die Vorschriften der Art. 69 – 72 des Bundesstrafgesetzes vom 4. Februar 1853 keine Anwendung. Gegen den Begünstiger kann auf blosse Geldbusse erkannt werden.“¹²⁰⁹

¹²⁰² Botschaft Anarchistengesetz, BBl. 1893 V, S. 761 – 768 (S. 763).

¹²⁰³ Sowohl nach damaligem Entwurf zum Strafgesetzbuch als auch nach kantonalem Strafrecht blieben eigentliche Vorbereitungshandlungen ausdrücklich oder stillschweigend straflos; dazu ZÜRCHER, Das Anarchistengesetz, ZStR 1894, S. 118 – 128 (S. 120f.).

Aus dem geltenden StGB (SR 311.0) die Art. 260^{bis} (Ergänzung des StGB vom 9. Oktober 1981 [AS 1982, S. 1530 – 1534]) und 226^{er} (Eingefügt durch den Anhang des Kernenergiegesetzes vom 21. März 2003, in Kraft seit 1. Februar 2005 [SR 732.1]).

¹²⁰⁴ Sprengstoffgesetz 1894.

¹²⁰⁵ Botschaft Anarchistengesetz, BBl. 1893 V, S. 761 – 768 (S. 762f.).

¹²⁰⁶ Art. 4 Sprengstoffgesetz 1894.

¹²⁰⁷ Vgl. zum Ganzen SCHROEDER, Der Schutz von Staat und Verfassung im Strafrecht, S. 256 (m.w.H.) sowie S. 105.

¹²⁰⁸ Botschaft Anarchistengesetz, BBl. 1893 V, S. 761 – 768 (S. 763).

¹²⁰⁹ Art. 5 Sprengstoffgesetz 1894.

3.4.7.3. Verfassungsrechtliche Diskussion

Während der bundesrätliche Entwurf zum Sprengstoffgesetz noch die Art. 2 sowie 85 Ziff. 2, 7 und 8 BV anrief und in Ausführung des Art. 114 BV 1874 erlassen werden sollte, erfolgte das vom Parlament verabschiedete Bundesgesetz bloss noch „in Anwendung des Art. 114 der Bundesverfassung“¹²¹⁰.

Die Berufung auf Art. 2 BV 1874 (Zweckartikel) war in Lehre¹²¹¹ und Räten¹²¹² – nach der hier vertretenen Haltung zu Recht – auf Ablehnung gestossen. Ob Art. 85 BV¹²¹³ als Gesetzgebungskompetenz des Bundes herangezogen werden konnte, war in den Räten zumindest umstritten.

Die Lehre anerkannte zwar gewisse sprachliche Unklarheiten und systematische Unzulänglichkeiten¹²¹⁴, wollte aber Art. 85 Ziff. 7 BV 1874 insbesondere nicht als Norm auslegen, welche in das Verhältnis zwischen Bund und Kantone eingreife¹²¹⁵.

Die 1874 in dieser Form neu in die Verfassung aufgenommene Ziff. 2 des Art. 85 wurde primär jene Bedeutung zugemessen, dass sie die Bundesversammlung unmissverständlich zur Legislative des Bundes erhebt. Die weiter reichende Frage, ob mit der Bestimmung – entgegen ihrem in dieser Hinsicht klaren Wortlaut – auch eine Kompetenznorm zu Gunsten des Bundes geschaffen worden sei, wurde in der Lehre¹²¹⁶ nicht mehr diskutiert¹²¹⁷.

Die Ziff. 7 als Kompetenznorm zu verstehen, wurde von der Lehre ebenfalls aus guten Gründen abgelehnt¹²¹⁸. Gleiches gilt für Ziff. 8¹²¹⁹.

¹²¹⁰ Ingress des Sprengstoffgesetzes 1894.

¹²¹¹ ZÜRCHER, Das Anarchistengesetz, ZStR 1894, S. 118 – 128 (S. 127).

¹²¹² Vgl. dazu die Eintretensdebatte im Ständerat vom 29. März 1894, AB 1894, S. 409 – 420 (S. 412ff.); sowie VON SALIS, Bundesrecht Bd. IV, Rz. 1661 (m.H. auf die beratende Kommission des Ständerates).

¹²¹³ Art. 85 BV 1874: „Die Gegenstände, welche in den Geschäftskreis beider Räte fallen, sind insbesondere folgende: (...) 2. Gesetze und Beschlüsse über diejenigen Gegenstände, zu deren Regelung der Bund nach Massgabe der Bundesverfassung befugt ist; (...) 7. Garantie der Verfassungen und des Gebietes der Kantone; Intervention infolge der Garantie; Massregeln für die innere Sicherheit, für Handhabung von Ruhe und Ordnung; Amnestie und Begnadigung; 8. Massregeln, welche die Handhabung der Bundesverfassung, die Garantie der Kantonalverfassungen, die Erfüllung der bundesmässigen Verpflichtungen zum Zwecke haben; (...)“

¹²¹⁴ JEAN-FRANÇOIS AUBERT, in: Kommentar BV 1874, Art. 85 (1986), Rz. 6f.

¹²¹⁵ BURCKHARDT, Kommentar BV, S. 679.

¹²¹⁶ BURCKHARDT, Kommentar BV, S. 665ff. oder AUBERT, in: Kommentar BV 1874, Art. 85 (1986), gehen darauf jedenfalls nicht ein.

¹²¹⁷ Es ist nicht ersichtlich, warum der Passus „nach Massgabe der Bundesverfassung“ ohne klare Begründung ignoriert werden sollte. Ganz zu schweigen davon, dass bei einem Verzicht darauf die Bundesversammlung selber definieren könnte, worüber sie legisfrieren wollte. Die verfassungsmässige, damit auch demokratisch legitimierte Kompetenzaufteilung zwischen Bund und Kantonen wäre damit gefährdet.

¹²¹⁸ Für AUBERT, in: Kommentar BV 1874, Art. 85 (1986), Rz. 91, ist es geradezu selbstverständlich, dass auch im Bereich der inneren Sicherheit eine Bundeskompetenz vorausgesetzt werden muss.

¹²¹⁹ BURCKHARDT, Kommentar BV, S. 684; AUBERT, in: Kommentar BV 1874, Art. 85 (1986), Rz. 105.

Offenbar der Einfachheit wegen wick das Parlament auf Art. 114 BV 1874¹²²⁰ (i.V.m. Art. 112¹²²¹) als verfassungsmässige Grundlage für das Sprengstoffgesetz aus¹²²².

Der Ständerat gab diesem Artikel einen sehr weit reichenden Charakter:

*„Im vorliegenden Fall rechtfertigt es sich besonders, diese Kompetenzfrage nicht ängstlicher zu behandeln, als sie schon 1853 und später zu verschiedenen Perioden behandelt wurde, denn es handelt sich um vorliegenden Ges.-Entw. um Delikte, die eigentümlicher Art sind, die über das Gebiet der Kantone hinausgreifen, Delikte, die in den kant. Gesetzbücher gar nicht oder nur in einzelnen derselben geahndet sind, so dass mit dem vorgeschlagenen BGes. nicht ein Einbruch in das Gebiet der kant. Ges. begangen wird. Es handelt sich um Delikte, als deren Hauptangriffsobjekt wohl der Bund und sine Einrichtungen bezeichnet werden müssen, an deren Abwehr er selber also das grösste Interesse hat und sich mit seinem Strafrecht beteiligen muss.“*¹²²³

Eine Gegenmeinung war angesichts der gescheiterten Verfassungsrevision von 1872, mit welcher dem Bund das Gesetzgebungsrecht über das Strafrecht vorerst vorenthalten worden war, zurückhaltender.

EMIL ZÜRCHER befürwortete zwar die Revision des Bundesstrafrechts im vorgeschlagenen Sinne, wollte jedoch auf eine Verfassungsrevision nicht verzichten, welche dem Bund volle Kompetenz zum Erlass eines Strafgesetzbuches eingeräumt hätte:

*„Wenn man dem Buchstaben und dem Sinn der Bundesverfassung nicht Gewalt antun will, nicht in unmögliche Interpretationen hineingeraten, so muss man sich sagen, der Bund ist zur Zeit in der Sache unzuständig.“*¹²²⁴

Vom Sinn und Geiste der Verfassung her betrachtet verdient Zürchers Haltung m.E. Zustimmung. Solange dem Bund die Kompetenz zum Erlass eines Strafgesetzbuches fehlte, der Souverän eine solche – wenn auch im Rahmen einer recht allgemeinen Abstimmung (über eine neue Verfassung) – sogar abgelehnt hatte, liess sich eine Gesetzgebung des Bundes mit Hinweis auf die blosser Nützlichkeit der jeweiligen Strafnorm kaum rechtfertigen. Daran vermochte auch der Umstand nichts zu ändern, dass der Bund selber das Angriffsziel der zu pönalisierenden Handlungen darstellte.

Art. 114 BV 1874 reichte als alleinige Begründung einer Bundeskompetenz zum Erlass eines Sprengstoffgesetzes nicht aus¹²²⁵. Der Artikel behandelte primär die Erweiterungen

¹²²⁰ „Es bleibt der Bundesgesetzgebung überlassen, ausser den in den Artikeln 110, 112 und 113 bezeichneten Gegenständen auch noch andere Fälle in die Kompetenz des Bundesgerichtes zu legen, insbesondere die Befugnisse festzustellen, welche ihm nach Erlassung der im Artikel 64 vorgesehenen eidgenössischen Gesetze behufs einheitlicher Anwendung derselben zu übertragen sind.“

¹²²¹ „Das Bundesgericht urteilt mit Zuziehung von Geschworenen, welche über die Tatfrage absprechen, in Straffällen:

1. über Hochverrat gegen die Eidgenossenschaft, Aufruhr und Gewalttat gegen die Bundesbehörden;
2. über Verbrechen und Vergehen gegen das Völkerrecht;
3. über politische Verbrechen und Vergehen, die Ursache oder Folge derjenigen Unruhen sind, durch welche eine bewaffnete eidgenössische Intervention veranlasst wird, und
4. in Fällen, wo von einer Bundesbehörde die von ihr ernannten Beamten ihm zur strafrechtlichen Beurteilung überwiesen werden.“

¹²²² Eintretensdebatte im Ständerat vom 29. März 1894, AB 1894, S. 409 – 420 (S. 412); Vgl. auch VON SALIS, Bundesrecht Bd. IV, Rz. 1661.

¹²²³ So wörtlich STÄNDERAT LIENHARD in der Eintretensdebatte vom 29. März 1894, AB 1894, S. 409 – 420 (S. 412).

¹²²⁴ ZÜRCHER, Das Anarchistengesetz, ZStR 1894, S. 118 – 128 (S. 127f.).

¹²²⁵ BURCKHARDT, Kommentar BV, S. 792 (m.H. auf das Sprengstoffgesetz); HALLER, in: Kommentar BV 1874, Art. 114 (1987), Rz. 7.

der Kompetenzen des Bundesgerichts bei bereits *vorliegender* Bundeskompetenz¹²²⁶; in diesem Zusammenhang war eine weitere oder engere Auslegung durchaus möglich. Der Umkehrschluss allerdings, dass also der Bund solange und so beliebig legiferieren könne, wie er damit die Befugnisse des Bundesgerichts erweiterte, wirkte konstruiert und entleerte Art. 64 BV 1874 jedes Gehalts.

3.4.7.4. Die Bundeskompetenz zum Erlass eines Strafgesetzbuches

Bereits vor der Novelle zum Sprengstoffgesetz war von verschiedenen Seiten die Forderung nach einer Vereinheitlichung des gesamten Straf- als auch Zivilrechts erhoben worden¹²²⁷. Dazu gehörten die Vorstösse des Schweizerischen Juristenvereins wie auch eine vom Parlament verabschiedete Motion des Zürcher Nationalrats Forrer¹²²⁸. Das EJPD betraute Carl Stooss 1889 mit den wissenschaftlichen Vorarbeiten zu einem eidgenössischen Strafgesetzbuch¹²²⁹. Als die Arbeiten schon weit gediehen waren¹²³⁰, schlug der Bundesrat die Aufnahme eines Art. 64^{bis} in die Bundesverfassung vor, um die Kompetenz zum Erlass eines materiellen Zivil- und Strafrechts an den Bund zu übertragen¹²³¹. In der Volksabstimmung vom 13. Nov. 1898¹²³² stimmten Volk und Stände dem neuen Verfassungsartikel mit grosser Mehrheit zu¹²³³.

Der Gesetzgeber machte von der neuen Kompetenz im Bereich des Strafrechts jedoch vorerst noch keinen Gebrauch¹²³⁴. Immerhin war nun mit Art. 64^{bis} eine genügende Verfassungsgrundlage für das Sprengstoffgesetz vorhanden. Im vierten Jahr seines Bestandes ergab sich die Verfassungskonformität der Novelle *nachträglich*.

3.4.7.5. Anstiftung zu anarchistisch motivierten Verbrechen

Im Entscheid 26 I 227 setzte das Bundesgericht der Aufmunterung oder Anleitung zu anarchistischen Verbrechen enge Grenzen. In der Sache war ein „sozialistisch-anarchistischer Almanach“ zu beurteilen, welcher in italienischer Sprache verfasst und offenbar auch an ein italienisches Publikum gerichtet war.

¹²²⁶ HALLER, in: Kommentar BV 1874, Art. 114 (1987), Rz. 7.

¹²²⁷ Ausführlich dazu die Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung, betreffend die Revision der Bundesverfassung zur Einführung der Rechtseinheit (vom 28. November 1896), BBl. 1896 IV, S. 733 – 790 (S. 737 – 743), *nachfolgend* „Botschaft zur Einführung der Rechtseinheit“. Ausserdem CARL STOOSS, Motive zu dem Vorentwurf eines Schweizerischen Strafgesetzbuches. Allgemeiner Teil, Basel/Genf 1893, S. 3 – 5 oder THORMANN/OVERBECK, Strafgesetzbuch I, S. 16 – 21.

¹²²⁸ Botschaft zur Einführung der Rechtseinheit (vom 28. November 1896), BBl. 1896 IV, S. 733 – 790 (S. 738 sowie S. 740 – 742).

¹²²⁹ STOOSS, Motive AT, S. 5f.; THORMANN/OVERBECK, Strafgesetzbuch I, S. 19

¹²³⁰ STOOSS, Motive AT, S. 6.

¹²³¹ Botschaft zur Einführung der Rechtseinheit (vom 28. November 1896), BBl. 1896 IV, S. 733 – 790 (S. 787f).

¹²³² Bundesbeschluss betreffend die Erhaltung der Volksabstimmung vom 13. November 1898 über die Aufnahme eines Art. 64^{bis} in die Bundesverfassung (vom 21. Dezember 1898), AS 16, S. 888f.

¹²³³ 266'610 Stimmberechtigte waren für, 101'780 gegen die neue Bundeskompetenz. Bei den Kantonen fiel das Resultat mit 16 ½ gegen 5 ½ Stände ebenfalls eindeutig aus. Während besonders städtische Gebiete die Verfassungsrevision begrüsst, stellten sich ländlich und konservativ geprägte Kantone dagegen. Vgl. die Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung, betreffend die eidgenössische Volksabstimmung vom 13. November 1898 (vom 3. Dezember 1898), BBl. 1898 V, S. 461 – 468 (S. 463).

¹²³⁴ THORMANN/OVERBECK, Strafgesetzbuch I, S. 21.

«Il peut déjà être douteux si un appel de cette nature, adressé par des anarchistes à des partis politiques entiers, peut être considéré comme une incitation à commettre un délit de droit commun. En tout cas, il ne saurait s'agir d'un délit contre les personnes ou les propriétés, mais d'un délit contre l'ordre constitutionnel d'un État, dont la perpétration peut ou doit même entraîner des atteintes aux personnes ou aux propriétés sans qu'elles soient directement voulues.

Il saurait encore moins être question d'incitation à commettre un délit anarchiste ou un acte de propagande par le fait. Le concours, expressément invoqué, des partis socialiste et républicain, suffit pour l'exclure et pour démontrer que l'appel vise simplement à préparer et organiser un délit politique consistant dans le renversement d'une forme déterminée de gouvernement sans s'occuper de ce qu'il arriverait après, seul but sur lequel les adhérents de partis se différents pouvaient s'entendre pour une action commune.

*L'incitation à se servir de bombes, mines et incendies ne suffit pas pour modifier cet état de choses et pour lui donner le caractère d'une incitation à commettre un délit anarchiste.»*¹²³⁵

Der Bundesrat sah sich auf Grund des Entscheids veranlasst, mit einem gar allgemein gefassten Entwurf zu einem neuen Art. 48^{ter} BStR ähnliche Delikte künftig unter Strafe zu stellen¹²³⁶. Der Ständerat schränkte die Vorlage in dem Sinne ein, dass explizit bloss noch die Verherrlichung *anarchistisch* motivierter Verbrechen erfasst blieb¹²³⁷. Die Novelle fand als „Dritter Titel“^{bis} mit dem (einzigen) Art. 52^{bis} im Jahr 1906 die Zustimmung der Räte¹²³⁸.

„Wer öffentlich zur Begehung anarchistischer Verbrechen auffordert oder dazu Anleitung gibt, oder derartige Verbrechen öffentlich in der Absicht verherrlicht, andere zur Begehung solcher Handlungen anzureizen, wird mit Gefängnis bestraft.

*Vorbehalten bleibt Art. 4 des Bundesgesetzes vom 12. April 1894 betreffend Ergänzung des Bundesstrafrechts vom 4. Februar 1853.“*¹²³⁹

Ein Referendum kam nicht zustande, worauf das Gesetz am 11. Juli 1906 in Kraft trat.

¹²³⁵ BGE 26 I 227 (E.2 S. 234f.).

¹²³⁶ Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung, betreffend den Erlass eines Bundesgesetzes zur Ergänzung des Bundesstrafrechtes der schweizerischen Eidgenossenschaft vom 4. Februar 1853 (vom 15. Dezember 1902), BBl. 1902 V, 837 – 845; SCHÜRCH, Der strafrechtliche Schutz der öffentlichen Ordnung, S. 110.

¹²³⁷ Zu den parlamentarischen Beratungen siehe BURCKHARDT, Bundesrecht Bd. IV, S. 522 – 524.

¹²³⁸ Bundesgesetz betreffend Ergänzung des Bundesstrafrechtes vom 4. Februar 1853 in bezug auf die anarchistischen Verbrechen (vom 30. März 1906), AS 22, S. 418f.

¹²³⁹ AS 22, S. 418f.

3.4.8. Strafrechtlicher Schutz der Armee (1901 – 1914)

3.4.8.1. Die (gescheiterte) Revision des Art. 48 BStR

Ein Artikel der Arbeiterzeitung „*Le Peuple de Genève*“, wiegelte offenbar Soldaten gegen ihre Offiziere auf¹²⁴⁰. Gegen „*Aufreizungen*“ zur Verletzung der militärischen Obliegenheiten von *zivil*er Seite kam weder das Militärstrafrecht¹²⁴¹ (welches als Sonderstrafrecht an die Eigenschaft der Militärperson anknüpfte), noch – mangels Tatbestandsmässigkeit – das Bundesstrafrecht zur Anwendung¹²⁴².

Daher initiierte der Bundesrat 1901 Massnahmen zum besseren Schutz seines stärksten Machtinstruments, der Armee¹²⁴³. Die strafrechtliche „Lücke“ hätte von einem neuen Art. 48^{bis} BStR¹²⁴⁴ geschlossen werden sollen¹²⁴⁵. Mit dem neuen Tatbestand – so die Argumentation des Bundesrates – hätte keinesfalls „*offenbar berechnete*“, sachliche Kritik unterbunden werden sollen, welche keine Rechtsgüter verletzt hätte. Vielmehr liege der Zweck in der Verhinderung einer „*Auflösung* (der) *Armee*“¹²⁴⁶. Mit der vorgeschlagenen Novelle stünde der Gesetzgeber auch im Einklang mit der bundesgerichtlichen Rechtsprechung zur Pressefreiheit¹²⁴⁷.

Im Parlament stiess die bundesrätliche Vorlage auf grosse Zustimmung. Der Ständerat unterstützte die Novelle einstimmig, der Nationalrat mit grosser Mehrheit¹²⁴⁸. Trotzdem

¹²⁴⁰ Abgedruckt in der Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung, betreffend ein Bundesgesetz zur Ergänzung des Bundesgesetzes über das Bundesstrafrecht der schweizerischen Eidgenossenschaft vom 4. Februar 1853 (vom 29. November 1901), BBl. 1901 IV, S. 1170 – 1184 (S. 1170f.), *nachfolgend* „*Botschaft Ergänzung BStR 1901*“.

Dazu auch LANGHARD, Politische Polizei, S. 205.

¹²⁴¹ Art. 51 – 60 (Aufruhr), Art. 61 – 63 (Meuterei) sowie Art. 64 – 71 (Insubordination) i.V.m. Art. 1 (Geltungsbereich) des Militärstrafrechts; bewaffneter Aufruhr war sogar für Militärpersonen nur im Aktivdienst möglich (Art. 52: „... *unter dem Gewehr* ...“).

¹²⁴² ROLF SOLAND, Staatsschutz in schwerer Zeit, Bern 1992, S. 72.

¹²⁴³ Der Bundesrat argumentierte einerseits mit dem Schutz der Wehrmänner selber (Insubordination, bewaffnete Aufruhr oder Meuterei standen unter schwerer Strafdrohung), andererseits sei es die verfassungsmässige Pflicht eidgenössischer Behörden, angesichts eines solch „*frechen Angriffs*“ auf die Grundlage der militärischen Institutionen nicht mehr zuzulassen. Andernfalls wären sowohl innere als auch äussere Sicherheit des Landes gefährdet; Botschaft Ergänzung BStR 1901, BBl. 1901 IV, S. 1170 – 1184 (S. 1172).

¹²⁴⁴ Der neue Art. 48^{bis} BStR hätte gelautet:

„*Wer Militärdienstpflichtige zu einer Dienstverletzung, welche den Tatbestand eines durch die Militärgerichte des Bundes zu beurteilenden Verbrechens oder Vergehens bilden würde, anstiftet oder verleitet oder anzustiften oder zu verleiten sucht, wird, je nach der Schwere des Vergehens, mit Geldbusse oder mit Gefängnis bestraft.*

Unter die Bestimmung dieses Artikels fällt auch die im Ausland begangene Handlung.

Vorbehalten bleiben die Bestimmungen der Militärstrafgesetze für die denselben unterworfenen Personen (Bundesgesetz über die Militärstrafgerichtsordnung vom 28. Juni 1889, Art. 1).“

Bundesgesetz betreffend Ergänzung des Bundesgesetzes über das Bundesstrafrecht der schweizerischen Eidgenossenschaft vom 4. Februar 1853 (vom 12. Dezember 1902), BBl. 1902 V, S. 935f.

¹²⁴⁵ Dazu eingehend die Botschaft Ergänzung BStR 1901, BBl. 1901 IV, S. 1170 – 1184 (S. 1174 – 1182).

¹²⁴⁶ Botschaft Ergänzung BStR 1901, BBl. 1901 IV, S. 1170 – 1184 (S. 1176f.).

¹²⁴⁷ Botschaft Ergänzung BStR 1901, BBl. 1901 IV, S. 1170 – 1184 (S. 1176), leider ohne weitere Hinweise auf die Rspr. des BGer.

¹²⁴⁸ Einzelne Nationalräte sahen in der Novelle einen übermässigen Eingriff in die Pressefreiheit (Art. 55 Abs. 1 BV 1874) und das Recht an Kritik an Missständen in der Armee. Mit dem Gelegenheitsgesetz würden Zivilpersonen unzulässigerweise den Militärpersonen gleichgestellt.

Die Behandlung der Novelle in den Eidgenössischen Räten wurde zusammengefasst in der (drei Jahre später

wurde von linker Seite eine Referendumsabstimmung erreicht und in der Volksabstimmung vom 25. Oktober 1903 gewonnen¹²⁴⁹. Die vom Bundesrat noch in seiner Botschaft betonte öffentliche Meinung, welche im Sinne eines harten Vorgehens gegen Angriffe auf die Armee durch politische Agitation verstanden werden müsse¹²⁵⁰, spiegelte sich zumindest nicht im Abstimmungsresultat.

3.4.8.2. Der Bundesratsbeschluss vom 20. Februar 1906

Trotz eines fehlenden Straftatbestandes, weil er sich aber mit fortgesetzter antimilitaristischer Agitation¹²⁵¹ konfrontiert sah, bemühte sich der Bundesrat weiterhin um schärfere Massnahmen. Vor allem in der französischen Schweiz verbreiteten anarchistische Gruppierungen gegen die Armee gerichtete Propaganda, welche teilweise von französischen und italienischen Staatsbürgern beeinflusst war¹²⁵².

Mit dem Bundesratsbeschluss vom 20. Februar 1906 liess die Regierung „Ausländer, welche sich an der antimilitaristischen Propaganda beteiligen, indem sie zur Verweigerung der verfassungsmässigen Wehrpflicht oder zur Verweigerung des schuldigen militärischen Gehorsams auffordern, (...) ausweisen“¹²⁵³. Die Regierung stützte sich dabei direkt auf die Art. 70 sowie 102 Ziff. 9 und 10 der Bundesverfassung¹²⁵⁴. Zum Vollzug des Beschlusses wurde die Bundesanwaltschaft „eingeladen“¹²⁵⁵.

Um die nötige Klarheit zu schaffen, erliess der Bundesrat noch am gleichen Tag ein Kreisschreiben an die Kantone, in welchem er festhielt, dass „die bloss theoretische Diskussion über die Abschaffung des Militärs auf dem ordnungsgemässen Wege der Verfassungs- oder Gesetzesrevision“ nicht vom Beschluss umfasst wäre. Jedoch sei dem Bundesanwalt sofort Bericht zu erstatten, wenn Ausländer antimilitaristische Propaganda durch Vorträge und Publikationen betrieben oder wenn sie zu diesem Zwecke vom Ausland in die Schweiz reisten¹²⁵⁶.

erfolgten) Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung, betreffend ein Bundesgesetz zur Ergänzung des Bundesgesetzes über das Bundesstrafrecht vom 4. Februar 1853 (vom 18. Juni 1906), BBl. 1906 IV, S. 31 – 52 (S. 34), *nachfolgend* „Botschaft Ergänzung BStR 1906“.

¹²⁴⁹ Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung betreffend das Ergebnis der eidgenössischen Volksabstimmung vom 25. Oktober 1903 (vom 20. November 1903), BBl. 1903 V, S. 76 – 82 (S. 81); zum Ganzen WALTHER BURCKHARDT, Schweizerisches Bundesrecht, Bd. IV, Frauenfeld 1931, S. 524; SCHOLLENBERGER, Die Schweiz seit 1874, S. 158; VON GREYERZ, Handbuch der Schweizer Geschichte Bd. II, S. 1086. Zum Abstimmungskampf SOLAND, Staatsschutz, S. 72f.

¹²⁵⁰ Botschaft Ergänzung BStR 1901, BBl. 1901 IV, S. 1170 – 1184 (S. 1172).

¹²⁵¹ LANGHARD, Politische Polizei, S. 206 – 213.

¹²⁵² Eingehend und mit vielen Einzelfällen die Botschaft Ergänzung BStR 1906, BBl. 1906 IV, S. 31 – 52 (S. 35 – 49).

¹²⁵³ Art. 1 des Bundesratsbeschlusses betreffend Massnahmen gegen die antimilitaristische Propaganda (vom 20. Februar 1906), BBl. 1906 I, S. 389, *nachfolgend* „BRB gegen antimilitaristische Propaganda“.

¹²⁵⁴ Ingress des BRB gegen antimilitaristische Propaganda, BBl. 1906 I, S. 389.

¹²⁵⁵ Art. 2 des BRB gegen antimilitaristische Propaganda, BBl. 1906 I, S. 389. Die Bundesanwaltschaft solle die betreffenden Ausländer „verhaften (...) lassen und Bericht und Antrag betreffend deren Ausweisung (...) stellen.“

¹²⁵⁶ Kreisschreiben des Bundesrates an sämtliche Kantonsregierungen betreffend Massnahmen gegen die antimilitaristische Propaganda (vom 20. Februar 1906), BBl. 1906 I, S. 388.

3.4.8.3. Die (unvollendet gebliebene) zweite Novelle

Weil der Volksentscheid von 1903 nicht falsch verstanden werden dürfe¹²⁵⁷ und sich die Lage weiter verschlimmert habe¹²⁵⁸, unternahm der Bundesrat einen zweiten Versuch zur Einführung eines Art. 48^{bis} in das BStR¹²⁵⁹. Damit wäre ein abstraktes Gefährdungsdelikt gegen „*Aufreizungen*“ zur Dienstverletzung geschaffen worden¹²⁶⁰. Die gesetzgeberischen Arbeiten zogen sich aber in die Länge¹²⁶¹. Schliesslich wurde die Novelle nicht mehr selbständig weiterverfolgt, sondern sollte in das neu zu schaffende eidgenössische Strafgesetzbuch einfließen¹²⁶². Die Arbeiten daran wurden aber vom Ersten Weltkrieg und den darauf folgenden Krisenjahren jäh unterbrochen¹²⁶³.

Als mit dem Ende des Weltkriegs auch in der Schweiz soziale Spannungen offen zu Tage traten, kamen ähnliche Tatbestände als Notverordnungen zur Anwendung¹²⁶⁴.

3.5. Krawalle in den Grosstädten

Neben den bekannten „Brandherden“ im Tessin und in Genf wurde in den 1890er Jahren das Phänomen der spontanen, sozial bedingten Unruhen in den stark anwachsenden Städten zu einer grossen Herausforderung primär für die Kantone. Dabei zeigten sich bei der Aufrechterhaltung von Ruhe und Ordnung insbesondere praktische Prob-

¹²⁵⁷ Ständeratspräsident Hoffmann am Tag nach der verlorenen Volksabstimmung bei Eröffnung der Herbstsession der eidgenössischen Räte im Oktober 1903:

„Man darf die Bedeutung dieses Volksentscheides nicht übertreiben. Entscheidend war die unseres unmassgeblichen Erachtens unbegründete Befürchtung, als könnte durch die Vorlage ein Attentat auf die verfassungsmässig gewährleisteten Individualrechte, insbesondere die Pressfreiheit, versucht werden, Individualrechte, über deren Respektierung das Volk eifersüchtig wacht. Irrig wäre es dagegen, in diesem Volksentscheide den Ausdruck einer militärfeindlichen Stimmung zu erblicken.“

Botschaft Ergänzung BStR 1906, BBl. 1906 IV, S. 31 – 52 (S. 34f.).

¹²⁵⁸ *„Der Bundesrat hat von diesem Volksentscheide Kenntnis genommen und daraus ersehen, dass die Mehrzahl der Schweizerbürger die Tatsachen, welche zum Vorschlag des Gesetzes im Jahre 1902 Veranlassung gaben, nicht als genügend erachtete, um die Ergänzung des Bundesstrafrechtes zu begründen. Er ist aber durch Ereignisse der neueren Zeit veranlasst worden, auf die Frage zurückzukommen, die ihn damals beschäftigte und er glaubt sich verpflichtet, als Hüter der Verfassung und der Gesetze unseres Landes, neuerdings den eidgenössischen Räten den Vorschlag zum Erlass der seinerzeit so hart angefochtenen Strafbestimmung zu unterbreiten.“* Botschaft Ergänzung BStR 1906, BBl. 1906 IV, S. 31 – 52 (S. 35).

¹²⁵⁹ Botschaft Ergänzung BStR 1906, BBl. 1906 IV, S. 31 – 52.

¹²⁶⁰ *„Wer Militärpflichtige zu einer Dienstpflichtverletzung, welche den Tatbestand eines durch die Militärgerichte des Bundes zu beurteilenden Verbrechens oder Vergehens bilden würde, öffentlich aufreizt, wird, wenn auch die Aufreizung erfolglos geblieben ist, mit Gefängnis bestraft.“*

Unter die Bestimmung dieses Artikels fällt auch die im Auslande begangene Handlung.

Vorbehalten bleiben die Bestimmungen der Militärstrafgesetze für die denselben unterstellten Personen (Bundesgesetz über die Militärstrafgerichtsordnung vom 28. Juni 1889, Art. 1).“

Botschaft Ergänzung BStR 1906, BBl. 1906 IV, S. 31 – 52 (S. 51f.).

¹²⁶¹ Siehe dazu BURCKHARDT, Bundesrecht Bd. IV, S. 525f.

¹²⁶² Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über seine Geschäftsführung im Jahre 1912 (Justiz- und Polizeidepartement), BBl. 1913 II, S. 274 – 341 (S. 274).

Zum Ganzen auch BURCKHARDT, Bundesrecht Bd. IV, S. 524 – 526.

¹²⁶³ Das Eidgenössische Strafgesetzbuch vom 21. Dezember 1937 trat erst per 1. Januar 1942 in Kraft. Prof. Carl Stooss, welcher im 19. Jahrhundert den ersten Entwurf vorgelegt hatte, war zu jenem Zeitpunkt bereits acht Jahre tot.

¹²⁶⁴ Verordnung betreffend Massnahmen gegen die Gefährdung und Störung der innern Sicherheit der Eidgenossenschaft (vom 11. November 1918), AS 34, S. 1161f.; Verordnung betreffend die Gefährdung der militärischen Ordnung (vom 4. März 1919), AS 35, S. 170f. Siehe auch BURCKHARDT, Bundesrecht Bd. IV, S. 527ff.

leme in der Zusammenarbeit zwischen kantonalen und kommunalen Behörden. Die städtischen Polizeikorps waren teilweise stark unterdotiert.

Obwohl in Bern und Zürich Krawalle mit Hilfe von Bundestruppen befriedet werden mussten, gelten beide Einsätze als kantonale Ordnungsdienste. Darauf wird einzugehen sein.

3.5.1. Der Berner Käfigturmkrawall und die juristischen Folgen

3.5.1.1. Unruhen in der Bundeshauptstadt

Am 19. Juni 1893, einem sehr heissen Tag, bildete sich aus einer anfänglich lokalen Bewegung der Berner Maurer und Handlanger gegen ausländische Arbeiter ein eigentlicher Tumult. Rund um den Käfigturm, in welchem die Behörden festgenommene Gewalttäter inhaftiert hatten, entbrannte ein erbitterter Kampf zwischen einer protestierenden Menschenmenge und der Stadtpolizei. Weitere Verhaftungen zeigten wenig Wirkung und ein Einsatz von Hydranten belustigte die schwitzende Menge sogar. Zur Unterstützung der bedrängten Polizei wurde zuerst die Feuerwehr aufgeboten.

Zum Einsatz einer „freiwilligen Bürgerwehr“ unter dem Kommando eines Obersten der kantonalen Militärverwaltung kam es nur darum nicht, weil spät in der Nacht Militär¹²⁶⁵ von Thun her in die Stadt entsandt worden war¹²⁶⁶. Der Befehl an die Truppen wurde – anstatt vom Gesamtbundesrat – selbständig vom Vorsteher EMD erlassen, weil die Einberufung einer Bundesratssitzung „*angesichts der vorgerückten Stunde (...) nicht tunlich war*“¹²⁶⁷.

Der Armeeeinsatz entschied die Auseinandersetzungen rasch zu Gunsten der Behörden und ermöglichte zahlreiche Festnahmen. Die Lage beruhigte sich trotz weiteren Verhaftungen rasch und nachhaltig¹²⁶⁸.

3.5.1.2. Eine bewaffnete Bundesintervention?

Die Anführer und Anstifter des Tumults mussten sich in Strafuntersuchungen vor der Berner Justiz verantworten. Dagegen wandte sich die Arbeiterunion Bern mit dem Gesuch an den Bundesrat, dieser möge das Vorliegen einer eidgenössischen Intervention prüfen und die nötigen Massnahmen veranlassen, – nämlich die Überweisung des Falles an *eidgenössische* Untersuchungsbehörden¹²⁶⁹. Der Bundesrat stellte sich jedoch auf den Standpunkt, es hätte keine eidgenössische Intervention¹²⁷⁰, „*sondern nur eine durch das eidgenössische Militärdepartement innert des Rahmens seiner Kompetenzen verfügte Dislozierung von Truppen stattgefunden (...)*“¹²⁷¹.

¹²⁶⁵ Es handelte sich dabei um die Mannschaft des Schiesskurses für Offiziere der Feldartillerie; Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über seine Geschäftsführung im Jahre 1893, Geschäftskreis des Militärdepartements, BBl. 1894 I, S. 813 – 942 (S. 886).

¹²⁶⁶ Zum Ganzen die NZZ vom 20. Juni 1893, 2. Blatt, S. 2.

¹²⁶⁷ BGE 20, 19 (S. 19 – Wassilieff und Genossen).

¹²⁶⁸ NZZ vom 21. Juni 1893, 2. Blatt, S. 2.

¹²⁶⁹ BGE 20, 19 (S. 20 – Wassilieff und Genossen).

¹²⁷⁰ Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über seine Geschäftsführung im Jahre 1893, BBl. 1894 II, S. 1 – 78 (S. 75).

¹²⁷¹ BGE 20, 19 (S. 21 – Wassilieff und Genossen).

Die Angeklagten richteten daraufhin einen staatsrechtlichen Rekurs an das Bundesgericht. Sie stellten ihre Tat als Putsch dar, welcher nach Art. 52 BStR durch Bundesbehörden zu beurteilen sei. Das Bundesgericht stellte eine Kausalkette zwischen den politischen „*Vergehen*“, den damit verbundenen Unruhen sowie dem folgenden „*Einschreiten der bewaffneten Macht der Eidgenossenschaft*“ fest¹²⁷². Einer separaten Klärung bedürfe jedoch die Frage, ob überhaupt eine bewaffnete eidgenössische Intervention im Sinne der Art. 16 und Art. 112 Ziff. 3 BV (1874) sowie der Art. 52 und 73 BStR vorläge¹²⁷³.

Das Gericht führte aus, dass der Chef EMD nicht die Befugnis habe, alleine eine eidgenössische Intervention anzuordnen; ein derart starkes Eingreifen in die inneren Angelegenheiten eines Kantons könne nur vom Gesamtbundesrat als der obersten vollziehenden Behörde der Eidgenossenschaft (Art. 95 BV) oder durch die Bundesversammlung (Art. 102 Ziff. 10 und Art. 85 Ziff. 7 BV) beschlossen werden¹²⁷⁴. Darum handle es sich beim Einschreiten im Rahmen des Käfigturmkravalls *nicht* um eine eidgenössische Intervention im Sinne der Bundesverfassung¹²⁷⁵. Das Bundesgericht wies ausserdem darauf hin, der Bundesrat betrachte das bewaffnete Einschreiten der Truppen als eine „*provisorische Hilfeleistung, welche das eidgenössische Militärdepartement im Drange der Umstände der städtischen Polizei zukommen liess, bis die Regierung von Bern die nötigen Massnahmen selbst getroffen habe.*“¹²⁷⁶ Der Rekurs wurde als unbegründet abgewiesen¹²⁷⁷.

3.5.1.3. Beurteilung: Eine bewaffnete Bundesintervention!

Das Bundesgericht benannte in seiner Schilderung des Sachverhalts¹²⁷⁸ eine ganze Kaskade von Vorgehensfehlern der am Käfigturmkravall beteiligten städtischen, kantonalen und eidgenössischen Exekutivbehörden. Zuerst zeigte sich die Stadtberner Polizei von Anfang an überfordert, den Vorfall zu klären. Der Beizug der Feuerwehr zur Unterstützung der Polizei sowie die Pläne zur Einberufung einer lokalen Bürgerwehr belegen dies eindrücklich. Der aus der Not geborene, direkte (telefonische) Hilferuf der Stadtregierung an Bundesrat Emil Frey (Vorsteher EMD) – ohne der Kantonsregierung überhaupt Mitteilung zu machen – bildete eine grobe Unzulänglichkeit.

Der Entscheid von Bundesrat Frey mag sachlich richtig gewesen sein (jedenfalls spricht die schnelle Bereinigung der Lage durch die Truppen dafür), trotzdem muss die Zulässigkeit auch seines Vorgehens hinterfragt werden. Der Vorsteher EMD hatte nicht einmal den sofortigen Versuch zur Einberufung des Gesamtbundesrates unternommen. Die Bundesverfassung räumte sowohl dem Parlament als auch der Regierung zu Kompetenz zur Anordnung eidgenössischer Interventionen ein. Die ratio legis dieser Dop-

¹²⁷² BGE 20, 19 (S. 24 – Wassilieff und Genossen).

¹²⁷³ BGE 20, 19 (S. 24 – Wassilieff und Genossen).

¹²⁷⁴ BGE 20, 19 (S. 25 – Wassilieff und Genossen).

¹²⁷⁵ Anderer Ansicht BURCKHARDT, Kommentar BV, S. 769, welcher dem BGer zwar im Resultat folgt, eine Bundesintervention aber nicht darum verneinen will, weil eine nicht kompetente Behörde den Befehl zum Einschreiten erteilt hätte.

¹²⁷⁶ BGE 20, 19 (S. 25) – Wassilieff und Genossen. BURCKHARDT, Kommentar BV, S. 769 sieht darin das entscheidende Argument.

¹²⁷⁷ BGE 20, 19 (S. 25 – Wassilieff und Genossen).

¹²⁷⁸ BGE 20, 19 (S. 19 – 23 – Wassilieff und Genossen).

pelspurigkeit lag darin, dass der Bundesrat angesichts der Gefährdung höchster Rechtsgüter zu schnelleren Entschlüssen als das Parlament befähigt war¹²⁷⁹. Der Umstand, dass einige Bundesräte vielleicht schon schliefen, legitimierte Bundesrat Frey nicht zu einer eigenmächtigen Entscheidung. Entscheidend war eine grundsätzliche Erreichbarkeit. Entsprechend wären die anderen Bundesräte telefonisch oder mit Boten sofort zu einer dringlichen Sitzung aufzubieten gewesen, um das Vorgehen des EMD-Chefs zu genehmigen – oder zu korrigieren. Mit dem gewählten Vorgehen entschied Bundesrat Frey nicht nur über ein Eingreifen von Truppen in der Stadt Bern, sondern auch eigenmächtig über die Frage, ob die Voraussetzung für eine bewaffnete eidgenössische Intervention vorlag oder nicht. Denn selbst nach seiner eigenen Praxis (Verzicht auf einen Hilferuf durch kantonale Behörden) hätte der *Gesamtbundesrat* das Vorliegen der Voraussetzungen von Art. 16 BV prüfen müssen¹²⁸⁰; – unabhängig von der Tages- oder Nachtzeit. Das Argument, es habe sich beim Einmarsch der Truppen mit aufgesetzten Bajonetten um eine (blosse) *Dislozierung* (also eine technische Verschiebung) gehandelt, widersprach bereits der Feststellung einer Kausalität zwischen den politischen Vergehen und dem Truppeneinsatz. Die bewaffnete eidgenössische Intervention nach Art. 16 BV zielte bloss auf den Einsatz bewaffneter Kräfte der Armee zur Wiederherstellung der inneren Sicherheit; Dauer und Intensität des Einsatzes waren (innerhalb des Rahmens von Art. 102 Ziff. 11 BV 1874) nicht relevant¹²⁸¹. Zu unterscheiden waren einzig präventive Massnahmen wie etwa das Bereitstellen von Truppen, die Verlängerung der Dienstdauer, oder das Aufbieten von Kräften.

Zudem verletzte das Vorgehen Art. 16 Abs. 2 BV 1874: Ob die Berner Kantonsregierung (mit Sitz in der Stadt Bern) ausser Stande war, Hilfe anzufordern, wurde nicht geklärt. Zudem entschied mit dem Chef EMD nicht die kompetente Bundesbehörde (so der Wortlaut der Bestimmung), sondern eine unzuständige Einzelperson. Es erscheint kaum nachvollziehbar, warum eine Verfassungsverletzung (und gleichzeitig Machtmissbrauch!) durch den Vorsteher EMD den Beschwerdeführern zur Last gelegt werden sollte.

BGE 20, 19 (Wassilieff und Genossen) war ein Fehlurteil, in welchem sich die richtige, und zwischen den Zeilen durchaus kritische Darstellung des Sachverhaltes nicht mit den juristischen Schlüssen des Gerichts zu decken vermochte. BURCKHARDTS Argument, dass es entscheidend auf die Absicht einer „*Intervention im Rechtsinne*“ ankomme, überzeugt hier ebenso wenig; – es stellt indirekt den Zusammenhang zwischen Käfigturmkrawall und Truppenverschiebung in Abrede¹²⁸².

¹²⁷⁹ Dazu vorne, S. 55ff.

¹²⁸⁰ Zur Bundesintervention siehe vorne, S. 30ff.

¹²⁸¹ Anders eben der Bundesrat, gestützt auf ein Gutachten der Bundesanwaltschaft, welcher das bloss vorübergehende zur Verfügung stellen von Truppen an kantonale Behörden nicht als Intervention gelten lassen wollte. Dazu FRANZ STÄMPFLI, *Rechtliches zum Fall Nicole*, ZStR 1933, S. 420 – 437 (S. 427).

¹²⁸² BURCKHARDT, *Kommentar BV*, S. 769.

3.5.2. Der Zürcher Aussersihl-Krawall

3.5.2.1. Ursache

In der – auch durch Eingemeindungen – hinsichtlich ihrer Einwohnerzahl stark gewachsenen Stadt Zürich¹²⁸³ hielten sich gegen Ende des 19. Jahrhunderts zahlreiche Gastarbeiter aus Italien auf. Im Stadtkreis III (sog. Aussersihlquartier) hatte sich die Zahl der Italiener innert kurzer Zeit mehr als verdoppelt; es entstanden – nicht zuletzt auf Grund von sprachlichen Verständigungsschwierigkeiten – Gaststätten und Unterkünfte, welche nur von Italienern besucht wurden¹²⁸⁴.

Die heimische Bevölkerung stand den neuen Einwohnern skeptisch gegenüber. Die Italiener wurden landläufig als laut, gewaltbereit und Gefahr für die Frauen betrachtet. Hinzu trat die materielle Bescheidenheit der Italiener, welche ihre Bedürfnisse (und damit Ausgaben) primär bei ihren Landsleuten deckten und einen Grossteil ihrer Löhne in ihr Heimatland schickten. Schliesslich grassierten auch Gerüchte, die Saisoniers entzögen sich der Steuerpflicht¹²⁸⁵.

Mitten in der angespannten Atmosphäre kam ein elsässischer Scherenschleifer nach einem Raufhandel mit Italienern zu Tode. Wegen einer – zu Recht – milden Bestrafung des Täters enervierte sich die Bevölkerung dermassen, dass es am Abend des 26. Juli 1896 zu spontanen Volksversammlungen und zahlreichen Übergriffen auf Lokalitäten der südländischen Gastarbeiter kam¹²⁸⁶.

3.5.2.2. Verlauf

Stadt- und Kantonspolizei schätzten die Situation völlig falsch ein; auch die politischen Behörden erkannten den Ernst der Situation nicht rechtzeitig. Tatsächlich stand die Polizei dem Treiben der Masse machtlos gegenüber¹²⁸⁷. Als die Versammlungen am folgenden Tag fortgesetzt wurden, noch immer zahlreiche Verletzte gezählt werden mussten und sich die Zürcher Polizei wegen einer ungenügenden Zahl zur Verfügung stehender Beamter ausser Stande sah, Verhaftungen vorzunehmen oder die Menge zu zerstreuen, rief die Kantonsregierung die in der Stadt kasernierte Infanterierekrutenschule zu Hilfe.

Die späteren Untersuchungen der Bezirksanwaltschaft registrierten während des ganzen Krawalls erstaunlicherweise bloss 28 Körperverletzungen (davon 9 gegen Polizei oder Militär) und eine Reihe von Diebstählen sowie Sachbeschädigungen. Schlussendlich wurden 19 Anklagen gegen 40 Personen erhoben¹²⁸⁸.

Mit dem Einsatz eines Bataillons Rekruten konnte die Situation nach zwei Tagen berei-

¹²⁸³ Von 320'000 Einwohnern 1880 auf 420'000 im Jahre 1896; OTTO LANG, Der Italienerkrawall in Zürich, ZStR 1898, S. 131 – 158 (S. 146).

¹²⁸⁴ LANG, Italienerkrawall, ZStR 1898, S. 131 – 158 (S. 134).

¹²⁸⁵ LANG, Italienerkrawall, ZStR 1898, S. 131 – 158 (S. 135).

¹²⁸⁶ Zum Ganzen LANG, Italienerkrawall, ZStR 1898, S. 131 – 158 (S. 133f.). Otto Lang – zu dieser Zeit Bezirksrichter im Kanton Zürich – hielt fest, dass weder eine Vorbereitung noch ein planmässiges Vorgehen durch die tumultöse Menschenmasse festzustellen gewesen war.

¹²⁸⁷ LANG, Italienerkrawall, ZStR 1898, S. 131 – 158 (S. 132).

¹²⁸⁸ LANG, Italienerkrawall, ZStR 1898, S. 131 – 158 (S. 138).

nigt werden. Die Rekruten säuberten wieder und wieder Strasse um Strasse, sperrten die Plätze, patrouillierten und nahmen Verhaftungen vor¹²⁸⁹. Zudem stand eine Abteilung der Feuerwehr für Einsätze zu Gunsten der Polizei bereit.

Am dritten Tag der Krawalle bot der Zürcher Regierungsrat schliesslich selber zwei Bataillone kantonaler Infanterie (die sog. Seebataillone 70 und 71) sowie eine Abteilung Zürcher Kavallerie auf¹²⁹⁰.

Das Rekrutenbataillon unterstand dem Befehl Oberst Johann Islers, Berufsoffizier und Kommandant der Infanterierekrutenschule III. Weil sich sein Auftrag eigentlich nur auf die „Unterstützung“ der Polizei erstreckte, galt sein Eingreifen nicht als bewaffnete eidgenössische Intervention, sondern als kantonaler Ordnungsdienst. Kantonaler Ordnungsdienst mit Bundestruppen war jedoch weder von der Bundesverfassung noch von der MO 1874 vorgesehen und daher unzulässig.

Kurze Zeit nach dem Krawall genehmigte das Zürcher Stimmvolk die Erweiterung der Kantonspolizei von 130 auf 180 Angehörige. Der Ausbau des Stadtpolizeikorps von 170 auf 240 Mann wurde von den stimmberechtigten Stadteinwohnern bloss knapp angenommen¹²⁹¹.

Daneben machte der Grosse Stadtrat Zürichs (kommunales Parlament) das Tragen von Stichwaffen und Revolvern, sowie allgemein von leicht zu verbergenden „gefährliche(n) Waffen“ von einer polizeilichen Genehmigung abhängig¹²⁹². Die praktische Bedeutung des entsprechenden Teils der städtischen Polizeiverordnung blieb jedoch gering¹²⁹³. Eine Ergänzung der allgemeinen Polizeiverordnung der Stadt Zürich um eine Polizeistunde scheiterte letztlich am späten Widerstand des Stadtparlaments¹²⁹⁴.

3.5.3. Der Genfer Tramway-Streik

Im Oktober 1902 weitete sich ein Streik der Genfer Tramway-Angestellten zu einer allgemeinen Arbeitsniederlegung aus. Der Staatsrat bot zur Aufrechterhaltung von Ruhe und Ordnung rund 3'000 Mann kantonaler Truppen auf. Der Bundesrat stellte zwei Regimenter der Armee bereit und liess sich von der Bundesversammlung die Vollmacht zum Einsatz von mehr als 2'000 Mann Truppen erteilen. Eine bewaffnete Bundesintervention fand jedoch nicht statt¹²⁹⁵.

Nach hier vertretener Auffassung stellt das blosses Bereitstellen von Truppen keine bewaffnete Bundesintervention dar¹²⁹⁶.

¹²⁸⁹ Während dem ganzen Aussersihl-Krawall wurden insgesamt 186 Personen verhaftet; davon waren nur 26 Ausländer (vor allem Deutsche und Österreicher), 62 Zürcher Kantonsbürger und die Mehrheit – nämlich 98 Personen – Schweizer aus anderen Kantonen; vgl. LANG, Italienerkrawall, ZStR 1898, S. 131 – 158 (S. 137). Entsprechend scheint die Bezeichnung des Aussersihl-Krawalls als „*Italienerkrawall*“ etwas missverständlich (gegen die italienischen Stadtbewohner richtete sich der Volkszorn).

¹²⁹⁰ LANG, Italienerkrawall, ZStR 1898, S. 131 – 158 (S. 133).

¹²⁹¹ LANG, Italienerkrawall, ZStR 1898, S. 131 – 158 (S. 147).

¹²⁹² LANG, Italienerkrawall, ZStR 1898, S. 131 – 158 (S. 155).

¹²⁹³ LANG, Italienerkrawall, ZStR 1898, S. 131 – 158 (S. 155f.); argumentierte, dass die Bedeutung von „gefährlichen“ Waffen für Körperverletzungen von vornherein keine grosse gewesen wäre.

¹²⁹⁴ LANG, Italienerkrawall, ZStR 1898, S. 131 – 158 (S. 157).

¹²⁹⁵ Zum Tramway-Streik siehe GNEHM, Bundesintervention, S. 159f. oder ENGELI, Innere Sicherheit, S. 63.

¹²⁹⁶ Siehe vorne, S. 42.

3.6. Die Bahnpolizei

Im Rahmen der gescheiterten Totalrevision der Bundesverfassung von 1872 hätte die Gesetzgebung über den Bau und Betrieb der Eisenbahnen eine präzisere Rechtsgrundlage erhalten und vollständig zur Bundessache gemacht werden sollen¹²⁹⁷. Die Bundesverfassung von 1874 übernahm diese Regelung unverändert in Art. 26¹²⁹⁸. Ab 1898 wurden die grösseren Schweizer Eisenbahnlinien von der Eidgenossenschaft zurückgekauft¹²⁹⁹ und damit verstaatlicht¹³⁰⁰.

Weil der Bund ein Bedürfnis nach einheitlichen Bestimmungen auch über die Bahnpolizei erkannt hatte¹³⁰¹, schuf er 1878 das noch heute gültige¹³⁰² Bundesgesetz betreffend Handhabung der Bahnpolizei¹³⁰³. Es diente der Verhütung von Schädigungen der Bahn durch Dritte und von Störungen des Bahnbetriebs¹³⁰⁴ – auch zu Gunsten der Sicherheit der Bahnreisenden. Materiell handelt es sich beim Bahnpolizeigesetz um ein Spezialstrafrecht rund um den Betrieb von Eisenbahnen. Die Kompetenz zu Strafuntersuchungen liegt bei den kantonalen Polizeibehörden¹³⁰⁵. Betreffend der personellen Bestellung der Bahnpolizei und deren Kompetenzen hält das Bahnpolizeigesetz in Art. 12 fest:

*„1. Jede Bahngesellschaft bezeichnet diejenigen Beamten und Angestellten, welche zur Ausübung der Bahnpolizei berechtigt sind, unter Anzeige an den Bundesrat und an die betreffenden Kantonsregierungen.
2. Diese Beamten und Angestellten stehen innerhalb des ihnen durch gegenwärtiges Gesetz angewiesenen polizeilichen Geschäftskreises hinsichtlich ihres amtlichen Charakters den kantonalen Polizeibediensteten gleich und sind auch in gleicher Weise wie diese amtlich in Pflicht zu nehmen.“*

¹²⁹⁷ KÖLZ, Verfassungsgeschichte Bd. II, S. 582; AUBERT, Bundesstaatsrecht Bd. I, Rz. 129f. und allgemein zur Entwicklung der Eisenbahnen im jungen Bundesstaat Rz. 88 – 90.

¹²⁹⁸ „Die Gesetzgebung über den Bau und Betrieb der Eisenbahnen ist Bundessache.“
Siehe auch KÖLZ, Verfassungsgeschichte Bd. II, S. 582.

¹²⁹⁹ Bundesgesetz betreffend die Erwerbung und den Betrieb von Eisenbahnen für Rechnung des Bundes und die Organisation der Verwaltung der schweizerischen Bundesbahnen (vom 15. Oktober 1897), AS 16, S. 553 – 575.

¹³⁰⁰ AUBERT, Bundesstaatsrecht Bd. I, Rz. 129f. (m.w.H.). Gegen die Verstaatlichung der wichtigsten Bahnstrecken war mit 82'380 gültigen Unterschriften das Referendum ergriffen worden; in der Volksabstimmung vom 20. Februar 1898 schwenkten die Befürworter eines Rückkaufs der Hauptbahnlinien (Verstaatlichung) allerdings obenauf; Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung, betreffend die eidgenössische Volksabstimmung vom 20. Februar 1898 (vom 18. März 1898), BBl. 1898 II, S. 69 – 74. Allgemein zu dieser Frage die Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung, betreffend den Rückkauf der schweizerischen Hauptbahnen (vom 25. März 1897), BBl. 1897 II, S. 230 – 477.

¹³⁰¹ Botschaft des Bundesrates an die hohe Bundesversammlung zu einem Bundesgesetz betreffend den Schutz der Eisenbahnen gegen Beschädigung, Gefährdung des Verkehrs auf denselben und Überschreitung bahnpolizeilicher Vorschriften (vom 3. Dezember 1877), BBl. 1877 IV, S. 677 – 695 (S. 679ff.), nachfolgend „Botschaft BG betreffend den Schutz der Eisenbahnen“.

¹³⁰² Das Eisenbahngesetz vom 20. Dezember 1957 (EBG; SR 742.101) hat das Bahnpolizeigesetz nicht verdrängt, sondern nur die Verjährungsbestimmung der Art. 9 und 11 der ursprünglichen Fassung des Bahnpolizeigesetzes aufgehoben (vgl. Art. 96 Abs. 1 Ziff. 8 EBG sowie die ursprüngliche Fassung des Bahnpolizeigesetzes in AS 3, S. 424 – 428 (S. 425f.).

¹³⁰³ Bundesgesetz betreffend Handhabung der Bahnpolizei (vom 18. Februar 1878), SR 742.147.1, nachfolgend „Bahnpolizeigesetz 1878“.

¹³⁰⁴ Botschaft BG betreffend den Schutz der Eisenbahnen, BBl. 1877 IV, S. 677 – 695 (S. 678); Art. 1 – 6 Bahnpolizeigesetz 1878.

¹³⁰⁵ Art. 11 Bahnpolizeigesetz 1878.

3. Der kantonalen Polizei bleiben die mit der Ausübung ihres Aufsichtsrechtes verbundenen Befugnisse in vollem Umfang vorbehalten.“

Das Bahnpolizeigesetz hat somit eine auf Bundesrecht basierende, stark eingeschränkte Polizei sui generis geschaffen¹³⁰⁶, welche im Rahmen des Betriebes von Eisenbahnen die kantonalen Behörden ergänzen soll. Auf die Schaffung einer Sonderpolizeibehörde hat der Bund seinerzeit verzichtet¹³⁰⁷.

3.7. Die gescheiterte Heeresreform von 1895

Im Rahmen einer Heeresreform hätten im Jahre 1895 neue Mängel im Wehrwesen durch eine (weitere) Zentralisation behoben werden sollen¹³⁰⁸. Während sich die eidgenössischen Räte für eine umfassende¹³⁰⁹ Revision der Wehrverfassung der BV 1874 aussprachen¹³¹⁰, erfuhr die Reform von Volk und Ständen aus föderalistischen und pazifistischen Gründen¹³¹¹ eine Ablehnung¹³¹².

Bei einer Annahme wäre das Heereswesen zur fast ausschliesslichen Bundessache geworden: Einen bedingten Vorbehalt kannte der Entwurf zur Revision des Art. 19 BV auf dem Gebiet der inneren Sicherheit.

„In Zeiten der Gefahr hat der Bund das ausschliessliche und unmittelbare Verfügungsrecht auch über die nicht in das Bundesheer eingeteilte Mannschaft und über alle Hilfsmittel des Landes.

Zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und solange nicht eidgenössische Intervention eintritt, sowie bei feierlichen Anlässen verfügen die Kantone über die Wehrkraft ihres Gebietes.“¹³¹³

Trotz gutem Willen zu Reformen wären die Lücken der Militär- und Rechtsordnung bezüglich Einsätzen zur Aufrechterhaltung oder Wiederherstellung der inneren Sicherheit nicht geschlossen worden. So war etwa das Verhältnis zwischen ziviler und militäri-

¹³⁰⁶ In ihrer impliziten Verkürzung auf eine eigentliche Sicherheitspolizei wohl zu allgemein die Botschaft Bahnreform 2 (vom 23. Februar 2005), BBl. 2005, S. 2415 – 2456 (S. 2451f.), wenn sie festhält, dass die „... Bahnpolizei in der Schweiz im Gegensatz zu anderen Ländern nicht zu einer Sonderpolizei geworden“ ist. Auch wenn die Bahnpolizei(en) keine mit einer Kantonspolizei vergleichbaren Kompetenzen im Bereich der Sicherheitspolizei besitzt und auf eine Kooperation mit kantonalen Stellen angewiesen ist, verkennt die Botschaft doch die polizeilichen Funktionen der Bahnpolizei(en). Es stimmt aber, dass in der Schweiz über 100 Jahre hinweg keine eigentliche (Sicherheits-) Bahnpolizei geschaffen worden ist (anders etwa der Bundespolizei der Bundesrepublik Deutschland: Der Bundespolizei kommt u.a. die Aufgabe des Schutzes der Sicherheit des Bahnverkehrs zu; http://www.bundespolizei.de/cln_109/nn_251814/DE/Home/02_Aufgaben/Bahnpolizei/bapo_node.html?__nnn=true; zuletzt besucht am 1. Mai 2009).

¹³⁰⁷ Dazu die Botschaft zur Bahnreform 2 (vom 23. Februar 2005), BBl. 2005, S. 2415 – 2546 (S. 2451f.).

¹³⁰⁸ Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung, betreffend die Revision der Militärartikel der Bundesverfassung (vom 2. Mai 1895), BBl. 1895 II, S. 857 – 881, *nachfolgend* „Botschaft Revision Militärartikel 1895“.

¹³⁰⁹ Botschaft Revision Militärartikel 1895, BBl. 1895 II, S. 857 – 881 (S. 857 und 861).

¹³¹⁰ Bundesbeschluss betreffen die Revision der Militärartikel der Bundesverfassung (vom 27. Juni 1895), BBl. 1895 III, S. 854 – 857.

¹³¹¹ Vgl. KÖLZ, Verfassungsgeschichte Bd. II, S. 654f.

¹³¹² Während sich 195'178 Stimmende und 4 ½ Kantone (ZH, BE, BS, AG und TG) für die Revision aussprachen, lehnten 269'751 Stimmende und 17 ½ Kantone sie ab; BBl. 1895 IV, S. 609 – 613 (S. 611f.). Die abgelehnten Änderungen der Art. 17 bis 22 der BV 1874 sind abgedruckt in BBl. 1895 II, S. 854 – 857 sowie bei KÖLZ, Quellenbuch Bd. II, S. 196f.

¹³¹³ Entwurf für einen neuen Art. 19 der Bundesverfassung, abgedruckt im Bundesbeschluss betreffen die Revision der Militärartikel der Bundesverfassung (vom 27. Juni 1895), BBl. 1895 III, S. 854 – 857 (S. 855f.).

scher Gewalt oder waren grundsätzliche Fragen rund um die Verhaltens- und Einsatzregeln der Armee nicht geklärt worden¹³¹⁴.

3.8. Die Militärorganisation von 1907

Obwohl sich mit der Militärordnung von 1907 keine inhaltlichen Änderungen gegenüber der MO 1874 ergaben¹³¹⁵, wurde gegen das neue Gesetz von linker Seite das Referendum ergriffen; indes stimmte das Volk in der Abstimmung vom 3. November 1907 der neuen MO mehrheitlich zu¹³¹⁶.

Die Heerespolizei (HePo) bestand seit der MO 1907 aus 262 Soldaten, Unteroffizieren, Offizieren und einem Kommandanten, welcher direkt dem Generalstab der Armee unterstand. Sie rekrutierte sich primär aus den städtischen und kantonalen Polizeikorps. Die HePo hatte den vollständigen Polizeidienst für alle aufgebotenen Truppen zur Aufgabe, war aber nicht an kantonales Recht gebunden¹³¹⁷.

Sie trug damit den Charakter einer Sonderpolizei, welche geografisch auf dem ganzen Gebiet der Eidgenossenschaft, sachlich aber begrenzt auf die Delikte innerhalb der Truppe oder durch diese eingesetzt wurde. Das materiell relevante Strafrecht war das Militärstrafrecht.

Kantonale Behörden und Polizeiorgane waren der Heerespolizei gegenüber zur Hilfeleistung verpflichtet¹³¹⁸ – nicht aber umgekehrt.

3.9. Beurteilung: Verschlafener Paradigmenwechsel

Mit den *letzten Parteienkämpfen* zwischen 1877 und 1890 fand im Kanton Tessin eine Phase gewaltsamer Auseinandersetzungen zwischen Liberalen und Konservativen ihr Ende¹³¹⁹. Die meisten Kantone – nur Genf und Neuenburg bildeten die weiteren Ausnahmen – hatten ihre „Verfassungskämpfe“ bereits vor der Gründung des Bundesstaates beendet und sich unter der BV 1848 zu gut funktionierenden, stabilen Rechtsstaaten entwickelt¹³²⁰. Der Bund versuchte zwar, den Kanton Tessin zu stabilisieren, konnte aber dafür nur – aber immerhin – auf die beschränkten Mittel der Verfassungsgewähr-

¹³¹⁴ Siehe auch oben, S. 128f. und 147f.

¹³¹⁵ So auch ZELLER, Ruhe und Ordnung, S. 21.

¹³¹⁶ Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung betreffend das Ergebnis der eidgenössischen Volksabstimmung vom 3. November 1907 (vom 19. November 1907), BBl. 1907 VI, S. 73 – 76.

¹³¹⁷ Zur Heerespolizei und ihrer Organisation unter der MO 1907 siehe JOHANN ISLER, Das Wehrwesen der Schweiz, II. Band: Die Militärorganisation der schweizerischen Eidgenossenschaft vom 12. April 1907 nebst weitem Militärgesetzen und –Verordnungen, 4. Aufl., Zürich 1915, S. 21f.

¹³¹⁸ ISLER, Wehrwesen Bd. II, S. 22.

¹³¹⁹ 1891 wählte die freisinnig dominierte Bundesversammlung mit Josef Zemp sogar den ersten katholisch-konservativen Vertreter in den Bundesrat; damit hatten – stark vereinfacht ausgedrückt – die Auseinandersetzungen, welche fast das ganze 20. Jahrhundert innenpolitisch geprägt hatten, ein Ende gefunden. Vgl. auch KLEY-STRULLER, Verfassungsgeschichte der Neuzeit, S. 247.

¹³²⁰ Mit Basel hatte sich zur Zeit der Regeneration sogar ein Kanton gespalten; zu den Ursachen siehe PATRICK MÜLLER, Das gescheiterte Wiedervereinigungsverfahren der Halbkantone Basel-Landschaft und Basel-Stadt, Diss. Basel 2004, S. 23ff.

leistung (bei Revisionen), der Bundesintervention oder der Bundesexekution zurückgreifen. Als sich die Lage im Kanton verschlechterte, weitete der Bundesrat sein Interventionsrecht aus, indem er auf den in der Bundesverfassung vorgesehenen Hilferuf verzichtete. Damit versuchte er, den Graben, welcher sich zwischen der Bundesexekution und der herbeigerufenen Bundesintervention ergeben hatte, zu schliessen. Das Parlament genehmigte das unzulässige Vorgehen, wenn auch nicht unwidersprochen. Die bewaffnete Intervention von 1889 hielt vor Art. 16 Abs. 1 BV 1874 jedoch nicht stand; dass der ganze Interventionsartikel im Grunde einen überholten Mechanismus aus der Zeit des Staatenbundes perpetuierte (freundeidgenössisches Eingreifen), war der bewusste Wille des Verfassungebers und entsprach der Systematik der Bundesverfassung von 1848/1874. Ein Spielraum für die Auslegung hätte sich nur bei der Beurteilung ergeben, wann die *Schweiz als solche* gefährdet gewesen wäre; diese Variante von Art. 16 Abs. 2 kam für das Eingreifen im Tessin richtigerweise von Anfang an nicht in Frage.

So stellt sich die Frage, ob der Verzicht auf den Hilferuf bei gestörter Ordnung im Innern eines Kantons wirklich als eine bewusste Erweiterung der Verbandskompetenzen des Bundes gegen den Wortlaut und die Systematik der Verfassung zu beurteilen ist oder ob es dabei primär darum gegangen ist, den Kanton Tessin zu befrieden. M.E. stand Letzteres im Vordergrund: Der Bundesrat und die Mehrheit des Parlaments hatten mit dem eher politisch als juristisch motivierten Schritt im Kanton Tessin intervenieren *wollen*, der Rechtstitel blieb für sie sekundär. Andernfalls wäre die Intervention nach Art. 16 Abs. 2 i.V.m. einer Bundesexekution erfolgt. Wäre eine Stärkung der Bundeskompetenzen angestrebt worden, so wäre die Verfassungsrevision von 1874 der richtige Zeitpunkt dafür gewesen; doch das neue Verfassungsdokument schloss in allen hier relevanten Punkten wörtlich an jenes von 1848 an.

Im Tessin stellte sich erstmals ernsthaft das Problem, dass die *dissuasive Wirkung des Truppeneinsatzes* – wie er anlässlich der bewaffneten Bundesintervention im Zusammenhang mit den Genfer Wahlunruhen von 1864 noch bestens funktioniert hatte – *nicht mehr fruchtete*. Über die eigentliche Präsenz der Truppen hinaus kam es nun tatsächlich zu Konfrontationen zwischen Truppen und Zivilisten im Rahmen des Ordnungsdienstauftrages. Ausgebildet und ausgerüstet für den Krieg hatten die Truppen nun ein Einsatzspektrum abzudecken, welches von sicherheitspolizeilichen bis zu bürgerkriegsähnlichen Szenarien, von der Durchsetzung eines Demonstrationsverbots bis zur Entwaffnung marodierender Banden reichte. Dazu fehlten den Kommandanten aber zweckmässige Verhaltensvorschriften, welche die zu lösenden *Verhältnismässigkeitsfragen* beantwortet hätten. Nur dank besonnenem Vorgehen („das Richtige“ tun) – im Falle des eidgenössischen Kommissärs Künzli gegen den Willen des Bundesrates – konnten schwere Zwischenfälle bei Bundesinterventionen vermieden werden. Zwar zeigten EMD und EJPD mit der Einsetzung einer Arbeitsgruppe guten Willen zur Verbesserung der Situation, doch liessen sie die Bestrebungen versanden, als sich eine dauerhafte Entspannung im Tessin abzeichnete.

Mit dem plötzlichen mehrtägigen Tumult im Anschluss an den Tonhallekrawall (1871) und den Arbeiterunruhen in Göschenen (1875) zeigte sich ein neues Konfliktfeld, welches die innere Sicherheit beschlug: Sich mehr oder weniger spontan entladende *soziale Spannungen* waren nun jederzeit möglich. Weder beim Käfigturm- (1893) noch beim

Aussersihl-Krawall (1896) war eine massive Eskalation vorausgesehen worden. Ein Teil der Bevölkerung lebte gewissermassen unter einer dauerhaften Anspannung, welche sich schon bei geringem Anlass in der Form von Gewalt äussern konnte (zum Beispiel eben dem Tod eines elsässischen Scherenschleifers vor dem Aussersihl-Krawall). Eine unbewaffnete Bundesintervention wäre von Anfang an zum Scheitern verurteilt gewesen. Sogar die bewaffnete Intervention stiess an ihre Grenzen, weil sich die Entscheidungswege als zu schwerfällig erwiesen. Gleiches galt für den Beizug kantonaler Truppen, welche zuerst hätten mobilisiert werden müssen. Die fallweise Unterstützung der kantonalen Polizeikräfte durch zufällig anwesende Truppen in Bundesdienst stiess an rechtliche Hindernisse und war als solche unzulässig. – Verfassungs- oder Gesetzesrevisionen blieben jedoch aus.

Die fehlende Möglichkeit einer umfassenden Lagebeurteilung durch den Bundesrat bei Gefährdungen der inneren Sicherheit (Bern, Göschenen, Zürich), respektive der fehlende Wille zur Einsicht gegenüber äusseren Gefährdungen (Bourbaki-Armee) erwiesen sich zunehmend als schweres Manko. Die Hinweise auf die Tätigkeiten von *Anarchisten* in der Schweiz, welche nicht nur über die Kantonsgrenzen, sondern gar über die Landesgrenzen hinweg operierten, stellten den Bund dann vor enorme Herausforderungen. Die – falschen – Hinweise auf eine Sprengung des Bundeshauses rüttelten den Bundesrat wach und führten ihm vor Augen, dass er gegenüber den neuen Herausforderungen blind war. Der Anarchistenbericht bildete nicht nur die erste Untersuchung über den Zustand der inneren Sicherheit durch eine Bundesbehörde, er belegte auch das Zurückbleiben mancher Kantone. Nicht nur ein präventiver Staatsschutz des Bundes fehlte, die kantonalen Behörden erwiesen sich mancherorts als erst recht überfordert¹³²¹. Anarchistisch motivierte Verbrechen stellten dogmatisch mehr dar als „gemeine Verbrechen“ mit einem zusätzlich tangierten Rechtsgut, welches in der öffentlichen Sicherheit oder der Störung einer Amtshandlung des Bundes lag. Die Theorie der Anarchisten beim Wort nehmend, sahen sich die Gemeinwesen als solche bedroht. Dass die Anarchisten in der Schweiz zwar mit harten Worten – jedoch so gut wie gar nicht mit schrecklichen Taten kämpften, interessierte wenig; die Bedrohung wurde als abstrakte (und daher als besonders gravierend) wahrgenommen.

Der ausserordentliche Bundesanwalt Eduard Müller erhellte zwar die Situation in der Schweiz, so gut er dies konnte und traf die nötigen Unterscheidungen und Abgrenzungen zur Eingrenzung der anarchistischen Bedrohung. Der Bund beschränkte sich darauf, besonders auffällige Ausländer des Landes zu verweisen, verfiel aber ansonsten wieder in die übliche Lethargie.

Damit hinkte die Schweiz der Entwicklung, vor allem im Vergleich mit Deutschland, dermassen hinterher, dass das Kaiserreich Agenten in der Schweiz tätig werden liess. Auch dies blieb dem Bund vorerst verborgen. So lastete die Verantwortung für den Umgang mit agents provocateurs und Spitzeln beispielsweise auf dem Bezirksamtman von Rheinfelden (immerhin als Vertreter der kantonalen Autorität) oder den kantonalen

¹³²¹ Der Generalanwalt berichtete bekanntlich, dass ihm einige Kantone bei seinen Untersuchungen überhaupt nicht, andere unvollständig antworteten; in einigen Kantonen wurde der Anarchismus nicht von anderen – politischen – Strömungen abgegrenzt.

Polizeikommandanten. Ihre allgemeine Polizeiarbeit nahm – zu Recht – auf Diplomatie keine Rücksicht und brachte den Bundesrat aussenpolitisch in Bedrängnis. Zum Antreiber für Reformen avancierte unter diesen Umständen Bundesrat Numa Droz. Als Vorsteher des EDA trug er dazu bei, föderalistisch motivierte Bedenken auf politischer Ebene zu überwinden.

Um die erkannten Lücken zu schliessen, wurde mit dem Bundesgesetz über die Bundesanwaltschaft wieder eine ständige, zentrale Ermittlungsstelle des Bundes geschaffen, welche unter anderem das Betreiben eines *präventiven* Staatsschutzes sicherstellen konnte. Mittlerweile fehlte aber eine eigentliche Verfassungsgrundlage für eine ständige Bundesanwaltschaft überhaupt – und erst recht für eine dermassen gestärkte, im präventiven Staatsschutz tätige Behörde. Die verfassungsmässigen Sicherheitsstrukturen von 1874 stiessen spätestens am Ende des 19. Jahrhunderts an ihre Grenzen. Daraus resultierte letztlich eine Überforderung sowohl Bundes als auch der Kantone.

Im europäischen Vergleich mit Verspätung erfolgte die Ergänzung des Bundesstrafrechts mit einem – formell eigenständigen – Sprengstoffgesetz im Jahre 1894; seine Bedeutung blieb allerdings gering, weil die Schweiz von Sprengstoffattentaten verschont blieb. Zur Aufrechterhaltung der Streitmittel des Landes verschärfte der Bundesrat die gesetzlichen Bestimmungen über den Schutz der Armee. Ein ursprüngliches Projekt scheiterte an der Ablehnung in einer Referendumsabstimmung, womit erstmals das Gesetzesreferendum als ernsthafte Hürde erschien, insbesondere bei einer befürchteten Einschränkung der politischen Rechte in einem weiten Sinne. Eine Mehrheit der teilnehmenden Stimmberechtigten lehnte einschneidende Massnahmen bei einer bloss abstrakten Gefährdung der Armee ab; das Votum konnte letztlich auch als Absage an die Schaffung von Gesinnungsdelikten gewertet werden.

Der Bundesrat sah sich trotzdem gezwungen, auf anderem Wege Massnahmen zu ergreifen. Die neuen Delikte bestanden im Verbot eines Einwirkens auf die Armee im Sinne des Aufrufs zur Desertion oder zu Befehlsverweigerung und waren nur schwer von politischen oder Gesinnungsdelikten abzugrenzen. Damit umging der Bundesrat das Resultat der Volksabstimmung, indem er die vermeintlichen Sachzwänge höher wertete als die Bedenken des Souveräns.

Das *Bahnpolizeigesetz* verhalf dem Bund – im Einklang mit der Bundesverfassung – zu einer umfassenden Polizeigewalt im Zusammenhang mit der Eisenbahn als besonderem öffentlichem Verkehrsmittel. Zwar bildeten Bestimmungen und Verbote im Zusammenhang mit dem eigentlichen Bahnbetrieb die hauptsächlichen Inhalte des Gesetzes. Auch verzichtete der Bund darauf, einen sicherheitspolizeilichen Dienst zum Schutze der Bahn und deren Passagiere aufzubauen. Gestützt auf das Bahnpolizeigesetz wäre er jedenfalls dazu kompetent gewesen.

Auf der Grundlage eines sicherheitsrechtlichen Flickenteppichs steuerte die Eidgenossenschaft auf den sich abzeichnenden europäischen Konflikt zu.

4. Erster Weltkrieg und Landesstreik (1914 – 1920)

Dass mit dem Ausbruch des Ersten Weltkrieges auch die Schweiz vor einer existenziellen Bedrohung stand, war den Zeitgenossen von Anfang an in aller Deutlichkeit bewusst. Mit umfangreichen Massnahmen zum Schutze der bewaffneten Neutralität wurde den äusseren Gefahrenpotentialen Rechnung getragen. Auf institutioneller Ebene setzte das Parlament die Bundesverfassung ausser Kraft, indem es dem Bundesrat weit reichende Vollmachten übertrug. Gestützt auf diese ausserordentlichen Vollmachten erweiterte die Exekutive mit umfangreichem Notverordnungsrecht ihre Tätigkeitsbereiche immer stärker.

Allerdings wurde allgemein mit einer schnellen militärischen Entscheidung gerechnet¹³²². Je länger der Krieg andauerte, desto grösser und konkreter wurden die Bedrohungen des Landes – auch – aus dem Inneren: Ursprünglich die tiefe Spaltung der Bevölkerung zwischen Anhängern der Mittelmächte (Deutschland und Österreich-Ungarn) und jenen der Entente (England, Frankreich und Russland, später auch Italien und die U.S.A.) entlang der Sprachgrenzen, später die verschlechterten wirtschaftlichen und sozialen Verhältnisse prägten die innenpolitischen Auseinandersetzungen deutlich. Nach mehreren tumultartigen Zwischenfällen in der Westschweiz spitzte sich die innenpolitische Lage seit 1916 vor allem in der Westschweiz und den grösseren (Industrie-)Städten dramatisch zu, bis mit dem Landesstreik der bis dahin grösste Einsatz der Armee überhaupt befohlen wurde – zur Aufrechterhaltung von Ruhe und Ordnung in den grossen Städten. Nach dem Krieg forderten private Bürgerwehren das staatliche Machtmonopol indirekt heraus.

Weltkrieg und Landesstreik stellten eine schwere Prüfung für die Schweiz und ihr föderalistisches System gerade mit Blick auf die Aufgaben zur Wahrung der inneren Sicherheit dar. In der Notlage trugen rechtliche Unklarheiten und Widersprüche zu einer Verstärkung der Unsicherheit und der tatsächlichen Missstände bei. Auf dem Höhepunkt der innen- und letztlich auch sicherheitspolitischen Krise diskutierte der Bundesrat seine Demission *in corpore*.

4.1. Zum Anlass des Krieges

Genau einen Monat nach dem politisch motivierten Attentat auf den Thronfolger Franz Ferdinand von Habsburg und dessen Ehefrau vom 28. Juni 1914 erklärte die Österreich-ungarische Monarchie dem Nachbarland Serbien den Krieg. Mit der Generalmobilmachung Russlands und dem Kriegseintritt des Deutschen Kaiserreichs am 1. August 1914 (Kriegserklärung an Russland) wurden die beiden Bündnissysteme („Mittelmächte“ und „Entente“) aktiviert und aus einem Regionalkonflikt entzündete sich ein europäischer Krieg¹³²³ mit schlussendlich globalem Ausmass¹³²⁴.

¹³²² Bekanntlich wollten die Deutschen in Paris, die Franzosen und Engländer in Berlin die Weihnachten verbringen; vor allem die Strategie der Achsenmächte war auf eine schnelle Entscheidung ausgerichtet.

¹³²³ Hauptkriegsschauplatz bildete der europäische Kontinent; die massgeblich beteiligten Staaten waren die

Erstmals seit rund 30 Jahren war die Schweiz existenziell bedroht¹³²⁵. Der Bundesrat sah sich angesichts der eskalierenden Spannungen zum Handeln veranlasst: Mit Beschluss vom 31. Juli 1914 befahl er die Armee in Pikettstellung¹³²⁶, einen Tag später setzte ein weiterer Bundesratsbeschluss die Kriegsmobilmachung der Armee auf den 3. August fest¹³²⁷. Die Bundesversammlung wurde auf das gleiche Datum hin zu einer ausserordentlichen Session einberufen¹³²⁸.

4.2. Mobilmachung der Armee

Unmittelbar nach Ausbruch des Krieges genehmigte die Bundesversammlung die Gesamtmobilmachung der Schweizer Armee¹³²⁹. Der Bundesrat empfahl dem Parlament Oberst-Korpskommandant Ulrich Wille als General zur Wahl. Dagegen opponierte der Waadtländer Nationalrat und Oberst-Divisionär SECRETAN vehement: Dem Bundesrat stünde überhaupt kein entsprechendes Vorschlagsrecht zu¹³³⁰ und dem Kandidaten Wille fehle sowieso das Vertrauen der Westschweiz¹³³¹.

In der nationalrätlichen Neutralitätskommission spitzte sich die Auseinandersetzung dermassen zu, dass diese schliesslich auf einen Wahlantrag an die Vereinigte Bundesversammlung verzichtete; erst eine massive Einflussnahme des Bundesrates und insbesondere des Bundespräsidenten Hoffmann auf die Fraktionen ebnete der Wahl Willes den Weg¹³³².

europäischen Kolonialmächte sowie später auch Japan und die U.S.A.; Asien blieb vom Krieg mehr oder weniger, Südamerika ganz verschont.

¹³²⁴ Zur Vorgeschichte des Ersten Weltkrieges siehe HANS RUDOLF KURZ, Dokumente der Grenzbesetzung 1914 – 1918, Frauenfeld/Stuttgart 1970, S. 7 – 15.

Die Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung betreffend Massnahmen zum Schutze des Landes und zur Aufrechthaltung der Neutralität (vom 2. August 1914), BBl. 1914 IV, S. 5 – 9 (S. 5) einleitend: „Die schwarze Wolke, die seit Jahren gefahrdrohend am politischen Himmel stand, hat sich entladen. Die Kriegsgefahr ist in unmittelbarer Nähe gerückt. Österreich-Ungarn hat am 28. Juli Serbien den Krieg erklärt, Russland hat die Mobilisation seiner gesamten Armee und Flotte angeordnet, woraufhin im Deutschen Reich das gesamte Bundesgebiet in Kriegszustand erklärt worden ist. Die neuesten Nachrichten ergeben, dass Deutschland Russland den Krieg erklärt hat; die französische Armee wird mobilisiert; der Kriegsausbruch zwischen Deutschland und Frankreich ist stündlich zu erwarten. Ein europäischer Krieg von ungeheurer Ausdehnung steht vor der Türe.“

¹³²⁵ SUTER, Notrecht, S. 150. Zur Lage der Schweiz vor dem Kriegsausbruch KURZ, Dokumente, S. 16 – 18.

¹³²⁶ Bundesratsbeschluss über die Pikettstellung der Armee, der Pferde und Maultiere und betreffend das Verbot der Ausfuhr von Pferden, Maultieren, Motorfahrzeugen, Getreide, etc. (vom 31. Juli 1914), AS 30, S. 335 – 336 (S. 335).

¹³²⁷ Bundesratsbeschluss über die Mobilmachung der Armee (vom 1. August 1914), AS 30, S. 339 – 344. Zur Mobilmachung und den ersten Kriegstagen siehe VON GREYERZ, Handbuch der Schweizer Geschichte Bd. II, S. 1125f.

¹³²⁸ Zur ausserordentlichen Session der eidgenössischen Räte im August 1914 siehe VON GREYERZ, Handbuch der Schweizer Geschichte Bd. II, S. 1126 (m.w.H.).

¹³²⁹ Art. 2 des Bundesbeschlusses betreffend Massnahmen zum Schutze des Landes und zur Aufrechterhaltung der Neutralität (vom 3. August 1914), AS 30, S. 347f.

¹³³⁰ Tatsächlich enthielt die MO 1907 kein Vorschlagsrecht des Bundesrates an das Parlament sondern besagte bloss, das Parlament habe die Wahl vorzunehmen (Art. 204 Abs. 1).

¹³³¹ Siehe KURZ, Dokumente, S. 26.

¹³³² KURZ, Dokumente, S. 26f. Vgl. auch REGULA STÄMPFLI, Der General und die Politik, in: Fuhrer/Strässle (Hrsg.), General Ulrich Wille, Zürich 2003, S. 417 – 429 (S. 417f.).

Der Bundesrat richtete folgende Instruktion an den General:

„Herr General!

Nachdem Ihnen von der Bundesversammlung der Oberbefehl über die eidgen. Armee übertragen worden ist, liegt es uns ob, Ihnen die in Art. 204 M. O. vorgesehenen Weisungen für die Erfüllung Ihrer Aufgabe zu erteilen:

Sie werden den Befehl über die aufgebotenen Heeresteile übernehmen (...). Es ist Ihre Aufgabe, mit Hilfe der Ihnen unterstellten Streitkräfte unsere volle staatliche Souveränität und Unabhängigkeit gegenüber jeder Beeinträchtigung von Innen oder von Aussen zu wahren und unser Gebiet gegen jede feindliche Verletzung zu schützen. 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. (...)*

2) (...)

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.*

(...)¹³³³

Mit den Truppen unter dem Oberkommando eines Generals, welchem der Bundesrat explizit einen allgemeinen Auftrag zur Wahrung (in Abgrenzung zur Wiederherstellung) der inneren Sicherheit erteilt hatte, veränderte sich die Schweizer Sicherheitsordnung grundsätzlich, indem die militärische Gewalt von Anfang an neben die zivile trat. Gleichzeitig verloren die Kantone den Zugriff auf die Wehrkraft ihres Gebietes¹³³⁴ – und damit die Möglichkeit, in Notlagen mit kantonalen Truppen die Polizeikorps zu unterstützen.

4.3. Ausserordentliche Vollmachten und Notverordnungen

Mit dem dringlichen allgemeinverbindlichen Bundesbeschluss betreffend Massnahmen zum Schutze des Landes und zur Aufrechterhaltung der Neutralität (vom 3. August 1914) gestand das Parlament dem Bundesrat angesichts des sich abzeichnenden Flächenbrandes und erster kriegerischer Handlungen in Europa¹³³⁵ ausserordentliche Vollmachten zu:

„Art. 3. Die Bundesversammlung erteilt dem Bundesrate unbeschränkte Vollmacht zur Vornahme aller Massnahmen, die für die Behauptung der Sicherheit, Integrität und Neutralität der Schweiz, zur Wahrung des Kredits und der wirtschaftlichen Interessen des Landes und zur Sicherung des Lebensunterhaltes erforderlichen Massnahmen zu treffen.

Art. 4. Zu diesem Zwecke wird dem Bundesrate ein unbegrenzter Kredit zur Bestreitung der Ausgaben eingeräumt. (...)¹³³⁶

¹³³³ Abgedruckt bei KURZ, Dokumente, S. 32 – 34.

¹³³⁴ So auch BURCKHARDT, Kommentar BV, S. 125.

¹³³⁵ Noch am 1. August überschritt die russische Kavallerie die deutsche Grenze in Ostpreussen.

¹³³⁶ Bundesbeschluss betreffend Massnahmen zum Schutze des Landes und zur Aufrechterhaltung der Neutralität (vom 3. August 1914).

Die Bundesversammlung fasste ihren Beschluss ohne eingehende Verhandlungen¹³³⁷. Auch in der Öffentlichkeit regten sich vorerst keine Bedenken; man fügte sich der Not der Zeit¹³³⁸, bis der Krieg (wie 1870/71) in einigen Monaten beendet sein würde. Auf eine Unterscheidung zwischen innerer und äusserer Sicherheit verzichtete der Beschluss offenbar.

Der Vollmachtenbeschluss führte zu einer Verschiebung der Kompetenzen vom Gesetz- und sogar vom Verfassungsgeber hin zum Bundesrat¹³³⁹. Manche der im Verlaufe des Krieges und danach erlassenen Notverordnungen¹³⁴⁰ stellten sowohl Eingriffe des Bundes in die kantonalen Kompetenzbereiche als auch in die garantierten verfassungsmässigen Rechte der Bürger dar¹³⁴¹. Während der Erlass von Vollziehungsverordnungen gewohnheitsrechtlich vom Bundesrat vorgenommen werden konnte, provozierten die inflationär zunehmenden gesetzesvertretenden Verordnungen¹³⁴² besondere heikle staatsrechtliche Fragen¹³⁴³.

Die Verordnungstätigkeit des Bundesrates war eine umfassende, betraf alle möglichen (und unmöglichen) Fragen auf allen Rechtsgebieten¹³⁴⁴ und derogierte das auf ordentlichem Wege gesetzte Recht aller Stufen¹³⁴⁵.

Der überaus weit reichende Charakter des Vollmachtenbeschlusses¹³⁴⁶ wurde vom Bundesgericht bestätigt. In seinem Entscheid 41 I 551 lehnte das Bundesstrafgericht die Überprüfung der auf dem Vollmachtenbeschluss beruhenden Verordnung über Be-

¹³³⁷ KÖLZ, Verfassungsgeschichte Bd. II, S. 665f.

¹³³⁸ LILI ZOLLER, Die Notverordnung und ihre Grundlagen, Diss. Zürich 1928, S. 5f.

¹³³⁹ GIACOMETTI, Verfassungsrecht und Verfassungspraxis (FG Fleiner [70]), S. 64ff.; WALTHER BURCKHARDT, Die Konzentration der Staatsgewalt in den Händen der Bundesexekutive, SJZ 1916/1917, S. 259 – 263 (S. 259); KÖLZ, Verfassungsgeschichte Bd. II, S. 666; PAHUD DE MORTANGES, Rechtsgeschichte, Rz. 296. BGE 44 I 87 (E.3 S. 90) vom 23. April 1918 meinte dazu in einem strafrechtlichen Fall bloss, es sei davon auszugehen, „dass der Bundesrat auf dem Gebiet der Kriegsverordnungen (...) kraft des Bundesbeschlusses vom 3. August 1914 betr. Massnahmen zum Schutze des Landes etc. materiell die Funktion des Gesetzgebers ausübt.“ Zu den ausserordentlichen Vollmachten siehe auch ZOLLER, Notverordnung, S. 10ff.

¹³⁴⁰ Zum rechtlichen Charakter vgl. EDUARD HIS, Zur Frage des staatsrechtlichen Charakters des Bundesbeschlusses vom 3. August 1914 und der bundesrätlichen Notstandsmassnahmen, ZSR 1917, S. 287 – 298 (S. 290).

¹³⁴¹ HIS, Bundesbeschluss vom 3. August 1914, ZSR 1917, S. 287 – 298 (S. 294); BURCKHARDT, Konzentration der Staatsgewalt, SJZ 1916/17, S. 259 – 263 (S. 259ff.); KÖLZ, Verfassungsgeschichte Bd. II, S. 666f.; PAHUD DE MORTANGES, Rechtsgeschichte, Rz. 295.

¹³⁴² Bis ins Jahr 1919 erliess der Bundesrat rund 1'000 Notverordnungen, welche neben der Sicherheit vor allem auch die Volkswirtschaft des Landes zum Inhalt hatten; vgl. KÖLZ, Verfassungsgeschichte Bd. II, S. 670 oder PAHUD DE MORTANGES, Rechtsgeschichte, Rz. 296.

¹³⁴³ ZACCARIA GIACOMETTI, Das selbständige Rechtsverordnungsrecht des Bundesrates, SJZ 1935, S. 257 – 262 (S. 257). Zu den einschneidenden staatsrechtlichen und staatstheoretischen Auswirkungen der unter dem Vollmachtenregime stark erweiterten Staatstätigkeit siehe KLEY-STRULLER, Verfassungsgeschichte der Neuzeit, S. 259 (Abkehr von der zuvor prägenden generellen Freiheitsvermutung).

¹³⁴⁴ Vgl. die Besprechung der vom Bundesrat gestützt auf die Notverordnungen geänderten Bundesgesetze bei ZOLLER, Notverordnung, S. 10 – 20.

¹³⁴⁵ Für einen Überblick über die Eingriffe des Bundesrates in das Verfassungsrecht siehe ZOLLER, Notverordnung, S. 20 – 36 (Eingriffe in Freiheitsrechte) sowie S. 36 – 39 (Verschiebung der Kompetenzen).

¹³⁴⁶ GIACOMETTI, Verfassungsrecht und Verfassungspraxis (FG Fleiner [70]), S. 64ff. (insbesondere S. 69); KÖLZ, Verfassungsgeschichte Bd. II, S. 666.

schimpfung fremder Völker¹³⁴⁷ auf ihre Verfassungsmässigkeit hin ab, weil ihnen der Charakter von Bundesgesetzen zukomme.

Mit dem Vollmachtenbeschluss „(...) *aux termes de l'Art. 113 Const. féd., le Tribunal fédéral et les arrêtés des lois votées par l'Assemblée fédérale et les arrêtés de cette assemblée qui ont une portée générale, sans pouvoir rechercher si ces lois et arrêtés sont conformes ou non à la Constitution. Or en date du 3 août 1914 l'Assemblée fédérale a donné au Conseil fédéral pouvoir illimité de prendre toutes les mesures propres à assurer la sécurité du pays et le maintien de sa neutralité; elle lui a ainsi délégué les pouvoirs législatifs qu'elle possède elle-même et le Tribunal fédéral ne peut pas plus examiner la constitutionnalité d'une ordonnance de portée générale rendue en vertu de ces pleins pouvoirs qu'il ne pourrait examiner celle d'une loi votée par l'Assemblée fédérale. (...) C'est l'Assemblée fédérale seule qui peut décider si le Conseil fédéral a outrepassé les droits qu'elle entendait lui donner (...). Enfin, il n'est pas non plus exact de prétendre que l'Assemblée fédérale n'a pas pu autoriser le Conseil fédéral à s'affranchir des règles constitutionnelles qui, en temps ordinaire, s'imposent à l'observation des autorités. Bien que la Constitution ne renferme pas de disposition formelle dans ce sens, il n'est pas douteux que lorsque, par suite des circonstances exceptionnelles, le Conseil fédéral est chargé de prendre toutes mesures exceptionnelles nécessaires pour le bien public menacé, il ne saurait lié par la Constitution dans cette œuvre indispensable. (...) il est manifestement impossible de prescrire au gouvernement de s'arrêter à un point déterminé si le salut du pays exige qu'il aille au delà. (...) C'est l'autorité politique seule (...) qui est juge de la nécessité des mesures qu'elle ordonne dans la plénitude de sa responsabilité vis-à-vis du pays.*“¹³⁴⁸

Der Bundesrat berief sich zur Rechtfertigung seiner Vollmachten während des Krieges ausdrücklich auf den „*obersten Gerichtshof*“¹³⁴⁹. In den so genannten Neutralitätsberichten¹³⁵⁰ erstattete er dem Parlament Bericht über die von ihm getroffenen ausserordentlichen Massnahmen.

Im zweiten Kriegsjahr – inzwischen war absehbar geworden, dass der Krieg noch lange nicht entschieden sein würde – forderten die Kantonsregierung und die eidgenössischen Parlamentarier aus dem Kanton Waadt eine Einschränkung der ausserordentlichen Vollmachten auf das Notwendige¹³⁵¹. Der Bundesrat lehnte das Ansinnen mit der Begründung ab, dass sich die Lage noch nicht entscheidend verbessert habe und er der ausserordentlichen Vollmachten zur Sorge für die Integrität und das Wohl des Landes nicht entbehren könne¹³⁵². Die Räte folgten dem Bundesrat mit der Genehmigung des II. Neutralitätsberichtes sowie der Feststellung, dass sie von der Notwendigkeit der

¹³⁴⁷ Zu den Einschränkungen der Meinungsäusserungsfreiheit während dem Ersten Weltkrieg sogleich, S. 201ff.

¹³⁴⁸ BGE 41 I 551 (einzige Erwägung, S. 553f. [Strafrecht]) vom 13. und 14. Dezember 1915; bestätigt in BGE 44 I 87 (E.3 S. 90 [Strafrecht]) vom 23. April 1918; 46 I 305 (E.1 S. 309 [Staatsrecht]) vom 9. Oktober 1920. Vgl. auch die später ergangenen BGE 56 I 413 (E.1 S. 416 [Strafrecht]) vom 22. November 1930; 64 I 365 (E.2 S. 369 [Strafrecht]) vom 26. Oktober 1938 (wo das Bundesgericht meint, dass die Frage des Festhaltens an der älteren Praxis in casu nicht geprüft werden müsse) sowie 68 II 309 (E.2b S. 319f. [Obligationenrecht]) vom 2. Dezember 1942 (zu den Vollmachtenbeschlüssen vom 30. August 1939).

¹³⁴⁹ II. Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die von ihm auf Grund des Bundesbeschlusses vom 3. August 1914 getroffenen Massnahmen (vom 19. Februar 1916), BBl. 1916 I, S. 119 – 141 (S. 122f.), nachfolgend „II. Neutralitätsbericht 1916“.

¹³⁵⁰ Diese Bezeichnung findet sich etwa im Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung betreffend die Motion de Meuron und das Postulat Peter (vom 18. Dezember 1918), BBl. 1918 V, S. 709 – 724 (S. 710), nachfolgend „Bericht betreffend die Motion de Meuron und das Postulat Peter“.

¹³⁵¹ Vgl. den Bericht betreffend die Motion de Meuron und das Postulat Peter, BBl. 1918 V, S. 709 – 724 (S. 710) sowie den II. Neutralitätsbericht 1916, BBl. 1916 I, S. 119 – 141 (S. 121).

¹³⁵² II. Neutralitätsbericht 1916, BBl. 1916 I, S. 119 – 141 (S. 122ff.).

Aufrechterhaltung der ausserordentlichen Vollmachten überzeugt seien¹³⁵³.

Weitere Versuche zur Einschränkung der ausserordentlichen Vollmachten erfolgten im Parlament erst im Frühling mit der Motion de Meuron (Ständerat) und im Sommer 1918 dem Postulat Peter (Nationalrat)¹³⁵⁴. Während der Bearbeitung der beiden Vorstösse nach dem Krieg stellte der Bundesrat fest, mit Hinweis auf den Kriegseintritt der Vereinigten Staaten von Amerika (1917) sowie der prekären Versorgung der Schweiz mit Rohstoffen, sei eine Verschlechterung der militärischen und wirtschaftlichen Lage eingetreten. Angesichts dieser zunehmenden Schwierigkeiten hätte von den Vollmachten in immer „intensiverem Masse“ Gebrauch gemacht werden müssen. Auch mit dem Ende des Weltkrieges hätten die grossen Schwierigkeiten noch nicht überwunden werden können; die wirtschaftliche Lage sei nach wie vor schlecht und der „Lebensunterhalt des Volkes“ nicht gesichert, weshalb auf die ausserordentlichen Vollmachten nicht verzichtet werden könnte¹³⁵⁵.

4.3.1. Kontroverse in der Lehre

In der juristischen Lehre stiess das Notverordnungsrecht überwiegend auf Zustimmung¹³⁵⁶, wenn auch mit unterschiedlichen Begründungen¹³⁵⁷. Teilweise wurde das Notrecht zwar als unvereinbar mit dem geltenden Verfassungsrecht bezeichnet, jedoch aus „höheren Staatsinteressen“ oder auf naturrechtlichen Grundlagen zumindest für *legitim* gehalten.

BURCKHARDT betonte die ausserordentlich schwierige Lage der Schweiz und meinte, dass es im Falle von existenziellen Bedrohungen üblich sei, dass einer Behörde eine klare Vorrangstellung zukomme, sofern das zu bewahrende Gemeinwesen die entsprechenden Opfer wert sei¹³⁵⁸. Er liess die ausserordentlichen Vollmachten des Bundesrates an die Mediationsakte (1803) sowie den Bundesvertrag von 1815 anknüpfen¹³⁵⁹. Weil sowohl Bundesrat als auch Bundesparlament zum Erlass von Massnahmen zum Schutze der inneren oder äusseren Sicherheit berufen seien, könnte das Parlament seine entsprechenden Kompetenzen durchaus dem Bundesrat überlassen, wenn es selber keinen Gebrauch davon machen wolle. Das Verhältnis zwischen Bundesrat und Bundesverfas-

¹³⁵³ Bundesbeschluss betreffend die Genehmigung des zweiten Berichts des Bundesrates vom 19. Februar 1916 über die von ihm auf Grund des Bundesbeschlusses vom 3. August 1914 getroffenen Massnahmen (vom 16. März 1916), AS 32, S. 91f.; vgl. ebenfalls den Bericht betreffend die Motion de Meuron und das Postulat Peter, BBl. 1918 V, S. 709 – 724 (S. 711).

¹³⁵⁴ Bericht betreffend die Motion de Meuron und das Postulat Peter, BBl. 1918 V, S. 709 – 724 (S. 709).

¹³⁵⁵ Bericht betreffend die Motion de Meuron und das Postulat Peter, BBl. 1918 V, S. 709 – 724 (S. 711f.).

¹³⁵⁶ Kritisch hingegen FRITZ FLEINER, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, Tübingen 1923, S. 218: Die Notverordnungen hätten zwar das wirtschaftliche und politische Überleben der Schweiz gesichert, der Bundesrat hätte den Bogen aber staatsrechtlich überspannt, indem er den 1914 vorgegebenen Rahmen weit überschritten habe.

Zu den längerfristigen Auswirkungen der Vollmachtenbeschlüsse siehe den höchst lesenswerten Aufsatz von GIACOMETTI, Verfassungsrecht und Verfassungspraxis (FG Fleiner [70]), S. 45 – 84.

¹³⁵⁷ KÖLZ, Verfassungsgeschichte Bd. II, S. 668f.

¹³⁵⁸ BURCKHARDT, Konzentration der Staatsgewalt, SJZ 1916/17, S. 259 – 263 (S. 260), m.H. auf die Antike und die Neuzeit.

¹³⁵⁹ BURCKHARDT, Konzentration der Staatsgewalt, SJZ 1916/17, S. 259 – 263 (S. 261f.).

sung sei diesbezüglich durchaus ein gleichwertiges¹³⁶⁰. Überdies müssten die Normen, welche den Schutz der äusseren Sicherheit des Landes bezwecken, vernünftigerweise eine Vorrangstellung gegenüber anderen Verfassungsnormen zukommen, weil die äussere Sicherheit des Landes den höchsten Staatszweck ausmache¹³⁶¹. Die Betonung des Staatszwecks und die Sicherung der Ordnung erheischt einen Widerspruch zu Burckhardts Kommentierung des Art. 2 BV 1874, ganz zu schweigen von Wortlaut und Sinn des Art. 71 BV 1874¹³⁶².

VON WALDKIRCH meinte, die BV 1874 enthalte mit Art. 85 Ziff. 6, 7 und 8 sowie Art. 102 Ziff. 2, 8, 9 und 10 i.V.m. – ausgerechnet – Art. 2 BV ein Notverordnungsrecht¹³⁶³. Darauf ist, gestützt auf die damals und heute herrschende Lehre zum Zweckerartikel der Bundesverfassung, nicht weiter einzugehen¹³⁶⁴.

GIACOMETTI verneinte die Verfassungsmässigkeit des Bundesbeschlusses vom 3. August 1914 und der darauf gestützt erlassenen Notverordnungen, soweit damit die Bundesverfassung derogiert wurde; „(e)s liegt ein durch höhere Staatsraison bedingter Verfassungsbruch vor.“¹³⁶⁵ Zwar eröffneten Art. 84, 85 Ziff. 2 und 89 Abs. 2 BV die Möglichkeit zum Erlass von Notverordnungen. Die Bundesversammlung könne Rechtssätze auch in der Form von allgemeinverbindlichen Bundesbeschlüssen erlassen. Nach Art. 89 Abs. 2 lasse sich das fakultative Referendum in Fällen von Dringlichkeit ausschalten¹³⁶⁶. Ein auf diesem Wege erlassenes Notrecht könne zwar den formellen Gesetzen, nicht aber der Bundesverfassung widersprechen. Auch dieser Argumentation steht jedoch Art. 71 BV im Wege, welcher doch ausdrücklich den Vorbehalt der Rechte des Volkes und der Kantone statuiert¹³⁶⁷.

Einschränkend argumentierte HIS, dass weder die Bundesversammlung (gestützt auf Art. 85 BV 1874), noch der Bundesrat (gestützt auf Art. 102 BV 1874) Massnahmen zu treffen kompetent wären, welche der Bundesverfassung widersprächen. Vielmehr sei die Verfassung – wie jedes Menschenwerk – unvollkommen. Die bundesrätlichen Vollmachten und die Notverordnungen füllten eine Verfassungslücke aus. Die Notstandsmassnahmen stünden teilweise „*contra legem*“, teilweise auch „*contra constitutionem, weil extra constitutionem*.“¹³⁶⁸ Nach dieser Argumentation wären Widersprüche zu einzelnen Verfas-

¹³⁶⁰ BURCKHARDT, Konzentration der Staatsgewalt, SJZ 1916/17, S. 259 – 263 (S. 262f.).

¹³⁶¹ BURCKHARDT, Konzentration der Staatsgewalt, SJZ 1916/17, S. 259 – 263 (S. 260f.).

Anderer Ansicht HIS, Bundesbeschluss vom 3. August 1914, ZSR 1917, S. 287 – 298 (S. 293). Zu recht wird das formell einheitliche Zustandekommen aller Verfassungsnormen (Zustimmung von Volk und Ständen) betont.

¹³⁶² Vgl. auch die Kritik bei HIS, Bundesbeschluss vom 3. August 1914, ZSR 1917, S. 287 – 298 (S. 293) oder ZOLLER, Notverordnung, S. 95 und 97.

¹³⁶³ EDUARD OTTO VON WALDKIRCH, Die Notverordnungen im schweizerischen Bundesstaatsrecht, Diss. Bern 1915 S. 22f.

¹³⁶⁴ Zu Art. 2 BV 1848 und 1874 siehe oben, S. 22f.

¹³⁶⁵ ZACCARIA GIACOMETTI, Über das Rechtsverordnungsrecht im schweizerischen Bundesstaate (FG Fleiner [60]), S. 360 – 399 (S. 379).

¹³⁶⁶ ZACCARIA GIACOMETTI, Über das Rechtsverordnungsrecht im schweizerischen Bundesstaate (FG Fleiner [60]), S. 360 – 399 (S. 360ff.).

¹³⁶⁷ Gleicher Ansicht ZOLLER, Notverordnung, S. 100.

¹³⁶⁸ HIS, Bundesbeschluss vom 3. August 1914, ZSR 1917, S. 287 – 298 (S. 293 – 297).

sungsartikeln durchaus zulässig.

Der BUNDESRAT liess offen, ob die Art. 85 und 102, beide i.V.m. Art. 2 BV, zur Begründung seines Notverordnungsrechts herangezogen werden konnten oder nicht. Auch ohne eine ausdrückliche verfassungsmässige Grundlage könnten die Bundesbehörden „in einer durch ausserordentliche Ereignisse geschaffenen Notlage des Staates dasjenige (...) verfügen, was der höchste Staatszweck (...) erbeischt.“¹³⁶⁹

ZOLLER fand keine verfassungsmässige Grundlage für das Notverordnungsrecht des Bundesrates. Entsprechend hielt sie auch die Erteilung ausserordentlicher Vollmachten durch die Bundesversammlung an den Bundesrat mangels entsprechender Kompetenz¹³⁷⁰ für unzulässig. Gleiches gelte für Verfassungsänderungen auf einem von der Verfassung selber nicht vorgesehenen Wege¹³⁷¹.

HÖRNI berief sich auf die allgemeine Staatslehre BLUNTSCHLIS und dessen Theorie über den Staatsnotstand¹³⁷². Danach konnte ein Staat, wenn er ernstlich bedroht war, die verfassungsmässigen Mittel nicht mehr ausreichen und Dinglichkeit herrschte¹³⁷³, auf die „natürlichen und ursprünglichen Gründe alles Rechts zurückgehen“¹³⁷⁴. Nach dieser Theorie steht der Staat über dem Recht. Sie ist denn auch prominent in Frage gestellt worden: Nach KELSEN¹³⁷⁵ und JELLINEK¹³⁷⁶ handelt es sich bei der Theorie vom Staatsnotstand schlicht um Politik, nicht um juristische Fragen.

Aus heutiger Sicht weisen RAINER J. SCHWEIZER/NINA WIDMER zu Recht auf den exzessiven Gebrauch des Dringlichkeitsrechts noch nach dem Weltkrieg und die damit verbundenen Einschnitte in das Legalitätsprinzip sowie die demokratischen Partizipationsrechte hin¹³⁷⁷.

4.3.2. Beurteilung: Unzulänglichkeit und Unklarheit

Obige Darstellung belegt das Fehlen einer überzeugenden Lehre zur juristischen Begründung des Vollmachtenregimes. Tatsächlich war die Bundesverfassung in dieser Hinsicht unvollständig¹³⁷⁸. M.E. sind die Vollmachten und die gestützt darauf erlassenen Notverordnungen jeweils im Lichte der herrschenden Umstände zu betrachten.

Im August 1914 konnte die Bundesversammlung aus guten Gründen annehmen, dass

¹³⁶⁹ II. Neutralitätsbericht 1916, BBl. 1916 I, S. 119 – 141 (S. 122f.).

¹³⁷⁰ ZOLLER, Notverordnung, S. 102f.

¹³⁷¹ ZOLLER, Notverordnung, S. 116.

¹³⁷² JOHANN CASPAR BLUNTSCHLI, Lehre vom modernen Staat, Band 2, Allgemeines Staatsrecht, Neudruck der Ausgabe Stuttgart 1885, Aalen 1965, S. 242 – 249.

¹³⁷³ ROBERT HÖRNI, De l'état de nécessité en droit public fédéral suisse, Diss. Genf 1917, S. 17f.

¹³⁷⁴ JOHANN CASPAR BLUNTSCHLI, Bluntschli's Staatswörterbuch in drei Bänden, Zweiter Band, Zürich 1871, S. 742 – 745 (S. 742; „Nothrecht“).

¹³⁷⁵ HANS KELSEN, Allgemeine Staatslehre, Berlin 1925, S. 39f.

¹³⁷⁶ GEORG JELLINEK, Allgemeine Staatslehre, Berlin 1914, S. 358f.: „Um eklatante Verletzungen der Staatsordnung zu beschönigen, hat man die Kategorie des Staatsnotrechts angewendet, die doch nur ein anderer Ausdruck für den Satz ist, dass Macht vor Recht geht.“

¹³⁷⁷ RAINER J. SCHWEIZER/NINA WIDMER, Demokratie (Partizipation), in: Rainer J. Schweizer (Hrsg.), Sicherheits- und Ordnungsrecht des Bundes, SBVR Bd. III/1, Basel 2008, S. 406 – 467, Rz. 36f.

¹³⁷⁸ So auch JEAN-FRANÇOIS AUBERT, Bundesstaatsrecht der Schweiz, Band II, Neubearbeiteter Nachtrag bis 1994, Basel 1995, Rz. 1551.

die Schweiz früher oder später in den Krieg verwickelt würde. Der Angriff auf das neutrale Belgien (6. August 1914) hatte die These bestätigt, dass die Schweiz sowohl von Frankreich präventiv besetzt als auch von Deutschland als Durchmarschgebiet hätte missbraucht werden können. In einem solchen Fall wäre die Bundesversammlung möglicherweise nicht mehr in der Lage gewesen, sich zu versammeln oder gültig zu beschliessen. Bloss: Keiner dieser Fälle ist schliesslich eingetreten. Das Parlament blieb zwischen 1914 und 1918 jederzeit beschlussfähig¹³⁷⁹. Die Durchführung von Volksabstimmungen mit dem dazugehörenden, im Vorfeld stattfindenden Willensbildungsprozess war zwar durch den Neutralitätsschutz erschwert. Ein Zustand absoluter zeitlicher Dringlichkeit herrschte aber nie wirklich vor¹³⁸⁰.

Im Nachhinein kann sowohl die – wohl unzulässige – Kompetenzdelegation als solche wie auch der Umfang der vom Parlament an den Bundesrat abgetretenen Kompetenzen kritisch hinterfragt werden. Die Bundesversammlung hebelte (mit Anerkennung des Bundesgerichts) die Bundesverfassung aus, indem es dem Bundesrat eine sachlich beinahe umfassende Kompetenz zum Erlass von Rechtsverordnungen zukommen liess.

Ob eine Gesetzesdelegation an den Bundesrat durch das Parlament, auf seine eigenen und auf Kosten der Bundesverfassung überhaupt zulässig war, blieb umstritten¹³⁸¹. Rechtsstaatliche Bedenken sprachen jedenfalls gegen eine generelle Verschiebbarkeit.

Davon ausgenommen waren in erster Linie die eidgenössischen Institutionen, also das Bestehen des Parlaments und des Bundesgerichts – sowie die Suprematie des Parlaments. Im Verhältnis zwischen Bund und Kantonen derogierten sämtliche bundesrätlichen Notverordnungen sämtliches kantonales Recht.

Die ungenügende Kontrolle der Landesregierung durch das Parlament war gewiss ein Fehler. Verfassungsänderungen hätten – trotz aktivem Neutralitätsschutz – so schnell wie möglich legitimiert, die Vollmachten so schonend wie möglich ausgeübt, sich so stark wie möglich an der Bundesverfassung orientieren müssen. All dies wurde nicht berücksichtigt und führte schliesslich zu intensiven innenpolitischen Auseinandersetzungen, als klar wurde, dass die Schweiz in erster Linie *wirtschaftliches* Opfer des Krieges geworden war. Es zeigte sich, dass ein Operieren ausserhalb des verfassungsmässigen Raumes vom Souverän nicht über längere Zeit geduldet wurde.

Bezüglich der inneren Sicherheit hätte sich eine Kompetenz des Bundes(rates) zu einem Eingreifen bereits nach Art. 16 Abs. 2 BV 1874 eröffnet. Zudem hätten ihn die ausserordentlichen Vollmachten auch zu einer Ausdehnung seiner Notverordnungs-kompetenz, und damit zur Legiferierung an der Verfassungsordnung vorbei, auf diesen Sachbereich ermöglicht. Die föderalistische Sicherheitsordnung, und damit auch die primäre Zuständigkeit der Kantone, blieb trotz allem weitgehend erhalten. Das hiess aber ebenfalls, dass die Kantone an die Bundesverfassung sowie ihr eigenes Verfassungs- und Gesetzesrecht gebunden blieben: Die ausserordentlichen Vollmachten des Bundesrates

¹³⁷⁹ Beispielsweise im Kanton Zürich pflegte der Kantonsrat (Legislative) in akuten Krisenzeiten in Permanenz zu tagen.

¹³⁸⁰ Die Gefährdung des Landes dürfte 1856 grösser gewesen sein (Kriegsdrohungen und –Vorbereitungen Preussens wegen des Neuenburger-Konflikts).

¹³⁸¹ Ablehnend GIACOMETTI, Verfassungsrecht und Verfassungspraxis (FG Fleiner [70]), S. 45 – 84 (S. 72 – 76).

erstreckten sich nicht auf die Kantone; den kantonalen Regierungen standen – relativ zum Bundesrat – somit viel geringere Kompetenzen zu.

Dafür agierte neben der zivilen nun auch noch die militärische Gewalt, personalisiert durch General Wille als Oberbefehlshaber. Nach seinem vom Bundesrat anhand der Vorgaben des Parlaments erteilten Auftrag war er darum besorgt, für Fälle der Störung oder Gefährdung der inneren Ordnung Vorsorge zu treffen und nötigenfalls einzugreifen. Nach der Militärordnung von 1907 – und solange der Bundesrat nicht anderes bestimmte – verfügte nur er über die Wehrkraft des Landes und damit über sämtliche aufgebotenen Truppen. Das Recht der Kantone, eigene Truppen zum Schutze der inneren Ordnung aufzustellen, lief solange leer, wie dem General volle Verfügungsmacht zustand. Daraus lässt sich ableiten, dass während einer normalen Lage nach wie vor die Kantone für die Aufrechterhaltung von Ruhe und Ordnung zuständig blieben. Sobald aber die innere Sicherheit des Bundes als Ganzem gefährdet wurde oder die Ruhe und Ordnung in einem Kanton wiederherzustellen waren, wäre die entsprechende Verbandskompetenz des Bundes durch den General wahrgenommen worden; sei dies durch Auftrag des Bundesrates oder mangels einer anderen Bestimmung durch den Bundesrat selber. Dem Bundesrat wäre auf jeden Fall die Möglichkeit offen gestanden, dem General im Falle von Einsätzen im Innern einen oder mehrere Kommissäre als Vertreter der zivilen Gewalt an die Seite zu stellen; diese hätten zudem Koordinationsaufgaben mit den kantonalen Stellen wahrnehmen können.

4.4. Gesetzliche Massnahmen zum Schutz der Neutralität

In einem ersten, recht allgemein gefassten Erlass verordnete der Bundesrat dem Land die Neutralität¹³⁸². Darin fanden sich einerseits politische Unparteilichkeitsbekenntnisse sowie generalklauselartig formulierte, in ihrer Offenheit kaum handhabbare Verhaltensvorschriften¹³⁸³. Inmitten der 21 Artikel der Verordnung fand sich ausserdem eine Bestimmung über mögliche Internierungen von Schweizern¹³⁸⁴.

Bereits vor Ausbruch des Weltkrieges galt das Militärstrafrecht aus dem Jahre 1851 als schwerfällig und unklar¹³⁸⁵. Auf Grundlage der Verordnung vom 3. August 1914 sowie Art. 102 Ziff. 9 BV 1874 ergänzte der Bundesrat kraft seiner Verordnungskompetenz das Militärstrafrecht¹³⁸⁶.

Das BStR bot in Zeiten des bewaffneten Neutralitätsschutzes insbesondere keine genügende strafrechtliche Handhabe bei „Umtrieben“ gegen die Unabhängigkeit und Sicherheit der Eidgenossenschaft oder gegen nachrichtendienstliche Tätigkeiten in der Schweiz

¹³⁸² Verordnung betreffend Handhabung der Neutralität der Schweiz (vom 4. August 1914), AS 30, S. 353 – 356.

¹³⁸³ Zum Beispiel in Art. 2: „Es dürfen keinerlei Feindseligkeiten gegen irgendeinen der Kriegführenden von der Schweiz aus unternommen, vorbereitet unterstützt oder irgendwie begünstigt werden.“

¹³⁸⁴ Art. 11: „Alle Personen, die sich nicht ruhig und der Neutralität gemäss verhalten, können in das Innere des Landes verwiesen werden; sind es Ausländer, so können sie ausgewiesen werden.“

¹³⁸⁵ ERNST HAFTER, Das eidgenössische militärische Kriegsstrafrecht, ZStR 1914, S. 235 – 253 (S. 236).

¹³⁸⁶ Verordnung betreffend Strafbestimmungen für den Kriegszustand (vom 6. August 1914), AS 30, S. 370 – 372. Dazu HAFTER, Kriegsstrafrecht, ZStR 1914, S. 235 – 253 (S. 247 – 249).

zugunsten fremder Staaten¹³⁸⁷.

Mit Art. 5 der Verordnung betreffend Strafbestimmungen für den Kriegszustand¹³⁸⁸ schuf der Bundesrat einen Straftatbestand zur Spionageabwehr¹³⁸⁹.

Die Zahl der beurteilten Fälle stieg von 21 (50 Angeklagte) bis ins Jahr 1917 auf 50 (130 Angeklagte) an. Kein einziges Urteil des Bundesgerichts hat aber eine amtliche Publikation erfahren¹³⁹⁰. Die bundesgerichtliche Rechtsprechung dazu wurde verdankenswerterweise von Bundesgerichtssekretär Emile Thilo zusammengefasst und publiziert¹³⁹¹.

Mit dem Bundesratsbeschluss betreffend den Nachrichtendienst zugunsten fremder Mächte¹³⁹² wurde die Verfolgung des Deliktes von der Armee an die zivilen Stellen, Bundesanwaltschaft und Bundesgericht, übertragen.

Bis 1920 führte die Bundesanwaltschaft rund 1'200 Untersuchungen durch; von 486 Angeklagten wurden 387 verurteilt¹³⁹³.

Ausserdem wurde eine Heerespolizei als militärische Kriminalpolizei geschaffen, welche nicht an kantonale Gesetze oder Vorschriften gebunden war¹³⁹⁴.

¹³⁸⁷ EMILE THILO, Politische Verbrechen und Vergehen, SJK, Karte 420 (1961), Rz. 3.

¹³⁸⁸ Verordnung betreffend Strafbestimmungen für den Kriegszustand (vom 6. August 1914), AS 30, S. 370 – 372.

¹³⁸⁹ „*Wer auf schweizerischem Gebiete Nachrichtendienst zugunsten einer fremden Macht betreibt, wird mit Gefängnis und mit Geldbusse bis auf Fr. 20'000 bestraft.*“

¹³⁹⁰ Zum Ganzen EMILE THILO, Die Bekämpfung der Spionage in der Schweiz, SJZ 1917/18, Heft 12, S. 185 – 191 (S. 185).

¹³⁹¹ EMILE THILO, La répression de l'espionage en Suisse, JdT 1917 I, S. 194 – 215 (Anfang), JdT 1918 I, S. 386 – 416 (mittlerer Teil) sowie JdT 1919 I, S. 578 – 582 (Schluss).

¹³⁹² Bundesratsbeschluss betreffend den Nachrichtendienst zugunsten fremder Mächte (vom 22. Februar 1916), AS 32, S. 60 – 62.

¹³⁹³ XV. Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die von ihm auf Grund der Bundesbeschlüsse vom 3. August 1914 und 3. April 1919 getroffenen Massnahmen (vom 9. November 1920), BBl. 1920 IV, S. 579 – 656 (S. 594f.).

¹³⁹⁴ Verordnung betreffend die Organisation der Heerespolizei (vom 5. August 1914), AS 30, S. 364 – 369; HAF-TER, Kriegsstrafrecht, ZStR 1914, S. 235 – 253 (S. 250f.).

4.5. Innere Spannungen

4.5.1. Eine gesplaltene Schweiz

Die Schweizer Bevölkerung stand während des Krieges vor einer inneren Zerreißprobe¹³⁹⁵. In den deutschsprachigen Landesteilen war eine politisch-moralische Unterstützung für die Mittelmächte¹³⁹⁶ vorherrschend. Hingegen sympathisierte die Romandie mit der Entente (vor allem mit Frankreich und Belgien, dessen Neutralität in den ersten Kriegsmonaten durch Deutschland verletzt worden war)¹³⁹⁷. Mit dem hin und her wogenden Kriegsverlauf gerieten die Gefühle der Menschen in starke Wallungen – jeweils konträr nach Sprachregion¹³⁹⁸.

Ein besonderes Augenmerk richtete der Bundesrat seit Kriegsausbruch auf die Haltung der Presse gegenüber dem Ausland und gegenüber der Armee¹³⁹⁹.

Die Verordnung betreffend die Veröffentlichung militärischer Nachrichten vom 10. August 1914 beschränkte sich zwar auf eine militärische Pressekontrolle¹⁴⁰⁰, erfuhr aber eine strenge Handhabung¹⁴⁰¹.

Der Bundesrat sah sich im Oktober 1914 veranlasst, in seinem zweiten Aufruf an das Schweizervolk zu grösserer Zurückhaltung zu mahnen. „Die Pflichten, (...) die die Neutralität (...) uns auferlegt“ und „das Lebensinteresse unseres Staates an kraftvoller Geschlossenheit und unerschütterlicher innerer Einbeit“¹⁴⁰² würden dazu gebieten.

4.5.2. Pressekontrolle und Beschimpfungsverbot

Im Gegensatz zu den kriegführenden Staaten verzichtete der Bundesrat 1914 grundsätzlich auf die Einführung einer *präventiven* Pressekontrolle. Trotzdem erliess er erste Verordnungen, welche eine beschränkte Kontrolle von Nachrichten bezweckte. Damit wurde Art. 55 BV 1874 eingeschränkt, welcher ausdrücklich die *Pressefreiheit* gewährleiste-

¹³⁹⁵ CARL SPITTELER, Unser Schweizer Standpunkt, Vortrag in der Neuen Helvetischen Gesellschaft, Gruppe Zürich (vom 14. Dezember 1914), in: Schriften für Schweizer Art und Kunst, Zürich 1915, *passim*; VON GREYERZ, Handbuch der Schweizer Geschichte Bd. II, S. 1131; HANS RUDOLF FUHRER, Die Oberstenaffäre, in: Fuhrer/Strässle (Hrsg.), General Ulrich Wille, Zürich 2003, S. 359 – 407 (S. 360); RUDOLF L. BINDSCHEDLER, Die schweizerische Neutralität – eine historische Übersicht, in: Rudolf L. Bindschedler/Hans Rudolf Kurz/Wilhelm Carlgren/Sten Carlsson (Hrsg.), Schwedische und schweizerische Neutralität im Zweiten Weltkrieg, Basel, 1985, S. 149 – 154 (S. 152); KÖLZ, Verfassungsgeschichte Bd. II, S. 667.

¹³⁹⁶ Vgl. JACOB RUCHTI, Geschichte der Schweiz 1914 – 1918, I. Band, Bern 1928, S. 103f.

¹³⁹⁷ Vgl. RUCHTI, Geschichte 1914 – 1918, S. 111.

¹³⁹⁸ Vgl. dazu die Rede des Berner Regierungsrats EMIL LOHNER vom 20. Februar 1916 am Volkstag in Bern, abgedruckt in: Schweizer Zeitfragen. Heft 50. Dokumente aus der Zeit der Obersten-Affäre, Zürich 1916, S. 8f.

¹³⁹⁹ KURZ, Dokumente, S. 69f.

¹⁴⁰⁰ Verordnung betreffend Veröffentlichung militärischer Nachrichten (vom 10. August 1914), AS 30, S. 380 – 382. Darin ging es vor allem um die Veröffentlichung von Nachrichten über Truppenaufstellungen und – Aufträge (Art. 1). In den Divisions- und Territorialstäben wurden sog. „*Pressekontrollbureaux*“ eingerichtet, welche sämtliche Zeitungen kontrollierten (Art. 2 und 3).

¹⁴⁰¹ Zur Verordnung und ihrer Umsetzung KURZ, Dokumente, S. 69f. Siehe auch sogleich, S. 202ff.

¹⁴⁰² Aufruf an das Schweizervolk (vom 1. Oktober 1914), AS 30, S. 510.

te¹⁴⁰³.

4.5.2.1. Militärische Pressekontrolle

Die Verordnung des Bundesrates betreffend Veröffentlichung militärischer Nachrichten (vom 10. August 1914)¹⁴⁰⁴ stützte sich auf Art. 6 der bundesrätlichen Verordnung betreffend Strafbestimmungen für den Kriegszustand (vom 6. August 1914)¹⁴⁰⁵. Diese wiederum begründete der Bundesrat mit Art. 102 Ziff. 9 BV 1874 sowie dem Vollmachtenbeschluss vom 3. August 1914¹⁴⁰⁶.

Art. 1 Abs. 2 der Verordnung vom 10. August beschränkte sich sachlich auf die Kontrolle militärischer Nachrichten. Vereinfacht ausgedrückt ging es darin um den Schutz von Informationen, welche Rückschlüsse auf das Dispositiv der Armee zugelassen hätten¹⁴⁰⁷. Die Veröffentlichung solcher Informationen bedurfte der Genehmigung¹⁴⁰⁸ durch die Pressekontrollbüros¹⁴⁰⁹ der Divisionsstäbe. Bei Zuwiderhandlungen kamen die Sanktionen des Kriegsstrafrechts zur Anwendung¹⁴¹⁰.

Die Publikation anderer, politischer Nachrichten wurde vorerst nicht eingeschränkt. Jedoch waren die Zeitungen verpflichtet, je zwei Exemplare ihrer Druckschriften „*unverzüglich*“ an die Pressekontrollbüros einzusenden, sofern sich diese mit militärischen oder politischen Ereignissen befassten¹⁴¹¹.

Während die erste Verpflichtung ganz den Geheimhaltungsinteressen der Armee diene (Schutz militärischer Geheimnisse)¹⁴¹², hatte die zweite offenbar zum Ziel, der Armee weitere Nachrichtenquellen zu erschliessen. Entsprechend bildete nur die punktuelle Genehmigungspflicht eine Einschränkung für die Berichterstattung der Presse.

¹⁴⁰³ Dazu BURCKHARDT, Kommentar BV, S. 505ff. und 515ff.

¹⁴⁰⁴ AS 30, S. 380 – 382.

¹⁴⁰⁵ AS 30, S. 370 – 372; sog. „Kriegsstrafrecht“. Dieser Begriff findet sich etwa im Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über das Volksbegehren betreffend Aufnahme eines Art. 58^{bis} in die Bundesverfassung (vom 11. Dezember 1918), BBl. 1918 V, S. 660 – 685 (S. 661), *nachfolgend* „Bericht über das Volksbegehren betreffend Art. 58^{bis} BV“.

¹⁴⁰⁶ AS 30, S. 347ff.

¹⁴⁰⁷ „Die unter Kontrolle gestellten Nachrichten umfassen:

- a. Alle Angaben über Zusammensetzung von Stäben oder Truppen, sowie über Kommandoübertragungen.
- b. Alle Ort- und –Zeitangaben in Mitteilungen über Standorte, Märsche und Transporte von Truppen.
- c. Angaben über Bestände der Truppen und ihre Ausrüstung.
- d. Angaben über Kriegsmaterial jeder Art.
- e. Alle Angaben über die Verwendung der Truppen.
- f. Angaben über die Anlage von Befestigungen, sowie über die Anlage oder die Zerstörung von Verkehrswegen.“

¹⁴⁰⁸ Art. 1 der Verordnung betreffend Veröffentlichung militärischer Nachrichten.

¹⁴⁰⁹ Art. 2 Abs. 1 der Verordnung betreffend Veröffentlichung militärischer Nachrichten.

¹⁴¹⁰ Art. 4 der Verordnung betreffend Veröffentlichung militärischer Nachrichten.

¹⁴¹¹ Art. 3 der Verordnung betreffend Veröffentlichung militärischer Nachrichten.

¹⁴¹² Zum gleichen Schluss kam MAX NEF im Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Schweizerische Pressepolitik im Zusammenhang mit dem Kriegsgeschehen 1939 – 1945 (vom 27. Dezember 1946), BBl. 1947 I, S. 113 – 441 (S. 299), *nachfolgend* „Bericht über die Pressepolitik“ (Seitenzahlen zitiert nach BBl). Der Bericht beschränkte sich – entgegen seinem Titel – nicht auf die genannten sechs Jahre, sondern beleuchtete die Grundzüge der Pressepolitik seit dem Ersten Weltkrieg.

Ergänzend zu den Strafsanktionen nahmen die Kontrollbüros der Armee mit Aufrufen und Weisungen an die Presse „*erzieherische*“ Massnahmen vor¹⁴¹³. Wegen der Totalität des Weltkriegs befasste sich die Pressekontrolle – entgegen dem eindeutigen Wortlaut in der bundesrätlichen Verordnung vom 10. August 1914 – aber auch zusehends mit politischen Nachrichten (z. B. bei Beleidigung fremder Staaten oder Regierungen oder hinsichtlich der Neutralitätspolitik)¹⁴¹⁴.

4.5.2.2. Repressive Massnahmen zum Schutz der Neutralität

Mit einem (weder in der AS noch im BBl. veröffentlichten) Beschluss vom 30. September 1914¹⁴¹⁵ hatte sich der Bundesrat vorbehalten, einzelne Presseorgane zu verwarnen oder gar zeitweise zu verbieten, falls diese durch besonders schwere Ausschreitungen die guten Beziehungen der Schweiz zum Ausland gefährdeten oder Artikel publizierten, welche mit der neutralen Stellung der Schweiz nicht vereinbar wären. Für die entsprechenden Beschlüsse erachtete der Bundesrat Art. 102 Ziff. 8 BV oder den Vollmachtenbeschluss vom 3. August 1914 als genügende Rechtsgrundlagen¹⁴¹⁶.

Den im zweiten Aufruf an das Schweizervolk geäusserten Intentionen folgend, untersagte der Bundesrat in den ersten Kriegsmonaten das Erscheinen zweier Zeitungen, deren Berichterstattungen sein besonderes Missfallen erregt hatte; fünf weitere Blätter wurden verwarnet¹⁴¹⁷. Auf die Einführung einer generellen politischen Pressezensur wollte der Bundesrat aber nach wie vor verzichten¹⁴¹⁸.

4.5.2.3. Politische Pressekontrolle

Im zweiten Kriegsjahr erfuhr die Pressekontrolle auf Grund der seitherigen Erfahrungen eine Revision. Solange der Krieg andauerte und die Schweiz im Zustand der Aufrechterhaltung der bewaffneten Neutralität verharrte, erwies sich eine Ahndung von Pressedelikten mit dem Kriegsstrafrecht als zu hart, die Massnahmen des Bundesrates in Fällen „politischer“ Pressedelikte als zu wenig differenziert¹⁴¹⁹.

Die *militärische* Pressekontrolle wurde grundsätzlich weiterhin nach der Verordnung vom 10. August 1914 gehandhabt, jedoch vereinfacht.

Ein Rundschreiben des Armeestabes zu einer Verschärfung der militärischen Pressekontrolle im Zusammenhang mit der Grenzbewachung im September 1915 führte zu politi-

¹⁴¹³ Bericht über die Pressepolitik, S. 299f. (m.H. auf einen Rapport der Leiter der Kontrollbüros vom 17. März 1915).

¹⁴¹⁴ Bericht über die Pressepolitik, S. 300.

¹⁴¹⁵ Abgedruckt bei RUCHTI, Geschichte 1914 – 1918, S. 138.

Zur Rechtsprechung des Bundesgerichts wegen Beschimpfung fremder Staaten siehe BURCKHARDT, Bundesrecht Bd. IV, S. 547ff.

¹⁴¹⁶ Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die von ihm auf Grund des Bundesbeschlusses vom 3. August 1914 getroffenen Massnahmen (vom 1. Dezember 1914), BBl. 1914 IV, S. 707 – 758 (S. 714) sowie Bericht über die Pressepolitik, S. 300.

¹⁴¹⁷ Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die von ihm auf Grund des Bundesbeschlusses vom 3. August 1914 getroffenen Massnahmen (vom 1. Dezember 1914), BBl. 1914 IV, S. 707 – 758 (S. 714).

¹⁴¹⁸ Bericht über die Pressepolitik, S. 300.

¹⁴¹⁹ Bericht über die Pressepolitik, S. 301.

schen Reaktionen¹⁴²⁰.

Der neue Bundesratsbeschluss betreffend die Pressekontrolle während den Kriegswirren (vom 27. Juli 1915)¹⁴²¹ regelte ausschliesslich die *politische* Pressekontrolle (Art. 1 und 2)¹⁴²². Die Verordnung stützte sich auf Art. 102 Ziff. 9 BV sowie den Vollmachtenbeschluss vom 3. August 1914.

Die politische Pressekontrolle umfasste „*alle für die Öffentlichkeit bestimmten Drucksachen*“¹⁴²³. Die Zuständigkeit dafür lag primär bei einer fünfköpfigen „*eidgenössischen Pressekontrollkommission*“¹⁴²⁴, mit dem Auftrag, „*besonders schwere Ausschreitungen, durch welche die guten Beziehungen der Schweiz zu anderen Staaten gefährdet werden oder die mit der neutralen Stellung der Schweiz nicht vereinbar sind*“¹⁴²⁵ dem Bundesrat zu melden und einen Antrag zum weiteren Vorgehen zu stellen. Bei leichten Fällen verfügte die Kommission selbständig und endgültig¹⁴²⁶.

Widerhandlungen gegen die Anordnungen der Kommission¹⁴²⁷ wurden nach der Verordnung betreffend Strafbestimmungen für den Kriegszustand verfolgt (Art. 7) und bestraft (Art. 6). Dabei waren weniger die Strafandrohungen des Art. 6 als vielmehr die Zuständigkeit der Militärgerichte gemäss Art. 7 von Bedeutung.

Besondere Resonanz erheischte eine eigentlich private Zuschrift des Kommandanten der 2. Division, de Loys an eine Tageszeitung. Darin wurde die Zustimmung des Oberst-Divisionärs zu einem früher publizierten Pamphlet Eugen Birchers zur Neutralitätspolitik abgedruckt – samt Schweizer Wappen und der Unterschrift „*Der Kommandant der II. Division: Loys*“¹⁴²⁸. Der Bundesrat ersuchte den General um strenge disziplinarische Massnahmen¹⁴²⁹.

¹⁴²⁰ Das Rundschreiben des Armeestabes vom 18. September 1915 ist abgedruckt bei KURZ, Dokumente, S. 71; zu den Reaktionen darauf, S. 72f. (m.H. auf die *Motion Grimm*).

¹⁴²¹ AS 31, S. 273f.

¹⁴²² Vgl. auch den Bericht über die Pressepolitik, S. 301f.

¹⁴²³ Art. 2 des Bundesratsbeschlusses betreffend die Pressekontrolle während der Kriegswirren (vom 27. Juli 1915), AS 31, S. 273.

¹⁴²⁴ Drei Vertreter wurden direkt vom Bundesrat, die restlichen zwei auf Vorschlag des „Vereins der Schweizer Presse“ vom Bundesrat ernannt; Art. 2 des Bundesratsbeschlusses betreffend die Pressekontrolle während der Kriegswirren (vom 27. Juli 1915), AS 31, S. 273.

¹⁴²⁵ Art. 3 des Bundesratsbeschlusses betreffend die Pressekontrolle während der Kriegswirren (vom 27. Juli 1915), AS 31, S. 273f. Mit „*Ausschreitungen*“ waren verbale Attacken oder – umgangssprachlich – „Entgleisungen“ gemeint.

¹⁴²⁶ Art. 4 des Bundesratsbeschlusses betreffend die Pressekontrolle während der Kriegswirren (vom 27. Juli 1915), AS 31, S. 274. Dazu gehörten Drucksachen, „*durch welche die guten Beziehungen der Schweiz zu anderen Staaten gefährdet werden oder die mit der neutralen Stellung der Schweiz unvereinbar sind, oder unter die Verordnung vom 12. Juli 1915 (...) fallen.*“

¹⁴²⁷ Art. 5 des Bundesratsbeschlusses betreffend die Pressekontrolle während der Kriegswirren (vom 27. Juli 1915), AS 31, S. 274.

¹⁴²⁸ Die Briefe Birchers („*Der Gang nach Kanossa*“) und de Loys („*Eine Kundgebung*“) sind abgedruckt bei KURZ, Dokumente, S. 143 – 147; zu den Hintergründen DANIEL HELLER, Eugen Bircher, Diss. phil. hist. Zürich 1988, S. 48 – 50.

¹⁴²⁹ Aus den Verhandlungen des Bundesrates (vom 31. August 1916), BBl. 1916 III, S. 490.

4.5.2.4. Das Beschimpfungsverbot

Gestützt auf den Art. 102 Ziff. 9 BV 1874 sowie die ausserordentlichen Vollmachten vom 3. August 1914 verbot der Bundesrat im Sommer 1915 das Beschimpfen fremder Völker, Staatsoberhäupter oder Regierungen auf dem Verordnungswege¹⁴³⁰. Eine Strafverfolgung konnte nur auf Beschluss des Bundesrates stattfinden; die nötigen Erhebungen erfolgten durch die Bundesanwaltschaft, eine gerichtliche Beurteilung durch das Bundesstrafgericht¹⁴³¹.

Das Beschimpfungsverbot wurde zusammen mit dem Bundesratsbeschluss betreffend die Pressekontrolle während den Kriegswirren am 2. Dezember 1918 wieder aufgehoben¹⁴³².

4.5.2.5. Beurteilung: Innere und äussere Sicherheit kaum zu trennen

Während die ursprüngliche Kontrolle der militärischen Nachrichten in den Anstrengungen für eine glaubwürdige Landesverteidigung begründet lag, weitete sich die Pressekontrolle schrittweise immer stärker aus und erlangte schliesslich fast einen umfassenden Charakter. Das Verordnungsrecht des Bundesrates bezog sich zwar meist explizit auf den Schutz der neutralen Stellung der Schweiz im Krieg, wies aber zumindest indirekt auch eine starke innenpolitische Komponente auf¹⁴³³ – auch wenn sich die Massnahmen mit den aussenpolitischen Kompetenzen des Bundes(rats) einfacher begründen liessen¹⁴³⁴.

Die Kontrolle über die Berichterstattung über das Kriegsgeschehen – dem bedeutendsten politischen Thema zwischen 1914 und 1918 – ermöglichte (letztlich) dem Bundesrat auch eine Einflussnahme auf das innenpolitische Geschehen. Eine „neutrale“, sachliche Presse diente präventiv auch der Aufrechterhaltung des inneren Friedens. Die Massnahmen waren bestens dafür geeignet, ein Aufwallen von Emotionen rund um den Krieg, Sympathiebekundungen für oder gegen bestimmte kriegführende Staaten, letztlich eine weitere Spaltung der Schweiz oder gar gewaltsame Auseinandersetzungen um den neutralitätspolitischen „Kurs“ des Landes zu vermeiden. Mit dem Weltkrieg liess sich die „äussere“ von der „inneren“ Politik noch weniger trennen als in der Periode zuvor.

¹⁴³⁰ Verordnung betreffend die Beschimpfung fremder Völker, Staatsoberhäupter oder Regierungen (vom 2. Juli 1915), AS 31, S. 249f.

¹⁴³¹ Art. 4 und 5 der Verordnung.

Zur Rechtsprechung des Bundesgerichts wegen Beschimpfung fremder Staaten siehe BURCKHARDT, Bundesrecht Bd. IV, S. 547ff.

¹⁴³² Art. 2 und 4 des Bundesratsbeschlusses betreffend Aufhebung der Verordnung vom 2. Juli 1915 über die Beschimpfung fremder Völker, Staatsoberhäupter oder Regierungen und betreffend Abänderung des Bundesratsbeschlusses vom 27. Juli 1915 über die Pressekontrolle während der Kriegswirren (vom 2. Dezember 1918), AS 34, S. 1211f.

¹⁴³³ Zum Zusammenhang zwischen der Pressekontrolle und der Ruhe im Inneren auch der Historiker RUCHTI, Geschichte 1914 – 1918, S. 137f.

¹⁴³⁴ AUBERT, Bundesstaatsrecht Bd. II, Rz. 2074, hielt die Massnahmen rechtlich für unproblematisch, da der Bundesrat seit August 1914 nicht mehr an die Verfassung gebunden war. Damit wurde auch ihre eigentliche Begründung sekundär.

4.5.3. Die Oberstenaffäre

In die Zeit des Ersten Weltkrieges fielen mehrere Affären, welche vor allem innenpolitisch hohe Wellen schlugen¹⁴³⁵. Die Folgenreichste davon¹⁴³⁶ war die eigentliche¹⁴³⁷ Oberstenaffäre im Jahre 1916: Zwei Obersten der Schweizer Armee¹⁴³⁸ hatten die täglichen Nachrichtenbulletins des Generalstabs an deutsche Stellen weitergeleitet¹⁴³⁹ und ausserdem Nachrichtenhandel mit dem nördlichen Nachbarland betrieben¹⁴⁴⁰.

Die Vorkommnisse wurden von Armeespitze und Bundesrat ursprünglich verheimlicht und sollten „intern“ erledigt werden¹⁴⁴¹. Erst nachdem sich ein beteiligter Kryptograph der (französischsprachigen) Schweizer Presse anvertraut hatte, erhielt die Öffentlichkeit Kenntnis von den Tätigkeiten der Generalstabsoffiziere¹⁴⁴². Der Bundesrat veranlasste schliesslich eine Untersuchung gegen die beiden Obersten durch den Oberauditor der Armee¹⁴⁴³. Das Militärgericht überwies die Offiziere mangels Feststellung eines schuldhaften Verhaltens zur disziplinarischen Bestrafung an ihre Vorgesetzten¹⁴⁴⁴: Von Wattenwyl und Egli wurden aus dem Generalstab entfernt¹⁴⁴⁵ und zu 20 Tagen scharfem Arrest verurteilt, behielten aber ihren Grad und die Zugehörigkeit zur Armee¹⁴⁴⁶. Begründet hatten die Obersten ihren Geheimnisverrat mit dem Bedürfnis, die Nachrichtenbeschaffung des Landes zu verbessern¹⁴⁴⁷.

Dem Prozess vorausgegangen war ein Streit zwischen dem Bundesrat und General Wille über die Zuständigkeit des (militärischen) Gerichts. Während Wille es bei einer rein disziplinarischen Beurteilung des Sachverhalts bewenden lassen wollte¹⁴⁴⁸, beharrte der Bun-

¹⁴³⁵ Vgl. FUHRER, Die Oberstenaffäre, S. 359.

¹⁴³⁶ HANS RUDOLF FUHRER, Die Schweizer Armee im Ersten Weltkrieg, Zürich 1999, S. 216, nennt die Oberstenaffäre die „grösste innenpolitische Krise in der Schweiz seit 1847“, ROGER-CHARLES LOGOZ, in: Allematt (Hrsg.), Die Schweizer Bundesräte, Camille Decoppet, S. 316 – 320 (S. 318), die „Krise des Jahrzehnts“.

¹⁴³⁷ Eine weitere Affäre drehte sich um den Obersten *Obrecht*, welcher in vermeintlichem Landesinteresse Uniformstoff aus Frankreich in die Schweiz einfuhrte, um den überwiegenden Teil davon anschliessend nach Österreich-Ungarn (wo eine grosse Knappheit daran herrschte) zu exportieren. Ausserdem nahm er in Kauf, dass für die Schweiz bestimmtes Öl aus Frankreich von einem Schweizer Unternehmen nach Deutschland ausgeführt wurde. An einem Zusammenhang zur inneren Sicherheit der Schweiz fehlt es bei dieser „anderen“ Oberstenaffäre; siehe dazu JÜRIG SCHOCH, Oberstenaffäre. Eine innenpolitische Krise (1915/1916), Diss. phil. hist. Bern 1972, S. 68 – 71.

¹⁴³⁸ Oberst i GSt *Moritz von Wattenwyl* als Chef der Nachrichtensektion des Armeestabes, Oberst i GSt *Karl Egli* als dessen Unterstabchef; SCHOCH, Oberstenaffäre, S. 9; KURZ, Dokumente, S. 127.

¹⁴³⁹ SCHOCH, Oberstenaffäre, S. 18.

¹⁴⁴⁰ SCHOCH, Oberstenaffäre, S. 10.

¹⁴⁴¹ SCHOCH, Oberstenaffäre, S. 31f.; KURZ, Dokumente, S. 127; FUHRER, Schweizer Armee im Ersten Weltkrieg, S. 217.

¹⁴⁴² SCHOCH, Oberstenaffäre, S. 17 und 37 – 40.

Zu den Reaktionen im Ausland siehe FUHRER, Schweizer Armee im Ersten Weltkrieg, S. 217f.

¹⁴⁴³ KURZ, Dokumente, S. 127f. (inkl. Beschluss des Bundesrates).

¹⁴⁴⁴ FUHRER, Schweizer Armee im Ersten Weltkrieg, S. 221.

¹⁴⁴⁵ Oberst Egli wurde stattdessen mit dem Kommando über die (nicht unbedeutende) Festung Hauenstein, Oberst von Wattenwyl mit jenem über eine Brigade der 2. Division betraut; SCHOCH, Oberstenaffäre, S. 31f.

¹⁴⁴⁶ Zum Prozess vor dem Divisionsgericht 5a und zur disziplinarischen Bestrafung ausführlich RUCHTI, Geschichte 1914 – 1918, S. 168 – 185; siehe SCHOCH, Oberstenaffäre, S. 94 – 99.

¹⁴⁴⁷ FUHRER, Schweizer Armee im Ersten Weltkrieg, S. 220.

¹⁴⁴⁸ Vgl. SCHOCH, Oberstenaffäre, S. 31.

Dem General schien es dabei weniger um (die nachgesagten) Sympathien zum deutschen Kaiserreich (dazu

desrat auf einer militärgerichtlichen Beurteilung. Gleichzeitig bevorzugten Stimmen im Bundesparlament anstatt einer militär- eine zivilgerichtliche Untersuchung¹⁴⁴⁹.

Die nachrichtendienstlichen Aktivitäten der beiden Offiziere und – erst recht – ihre überaus milde Bestrafung¹⁴⁵⁰ verletzten einerseits die Neutralitätspflichten der Schweiz, andererseits reagierte die Bevölkerung vor allem in den Kantonen Waadt und Neuenburg mit äusserster Entrüstung¹⁴⁵¹. An Versammlungen taten die Menschen ihren Unmut kund¹⁴⁵².

Der Protest entlud sich unter anderem am 27. Januar 1916 in Lausanne. Das dortige deutsche Konsulat hatte anlässlich des Geburtstags des Kaisers (in Absprache mit den lokalen Behörden) die Reichsflagge gehisst, was von jugendlichen Hitzköpfen¹⁴⁵³ als Provokation empfunden wurde. Einem Teil einer etwa 2'000 Personen umfassenden Menschenmenge gelang es, in das Konsulat einzudringen. Die Gelegenheit buchstäblich beim Schopfe packend, riss ein junger Aargauer¹⁴⁵⁴ die deutsche Flagge vom Mast¹⁴⁵⁵. Den Lausanner Ordnungskräften gelangen zwar einzelne Verhaftungen, sie waren aber längst nicht mehr die Herren über die Situation.

Am Tag darauf wünschte der Waadtländer Staatsrat den Einsatz von Truppen¹⁴⁵⁶. Ein eilig in die Stadt eingerücktes Landwehrbataillon vermochte die Menschenmenge mit Hilfe von Hydranten (Wasserwerfer) zu zerstreuen¹⁴⁵⁷. Der Ordnungsdienstesatz¹⁴⁵⁸ der Armee war von General Wille persönlich verfügt worden, nachdem die Beruhigungsversuche der politischen Behörden gescheitert waren¹⁴⁵⁹.

Das Schänden der kaiserlichen Flagge erfülle den Tatbestand der Beschimpfung eines fremden Staates und Majestätsbeleidigung; die Diplomatie konnte den Fall jedoch schnell erledigen¹⁴⁶⁰.

KLEY-STRULLER, Verfassungsgeschichte der Neuzeit, S. 264) als um den guten Ruf der Armee und deren Führung gegangen zu sein.

¹⁴⁴⁹ Eine Darstellung der unterschiedlichen Auffassungen findet sich bei KURZ, Dokumente, S. 128f.

¹⁴⁵⁰ Zu grosser Kritik gaben auch die Aussagen des Generalstabchefs Theophil Sprecher von Bernegg Anlass (vor allem jene zu den Methoden des Nachrichtendienstes); vgl. den Auszug aus dessen Zeugenaussage im Oberstenprozess bei KURZ, Dokumente, S. 131 – 135.

¹⁴⁵¹ II. Neutralitätsbericht 1916, BBl. 1916 I, S. 119 – 141 (S. 120).

¹⁴⁵² FUHRER, Schweizer Armee im Ersten Weltkrieg, S. 219f.

¹⁴⁵³ Von „*unreifen Buben*“ sprach der Berner Regierungsrat EMIL LOHNER in seiner Rede am Berner Volkstag vom 20. Februar 1916, abgedruckt in: Schweizer Zeitfragen. Heft 50. Dokumente aus der Zeit der Obersten-Affäre, Zürich 1916, S. 10.

¹⁴⁵⁴ *Marcel Hunziker* lebte seit 1911 in Lausanne; zu dessen Tat und den Reaktionen darauf siehe RUCHTI, Geschichte 1914 – 1918, S. 196 und 200.

¹⁴⁵⁵ Dazu ausführlich RUCHTI, Geschichte 1914 – 1918, S. 195 – 197.

¹⁴⁵⁶ KURZ, Dokumente, S. 130.

¹⁴⁵⁷ RUCHTI, Geschichte 1914 – 1918, S. 197f.

¹⁴⁵⁸ FUHRER, Schweizer Armee im Ersten Weltkrieg, S. 220.

¹⁴⁵⁹ RUCHTI, Geschichte 1914 – 1918, S. 197f.

¹⁴⁶⁰ RUCHTI, Geschichte 1914 – 1918, S. 197ff.

4.5.4. Die «Affaire des Trains» und weitere Folgen der Oberstenaffäre

Der sich hinziehende Schwebezustand zwischen Krieg und Frieden veranlasste auch das Parlament, die Befugnisse des Generals in dieser speziellen Situation zu klären¹⁴⁶¹ und die militärische von der zivilen Gewalt klarer (oder besser: überhaupt) abzugrenzen¹⁴⁶². General und Bundesrat suchten auf der faktischen Ebene einen gemeinsamen *modus vivendi*, ohne dass die rechtlichen Grundlagen der Zusammenarbeit revidiert worden wären¹⁴⁶³.

4.5.4.1. «Affaire des Trains»

Während des Krieges unterstand der Bahnbetrieb der Militärgewalt¹⁴⁶⁴. Um im Zusammenhang mit der Oberstenaffäre für mögliche Unruhen in der Westschweiz gewappnet zu sein, hatte die Armee zwei Eisenbahnkompositionen zu je drei Zügen bereitstellen lassen; damit hätte kurzfristig ein Regiment von (weiteren) 3'000 Mann als Ordnungstruppen in die Westschweizer Städte verschoben werden können¹⁴⁶⁵. Nach dem Bekanntwerden dieser vorsorglichen Massnahme ging ein erster Sturm der Entrüstung durch die Romandie¹⁴⁶⁶, angeheizt von einem Teil der Presse¹⁴⁶⁷. Der Bundesrat – auch EMD-Vorsteher Camille Decoppet – waren über die Vorbereitungshandlungen der Armee nicht einmal informiert worden¹⁴⁶⁸.

4.5.4.1.1. Zum Verhältnis zwischen militärischer und ziviler Gewalt

Im Bundesparlament machte Nationalrat (und Oberst-Korpskommandant) SECRÉTAN als Waadtländer Föderalist gegen das Armeekommando mobil, indem er die Kompetenzen des Generals zur Wahrung der inneren Sicherheit anzweifelte; es wären in solchen Fällen zuerst die kommunalen und kantonalen Behörden und in letzter Linie der Bundesrat zuständig¹⁴⁶⁹, nicht aber der General. Ausserhalb des Parlaments verliess Chefredaktor Secrétan seiner Haltung in der „Gazette de Lausanne“ Nachdruck¹⁴⁷⁰.

In der politischen Auseinandersetzung wurde ins Feld geführt, dass die Armeeführung mit ihren Vorbereitungshandlungen gegen den Art. 16 BV verstossen hätte. Denn neben der zivilen Bundesgewalt sei auch die Souveränität der Kantone verletzt worden¹⁴⁷¹.

¹⁴⁶¹ Zum Standpunkt des Generals und dessen Auseinandersetzungen mit dem Bundesrat siehe SCHOCH, Oberstenaffäre, S. 80ff. Allgemein zum rechtlich problematischen Verhältnis zwischen General und ziviler Gewalt EICHENBERGER, Zum Verhältnis von Bundesrat und General, S. 673 – 685 (insbesondere S. 678 – 681).

¹⁴⁶² BURCKHARDT, Bundesrecht Bd. IV, S. 820 (Postulat Fazy, Motion Lachenal und Motion Gabuzzi).

¹⁴⁶³ ERNST, Die Ordnung des militärischen Oberbefehls, S. 113.

¹⁴⁶⁴ Art. 217 MO 1907.

¹⁴⁶⁵ RUCHTI, Geschichte 1914 – 1918, S. 221f; KURZ, Dokumente, S. 135; FUHRER, Schweizer Armee im Ersten Weltkrieg, S. 221.

¹⁴⁶⁶ VON GREYERZ, Handbuch der Schweizer Geschichte Bd. II, S. 1131.

¹⁴⁶⁷ FUHRER, Schweizer Armee im Ersten Weltkrieg, S. 221; RUCHTI, Geschichte 1914 – 1918, S. 222.

¹⁴⁶⁸ LOGOZ, in: Altermatt (Hrsg.), Die Schweizer Bundesräte, Camille Decoppet, S. 316 – 320 (S. 318); Bundesrat Decoppet sei nur darum nicht zurückgetreten, weil seine Ratskollegen für diesen Fall ihren kollektiven Rücktritt angedroht hätten.

¹⁴⁶⁹ Vgl. dazu RUCHTI, Geschichte 1914 – 1918, S. 222f.

¹⁴⁷⁰ KURZ, Dokumente, S. 136.

¹⁴⁷¹ Zusammengefasst bei KURZ, Dokumente, S. 137.

4.5.4.1.2. Die Haltung des Generals

Der General erkannte das Ungenügen der MO 1907 hinsichtlich eines jahrelangen Aktivdienstes und beschwerte sich später, er hätte daher freiwillig auf Teile seiner ihm zustehenden Kompetenzen verzichtet¹⁴⁷². Zu seinem Auftrag, die Ruhe und Ordnung im Land zu erhalten, meinte der General in seinem Bericht von 1918:

„Die Übertragung dieser (...) Aufgabe ist etwas selbstverständliches, weil durch Störung von Ruhe und Ordnung im Inneren die Sicherung gegen Angriffe von aussen gefährdet wird (...). Im fernerer ist der General ja auch der einzige, der Truppen hierfür verwenden kann, denn ihm alleine untersteht die ganze Armee (...). Schliesslich (...) darf den bürgerlichen Lokalbehörden die Unterdrückung von Unruhen und Wiederherstellung der Ordnung nicht überbunden werden, wenn die Störungen der Ordnung derart sind oder drohen derart zu werden, dass die bürgerliche Polizei dafür nicht mehr genügt.

Obgleich die Pflicht, Ruhe und Ordnung im Inneren aufrecht zu erhalten mir nicht zusagte und es mich sehr schmerzlich berührte, dass wir dafür (...) unsere zum Schutze des Landes gegen aussen unter die Waffen gerufenen Wehrmänner verwenden mussten, erachte ich es doch aus den dargelegten Gründen für meine Pflicht, nicht darauf einzutreten, als im Frühjahr 1916 in Erwägung gezogen werden sollte, diese Verpflichtung in der mir gegebenen Instruktion zu streichen.“¹⁴⁷³

Nach Willes Auslegung der Militärordnung war er als General in weitem Masse für alles Militärische zuständig; der Bundesrat wäre lediglich – aber immerhin – zu informieren gewesen¹⁴⁷⁴.

4.5.4.1.3. Die Haltung des Bundesrates

In seinem zweiten Vollmachtenbericht stellte der Bundesrat klar, dass sich seine Vollmachten vom 3. August 1914 nicht auch auf die Kompetenzen des Generals (und damit der Armee) erstreckten. Für das Verhältnis zwischen der Armee und den zivilen Behörden sei nach wie vor auf das Gesetzesrecht (Militärordnung 1907) abzustellen¹⁴⁷⁵.

Die Landesregierung räumte ein, dass die Stellung des Generals „ganz bewusst zu einer völlig selbständigen und unabhängigen“ ausgestaltet worden sei. Bundesrat und General hätten aber von Anfang an wichtigste Entscheidungen – sogar solche militärischer Natur – in gegenseitigem Einvernehmen getroffen¹⁴⁷⁶. Schliesslich desavouierte der Bundesrat die Armeeführung insofern, als ihr die autonome Vornahme von Vorbereitungshandlungen für Einsätze im Innern untersagte¹⁴⁷⁷. Damit stärkte der Bundesrat zwar die verfassungsrechtliche Verantwortlichkeit, setzte sich aber in einen Widerspruch mit den von ihm selber erteilten Instruktionen an den General. Wille akzeptierte eine untergeordnete Rolle, solange keine konkrete äussere Bedrohung bestand¹⁴⁷⁸.

In der parlamentarischen Debatte (Juni 1916) erklärte der Bundesrat dann aber, es hätte stets Einigkeit zwischen ihm und dem General darüber bestanden, dass die Truppen für den Ordnungsdienst nur auf Weisung des Bundesrates und vorherigen Wunsch der

¹⁴⁷² WILLE, Bericht, S. 2.

¹⁴⁷³ ULRICH WILLE, Bericht an die Bundesversammlung über den Aktivdienst 1914/18, Zürich 1919, S. 1f.

¹⁴⁷⁴ R. STÄMPFLI, Der General und die Politik, S. 420; RUCHTI, Geschichte 1914 – 1918, S. 224.

¹⁴⁷⁵ II. Neutralitätsbericht 1916, BBl. 1916 I, S. 119 – 141 (S. 134ff.).

¹⁴⁷⁶ II. Neutralitätsbericht 1916, BBl. 1916 I, S. 119 – 141 (S. 135).

¹⁴⁷⁷ SCHOCH, Oberstenaffäre, S. 80f.

¹⁴⁷⁸ SCHOCH, Oberstenaffäre, S. 83.

betreffenden Kantonsregierung eingesetzt werden können. Und weiter:

*„Bundesrat und Armeeführung haben sich in Erläuterung der vom General am 4. August 1914 erteilten Instruktion darüber verständigt, dass auch die Vorbereitung für solche Transporte inskünftig nur im Einverständnis mit dem Bundesrat vorgenommen werden. Eine solche Instruktion war wünschenswert, weil der General aus dem Wortlaute der Instruktion den Schluss ziehen durfte, er sei zur Anordnung der getroffenen Vorbereitung zuständig gewesen.“*¹⁴⁷⁹

Damit trug der Bundesrat den Protesten gegen die präventiven Massnahmen der Armeeführung Rechnung, indem er die dem General von der MO 1907 eingeräumten weiten Befugnisse einschränkte¹⁴⁸⁰. In Anspielung auf die Widersprüchlichkeit des Bundesrates rechnete es RUCHTI dem General hoch an, dass dieser nicht sofort zurückgetreten war¹⁴⁸¹.

4.5.4.1.4. Beurteilung: Zu Tage tretende Unzulänglichkeiten

Tatsächlich nahm die Militärorganisation von 1907 Bezug auf die Handhabung von Ruhe und Ordnung im Inneren¹⁴⁸² und verwies dabei auf den Zweckartikel der Bundesverfassung¹⁴⁸³. Zur Wahl eines Generals meinte MO 1907 (zu) unbestimmt, dass ein solcher für ein „grösseres Truppenaufgebot“ zu wählen sei¹⁴⁸⁴; in diesem Falle verfügte er über die gesamte Wehrkraft des Landes. Die Kantone hatten keinen Zugriff mehr auf ihre eigenen, mobilisierten oder noch nicht mobilisierten Truppen; auch nicht für Ordnungsdienstaufgaben zu Gunsten ihrer Polizei¹⁴⁸⁵.

Der General wurde zwar als Oberbefehlshaber bezeichnet, unterstand aber den Weisungen des Bundesrates, welcher den „zu erreichenden Endzweck“ bestimmte¹⁴⁸⁶. Zu den weit reichenden Befugnissen des Generals meinte das Bundesgesetz:

„Art. 208. Der General befiehlt alle militärischen Massnahmen, die er zur Erreichung des Endzweckes des Truppenaufgebotes für notwendig und dienlich erachtet. Er verfügt über die personellen und materiellen Streitmittel des Landes nach seinem Gutdünken.“

Art. 209. Der General entscheidet, ohne an die Vorschriften dieses Gesetzes gebunden zu sein, über die Kriegsgliederung des Heeres.

(...)

*Art. 210. Wenn der General das Aufgebot weiterer Heeresteile verlangt, so wird es durch den Bundesrat verfügt und vollzogen.“*¹⁴⁸⁷

Diese *Kriegsordnung* zeitigte massgeblichen Einfluss auf Art. 16 BV. Einerseits konnten die dort vorgesehenen Mechanismen von Anfang an nicht mehr eingehalten werden: Als

¹⁴⁷⁹ Erklärung des Bundesrates vor dem Parlament (1916), zitiert nach RUCHTI, Geschichte 1914 – 1918, S. 224.

¹⁴⁸⁰ WILLI GAUTSCHI, Der Landesstreik 1918, 3. Aufl., Zürich 1988, S. 175.

¹⁴⁸¹ RUCHTI, Geschichte 1914 – 1918, S. 224.

¹⁴⁸² Art. 195 des Bundesgesetzes über die Militärorganisation der schweizerischen Eidgenossenschaft (vom 12. April 1907), AS 23, S. 781 – 842, nachfolgend „MO 1907“.

¹⁴⁸³ Art. 2 BV 1874.

¹⁴⁸⁴ Art. 206 MO 1907.

¹⁴⁸⁵ Ebenso BURCKHARDT, Kommentar BV, S. 125.

¹⁴⁸⁶ Art. 204 Abs. 2 MO 1907.

¹⁴⁸⁷ Art. 208 – 210 MO 1907. Die MO 1907 folgte damit grundsätzlich der MO 1850, war aber präziser. Die alte MO hatte in Art. 128 Abs. 1 noch lapidar gemeint: „Der Oberbefehlshaber verordnet alle militärischen Massregeln, welche er zur Erreichung des ihm bezeichneten Endzweckes für notwendig und dienlich erachtet. (...)“.

Mittel für bewaffnete Interventionen kamen nur noch die vom General befehligten, stehenden Truppen in Frage. Gleichzeitig hätte jeder Zusammenbruch der inneren Ordnung im Falle eines gesamteuropäischen Krieges einen massiven Einfluss auf die Verteidigungsfähigkeit der Eidgenossenschaft bewirkt, so dass eine *Gefährdung der Sicherheit des Landes* (Art. 16 Abs. 2) ohne weiteres bei jeder Art von Unruhe angenommen werden konnte. Mit anderen Worten stand dem *Bund* in einem Kriege wie jenem von 1914 – 1918 eine Interventionskompetenz zu, sobald er eine ernsthafte *Gefährdung* der inneren Ordnung in einem Landesteil oder Kanton befürchten musste. Die Vornahme einer Intervention ohne Mitwirkung des Generals wäre nur noch durch bewusstes Abweichen von der Militärordnung möglich gewesen.

Da für einen lange dauernden Neutralitätsschutzfall keine besonderen Bestimmungen getroffen worden waren, die Schweiz spätestens seit dem Überfall der Mittelmächte auf das neutrale Belgien ebenfalls mit einer jederzeitigen Verwicklung in den Krieg rechnen musste, musste der Neutralitätsschutz in der Konsequenz im Rahmen der Lückenfüllung dem Kriegsfall zumindest stark angeglichen werden.

Indem die Kompetenzen zur Aufrechterhaltung der inneren Sicherheit bei einer konkreten Gefährdung des Landes nach Art. 16 BV von Anfang an beim Bund lagen (im Unterschied zur kantonalen Kompetenz), der Bundesrat dem General auch Aufgaben zur Wahrung der inneren Sicherheit übertrug, lag das Interventionsrecht bei der *militärischen* Gewalt, konkret beim General. Es verstand sich unter diesen Umständen von selbst, dass die Armeeführung mit der autonomen Planung von Massnahmen zur Aufrechterhaltung der Ordnung im Inneren begann. Eine Absprache des Generals mit den politischen Behörden – nach dem Erlass der ausserordentlichen Vollmachten wäre dies der Bundesrat gewesen – vor dem Einsatz von Truppen im Inneren erschien zwar äusserst zweckmässig. Rechtlich vorgesehen war sie aber *nicht*.

Richtigerweise hätte der Bundesrat spätestens nach der Affaire des Trains den Auftrag des Generals – je nach Umfang der Anpassung mit oder ohne Einbezug des Parlaments – korrigieren und präzisieren müssen, um seine eigene Rolle zu stärken und damit die Suprematie der zivilen Gewalt auch bei Neutralitätsschutzfällen sicherzustellen. Der Weg der gegenseitigen „Verständigung“ erscheint als Notlösung gangbar, vermag rechtlich aber nicht zu überzeugen¹⁴⁸⁸.

4.5.4.2. Die Infragestellung der ausserordentlichen Vollmachten

Bei der Bewältigung der Oberstenaffäre drangen nicht nur die Gefühle der verschiedenen Bevölkerungsteile (Sprachregionen) gegenüber den verschiedenen kriegführenden Mächten in die Öffentlichkeit. Insbesondere die ausserordentlichen Vollmachten des Bundesrates wurden nun im Parlament hinterfragt und diskutiert. Die Waadtländer Bundesparlamentarier und der Regierungsrat des gleichen Kantons postulierten gemeinsam die „*Beschränkung der ausserordentlichen Vollmachten des Bundesrates auf die gegenwärtigen Notwendigkeiten des Landes*“¹⁴⁸⁹

¹⁴⁸⁸ Kritisch auch ERNST, Die Ordnung des militärischen Oberbefehls, S. 113.

¹⁴⁸⁹ Postulat Fazy, abgedruckt bei KURZ, Dokumente, S. 136; dazu VON GREYERZ, Handbuch der Schweizer Geschichte Bd. II, S. 1131f.

„Die Waadtländer Vertreter in den eidgenössischen Räten und der Staatsrat des Kantons Waadt bitten den Bundesrat:

- 1. so rasch wie möglich die notwendigen Massnahmen treffen zu wollen, um, ohne die nationale Verteidigung zu schwächen, die Militärgewalt wieder der Zivilgewalt zu unterstellen;*
- 2. in dieser Hinsicht die Kompetenzen des Generalstabs festzusetzen, indem man den seit August 1914 gemachten Erfahrungen Rechnung trage;*
die Vollmacht des Bundesrates auf die gegenwärtigen Notwendigkeiten des Landes zu begrenzen; die Bundesversammlung so bald wie möglich zusammenzurufen, jedenfalls vor der auf den 27. März festgesetzten Session, um ihr von den getroffenen Massnahmen Kenntnis zu geben.“¹⁴⁹⁰

Die Genfer Kantonsregierung und die Bundesparlamentarier des nämlichen Kantons schlossen sich dem Begehren an; Unterstützung erfuhr das Unterfangen auch in einem namhaften Teil der Presse¹⁴⁹¹.

Der Bundesrat stellte sich auf den Standpunkt, dass ihm das Recht auf Erlass von Notstandsverordnungen unabhängig von einer Grundlage in der Bundesverfassung zukomme:

„Es mag dahingestellt bleiben, ob in den Art. 85, Ziffer 6 und 7 und Art. 102, Ziffer 8, 9 und 10, in Verbindung mit Art. 2 der Bundesverfassung nicht eine ausdrückliche Begründung des sogenannten Notverordnungsrechtes erblickt werden kann. Jedenfalls steht es nach unserer Auffassung ausser Zweifel, dass auch ohne eine ausdrückliche Verfassungsnorm ein Recht der Bundesbehörden besteht, in einer durch ausserordentliche Ereignisse geschaffenen Notlage des Staates dasjenige zu verfügen, was der höchste Staatszweck: die Behauptung der Sicherheit, Integrität und Neutralität des Landes und die Förderung der gemeinsamen Wohlfahrt seiner Bürger, erheischt. Mit dieser Auffassung befinden wir uns auch in Übereinstimmung mit der Ansicht unseres obersten Gerichtshofes, wie sie in den neuesten Urteilen desselben niedergelegt ist.“¹⁴⁹²

Tatsächlich hielt die *Strafkammer* des Bundesgerichts in einem Entscheid zur Verfassungsmässigkeit der Verordnung betreffend die Beschimpfung fremder Völker, Staatsoberhäupter oder Regierungen fest, dass allein die Bundesversammlung über entscheiden könne, ob der Bundesrat seine Vollmachten im zulässigen Rahmen ausübe¹⁴⁹³.

Fraglich konnte für den Bundesrat immerhin sein, ob die Notlage nach anderthalb Jahren Krieg noch immer vorliege. Das vermeintliche Sicherheitsgefühl des Volkes sei ein trügerisches; insbesondere die wirtschaftlichen Bedürfnisse, die Landesversorgung, finanzielle Bedürfnisse sowie militärische Gründe würden eine Notlage andauern lassen¹⁴⁹⁴. Der Bundesrat könne darum nicht auf die ihm verliehenen ausserordentlichen Vollmachten verzichten¹⁴⁹⁵.

Der Bundesrat erinnerte das Parlament an die Unvorhersehbarkeit der weiteren Entwicklungen und warnte gleichzeitig vor einer Schwächung der Exekutive, welche aus einer Beschränkung der Vollmachten resultieren würde:

„Es ist aber auch eine Erwägung allgemeiner Art, welche uns veranlasst, Sie zu bitten, an diesen Voll-

¹⁴⁹⁰ Zitiert nach KURZ, Dokumente, S. 136.

¹⁴⁹¹ II. Neutralitätsbericht 1916, BBl. 1916 I, S. 119 – 141 (S. 121).

¹⁴⁹² II. Neutralitätsbericht 1916, BBl. 1916 I, S. 119 – 141 (S. 122f.).

¹⁴⁹³ BGE 41 I, 551 (S. 553), daraus das Zitat vorne, S. 194.

¹⁴⁹⁴ II. Neutralitätsbericht 1916, BBl. 1916 I, S. 119 – 141 (S. 123ff.).

¹⁴⁹⁵ II. Neutralitätsbericht 1916, BBl. 1916 I, S. 119 – 141 (S. 133f.).

*machten nichts zu ändern. Sie haben sie uns erteilt in einem Augenblicke höchster Gefahr für unser Land, und es könnte ja nun die Einwendung erhoben werden, eine solche Gefahr sei heute nicht mehr oder nicht mehr im gleichen Masse vorhanden und folglich ein Bedürfnis für so weitgehende Kompetenzen nicht mehr gegeben. Wir möchten indessen eindringlich vor der Unterschätzung der Gefahren warnen, die unser Land nach wie vor bedrohen; ein zu weit getriebener Optimismus müsste sich bitter rächen. Und wenn sich die Verhältnisse zum schlimmen wenden, wenn unvermutet neue Schwierigkeiten und Gefahren auftauchen sollten, so besteht das höchste Interesse daran, sofort handeln zu können. Vergesse man endlich nicht, dass das Ansehen der obersten Landesbehörde in Frage steht; dieses Ansehen nach aussen unangetastet und uneingeschränkt zu erhalten, liegt im hohen Interesse des Landes. Die Stellung des Bundesrates nach aussen und innen würde durch eine gegenteilige Schlussnahme der eidgenössischen Räte eine Schwächung erleiden, in einem Augenblicke, wo das uneingeschränkte Vertrauen in die Regierung des Landes eine staatliche Notwendigkeit ist.*¹⁴⁹⁶

Die Argumente des Bundesrates überzeugten das Parlament: Beide Räte genehmigten den II. Vollmachtenbericht¹⁴⁹⁷.

4.5.4.3. Das Volksbegehren zur Aufhebung der Militärjustiz

Im August 1916 wurde die Initiative der sozialdemokratischen Partei zur „*Aufhebung der Militärjustiz*“ eingereicht; der Bundesrat erklärte sie im Herbst als gültig zustande gekommen¹⁴⁹⁸. Die Initiative verfolgte zwei Stossrichtungen, nämlich die Abschaffung der Militärgerichte einerseits, die Milderung des Militärdisziplinarrechts andererseits¹⁴⁹⁹.

In seinem Bericht vom 11. Dezember 1918 räumte der Bundesrat ein, dass nach Ausbruch des Krieges zu viele Zivilpersonen der Rechtsprechung der damals überforderten Militärgerichte unterworfen worden wären¹⁵⁰⁰. Zudem dränge sich die „*gänzliche Neugestaltung des Militärstrafrechts (...) gebieterisch auf.*“¹⁵⁰¹ Ein Entwurf Prof. Hafters dazu läge bereits vor¹⁵⁰².

Die eidgenössische Abstimmung vom 30. Januar 1921 führte zu einer klaren Ablehnung der Initiative bei Volk und Ständen¹⁵⁰³. Nur in den drei Kantonen Tessin, Neuenburg und Genf war eine Zustimmung zu verzeichnen gewesen¹⁵⁰⁴.

¹⁴⁹⁶ II. Neutralitätsbericht 1916, BBl. 1916 I, S. 119 – 141 (S. 134).

¹⁴⁹⁷ Bundesbeschluss betreffend die Genehmigung des zweiten Berichts des Bundesrates vom 19. Februar 1916 über die von ihm auf Grund des Bundesbeschlusses vom 3. August 1914 getroffenen Massnahmen (vom 16. März 1916), AS 32, S. 91f.

¹⁴⁹⁸ Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über das Volksbegehren betreffend Aufnahme eines Artikels 58^{bis} in die Bundesverfassung (vom 27. Oktober 1916), BBl. 1916 IV, S. 76 – 78 (S. 78).

¹⁴⁹⁹ Der Initiativtext ist abgedruckt im Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über das Volksbegehren betreffend Aufnahme eines Artikels 58^{bis} in die Bundesverfassung (vom 27. Oktober 1916), BBl. 1916 IV, S. 76 – 78 (S. 77).

¹⁵⁰⁰ Bericht über das Volksbegehren betreffend Art. 58^{bis} BV, BBl. 1918 V, S. 660 – 685 (S. 661 und 663).

¹⁵⁰¹ Bericht über das Volksbegehren betreffend Art. 58^{bis} BV, BBl. 1918 V, S. 660 – 685 (S. 662).

¹⁵⁰² Bericht über das Volksbegehren betreffend Art. 58^{bis} BV, BBl. 1918 V, S. 660 – 685 (S. 662f.), m.w.H.

¹⁵⁰³ Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über das Ergebnis der eidgenössischen Volksabstimmung vom 30. Januar 1921 betreffend das Initiativbegehren um Aufnahme eines Artikels 58^{bis} in die Bundesverfassung (vom 14. März 1921), BBl. 1921 I, 421 – 422 (S. 421).

¹⁵⁰⁴ Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über das Ergebnis der eidgenössischen Volksabstimmung vom 30. Januar 1921 betreffend das Initiativbegehren um Aufnahme eines Artikels 58^{bis} in die Bundesverfassung (vom 14. März 1921), BBl. 1921 I, 421 – 422 (S. 422).

4.5.5. Der „rote Sonntag“ (3. September 1916)

Anlässlich der Bundesfeiern 1916 ereigneten sich armeeritische Vorkommnisse. Als der Bundesrat von einem Aufruf zu Demonstrationen in allen grösseren Städten Kenntnis erhielt, sah er sich zu einem Kreisschreiben an die Kantone veranlasst. Die Kantonsregierungen sollten die notwendigen Massnahmen ergreifen, um Störungen der öffentlichen Ordnung und Kundgebungen auf öffentlichem Grund zu verhindern¹⁵⁰⁵.

Gleichzeitig sprach der Bundesrat mit der Armeeführung allfällige militärische Massnahmen ab. Der Generalstabschef bereitete einen möglichen Truppeneinsatz vor und brachte die Armee mit einem geheimen Befehl in der Nähe der grösseren Städte in Stellung (Regelung der Kommandi, Verschiebungen in die grösseren Ballungsgebiete; Erhöhung der Mobilität, etc.)¹⁵⁰⁶.

Zwar verlief der „rote Sonntag“ (3. September 1916) ruhig – zu Einsätzen der Armee kam es nicht –, doch beschwerten sich die Regierungen der Westschweizer Kantone gemeinsam über die vom Bundesrat veranlassten Vorbereitungs-handlungen. Der Bundesrat rechtfertigte sich in einem Brief¹⁵⁰⁷.

4.5.6. Beurteilung: „Verständigung“ statt Lösung

Nach dem zweiten Kriegsjahr bestand für das Gebiet der inneren Sicherheit eine kaum mehr überblickbare Gemengelage. Neben dem Bundesrat, welcher zusätzlich zu seiner Regierungstätigkeit auch die Funktion eines umfangreich legiferierenden Gesetzgebers übernommen hatte, stand der General als oberster Repräsentant der militärischen Gewalt. Die Abweichungen von der verfassungs- und gesetzmässigen Ordnung erfuhren harsche Kritik und provozierten vor allem in der Westschweiz lautstarke Manifestationen, als der Bund den Einfluss des umfassenden Krieges auf die politische Lage im Inneren nicht mehr länger abzudrängen vermochte. Die Legitimität des Notverordnungsrechts nahm mit der Dauer des Neutralitätsschutzes ab, die rechtlichen Unzulänglichkeiten verstärkten sich umgekehrt dazu.

Auch angesichts zunehmender Anspannung im Innern vermochte sich der Bundesrat – obwohl er über umfassende Vollmachten verfügte – nicht zu einer entscheidenden rechtlichen Neuregelung durchringen, solange der Krieg andauerte; er behalt sich mit einer „Verständigung“. Auf dem Gebiet der inneren Sicherheit agierten nun zivile und militärische, kantonale und Bundesgewalt nebeneinander, ohne dass entsprechende rechtliche Rahmenbedingungen dafür geschaffen worden wären. Wo möglich, wurde offenbar versucht, an der Verfassungsordnung festzuhalten; dies gelang aber immer weniger überzeugend.

Auf der anderen Seite bewirkte die Allzuständigkeit des Bundesrates, dass sich mögliche politische Ventile schlossen. Die Landesregierung war nicht bereit, das Vollmachtenregime zu überdenken.

¹⁵⁰⁵ KURZ, Dokumente, S. 149 (Kreisschreiben vom 31. August 1916; im BBl. nicht veröffentlicht).

¹⁵⁰⁶ KURZ, Dokumente, S. 149f. (inkl. des Befehls vom 1. September 1916, abgedruckt S. 150).

¹⁵⁰⁷ Brief des Bundesrates an die Kantone Freiburg, Waadt, Wallis, Neuenburg und Genf vom 18. September 1916, abgedruckt bei KURZ, Dokumente, S. 149 und 150f.

4.6. Der Landesstreik von 1918

Obwohl er schon rund 90 Jahre zurückliegt, zeitigt der Landesstreik von 1918¹⁵⁰⁸ bis in die Gegenwart Wirkung: *Verfassungsrechtlich*, weil das Proporzwahlrecht für den Nationalrat als eine direkte Folge des Landesstreiks eingeführt wurde; *politisch*, weil der Gegensatz zwischen Sozialdemokratie und Kommunismus auf der einen, den bürgerlichen Parteien und den Bauernführern auf der anderen Seite sich im Winter 1918 letztmals derart scharf in dieser Konstellation manifestierte; *wirtschaftlich*, weil es galt, eine schwere ökonomische Krise zu meistern und schliesslich *militärisch*, weil der Einsatz zur Wahrung der inneren Ordnung das bis dahin grösste je aufgebotene Kontingent an Truppen band.

Wäre es zu bewaffneten Auseinandersetzungen zwischen militanten Jungburschen und Bürgerwehren gekommen, hätte die Schweiz wohl einen Bürgerkrieg erlebt.

4.6.1. Vorböten

4.6.1.1. Soziale Spannungen und russische Oktoberrevolution

Mit dem Fortgang des Weltkriegs verschärfen sich auf dem ganzen europäischen Kontinent soziale Spannungen. Sozialdemokratie und Gewerkschaften erfuhren einen starken Mitgliederanstieg und radikalisierten sich¹⁵⁰⁹.

An den Konferenzen in den Berner Dörfern *Zimmerwald* (September 1915) und *Kienthal* (April 1916) versuchten sozialdemokratische, sozialistische und kommunistische Vertreter aus verschiedenen europäischen Ländern, sich auf ein gemeinsames politisches Programm zu einigen. Beide Konferenzen brachten zwar Spannungen zwischen den Vertretern der verschiedenen Gruppierungen (gemässigte Vertreter auf der einen, Lenin und seine Anhänger auf der anderen Seite) zum Ausdruck, doch bestand zumindest nach aussen hin Einigkeit über die Notwendigkeit der Überwindung des Krieges und einer Intensivierung des revolutionären „*Klassenkampfes*“¹⁵¹⁰.

Im zaristischen Russland setzten die sozialen Nöte der Bevölkerung besonders zu. Die Spannungen entluden sich zuerst in der Februarrevolution¹⁵¹¹ von 1917 (Absetzung des

¹⁵⁰⁸ Die Aufarbeitung des Landesstreiks hat in der geschichtswissenschaftlichen Literatur zu unterschiedlichen Erkenntnissen geführt: RUCHTI, *Geschichte 1914 – 1918*, berücksichtigte als Grundlagen vor allem die Schreiben des Bundesrates und General Willems sowie Unterlagen, welche im Zusammenhang mit dem Landesstreikprozess verfasst worden waren. Dagegen verarbeitete GAUTSCHI, *Landesstreik*, vor allem interne Dokumente der verschiedenen Streikgruppierungen und involvierten Akteure. Mit dem Zugang zu ursprünglich verschlossenen (auch kantonalen) Archiven hat sich die Quellenlage für die Geschichtswissenschaft verbessert. Vgl. DANIEL M. FREY, *Vor der Revolution? Der Ordnungsdienst-Einsatz der Armee während des Landesstreiks in Zürich*, Diss. phil. hist. Zürich 1998, S. 17.

¹⁵⁰⁹ Vgl. UELI WILD, Zürich 1918. *Ordnungsdienst-Einsätze der Schweizer Armee im Frühjahr und im Sommer 1918 in Zürich*, Diss. phil. hist. Zürich 1985, S. 14.

¹⁵¹⁰ Zu den beiden Konferenzen JULES HUMBERT-DROZ, *Der Krieg und die Internationale. Die Konferenz von Zimmerwald und Kienthal*, Wien/Köln/Stuttgart/Zürich 1964, S. 81 – 220.

Die verschiedenen Manifeste, Resolutionsentwürfe und Erklärungen der Konferenzen von Zimmerwald und Kienthal sind abgedruckt bei KURZ, *Dokumente*, S. 185 – 194 oder GAUTSCHI, *Dokumente zum Landesstreik 1918*, 2. Aufl., Zürich 1988, S. 32ff. (Manifest von Zimmerwald) und 35ff. (Manifest von Kienthal).

¹⁵¹¹ Zur russischen Februarrevolution etwa MANFRED HILDERMEIER, *Russische Revolution*, Frankfurt a.M. 2004, S. 11 – 16.

Zaren) und führten schliesslich, mit einer Palastrevolution gegen die bürgerlich-sozialdemokratische Regierung Kerenski¹⁵¹² (25. Oktober 1917¹⁵¹³), zur Machtübernahme der Bolschewiki¹⁵¹⁴.

Der Erfolg Lenins und Trotzki's Bolschewiken überraschte auch darum, weil diese Gruppierung eigentlich nur eine Minderheit in der neuen russischen Parteienlandschaft bildete. Trotzdem gelang es ihr, innert kürzester Zeit alle anderen politischen Kräfte auszuschalten. Nach dem russischen Bürgerkrieg errichteten sie ihre Form der Diktatur des Proletariats.

Die russische Oktoberrevolution blieb nicht ohne Auswirkung auf die anderen Länder¹⁵¹⁵ und prägte das Gesicht und die Geschichte Europas für rund sieben Jahrzehnte.

Nach dem Separatfrieden zwischen den Mittelmächten und der neuen russischen (sowjetischen) Regierung¹⁵¹⁶ war die geschrumpfte Entente verunsichert. Es wurde befürchtet, dass Deutschland nach einem verlorenen Krieg im Westen Waffen und andere Kriegsmaterialien in Russland verstecken könnte. Zudem beobachtete man die Entwicklung in Russland selber – wo sich die „Rote Armee“ und die (zaristischen) „Weissen Truppen“ einen erbitterten Bürgerkrieg lieferten – mit grosser Skepsis¹⁵¹⁷. Daher marschierten die Armeen von insgesamt 14 Ländern, darunter Japan, Grossbritannien, die U.S.A., Frankreich und Italien mit über 110'000 Mann in den russischen Nordmeerhäfen und Sibirien ein, um das Land bis 1920 militärisch zu isolieren¹⁵¹⁸.

4.6.1.2. Auseinandersetzungen in der Schweiz

Auch in der Schweiz verschärfen sich die Auseinandersetzungen auf Grund der internationalen Entwicklungen¹⁵¹⁹ sowie von verstärkten politischen und sozialen Spannungen¹⁵²⁰. In einigen Städten kam es zu Unruhen oder tumultösen Ereignissen, unter anderem in Neuenburg und in der Stadt Zürich.

4.6.1.2.1. Die Besetzung von La Chaux-de-Fonds (Mai 1917)

Der bekannte, wegen Verleumdung in der Zeitung „La Sentinelle“ verurteilte Pazifist, Nationalrat Paul Graber, wurde zu einer Haftstrafe von acht Tagen verurteilt; kurz nach seinem Haftantritt befreite ihn eine etwa 1'000-köpfige Menschenmenge am Sonntag, dem 19. Mai 1917 gewaltsam aus dem Gefängnis von La Chaux-de-Fonds¹⁵²¹. In revolutionärer Rhetorik predigten Redner und Blätter den Umsturz, erinnerten an die angelau-

¹⁵¹² Alexander Fjodorewitsch *Kerenski* politisierte ursprünglich für die Tudowiki; mit der Februarrevolution des Jahres 1917 trat er in die Partei der Sozialrevolutionäre über, für welche er im Juli 1917 den Vorsitz über die russische Regierung übernahm.

¹⁵¹³ Nach gregorianischem Kalender am 7. November.

¹⁵¹⁴ Zum Ablauf der Oktoberrevolution siehe etwa HILDERMEIER, *Russische Revolution*, S. 31 – 36.

¹⁵¹⁵ Vgl. etwa GAGLIARDI, *Geschichte der Schweiz* Bd. II, S. 1683.

¹⁵¹⁶ Frieden von Brest-Litowsk vom 3. März 1918.

¹⁵¹⁷ NIKOLAJ VALENTINOWIČ RJAZANOVSKIJ, *A history of Russia*, New York 2005, S. 469; DAVID R. STONE, *A military history of Russia: from Ivan the Terrible to the war in Chechnya*, Westport 2006, S. 177.

¹⁵¹⁸ RJAZANOVSKIJ, *A history of Russia*, S. 469; STONE, *A military history of Russia*, S. 177.

¹⁵¹⁹ RUCHTI, *Geschichte 1914 – 1918*, S. 422f.

¹⁵²⁰ KURZ, *Dokumente*, S. 219.

¹⁵²¹ NZZ vom 21. Mai 1917, *Erstes Morgenblatt*, S. 3; ZELLER, *Ruhe und Ordnung*, S. 37.

fenen Umwälzungen in Russland und riefen zum Generalstreik auf¹⁵²².

Auf Begehren der Neuenburger Kantonsregierung rückten am 21. Mai Truppen in die Nähe des Kantonshauptorts ein; La Chaux-de-Fonds selber wurde von einem ganzen Regiment (5'000 Mann) besetzt¹⁵²³. Nach Zusammenstößen mit Demonstranten am 22. Mai¹⁵²⁴ wurde auch die Kantonshauptstadt militärisch besetzt. Ein angedrohter Generalstreik fand in der Folge nicht statt und die Lage beruhigte sich wieder¹⁵²⁵. Die Bevölkerung war offenbar an der Befreiung von Nationalrat Graber, nicht aber an einer Revolution interessiert.

4.6.1.2.2. Zürcher Unruhen (November 1917)

In Zürich ereigneten sich vom 15. bis 17. November 1917 Barrikadenkämpfe zwischen sog. „Jungburschen“ und der Polizei¹⁵²⁶. Vier Menschen fanden dabei den Tod¹⁵²⁷. Die Lage beruhigte sich äusserlich erst wieder nach Verhaftungen und dem Einsatz einer Landsturmeinheit, welche vom Zürcher Regierungsrat auf Betreiben der Stadtregierung von der Armeeleitung angefordert worden war¹⁵²⁸.

Anlass zu den Unruhen bildete die Verhaftung eines Redners, welcher an einer Versammlung zur Militärdienstverweigerung und zu offener Revolution aufgerufen hatte. Nachdem die Stürmung einer Polizeiwache gescheitert war, ereigneten sich die blutigen Strassenschlachten.

Ein auf den 18. November nach Zürich geführtes, stark verstärktes Infanterieregiment kam nicht mehr zum Einsatz. Der Kommandant der Ordnungstruppen hatte alle Versammlungen unter freiem Himmel verboten und die Zulässigkeit von solchen in geschlossenen Räumen an eine besondere Bewilligung geknüpft¹⁵²⁹.

Unmittelbar nach den Unruhen sowie im Januar und April 1918 wurden in Zürich geheime Lager von Handfeuerwaffen und Sprengstoffen ausgehoben. Dahinter standen anarchistische Gruppierungen aus Italien, welche offenbar keine Anschläge in der Schweiz geplant hatten. Im Juni 1919 verurteilte das Bundesgericht acht Italiener zu Zuchthausstrafen¹⁵³⁰.

¹⁵²² NZZ vom 22. Mai 1917, Erstes Morgenblatt, S. 1; NZZ vom 22. Mai 1917, Erstes Abendblatt, S. 1f.

¹⁵²³ Ausführlich die NZZ vom 22. Mai 1917, Erstes Abendblatt, S. 1f.

¹⁵²⁴ NZZ vom 22. Mai 1917, Erstes Mittagsblatt, S. 2.

¹⁵²⁵ Zum „*Bastillensturm von La Chaux-de-Fonds*“ und der Besetzung Neuenburgs KURZ, Dokumente, S. 220.

¹⁵²⁶ VON GREYERZ, Handbuch der Schweizer Geschichte Bd. II, S. 1135; RUCHTI, Geschichte 1914 – 1918, S. 425; HANS ULRICH JOST, Linksradikalismus in der deutschen Schweiz, 1914 – 1918, Diss. phil. hist. Bern 1973, S. 148f. Die NZZ vom 16. November 1917, Erstes Abendblatt, S. 2 sprach von „*schweren Zwischenfällen*“ mit Beteiligung von „*Friedensfanatikern*“.

¹⁵²⁷ VON GREYERZ, Handbuch der Schweizer Geschichte Bd. II, S. 1135 spricht von drei Toten; JOST, Linksradikalismus, S. 149 von deren vier.

¹⁵²⁸ RUCHTI, Geschichte 1914 – 1918, S. 425 – 427; NZZ vom 19. November 1917, Erstes Morgenblatt, S. 1f.

¹⁵²⁹ RUCHTI, Geschichte 1914 – 1918, S. 425f.

¹⁵³⁰ Zum Ganzen ausführlich WILD, Zürich 1918, S. 44 – 64 sowie JOST, Linksradikalismus, S. 152.

4.6.2. Massnahmen der Bundesbehörden

Mit den sich abzeichnenden oder verschärfenden Spannungen im Innern reagierte der Bundesrat – gestützt auf seine Kompetenzen nach Art. 102 BV sowie seiner Vollmachten vom August 1914 – durch verschiedene Gesetzesverschärfungen und Klarstellungen. Im Zentrum standen die Pressezensur, Massnahmen gegen Demonstrationen und Aufruhr sowie das Ausländerwesen.

4.6.2.1. Fremdenpolizeiliche Vorschriften

Mit einem Kreisschreiben¹⁵³¹ erinnerte der Bundesrat die Kantone an ihre Befugnis zur selbständigen Ausweisung von Ausländern. Bislang hätten sich die Kantone bei der Ausweisung von jenen Ausländern, deren Aufenthalt in der Schweiz sich nicht rechtfertigen liesse (insbesondere wegen Gefährdung der öffentlichen Ordnung) noch übermässig zurückgehalten.

Kurz darauf rief der Bundesrat die kantonalen Behörden in einem Kreisschreiben¹⁵³² dazu auf, Amtshandlungen durch ausländische Beamte „mit allem Nachdruck entgegenzutreten“ und entsprechende Vorfälle sofort an das EJPD zu melden. Aktivitäten ausländischer Repräsentanten auf Schweizer Boden verstiessten gegen die „anerkannten Grundsätze des Völkerrechts“ und die Schweizer Gebietshoheit. Zudem hätte die Eidgenossenschaft in ihren Auslieferungsverträgen darauf bestanden, keine Rechtshilfe in „politischen Prozessen des Auslandes“ zu leisten; die Erhebung von Entlastungsbeweisen ausgenommen.

Im November – mittlerweile befand sich die Donau-Monarchie in Auflösung, in Deutschland war die Revolution ausgebrochen – verschärfte der Bundesrat die Bestimmungen über die Grenzpolizei. Zur Einreise in der Schweiz mussten Ausländer entweder einen Pass mit Visum besitzen oder in der Schweiz über einen ständigen Wohnsitz, eine Arbeit und einen Personalausweis verfügen¹⁵³³.

4.6.2.2. Änderung des Dienstreglements betreffend Waffengebrauch

Mit einem Bundesratsbeschluss war das Dienstreglement hinsichtlich des Waffengebrauchs bei der Handhabung von Ruhe und Ordnung präzisiert und ausgebaut worden¹⁵³⁴. Zu den Präzisierungen gehörten die systematische Integrierung eines Hinweises auf die Verhältnismässigkeit der Mittel unter den Titel „Waffengebrauch“¹⁵³⁵ und zwei inhaltliche Klarstellungen¹⁵³⁶.

¹⁵³¹ Kreisschreiben des Bundesrates an sämtliche Kantonsregierungen betreffend die Handhabung der Fremdenpolizei im Innern des Landes (vom 22. Februar 1918), BBl. 1918 I, S. 298f.

¹⁵³² Kreisschreiben des schweizerischen Bundesrates an sämtliche Kantonsregierungen betreffend Unzulässigkeit der Vornahme von Amtshandlungen in Strafsachen durch fremde Agenten oder Beamte auf Schweizergebiet und betreffend die Rechtshilfe in ausländischen Strafprozessen (vom 9. August 1918), BBl. 1918 IV, S. 370 – 372.

¹⁵³³ Art. 1 lit. a und b des Bundesratsbeschlusses betreffend Grenzpolizei und Quarantäne-Massnahmen gegenüber entlassenen Soldaten der kriegführenden Armeen (vom 10. November 1918), AS 34, S. 1163.

¹⁵³⁴ Bundesratsbeschluss betreffend die Abänderung der Vorschriften des Dienstreglements über den Waffengebrauch (vom 22. Februar 1918), AS 34, S. 308f.

¹⁵³⁵ So die neue Ziff. 201 DR, welche nun auch die erste Norm unter der Überschrift „Waffengebrauch“ bildete.

¹⁵³⁶ So in den neuen Ziff. 201 lit. b und Ziff. 202 DR.

Die Truppe erhielt die Kompetenz – wenn andere verfügbare Mittel nicht ausreichten – ihre Waffen einzusetzen wenn

- sie tätlich angegriffen wurde oder ein tätlicher Angriff unmittelbar drohte;
- sie derart beengt wurde, dass ihre Bewegungsfreiheit vermindert oder ernstlich beeinträchtigt war;
- Widerstand (Tun oder Unterlassen) gegen sie geleistet wurde (darunter fiel namentlich auch das Nichtbefolgen von Haltebefehlen);
- Personen oder Eigentum unter ihrem Schutz tätlich bedroht wurde sowie
- bei Flucht¹⁵³⁷.

Dem Waffeneinsatz musste eine (wenn möglich dreifache) Warnung vorangehen. Die Infanterie hatte zuerst ihre blanken Waffen einzusetzen (Bajonett), die Kavallerie mit Bewegungen in Schritt und Trab vorzugehen. Erwiesen sich diese Reaktionen als unzureichend, war die Infanterie zum Schiessen, die Kavallerie zur „Attacke“ ermächtigt¹⁵³⁸.

Neu war ein Waffeneinsatz auch bei einem unmittelbar drohenden tätlichen Angriff möglich¹⁵³⁹ (die entsprechende Ziffer im vorhergehenden Dienstreglement erwähnte nur den tätlichen Angriff als solchen); in solchen Situationen konnte sogar auf den Warnruf verzichtet werden, wenn gleichzeitig eine „*ernste Gefahr*“ vorlag¹⁵⁴⁰. Ebenfalls eingefügt worden waren die Hinweise auf den Umgang mit Arretierten, Gefangenen oder Internierten, gegen welche bei Fluchtversuchen ein Waffeneinsatz ohne vorhergehende Warnung erlaubt wurde¹⁵⁴¹.

4.6.2.3. Verschärfung der Ordnungsdienstvorschriften

Insbesondere, um für einen sich abzeichnenden Generalstreik gewappnet zu sein, wies die Armeeführung auf die Notwendigkeit von Vorbereitungsmaßnahmen hin. Die Zuständigkeiten dafür seien aber unklar¹⁵⁴².

Deswegen genehmigte der Bundesrat den allgemeinen Befehl an die Platzkommandanten für den Ordnungsdienst vom 8. Juli 1918¹⁵⁴³.

„1. Wenn einem Platzkommandanten vom Armeekommando Truppen für den Ordnungsdienst zugewiesen werden, so handelt der Platzkommandant als Vertreter des Armeekommandos und im allgemeinen nach folgenden Vorschriften. Spezialbefehle sind für den Einzelfall vorbehalten.

2. Die für den Ordnungsdienst zugewiesenen Truppen stehen ausschliesslich unter dem Befehle ihrer Kommandanten.

3. Die Truppen greifen zum Schutze der öffentlichen Ordnung ein, wenn die Polizei diese nicht aufrechterhalten vermag und die zuständige bürgerliche Behörde das Eingreifen der Truppe verlangt. Ist Gefahr im Verzuge, so wird der Platzkommandant die Truppe eingreifen lassen, auch bevor ihn die bürgerliche Behörde dazu aufgefordert hat; so namentlich, wenn die rechtzeitige Verbindung mit der Behörde nicht

¹⁵³⁷ Neue Ziff. 201 lit. a – d DR.

¹⁵³⁸ Neue Ziff. 202 DR (keine inhaltliche Änderung zum alten DR).

¹⁵³⁹ So in der neuen Ziff. 201 lit. a DR.

¹⁵⁴⁰ So in der neuen Ziff. 202 DR.

¹⁵⁴¹ So die inhaltlich neuen Ziff. 201 lit. d und Ziff. 203 DR.

¹⁵⁴² FREY, Vor der Revolution?, S. 64.

¹⁵⁴³ ZELLER, Ruhe und Ordnung, S. 42f.

möglich war.

Zur Gewährleistung der verfassungsmässigen und gesetzlichen Rechte der Bürger gehört insbesondere auch der Schutz der Arbeitswilligen bei Arbeitseinstellungen und Arbeitssperren.

Bedingung für eine wirksame Ausübung des Ordnungsdienstes ist der Selbstschutz der Truppe, der namentlich dann notwendig wird, wenn die Truppe oder ihre Posten und Schildwachen in ihrer freien Bewegung gehindert, in ihrer Tätigkeit gestört, an ihrem Standort oder in ihrem Quartier belästigt, beschimpft, bedroht oder tätlich angegriffen werden.

4. Von dem Augenblicke an, da die Truppe den Ordnungsdienst übernimmt, haben die Organe des bürgerlichen Sicherheitsdienstes (Polizei, Detektive etc.) im Bereiche der Truppe, soweit das Truppenkommando es verlangt, unter dessen Befehl zu treten.

5. Hat die Truppe den Ordnungsdienst übernommen, so darf sie nicht zurückgezogen werden, bevor Ruhe, Ordnung und Sicherheit vollständig wiederhergestellt sind.

6. Für das Verhalten der Truppe bei Ruhestörungen im allgemeinen und für den Waffengebrauch im besondern sind massgebend die Vorschriften von Abschnitt IV des Dienstreglements, abgeändert durch den Bundesratsbeschluss vom 22. Februar 1918 betreffend den Waffengebrauch. Das Recht, Verhaftungen vorzunehmen, besitzt der Truppenkommandant auf Grund von Ziffer 235 des erwähnten Abschnittes.

Namens des Armeekommandos

Der Chef des Generalstabes der Armee:

Sprecher“

Weil dieser Befehl (des Generalstabschefs) vorsah, zivile Polizeikräfte dem jeweiligen Truppenkommando zu unterstellen, informierte der Bundesrat die Kantonsregierungen in einem Kreisschreiben¹⁵⁴⁴.

Die Zusammenarbeit zwischen Armee und zivilen Behörden war zuvor nicht in jedem Fall reibungslos verlaufen: So erfolgte die vom General an einem Samstag verlangte Verhaftung des Jungburschenführers Jakob Herzog erst am kommenden Montag; Wille erinnerte seinen langjährigen Zürcher Platzkommandanten (Oberst Reiser) daran, dass dieser dem General – und nicht der Zürcher Kantonsregierung – unterstehe¹⁵⁴⁵.

4.6.2.4. Einschränkungen für Versammlungen und Demonstrationen

Nach Tumulten in mehreren Städten, welche zu Truppeneinsätzen geführt hatten¹⁵⁴⁶, erfolgte der Bundesratsbeschluss vom 12. Juli 1918

„(...) gestützt auf Art. 102, Ziffer 9 und 10, der Bundesverfassung (...), sowie auf den Bundesbeschluss vom 3. August 1914 (...)

Art. 1. Die Kantonsregierungen werden ermächtigt, zur Aufrechterhaltung von Ruhe und Ordnung ausserordentliche Massnahmen zu treffen, insbesondere öffentliche Versammlungen und Umzüge von einer polizeilichen Genehmigung abhängig zu machen und unter polizeiliche Kontrolle zu stellen, Ansammlungen und Zusammenrottungen zu verbieten und solche Veranstaltungen nötigenfalls auflösen zu lassen. (...“¹⁵⁴⁷

¹⁵⁴⁴ ZELLER, Ruhe und Ordnung, S. 43, erwähnt ein entsprechendes Kreisschreiben des Bundesrates vom 12. Juli 1918.

¹⁵⁴⁵ Brief Willes an Oberst Reiser vom 17. Juni 1918, abgedruckt bei GAUTSCHI, Dokumente, S. 90f.; aufschlussreich zur Zusammenarbeit zwischen Armee und Kantonsregierung auch die Antwort Hermann Reisers vom 20. Juni 1918, a.a.O., S. 93 – 95 (unauffindbare oder nicht ansprechbare Regierungsräte).

¹⁵⁴⁶ ZELLER, Ruhe und Ordnung, S. 43 (m.w.H.).

¹⁵⁴⁷ Bundesratsbeschluss betreffend Massnahmen der Kantonsregierungen zur Aufrechterhaltung von Ruhe und

Der Beschluss sah eine subsidiäre oder kumulative Bestrafung mit Gefängnis oder bis zu 5'000 Franken Geldbusse, gegen Ausländer die Landesverweisung vor¹⁵⁴⁸. Der Beschluss war zwar befristet, der Bundesrat überliess es aber seinem eigenen Ermessen, den Zeitpunkt des Ausserkrafttretens zu bestimmen¹⁵⁴⁹.

Die ersten Entwürfe zu dieser Verordnung stammten vom Sommer 1916, als der Bundesrat nach armeerfeindlichen Demonstrationen am 1. August mit verstärkten sozialen Spannungen rechnete¹⁵⁵⁰. Wegen dem politischen Nachspiel zur Affaire des Trains im Herbst des gleichen Jahres hatte der Bundesrat aber vorerst auf einen förmlichen Erlass verzichtet¹⁵⁵¹.

Da Meinungsverschiedenheiten über die Tragweite dieses Bundesratsbeschlusses auftraten und weil einige Kantonsregierungen zur Anordnung der vom Bundesrat erwünschten Massnahmen nach kantonalem Recht nicht befugt waren, sah sich die Landesregierung zu einem weiteren Kreisschreiben veranlasst.

„(...) Die Rücksicht auf die innere und äussere Sicherheit des Landes verlangt (...) gebieterisch, dass (...) Unruhen energisch bekämpft werden.

Der Bundesratsbeschluss vom 12. Juli 1918 will den Kantonsregierungen die gesetzliche Grundlage zur Anordnung aller für die Aufrechterhaltung von Ruhe und Ordnung notwendig werdenden Massnahmen schaffen. (...)

*Der Bundesratsbeschluss richtet sich gegen keine Partei und keinen Teil der Bevölkerung und ebensowenig gegen verfassungsmässige Rechte der Bürger. (...)*¹⁵⁵²

Dass der Bundesratsbeschluss nur ein kantonales Tätigwerden (nicht aber ein solches des Bundes selber) betraf, dürfte eine Lehre aus den politischen Stürmen des Jahres 1916 gewesen sein. Die Umsetzung bereitete aber Schwierigkeiten, weil der Bundesrat – gestützt auf die Bundesverfassung und seine ausserordentlichen Vollmachten – die Kantonsregierungen dazu ermächtigte, weitergehende Massnahmen zum Schutz der inneren Ordnung zu ergreifen. Der Bundesrat erweiterte damit deren Kompetenzen – scheinbar im Einklang mit der kantonalen Polizeihochheit –, um nicht selber vorschnell eingreifen zu müssen. Für eine solche Ermächtigung sprach, dass sie eher den Erfordernissen verhältnismässigen Handelns zu entsprechen vermochte als ein generelles, bundesweites Versammlungsverbot. Trotzdem ist der Ansatz, die Vollmachten einfach an die kantonalen Exekutiven weiterzugeben, nicht unproblematisch. Die Kantone reagierten zuerst einmal perplex.

4.6.2.5. Einschränkungen für die Presse

Gestützt auf Art. 102 Ziff. 9 und 10 BV (1874) sowie Art. 3 des Bundesbeschlusses vom 14. August 1914 verbot der Bundesrat im Frühling 1918 verschiedene, links der Sozialdemokratie angesiedelte Presseerzeugnisse. Die „Forderung“, die „Freie Jugend“ und die

Ordnung (vom 12. Juli 1918), AS 34, S. 61f.

¹⁵⁴⁸ Art. 2 des BRB.

¹⁵⁴⁹ Art. 4 des BRB.

¹⁵⁵⁰ ZELLER, Ruhe und Ordnung, S. 33f.; siehe auch vorne, S. 214f.

¹⁵⁵¹ ZELLER, Ruhe und Ordnung, S. 36.

¹⁵⁵² Kreisschreiben des Bundesrates an sämtliche Kantonsregierungen zum Beschluss vom 12. Juli 1918 betreffend Massnahmen der Kantonsregierungen zur Aufrechterhaltung von Ruhe und Ordnung (vom 16. August 1918), BBl. 1918 IV, S. 373f.

„Jugend-Internationale“ gefährdeten die innere und äussere Sicherheit des Bundes; da sie offen für Revolution und Gewalt einträten, stünden sie nicht unter dem Schutz der Pressefreiheit¹⁵⁵³.

4.6.2.6. Verstärkung der Heerespolizei

Am 23. Juli ermächtigte der Bundesrat die Armeeleitung, die Heerespolizei von 400 auf 1'000 Freiwillige aufzustocken¹⁵⁵⁴. Mit Beschluss vom 29. Oktober erhöhte er deren Soldzulage rückwirkend auf den 1. September¹⁵⁵⁵.

4.6.2.7. Die Landesstreikkommission

Am 9. August 1917 beschloss der Bundesrat die Bildung einer Kommission, welche zuhanden der Landesregierung Anträge für Massnahmen formulieren sollte, welche im Falle eines Landesstreiks zu unternehmen wären; der geheimen Kommission gehörten die Bundesräte Müller (EJPD), Decoppet (EMD) und Haab (Post und Eisenbahndepartement), der Generalstabschef sowie Bundesanwalt Stämpfli an¹⁵⁵⁶.

Besonderes Augenmerk genoss die Ausgestaltung einer möglichen Bundesintervention, welche sich nach Art. 16 BV richten sollte. Vorgesehen war die Berufung eines eidgenössischen Kommissärs, dessen rechtliche Stellung – erstmals – einigermassen klar formuliert werden sollte¹⁵⁵⁷.

Von der Landesstreikkommission stammte auch die Idee zur Schaffung eines politischen (Inland-) Nachrichtendienstes, welcher der Bundesanwaltschaft unterstellt werden sollte¹⁵⁵⁸.

Ausserdem formulierte die Landesstreikkommission zwei Erlasse¹⁵⁵⁹, welche im äussersten Notfall zur Geltung gekommen wären; nämlich dann, wenn die Landesregierung mit Gewalt an ihrer Tätigkeit gehindert werden sollte. Der Bundesrat genehmigte die Verordnungen zwar am 29. Oktober 1918, welche aber nicht zur Anwendung gelangten¹⁵⁶⁰.

4.6.3. Lagebeurteilung durch die Bundesbehörden

Sowohl die Schweizer Behörden als auch die politischen Lager verfolgten die Entwicklungen im Ausland sehr genau¹⁵⁶¹.

¹⁵⁵³ Dazu WILD, Zürich 1918, S. 23 (m.w.H.).

¹⁵⁵⁴ Bundesratsbeschluss betreffend Verstärkung der Heerespolizei (vom 23. Juli 1918), AS 34, S. 794, *nachfolgend* „BRB Verstärkung HePo 1918“.

¹⁵⁵⁵ Bundesratsbeschluss betreffend Abänderung der Verordnung über die Organisation der Heerespolizei (vom 29. Oktober 1918), AS 34, S. 1088.

¹⁵⁵⁶ ZELLER, Ruhe und Ordnung, S. 49.

¹⁵⁵⁷ Vgl. Art. 3 des bei ZELLER, Ruhe und Ordnung, S. 50 abgedruckten (nicht veröffentlichten) BRB vom 16. August 1918.

¹⁵⁵⁸ ZELLER, Ruhe und Ordnung, S. 54, m.H. auf das geheime Protokoll der Landesstreikkommission vom 12. September 1918.

¹⁵⁵⁹ Die Verordnung betreffend Massnahmen gegen die Gefährdung der inneren Sicherheit der Eidgenossenschaft sowie den Bundesratsbeschluss betreffend Massnahmen gegen Ausschreitungen der Presse bei Störung der öffentlichen Ruhe und Ordnung.

¹⁵⁶⁰ Dazu ZELLER, Ruhe und Ordnung, S. 59; GAUTSCHI, Landesstreik, S. 198; *Der.*, Dokumente, S. 151f.; PAUL SCHMID-AMMANN, Die Wahrheit über den Generalstreik von 1918 (im Auftrag des Schweizerischen Gewerkschaftsbunds), Zürich 1968, S. 159.

¹⁵⁶¹ FREY, Vor der Revolution?, S. 31.

Im Januar 1918 forderte die Bundesanwaltschaft die kantonalen Behörden in einem Kreisschreiben dazu auf, Beobachtungen über „*revolutionäre Umtriebe*“ sofort zu melden¹⁵⁶². Der Bundesrat beschloss zur gleichen Zeit, Massnahmen gegen mögliche Unruhen auf Bundesebene vorzunehmen¹⁵⁶³.

Mit dem sich abzeichnenden Ende des Ersten Weltkriegs, der Missstimmung in Deutschland¹⁵⁶⁴ und dem rapiden Zerfall des Vielvölkerstaats Österreich-Ungarn¹⁵⁶⁵ spitzten sich auch soziale¹⁵⁶⁶ und politische¹⁵⁶⁷ Spannungen vor allem in den grösseren Städten der Schweiz nochmals zu; die innenpolitische Lage hatte sich drastisch verschärft¹⁵⁶⁸. Auf den ersten Jahrestag der russischen Oktoberrevolution hin wurden gewaltsame Umsturzversuche befürchtet¹⁵⁶⁹.

Eine im Auftrag des Generalstabschefs erstellte Studie setzte einen Generalstreik mit „*sozialer Revolution*“ nach leninistischem Muster gleich: Nach erfolgter Unterbrechung der Kommunikationsmittel und Verkehrsträger würden Bundesrat, Kantonsregierungen und

¹⁵⁶² ZELLER, Ruhe und Ordnung, S. 38, m.H. auf ein Kreisschreiben der Bundesanwaltschaft an die Polizeibehörden sämtlicher Kantone vom 26. Januar 1918.

¹⁵⁶³ ZELLER, Ruhe und Ordnung, S. 38 und 41f., m.H. auf einen geheimen Bundesratsbeschluss vom 29. Januar 1918.

¹⁵⁶⁴ FREY, Vor der Revolution?, S. 31ff.

¹⁵⁶⁵ FREY, Vor der Revolution?, S. 32.

¹⁵⁶⁶ GAUTSCHI, Landesstreik, S. 27ff. sowie S. 380; RUCHTI, Geschichte 1914 – 1918, S. 458ff.; CONSTANT FREY, La grève générale de 1918, Genf 1969, S. 68 sowie S. 95 – 102.

¹⁵⁶⁷ FREY, grève générale, S. 49 – 67.

¹⁵⁶⁸ Siehe zum Beispiel das Werk des vom Autor sehr geschätzten Geschichtslehrers am Gymnasium Muttenz, Herrn THOMAS ROHR, Schaffhausen und der Landesstreik von 1918, Mitteilungen aus dem Schaffhauser Stadtarchiv, Band 9, 1972, *passim*.

Zur sozialen und politischen Lage der Schweiz und Zürichs zum Ende des Ersten Weltkriegs siehe FREY, Vor der Revolution?, S. 34 – 62. Zu Kundgebungen und Krawallen im Sommer 1918 siehe JOST, Linksradikalismus, S. 160f.

¹⁵⁶⁹ So General ULRICH WILLE in seinem Memorial vom 4. November 1918, abgedruckt bei SCHMID-AMMAN, Wahrheit über den Generalstreik, S. 408 – 417 (S. 416); bei Kurz, Dokumente, S. 293 – 297 (S. 297) sowie bei Gautschi, Dokumente, S. 167 – 175 (S. 174f.); ausserdem das Schreiben des ausserordentlichen eidgenössischen Untersuchungsrichter HEUSSER an das Platzkommando Zürich, abgedruckt bei Gautschi, Dokumente, S. 182f.

Der Bericht des Ersten Staatsanwalts BRUNNER an den Regierungsrat des Kantons Zürich über die Strafuntersuchung wegen des Aufruhrs in Zürich vom November 1917 (vom 9. November 1917), teilweise abgedruckt bei: Gautschi, Dokumente, S. 231 – 234 sprach davon, dass die „(...) unter Führung der Zimmerwalder-Linken von der ganz überwiegenden Mehrzahl der zürcherischen organisierten und unorganisierten Arbeiterschaft erstrebte Einführung einer kommunistischen Republik unter der Diktatur des Proletariats (...) ohne gewaltsame Auflösung der Staatsgewalt (...) als undenkbar erscheint.“ (S. 231).

Der BUNDESRAT meinte noch 1921: „Über den revolutionären Charakter des Generalstreiks bestand nie ein Zweifel, er ist übrigens durch den von Platten am Moskauer Kongress vom März 1919 erstatteten Bericht besonders hervorgehoben worden (vgl. die «Kommunistische Internationale» vom Juli 1919)“; Bericht des Bundesrates über seine Geschäftsführung im Jahre 1920, Justiz- und Polizeidepartement, BBl. 1921 II, S. 323 – 486 (S. 387).

Wladimir Iljitsch Uljanow (*Lenin*) lebte während über 6 Jahren in der Schweiz und prägte die sog. „Zimmerwald-Linke“; Historisches Lexikon der Schweiz (<http://hls-dhs-dss.ch/index.php>; Stichwort „Lenin“; zuletzt besucht am 1. Mai 2009). LENIN war überzeugt, dass revolutionäre Massenaktionen in der Schweiz nicht unmöglich wären und die Möglichkeit einer eigentlichen Revolution während des Krieges sogar noch grösser sei; vgl. den Brief Lenins an Inessa Armand vom 14. März 1917, abgedruckt bei Gautschi, Dokumente, S. 55f.

Siehe zum Ganzen etwa RUCHTI, Geschichte 1914 – 1918, S. 435; GAUTSCHI, Landesstreik, S. 227 – 232 oder KLEY-STRULLER, Verfassungsgeschichte der Neuzeit, S. 266.

Armeekommando auf einen Schlag von gut organisierten militanten Gruppierungen verhaftet. Jungburschen würden sich bewaffnen, die Zeughäuser und Munitionsdepots plündern. Anschliessend fände in einer grösseren Stadt die Ausrufung einer neuen Landesregierung statt. Schliesslich käme es zu einem blutigen „Guerilla-Bürgerkrieg“ wie teilweise im Ausland¹⁵⁷⁰.

Die Armee hatte ihren Vorbereitungshandlungen – wie es der Doktrin entspricht – die gefährlichste Möglichkeit der Gegenseite zu Grunde gelegt. Entscheidend war für die Armeeleitung die Vermeidung von Überraschungen. Problematisch erschien diesbezüglich der ungenügende Nachrichtendienst der zivilen Behörden. Von Anfang an genoss daher die frühzeitige Besetzung der wichtigsten Städte eine grosse Bedeutung¹⁵⁷¹.

Nebst blutigen Auseinandersetzungen im Inland wurde bei einer ernststen Störung der inneren Sicherheit auch eine Verletzung der Souveränität von aussen durch ein Eingreifen der Entente befürchtet¹⁵⁷².

Ende des Jahres 1916 hatte der französische General Foch von seinem Oberbefehlshaber Joffre den Auftrag erhalten, eine Operationsstudie zu einem Einmarsch der französischen Armee in die Schweiz zu entwerfen. Nachdem die Front im Westen zum Stehen gekommen war, befürchtete die französische Armeeführung einen Durchmarsch der Mittelmächte durch die neutrale Schweiz (ähnlich wie im Falle Belgiens 1914). Im Frühling 1917 besprachen französische und schweizerische Armeeführung die Modalitäten eines französischen Einmarschs zur Abwehr eines allfälligen deutschen Angriffs durch die Schweiz¹⁵⁷³.

Im Sommer 1917 führte die sog. „Affäre Hoffmann-Grimm“ den Beziehungen der Schweiz zur Entente schweren Schaden zu. Die Aufdeckung des Versuchs von Nationalrat Grimm und Bundesrat Hoffmann, einen Separatfrieden zwischen den Mittelmächten und Russland zu vermitteln, führte zu innenpolitischen Spannungen und wurde von der Entente als schwere Neutralitätsverletzung der Schweiz scharf kritisiert. Obwohl Hoffmann ohne das Einverständnis des Gesamtbundesrates gehandelt hatte, war sein Rücktritt unausweichlich¹⁵⁷⁴.

Die Führungen der Armeen der Entente hielten die Schweiz für ein eigentliches „*revolutionäres Zentrum*“¹⁵⁷⁵. Anfang November 1918 beschwerte sich der französische Botschafter gegenüber dem Bundespräsidenten über eine zu nachlässige Haltung der Schweiz gegenüber den Bolschewiki. Diese hätten bereits 50 Millionen Franken in die Schweiz gebracht,

¹⁵⁷⁰ Bericht des UNTERSTABSCHIEFS PERROT an den Generalstabschef vom 31. Juli 1918, abgedruckt bei Gautschi, Dokumente, S. 111 – 113. Die Gedanken Perrots wurden von der Armeeleitung mehr oder weniger unverändert übernommen; vgl. THEOPHIL SPRECHER VON BERNEGG, Aufgaben und Vorkehren der Armee im Hinblick auf einen Landesstreik und revolutionäre Umtriebe (Exposé vom 31. August 1918), abgedruckt bei Gautschi, Dokumente, S. 129 – 134 (S. 131f.), nachfolgend „Exposé vom 31. August 1918“.

¹⁵⁷¹ Zum Ganzen die Ausführungen von SPRECHER, Exposé vom 31. August 1918, S. 130.

¹⁵⁷² HELLER, Eugen Bircher, S. 59 (m.H. auf entsprechende Äusserungen General Willes).

¹⁵⁷³ Dazu eingehend KURZ, Dokumente, S. 172ff.

¹⁵⁷⁴ Zur Affäre Hoffmann-Grimm GAGLIARDI, Geschichte der Schweiz Bd. II, S. 1677f. sowie VON GREYERZ, Handbuch der Schweizer Geschichte Bd. II, S. 1132 (m.w.H.).

Als Nachfolger Arthur Hoffmanns folgte mit dem erfahrenen Genfer Ständerat *Gustave Ador* ein Vertreter der Westschweiz in den Bundesrat. Es sollte die bislang einzige Wahl eines Angehörigen der Liberalen Partei in den Bundesrat bleiben (falsch die Aussage eines Historikers, Ador habe dem Freisinn angehört).

¹⁵⁷⁵ HELLER, Eugen Bircher, S. 58 (m.w.H.).

um von hier aus in weiteren europäischen Ländern Revolutionen anzufachen¹⁵⁷⁶.

Nach der Besetzung von Teilen des revolutionären Russlands durch alliierte Expeditionskorps¹⁵⁷⁷ hätte es wohl nahe gelegen, dass auch die Schweiz im Falle eines gewaltsamen Umsturzversuches aus den gleichen Gründen militärisch besetzt würde. Jedenfalls kursierten entsprechende Gerüchte¹⁵⁷⁸.

Die Lageanalysen der Behörden, welche die Rhetorik der „Klassenkämpfer“ in der Regel für bare Münze hielten, alle Unzufriedenen vorschnell als Revolutionäre klassierten und der organisierten Arbeiterschaft unterstellten, sie sei von aussen oder von extremistischen Elementen gesteuert, erwies sich im Nachhinein als unrichtig und allzu schematisch¹⁵⁷⁹. Die Übertragung der Erfahrungen der russischen Oktoberrevolution auf lokale Verhältnisse und der innere Zusammenbruch der Mittelmächte mögen zu einer zusätzlichen Verzerrung des Blicks geführt haben. Zusätzlichen Druck aus der brodelnden Schweiz heraus ergab sich für den Bundesrat auf Grund seiner ausserordentlichen Vollmachten. Gestützt darauf liess sich die Entwicklung des Landes ziemlich bequem – ohne grössere Hürden im Parlament überwinden zu müssen – in die eine oder andere Richtung lenken¹⁵⁸⁰. Entsprechend war die Regierung erpressbar geworden¹⁵⁸¹.

4.6.4. Der Bankangestelltenstreik in Zürich

Während des letzten Kriegsjahrs verschärfte sich die wirtschaftliche Not zusätzlich¹⁵⁸². Nebst der Arbeiterschaft wurden auch die Angestellten immer stärker von der Krise erfasst¹⁵⁸³.

Grossen Einfluss auf den sich anbahnenden Landesstreik hatte daher der Streik der Bankangestellten in Zürich. Die örtlichen Behörden wurden vom Streik der Bankangestellten für bessere Löhne völlig überrascht¹⁵⁸⁴. Einerseits hatte eine Arbeitsniederlegung der als zuverlässig geltenden Angestellten als schier unmöglich gegolten. Andererseits führte eine Störung der Geldversorgung schon damals zu grössten Problemen. Zudem solidarisierte sich die organisierte Arbeiterschaft mit den (bessergestellten) Bankangestellten bei deren Streik vom 30. September bis 1. Oktober 1918¹⁵⁸⁵. Der Bankangestelltenstreik – so wurde befürchtet – bildete die Hauptprobe zum Generalstreik; und beim

¹⁵⁷⁶ Protokoll der Sitzung des Bundesrates vom 4. November 1918, zitiert nach GAUTSCHI, Dokumente, S. 175f.

¹⁵⁷⁷ Dazu vorne, S. 216.

¹⁵⁷⁸ Insbesondere wurde befürchtet, ein U.S.-amerikanisches Armeekorps stünde bei Besançon bereit, um die Schweiz beim Ausbruch einer Revolution zu besetzen. Zwar hielt sich tatsächlich ein grösserer amerikanischer Truppenverband im Burgund bereit, dieser hatte allerdings einen anderen Auftrag. Belegt sind hingegen die Druckversuche der französischen und italienischen Aussenminister auf den Bundesrat; siehe GAUTSCHI, Landesstreik, S. 212f.

¹⁵⁷⁹ WILLI GAUTSCHI, General Wille und der Landesstreik 1918, in: Fuhrer/Strässle (Hrsg.), General Ulrich Wille, Zürich 2003, S. 341 – 358 (S. 357).

¹⁵⁸⁰ Zu diesem Schluss gelangt WILD, Zürich 1918, S. 31.

¹⁵⁸¹ Daher unterliess es die politische Linke im Frühling 1918, die Motion De Meuron zu unterstützen, welche den weitgehenden Entzug der ausserordentlichen Vollmachten des Bundesrates zum Ziel gehabt hätte.

¹⁵⁸² WILD, Zürich 1918, S. 15.

¹⁵⁸³ Zum politischen Klima speziell in Zürich im Sommer 1918 siehe WILD, Zürich 1918, S. 176 – 180.

¹⁵⁸⁴ Eingehend FREY, Vor der Revolution?, S. 68 – 91; NZZ vom 30. September 1918, Erstes Abendblatt, S. 2.

¹⁵⁸⁵ Zum Bankangestelltenstreik eingehend FREY, Vor der Revolution?, S. 68 – 91.

nächsten Streik würden sofort die Banken geplündert, damit die öffentliche Ordnung schnell zusammenbreche¹⁵⁸⁶.

Das Oltener Komitee als Dachorganisation der organisierten Arbeiterschaft war in Wirklichkeit von heftigen internen Kämpfen heimgesucht und stark zerstritten. Massnahmen für bessere Arbeitsbedingungen und eine bessere politische Repräsentation der politischen Minderheiten im Nationalrat bildeten seine zentralen Forderungen. Der Bundesrat verhandelte darüber seit dem Sommer 1918 mit Vertretern der Gewerkschaften¹⁵⁸⁷.

In Deutschland weiteten sich die Matrosenaufstände vom Oktober mit der Bildung von Arbeiter- und Soldatenräten zu einer eigentlichen Revolution aus; am 9. November dankte der Kaiser ab und ein „Rat der Volksbeauftragten“ bildete eine provisorische Regierung¹⁵⁸⁸.

4.6.5. Die militärische Besetzung Zürichs

In Zürich hatte sich die Arbeiterschaft unter dem Einfluss sowohl der industriellen und sozialen Verhältnisse als auch von ausländischen Deserteuren und Revolutionären radikalisiert¹⁵⁸⁹. Im November 1918 fühlte sich die Kantonsregierung in der Hauptstadt nicht mehr sicher und verlangte militärischen Schutz. Ausschlaggebend waren die Geschehnisse in Deutschland, Erfahrungen aus den Unruhen ein Jahr zuvor, ein Streik Ende Oktober, sowie ein Bombenfund in Seebach¹⁵⁹⁰. Zudem waren gerade keine militärischen Verbände mehr in der Stadt stationiert. In eigener Kompetenz bot die Zürcher Regierung eine Kompanie Landsturm auf¹⁵⁹¹ und besorgte ihre Geschäfte von der Kaserne aus. Dem Bundesrat beantragte die Kantonsregierung eine eidgenössische Intervention¹⁵⁹².

Eine andere, die Bundesintervention ablehnende Haltung hatte der Zürcher Stadtrat (Exekutive) eingenommen¹⁵⁹³.

Nachträglich beurteilte der Historiker WILLI GAUTSCHI, die Massnahmen der Zürcher Regierung als übertrieben. Die ausschlaggebenden Gerüchte und Vermutungen hätten sich als substanzlos erwiesen. Er hält die damalige Situation aus dem Moment heraus für

¹⁵⁸⁶ So General ULRICH WILLE in seinem Memorial vom 4. November 1918, abgedruckt bei SCHMID-AMMAN, Wahrheit über den Generalstreik, S. 408 – 417 (S. 410) sowie *Ders.* in einem Brief an Bundesrat Decoppet, abgedruckt bei Frey, Vor der Revolution?, S. 91.

¹⁵⁸⁷ ROHR, Schaffhausen und der Landesstreik, S. 53.

Vgl. auch das wirtschaftliche und soziale Programm des Oltener Aktionskomitees, abgedruckt bei GAUTSCHI, Dokumente, S. 74 – 76.

¹⁵⁸⁸ FROTSCHER/PIEROTH, Verfassungsgeschichte, Rz. 469 – 472.

¹⁵⁸⁹ XI. Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die von ihm auf Grund des Bundesbeschlusses vom 3. August 1914 getroffenen Massnahmen (vom 2. Dezember 1918), BBl. 1918 V, S. 151 – 320 (S. 176ff.). Aus der geschichtswissenschaftlichen Literatur GAUTSCHI, Landesstreik, S. 225. Zur Bedeutung Zürichs als „Vorort“ für die linksradikale Opposition siehe JOST, Linksradikalismus, S. 12 – 24 sowie S. 138 – 141.

¹⁵⁹⁰ Vgl. das Protokoll der Sitzung des Bundesrates vom 6. November 1918, abgedruckt bei GAUTSCHI, Dokumente, S. 186f.

¹⁵⁹¹ Schon Ende Oktober hatte der Zürcher Regierungspräsident vom Bundesrat die Ermächtigung erbeten, eine grössere Anzahl Truppen in eigener Kompetenz aufbieten zu können, um im Falle von Unruhen Zeit zu sparen; vgl. RUCHTI, Geschichte 1914 – 1918, S. 433.

¹⁵⁹² Zum Ganzen GAUTSCHI, Landesstreik, S. 207f., und S. 227 – 229.

¹⁵⁹³ Siehe GAUTSCHI, Landesstreik, S. 199.

nur schwer zu beurteilen und stellt daher Legitimität und Legalität der Anrufung einer bewaffneten Intervention nicht in Zweifel¹⁵⁹⁴.

Eine treibende Kraft hinter der Bundesintervention war General Wille gewesen¹⁵⁹⁵. Die von GAUTSCHI aufgestellte Behauptung, Wille hätte das Hilfesuch der Zürcher Kantonsregierung mit einem kurzzeitigen Abzug von Truppen aus der Stadt Zürich absichtlich provoziert, wurde mittlerweile widerlegt¹⁵⁹⁶.

Wille zog das präventive Eingreifen von Bundestruppen einem Einsatz von kantonalen Truppen vor. Das von der Zürcher Regierung für Einsätze vorgesehene Regiment rekrutierte sich aus der Stadt selber und ihrer Umgebung. Daher befürchtete der General im Fall von Aufruhr Befehlsverweigerungen oder gar ein Überlaufen der Truppen zur Gegenseite¹⁵⁹⁷. Generell hielt Wille es für „*widersinnig*“, dass eine Kantonsregierung während Kriegsfällen Truppen zur Gewährleistung der inneren Sicherheit aufbot (welche sowieso dem General hätten unterstellt werden müssen); denn damit würde die Erfüllung des Auftrags der Armee gefährdet¹⁵⁹⁸.

„Nach diesen Darlegungen (dem Absatz geht eine mehrseitige Begründung voran; der Autor) wiederhole ich meinen Antrag an den Bundesrat, Truppen zum Schutze der Sicherheit im Innern aufzubieten, wobei meine Überzeugung ist, dass das bloss Aufbieten genügt, um jede Störung der Ordnung zu verhindern. Gerade weil ich den Gebrauch der Truppen zur Wiederherstellung der Ordnung nicht will, weil ich Bürgerkrieg und Blutvergiessen verhindern will, erachte ich das beförderliche Aufgebot der Truppen für geboten. Wenn all das, was man nicht bloss in der Bürgerschaft fürchtet, sondern auch in den Kreisen der höchsten Behörden von Kanton und Bund, eintritt, muss doch ein Truppenaufgebot erfolgen; dann ist das aber zum Vorbeugen zu spät, es handelt sich dann nur noch um den Kampf.

Ich beantrage dem h. Bundesrat, beförderlich die vier Kavalleriebrigaden und einstweilen keine Infanterie aufzubieten. (...)“¹⁵⁹⁹

Am 6. November 1918 beschloss der Bundesrat, vier Kavalleriebrigaden und vier Infanterieregimenter aufzubieten¹⁶⁰⁰. Zur gleichen Zeit liess er das von ihm formell nicht anerkannte¹⁶⁰¹, die Entente beunruhigende¹⁶⁰² diplomatische Korps der Sowjetunion des Landes verweisen. Der Bundesrat befürchtete, dass aus der Mission heraus ein europä-

¹⁵⁹⁴ GAUTSCHI, Landesstreik, S. 229f. und S. 232.

¹⁵⁹⁵ Vgl. RUCHTI, Geschichte 1914 – 1918, S. 434f.; GAUTSCHI, Landesstreik, S. 199 – 211 sowie *Ders.*, General Wille und der Landesstreik, S. 342 – 344. Vgl. auch WILLE, Bericht, S. 5 (in fine).

¹⁵⁹⁶ Konkret geht es um eine Truppenrochade, als deren Folge ein zuvor in Zürich stationiertes Neuenburger Infanterie-Bataillon zum Grenzschutz ins Rheintal, das dortige Bataillon hingegen nach Zürich verlegt worden ist. FREY, Vor der Revolution?, S. 103 – 111, weist darauf hin, dass Gautschi die entscheidenden Stellen seiner These nicht belegen kann und widerlegt sie anschliessend. In einer indirekten Replik hält Gautschi seinen Standpunkt aufrecht und verweist auf einen „Parallelfall“, vgl. GAUTSCHI, General Wille und der Landesstreik, S. 344 – 347.

¹⁵⁹⁷ Vgl. RUCHTI, Geschichte 1914 – 1918, S. 434.

¹⁵⁹⁸ WILLE, Bericht, S. 1.

¹⁵⁹⁹ Memorandum des Generals vom 4. November 1918, abgedruckt bei SCHMID-AMMANN, Wahrheit über den Generalstreik, S. 408 – 417 (S. 415f.); KURZ, Dokumente, S. 293 – 297; GAUTSCHI, Dokumente, S. 167 – 175.

¹⁶⁰⁰ Bundesratsbeschluss betreffend Wiederaufgebot von Truppen (vom 6. November 1918), AS 34, S. 1141f.; damit ging die Landesregierung weit über das von General Wille beliebt gemachte Truppenaufgebot hinaus, vgl. RUCHTI, Geschichte 1914 – 1918, S. 435.

¹⁶⁰¹ RUCHTI, Geschichte 1914 – 1918, S. 430.

¹⁶⁰² KURZ, Dokumente, S. 312.

weit reichender Aufstand organisiert werden könnte¹⁶⁰³.

Das Kommando über das für Zürich bestimmte, ursprünglich 8'000 Mann starke¹⁶⁰⁴ Kontingent übertrug Wille an Oberst-Divisionär Emil Sonderegger¹⁶⁰⁵ mit den Aufträgen, einer Störung der öffentlichen Ordnung vorzubeugen und bei eingetretener Störung sofort entschieden einzuschreiten¹⁶⁰⁶. Dazu wurden auch Kantons- und Stadtpolizei dem Kommando Sondereggers unterstellt¹⁶⁰⁷.

Am 7. November erwähnte Sonderegger in einem Brief an den General, dass er dessen Befehl, die öffentliche Ordnung aufrecht zu erhalten, höher gewichte als einen älteren Befehl des Generalstabschefs (vom 8. Juli 1918), wonach die Truppen erst auf Verlangen der zivilen Behörden einschreiten sollten¹⁶⁰⁸. Der Generalstabschef wies ihn mit Hinweis auf Art. 3, zweiter Satz seines Befehls¹⁶⁰⁹ dahingehend zurecht, dass ein Platzkommandant unter bestimmten Umständen auch ohne Aufforderung der zivilen Behörden zu Handeln berechtigt wäre¹⁶¹⁰.

Mit der bewaffneten Intervention ging ein Teil der Staatsgewalt auf den Bund¹⁶¹¹, respektive die Armee über. Der General war gleichzeitig de facto eidgenössischer Kommissär. Als solcher ging er davon aus, dass nun ihm alleine die Aufrechterhaltung der Ordnung obliege, während der Zürcher Regierungsrat für die üblichen Verwaltungsgeschäfte zuständig bleibe¹⁶¹².

Der General befahl die Kantonsregierung wieder zurück an ihren Amtssitz, weil er den ängstlichen Rückzug in die Kaserne nicht für sachdienlich hielt¹⁶¹³.

Zum Schutze der Bundeshauptstadt bot der General per 8. November Truppen in einer Stärke von etwa 8'000 Mann¹⁶¹⁴ unter dem Kommando von Oberst-Korpskommandant Eduard Wildbolz auf¹⁶¹⁵. In Bern war zwar das Oltener Aktionskomitee¹⁶¹⁶ versammelt, welches die Bestrebungen verschiedener Arbeiterverbände koordinierte, doch war die

¹⁶⁰³ GAUTSCHI, Landesstreik, S. 216 – 224; FREY, Vor der Revolution?, S. 31. Vgl. auch die einleitenden Worte im Bericht des Bundesrates an die eidgenössischen Räte betreffend das Truppenaufgebot und die Streikunruhen (vom 12. November 1918), BBL 1918 V, S. 63 – 73, nachfolgend „Bericht Streikunruhen“ (Seitenzahlen zitiert nach BBL).

¹⁶⁰⁴ GAUTSCHI, Landesstreik, S. 244.

¹⁶⁰⁵ Zur Person Emil Sondereggers, Kommandant der Ordnungstruppen für Zürich (1918), später Generalstabschef der Schweizer Armee (1920 – 1923) und zum Ende seines Lebens (1933 – 1934) Führer der *Volksfront* (Fronisten) siehe RENÉ ZELLER, Emil Sonderegger, Zürich 1999, *passim*.

¹⁶⁰⁶ GAUTSCHI, Landesstreik, S. 236.

¹⁶⁰⁷ GAUTSCHI, Landesstreik, S. 236.

¹⁶⁰⁸ Brief Sondereggers an General Wille vom 7. November 1918, zitiert nach ZELLER, Ruhe und Ordnung, S. 68.

¹⁶⁰⁹ Siehe oben, S. 219.

¹⁶¹⁰ So ZELLER, Ruhe und Ordnung, S. 68 (m.w.H.).

¹⁶¹¹ BURCKHARDT, Kommentar BV, S. 129, vertrat die Meinung, dass in Fällen der Bundesintervention im Interesse eines einheitlichen Handelns die volle Staatsgewalt des betroffenen Kantons auf den Bundesrat und dessen Vertreter übergehen müsse. Er erwähnte die Intervention von 1918 wohl darum nicht als Beispiel, weil seine ausserordentlichen Vollmachten dem Bundesrat sowieso uneingeschränktes Handeln erlaubt hätten.

¹⁶¹² GAUTSCHI, Landesstreik, S. 238f.

¹⁶¹³ GAUTSCHI, Landesstreik, S. 238. Vgl. auch den Brief General Willes an Oberst-Korpskommandant Sonderegger vom 6. November 1918, abgedruckt bei GAUTSCHI, Dokumente, S. 199f.

¹⁶¹⁴ GAUTSCHI, Landesstreik, S. 244.

¹⁶¹⁵ GAUTSCHI, Landesstreik, S. 240.

¹⁶¹⁶ Zum Oltener Aktionskomitee siehe FREY, grève générale, S. 68ff.

Lage ruhiger als in Zürich. Weil der Berner Gemeinderat die Aufrechterhaltung der Ruhe garantierte, verzichtete Wildbolz auf eine eigentliche Besetzung der Bundeshauptstadt¹⁶¹⁷.

Mit dem Aufruf an das Schweizervolk vom 7. November¹⁶¹⁸ versuchte der Bundesrat, die Lage zu beruhigen und die Bevölkerung auf den Truppeneinsatz vorzubereiten. Er betonte, wie schwer es ihm gefallen sei, die Armee zur Aufrechterhaltung der Ordnung im Innern aufzubieten und stellte staatsrechtliche sowie soziale Reformen in Aussicht¹⁶¹⁹.

Das Oltener Aktionskomitee reagierte äusserst ablehnend auf die Bereitstellung von Truppen¹⁶²⁰ und rief auf den 9. November einen Proteststreiktag für die grössten 19 Schweizer Städte aus¹⁶²¹. Während an jenem Tag etwa in Bern oder Basel Demonstrationen stattfinden konnten, verbot der Zürcher Regierungsrat Versammlungen. Ein erstes Scharmützel zwischen Demonstranten und Ordnungskräften war die Folge¹⁶²². Die Arbeiterunion Zürich, welche eigentlich dem Oltener Aktionskomitee angehörte, war daher nicht mehr bereit, den Streik – wie vom Komitee vorgesehen – am nächsten Tag abzubrechen. Stattdessen wurden zusätzliche Forderungen aufgestellt¹⁶²³.

Am 10. November fand trotz des Verbots auf dem Zürcher Fraumünsterplatz eine Kundgebung von ca. 7'000 Personen statt. Um die Versammlung aufzulösen zu können, schossen die rund 50 dafür eingesetzten Soldaten mit ihren Waffen in die Luft und den Boden. Abpraller verletzten vier Personen; ein Soldat wurde aus der Menge heraus mit einer Pistole erschossen¹⁶²⁴.

Als Reaktion darauf liess Oberst Sonderegger die Kompanien seiner Infanterie mit Handgranaten ausrüsten und befahl rudimentäre Verhaltensregeln für deren Verwendung¹⁶²⁵.

„Die Infanterie wird mit 40 Handgranaten pro Kompagnie ausgerüstet. Handgranaten sind ausschliesslich dann zu gebrauchen, wenn aus Fenstern und Kellerlöchern geschossen wird. Auf blosser Vermutung hin, dass aus einem Fenster geschossen wird, darf keine Handgranate verwendet werden. Wo aber einwandfrei feststeht, dass aus Häusern geschossen wird, ist das Handgranatenwerfen befohlene Pflicht.“¹⁶²⁶

Der Kommandant der Ordnungstruppen für Zürich liess ausserdem – gegen den Wider-

¹⁶¹⁷ GAUTSCHI, Landesstreik, S. 242f.

Während der General den Kommandanten für Zürich ziemlich detailliert befahl, erhielt Wildbolz keine besonderen Weisungen, wie er seinen Auftrag auszuführen hätte; der General begnügte sich mit einer „Abschrift“ von Sonderreges Instruktionen; vgl. GAUTSCHI, General Wille und der Landesstreik, S. 350.

¹⁶¹⁸ An das Schweizervolk (Aufruf des Bundesrates vom 7. November 1918), AS 34, S. 1133 – 1137.

¹⁶¹⁹ Bericht Streikunruhen, BBl. 1918 V, S. 63 – 73 (S. 65f.).

¹⁶²⁰ Die Arbeiterführer misstrauten den Beteuerungen des Bundesrates, dass die Truppen nicht gegen sie gerichtet seien; RUCHTI, Geschichte 1914 – 1918, S. 436.

¹⁶²¹ Zum (ausser in Zürich) friedlichen Verlauf des Proteststreiktags siehe FREY, grève générale, S. 115f.

¹⁶²² GAUTSCHI, Landesstreik, S. 248 – 257; FREY, grève générale S. 116 – 118.

¹⁶²³ GAUTSCHI, Landesstreik, S. 257f.

¹⁶²⁴ GAUTSCHI, Landesstreik, S. 263f.; Ders., General Wille und der Landesstreik, S. 352f.; RUCHTI, Geschichte 1914 – 1918, S. 438; KURZ, Dokumente, S. 308.

¹⁶²⁵ GAUTSCHI, Landesstreik, S. 257f. (m.H. auf das „rote Bulletin“); RUCHTI, Geschichte 1914 – 1918, S. 450 (ohne w.H. *Exposé vom 31. August 1918*).

¹⁶²⁶ Befehl Oberst-Divisionär Sondereggers vom 11. November 1918, abgedruckt bei KURZ, Dokumente, S. 308f.

stand des Regierungsrats – die Weisung publizieren, dass nach der Tötung des Soldaten auf dem Fraumünsterplatz künftig nach der Warnung nicht mehr in die Luft, sondern direkt auf Unruhestifter geschossen werde¹⁶²⁷.

In der heiklen Situation verlor das Oltener Aktionskomitee die Führung über die angeschlossenen Arbeiterorganisationen. Vor allem in der Zürcher Arbeiter-Union reifte der Entschluss, weitere Streikaktionen durchzuführen.

„Arbeiter Zürichs!

Der Belagerungszustand, der in Zürich herrscht, macht den Abbruch des Streiks auf den vom schweizerischen Aktionskomitee festgelegten Zeitpunkt für uns unmöglich. Wir führen den Kampf aus eigenen Kräften weiter (...).

Wir kämpfen um die Befreiung der Stadt von dem Truppenaufgebot.

Wiedereinführung der Versammlungsfreiheit.

Abwendung von Massregeln.

Freilassung der politischen Gefangenen.

Anerkennung der Sowjetgesandtschaften.

Jeder Arbeiter hat strikte den Beschlüssen nachzuleben. Es liegt in unserem Interesse, dass Zusammenstöße mit der bewaffneten Macht vermieden werden. Unsere stärkste Waffe ist der andauernde Streik.

Es lebe der Kampf! Arbeiter-Union Zürich.“¹⁶²⁸

Als sich weitere Organisationen zum Streik entschlossen¹⁶²⁹, stand das Oltener Aktionskomitee derart unter Druck, dass es keine andere Wahl mehr hatte, als per Montag, 11. November, 24.00 den Generalstreik auszurufen¹⁶³⁰.

Damit hatten die radikaleren Kräfte innerhalb der organisierten Arbeiterschaft dem Oltener Aktionskomitee einen Teil der Handlungsfreiheit entzogen; zwar ähnlich – aber längst nicht in dem Ausmass – wie es in Studien des Generalstabs befürchtet worden war.

4.6.6. Der eigentliche Landesstreik

In einem zweiten Aufruf an das Schweizervolk vom 11. November betonte der Bundesrat noch einmal die Notwendigkeit von sozialen Reformen, stellte aber klar, dass diese nur auf dem verfassungsmässig vorgesehenen Wege umgesetzt werden könnten¹⁶³¹. Seine eigenen Beamten mahnte der Bundesrat an die Unzulässigkeit einer allfälligen Arbeitsniederlegung¹⁶³².

¹⁶²⁷ ZELLER, Emil Sonderegger, S. 69f.

¹⁶²⁸ Flugblatt der Arbeiterunion Zürich, zitiert nach GAUTSCHI, Dokumente, S. 234f.

¹⁶²⁹ Dazu eingehend GAUTSCHI, Landesstreik, S. 265 – 272 sowie S. 275 – 283.

¹⁶³⁰ GAUTSCHI, Landesstreik, S. 283f. sowie S. 288. Die Streikforderungen des Aktionskomitees lauteten: *„Wir fordern die ungesäumte Umbildung der bestehenden Landesregierung unter Anpassung an den vorhandenen Volkswillen. Wir fordern, dass die neue Regierung sich auf folgendes Minimalprogramm verpflichtet: 1. Sofortige Neuwahl des Nationalrates auf der Grundlage des Proporz. 2. Aktives und passives Frauenwahlrecht. 3. Einführung der allgemeinen Arbeitspflicht. 4. Einführung der 48-Stundenwoche in allen öffentlichen und privaten Unternehmungen. 5. Reorganisation der Armee im Sinne eines Volksheeres. 6. Sicherung der Lebensmittelsversorgung im Einvernehmen mit den landwirtschaftlichen Produzenten. 7. Alters- und Invalidenversicherung. 8. Staatsmonopol für Import und Export. 9. Tilgung aller Staatsschulden durch die Besitzenden.“* Zitiert nach dem Bericht Streikunruhen, BBl. 1918 V, S. 63 – 73 (S. 70), ebenfalls abgedruckt bei GAUTSCHI, Landesstreik, S. 283f. und RUCHTI, Geschichte 1914 – 1918, S. 439f.

¹⁶³¹ An das Schweizervolk (Aufruf des Bundesrates vom 11. November 1918), AS 34, S. 1165f.; Bericht Streikunruhen, BBl. 1918 V, S. 63 – 73 (S. 68).

¹⁶³² An die Beamten, Angestellten und Arbeiter des Bundes (vom 11. November 1918), AS 34, S. 1164.

Der Gesamtbestand der im November zur Aufrechterhaltung der inneren Ordnung aufgebotenen Truppen betrug schlussendlich rund 95'000 Wehrmänner¹⁶³³. Allein in Zürich waren die Bestände auf 20'000 Mann erhöht worden, in Bern auf 12'000¹⁶³⁴. Zur Eindämmung des Streiks beauftragte der Bundesrat die Armee zur Beschlagnahmung von Drucksachen, welche zum Streik aufriefen sowie die Schliessung der Druckereien, welche diese herstellten¹⁶³⁵.

Der Landesstreik begann fast gleichzeitig mit dem allgemeinen Waffenstillstand auf dem europäischen Kriegsschauplatz¹⁶³⁶ (9. November 1918¹⁶³⁷) und dauerte bis zum 14. November. Der Streik verlief mehr oder weniger friedlich¹⁶³⁸; – jedenfalls blieben wilde Kämpfe und revolutionäre Aufstände aus¹⁶³⁹. Der Streikaufruf fand vor allem in der Maschinenindustrie Gehör; nach einer Schätzung des Gewerkschaftsbundes legten in der ganzen Schweiz etwa 250'000 Menschen die Arbeit nieder¹⁶⁴⁰.

Gestützt auf seine ausserordentlichen Vollmachten erliess der Bundesrat am 11. November eine Verordnung zum Schutz der inneren Sicherheit¹⁶⁴¹:

*„Gemäss dieser Verordnung werden die Beamten, Angestellten und Arbeiter der Militärverwaltung und der öffentlichen Verkehrsanstalten den Militärgesetzen unterstellt. Sämtliche Beamten, Angestellte und Arbeiter des Bundes, die sich am Streik beteiligen, werden unter Strafe gestellt, ebenso wird bestraft, wer zu diesem Vergehen aufreizt.“*¹⁶⁴²

Die Bundesversammlung trat am 12. November zu einer ausserordentlichen Session zusammen, in welcher sie Konzessionen oder Verhandlungen mit den Streikführern grundsätzlich ablehnte¹⁶⁴³. Die Stimmung in der Bevölkerung wandte sich mit andauern-

¹⁶³³ Gemäss FREY, Vor der Revolution?, S. 17 das grösste, je erlassene Truppenaufgebot.

¹⁶³⁴ GAUTSCHI, Landesstreik, S. 244f.

In einem Brief machte Oberst-Divisionär Sonderegger darauf aufmerksam, dass er einer weiteren Aufstockung seines Detachements sehr positiv gegenüber stehen würde; Mitteilung des Kommandos der Ordnungstruppen für Zürich an General Wille (vom 11. November 1918), abgedruckt bei GAUTSCHI, Dokumente, S. 264f.

¹⁶³⁵ GAUTSCHI, Landesstreik, S. 294.

So hat der Bundesrat etwa – gestützt auf die Verordnung vom 12. November 1918 – die „Berner Tagwacht“, das Sprachrohr der Arbeiterschaft, verbieten und die Druckerei besetzen lassen; vgl. den Befehl des Generalstabschefs zur Besetzung der „Tagwacht“, abgedruckt bei GAUTSCHI, Dokumente, S. 293.

¹⁶³⁶ HISTORISCHES LEXIKON DER SCHWEIZ (<http://hls-dhs-dss.ch/index.php>; Stichwort „Weltkrieg, Erster“; zuletzt besucht am 1. Mai 2009).

¹⁶³⁷ Zu den drei Phasen des (nicht im ganzen Land durchgehend als echter Streik durchgeführten) Landesstreik vgl. ZELLER, Ruhe und Ordnung, S. 68f.

¹⁶³⁸ Zum Verlauf aus Sicht des Kommandanten der Ordnungstruppen für Zürich siehe den Bericht über die Tätigkeit der Ordnungstruppen in Zürich im November 1918, erstattet von Oberst-Divisionär SONDEREGGER (vom 31. Dezember 1918), abgedruckt bei Gautschi, Dokumente, S. 392 – 408 (m.H. über den Einfluss der Grippe-Epidemie vom Winter 1918 auf die Truppe und das öffentliche Leben) sowie den Bericht über den Ordnungsdienst der Gruppe Bern im November/Dezember 1918, erstattet von Oberst-Korpskommandant WILDBOLZ (vom 10. Januar 1919), abgedruckt bei Gautschi, Dokumente, S. 408 – 430.

¹⁶³⁹ Vgl. etwa GAGLIARDI, Geschichte der Schweiz Bd. II, S. 1684.

¹⁶⁴⁰ GAUTSCHI, Landesstreik, S. 295f.; zu den unterschiedlichen Reaktionen der verschiedenen Arbeiterorganisationen auch RUCHTI, Geschichte 1914 – 1918, S. 441 – 443.

¹⁶⁴¹ Verordnung betreffend Massnahmen gegen Gefährdung und Störung der inneren Sicherheit der Eidgenossenschaft (vom 11. November 1918), AS 34, S. 1161f.

¹⁶⁴² Bericht Streikunruhen, BBl. 1918 V, S. 63 – 73 (S. 68).

¹⁶⁴³ GAUTSCHI, Landesstreik, S. 302 – 314; RUCHTI, Geschichte 1914 – 1918, S. 444f.; GAGLIARDI, Geschichte

dem Streik gegen die Streikenden und deren Führer; teilweise bildeten sich freiwillige Bürgerwehren als Gegenpole zu den Streikenden¹⁶⁴⁴. Entgegen den ursprünglichen Hoffnungen der Streikkomitees liefen keine auch Truppen zu den Streikposten über¹⁶⁴⁵.

Nach dem Auftauchen eines Flugblatts, mit welchem die falsche Behauptung verbreitet wurde, dass die Truppen in Biel meuterten, verlangte General Wille vom Bundesrat vergeblich die Festnahme von Nationalrat Grimm (führendes Mitglied des Oltener Aktionskomitees) und die Aufhebung dessen parlamentarischer Immunität wegen Zuwiderhandlung gegen die Verordnung vom 11. November 1918 (Aufreizung)¹⁶⁴⁶.

Schlussendlich beschloss das Oltener Aktionskomitee, den Streik auf den 15. November hin abzubereiten¹⁶⁴⁷. Am letzten Streiktag wurden in Grenchen drei Personen beim Versuch erschossen, zur Verhinderung einer Wiederaufnahme des Eisenbahnverkehrs Schienen aufzureissen¹⁶⁴⁸.

Auch nach der Niederlegung des Landesstreiks verblieben Ordnungstruppen in Regimentstärke bis im Sommer 1919 im Raum Zürich im Aktivdienst¹⁶⁴⁹; verstärkt durch die Heerespolizei sowie „Bewachungstruppen“¹⁶⁵⁰. Der Grossteil der Armee wurde bis Januar 1919 sukzessive aus dem Dienst entlassen; der General trat unter Verdankung seiner Dienste zurück¹⁶⁵¹. Formell wurde der Aktivdienst aber erst per 1. Oktober 1920 aufgehoben¹⁶⁵².

der Schweiz Bd. II, S. 1683.

¹⁶⁴⁴ Vgl. hinten, insbesondere Anm. 1673.

¹⁶⁴⁵ RUCHTI, Geschichte 1914 – 1918, S. 446.

¹⁶⁴⁶ Brief General Willes an den Bundesrat (vom 12. November 1918), abgedruckt bei GAUTSCHI, Dokumente, S. 276.

¹⁶⁴⁷ GAUTSCHI, Landesstreik, S. 320.

¹⁶⁴⁸ GAUTSCHI, Landesstreik, S. 328.

¹⁶⁴⁹ Aufschlussreich die Einleitung des Briefes des Kommandos der Ordnungstruppen für Zürich (Oberst-Divisionär Sonderegger) an den Kommandanten des Infanterie-Regiments 19 (vom 27. November 1918), abgedruckt bei GAUTSCHI, Dokumente, S. 382 – 385: „Da bei Ihrer Truppe Unklarheit zu herrschen scheint über den Zweck und die Bedeutung und die voraussichtliche Dauer ihres gegenwärtigen Dienstes, gebe ich Ihnen hiermit vollen Aufschluss darüber (...) in welchem Umfang und in welcher Form Sie ihn der Truppe vermitteln wollen. Ihr Regiment hat die Aufgabe, Zürich vor Störungen der öffentlichen Ordnung zu schützen. Es hat keinen Zweck, zu erörtern, ob solche Störungen in nächster Zeit wahrscheinlich seien oder nicht. Sicher ist, dass sie bei alle dem Zündstoff, den die letzten Ereignisse im In- und Ausland geschaffen haben, möglich sind.“ (S. 382).

¹⁶⁵⁰ XII. Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die von ihm auf Grund des Bundesbeschlusses vom 3. August 1914 getroffenen Massnahmen (vom 23. Mai 1919), BBl. 1919 III, S. 111 – 276 (S. 129), nachfolgend „XII. Neutralitätsbericht 1919“; XIII. Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die von ihm auf Grund des Bundesbeschlusses vom 3. August 1914 getroffenen Massnahmen (vom 15. November 1919), BBl. 1919 V, S. 437 – 632 (S. 458).

Zu den „Bewachungstruppen“ siehe sogleich, S. 241f.

¹⁶⁵¹ ZELLER, Ruhe und Ordnung, S. 80.

¹⁶⁵² Art. 1 des Bundesratsbeschlusses betreffend die Aufhebung des Aktivdienstzustandes der schweizerischen Armee (vom 14. September 1920), AS 36, S. 587 – 594 (S. 587).

4.6.7. Der Landesstreikprozess

Der Bundesanwalt leitete gegen die Führer des Landesstreiks die Untersuchungen für einen Hochverratsprozess ein. Viele vor und während des Landesstreiks aufgestellte Behauptungen stellten sich als unwahr oder nicht beweisbar heraus; ein Verschulden nach geltendem Bundesstrafrecht konnte keinem der Angeschuldigten nachgewiesen werden. Daher beschloss der Bundesrat an seiner Sitzung vom 27. Februar 1920 auf Antrag des Bundesanwalts, das Strafverfahren gegen die Führer des Landesstreiks einzustellen¹⁶⁵³.

Nach CONSTAT FREY liegt der einzige (historische) Wert der Untersuchung darin, dass sie die Haltlosigkeit vieler Vorwürfe, Unterstellungen und Behauptungen zu Tage gefördert habe¹⁶⁵⁴.

Wegen der Aufforderung zur Meuterei wurde gegen die Redaktoren der Aufrufe zum Landesstreik vor dem Divisionsgericht III am 19. März 1919 eine Verhandlung eröffnet¹⁶⁵⁵. Bereits nach dem zweiten Prozesstag folgte allerdings ein zweimonatiger Unterbruch, weil die Verteidiger die Zuständigkeit eines Militärgerichts bezweifelten¹⁶⁵⁶.

Die Problematik bestand darin, dass die Angeklagten nicht dem Militärstrafrecht unterstanden, sie andererseits für die Streikaufrufe nur insoweit verantwortlich gemacht werden konnte, als sich die Aufrufe an Wehrmänner gerichtet hatten. Das Gericht war den Anträgen der Verteidigung gefolgt und hatte seine Unzuständigkeit erklärt¹⁶⁵⁷. Dieser Entscheid des Divisionsgerichts III wurde aber nach einer Klärung der Rechtslage durch das EMD vom Militärkassationsgericht auf Grund einer ebenfalls erfolgten Beschwerde des Auditors der Armee aufgehoben und der Fall an das Gericht zur materiellen Beurteilung zurückgewiesen¹⁶⁵⁸. Die parlamentarische Immunität von neun beteiligten Nationalräten wurde in der Frühjahrssession (mit 50 gegen 83 Stimmen) aufgehoben¹⁶⁵⁹.

Der angeklagte Nationalrat Platten konnte am Prozess nicht persönlich teilnehmen, weil er zwischenzeitlich für politische Studien in die Sowjetunion gereist war; die Zürcher Regierung hatte ihm dafür einen Pass ausgestellt¹⁶⁶⁰.

Der Prozess vor dem Militärgericht endete für die 21 Angeklagten¹⁶⁶¹ mit nur vier

¹⁶⁵³ FREY, Grève générale, S. 167 – 170.

¹⁶⁵⁴ FREY, Grève générale, S. 169.

¹⁶⁵⁵ Das Stenogramm des Prozesses wurde in Buchform veröffentlicht von ROBERT GRIMM, Der Landesstreik-Prozess gegen die Mitglieder des Oltener Aktionskomitees vor dem Militärgericht 3 vom 12. März bis 9. April 1919, Bern 1919, *passim*.

Zu dem 21 Anklagen *a.a.O.* S. 5 – 8 sowie S. 23f. (Ergänzungsanklageschrift).

Die Streikteilnehmer wurden (im Gegensatz zu den Organisatoren) nicht verfolgt, sondern mit einem „Lohnabzug“ (privat) bestraft; RUCHTI, Geschichte 1914 – 1918, S. 455.

¹⁶⁵⁶ FREY, Grève générale, S. 173.

¹⁶⁵⁷ BURCKHARDT, Bundesrecht Bd. IV, S. 978f.

¹⁶⁵⁸ BURCKHARDT, Bundesrecht Bd. IV, S. 979; GAUTSCHI, Landesstreik, S. 352.

¹⁶⁵⁹ Botschaft des Bundesrates an den Nationalrat betreffend die Aufhebung der Immunität gegenüber denjenigen Ratsmitgliedern, die im Strafprozess des Oltener Aktionskomitees etc. unter Anklage gestellt sind (vom 24. März 1919), BBL 1919 I, S. 544 – 540; FREY, Grève générale, S. 174.

¹⁶⁶⁰ RUCHTI, Geschichte 1914 – 1918, S. 456f. sowie GRIMM, Landesstreik-Prozess, S. 3f.

¹⁶⁶¹ Vgl. die Liste bei FREY, Grève générale, S. 171.

Schuldsprüchen¹⁶⁶²:

„4. Der Meuterei, begangen durch Erlass und Verbreitung des Aufrufes vom 11. November 1918 «an das arbeitende Volk», soweit eingetreten, werden schuldig erklärt Grimm, Robert, und Schneider, Friedrich.

Der Meuterei, begangen durch Verbreitung dieses Aufrufes wird schuldig erklärt: Platten, Friedrich.
5. Der Widerhandlung gegen die Verordnung vom 11. November 1918 betreffend die Massnahmen gegen die Gefährdung und Störung der inneren Sicherheit der Eidgenossenschaft, begangen als Verfasser eines im «Volksrecht» Nr. 264 vom 12. Oktober (aus der Urteilsbegründung ergibt sich allerdings, dass es sich um den 12. November handelt; der Autor) erschienenen Artikels, wird schuldig erklärt: Nobs, Ernst.“¹⁶⁶³

Die ausgefallten Strafen lagen zwischen vier Wochen und sechs Monaten Gefängnis¹⁶⁶⁴; zudem hatten die vier Verurteilten zwischen 50.- und 340.40 Franken an die Prozesskosten beizutragen¹⁶⁶⁵.

Das Gericht bejahte die Anstiftung zur Meuterei (Art. 59 Mil StGB) durch das Herstellen und Verteilen von Flugblättern an Soldaten, in welchen dazu aufgerufen wurde, einerseits allfällige Schiessbefehle zu verweigern, andererseits Soldatenräte zu bilden¹⁶⁶⁶.

Eine Verletzung der Verordnung vom 11. November 1918 betreffend die Massnahmen gegen die Gefährdung und Störung der inneren Sicherheit der Eidgenossenschaft sah das Gericht im Aufruf in einer Zeitung, nach welchem vermeintlich streikende Angestellte der Bundesbahnen darin bestärkt wurden, nicht zur Arbeit zurückzukehren¹⁶⁶⁷.

Gegen weitere Teilnehmer am Landesstreik wurden insgesamt 223 Anklagen erhoben und 127 Personen wegen Meuterei, Aufruhr, Widerstand gegen die Staatsgewalt, Dienstverletzung, Hausfriedensbruch, usw. verurteilt¹⁶⁶⁸.

Teilweise kam dabei das Militärstrafrecht zur Anwendung, weil die Beamten und Angestellten der Militärverwaltungen sowie – während des Aktivdiensts – diejenigen der Verkehrsbetriebe dem Militärstrafgesetz unterstanden¹⁶⁶⁹.

¹⁶⁶² GAUTSCHI, Landesstreik, S. 352 und 355f. Zum Prozessverlauf und den Urteilen RUCHTI, Geschichte 1914 – 1918, S. 455 – 464 und 465f. oder FREY, grève générale S. 170 – 181.

¹⁶⁶³ Vom Grossrichter verlesenes Urteil gemäss GRIMM, Landesstreik-Prozess, S. 1201.

¹⁶⁶⁴ FREY, Grève générale, S. 183.

Fritz Platten scheiterte nach seiner Rückkehr in die Schweiz mit seinem Begehren nach einer Neubeurteilung des Prozesses. Er verbüsste seine Haft in Andelfingen, begab sich danach wieder nach Moskau und verstarb 1942 in einem sowjetischen Arbeitslager; vgl. *a.a.O.*

Der Verurteilte *Ernst Nobs* wurde 1943 als erster Sozialdemokrat in den Bundesrat gewählt (1949 Bundespräsident); zu seinem Leben siehe TOBIAS KÄSTLI, Ernst Nobs: Vom Bürgerschreck zum Bundesrat, Zürich 1995, *passim*.

¹⁶⁶⁵ Vom Grossrichter verlesenes Urteil, zitiert nach GRIMM, Landesstreik-Prozess, S. 1201.

¹⁶⁶⁶ Vom Grossrichter verlesenes Urteil, zitiert nach GRIMM, Landesstreik-Prozess, S. 1202 – 1205.

¹⁶⁶⁷ Vom Grossrichter verlesenes Urteil, zitiert nach GRIMM, Landesstreik-Prozess, S. 1218f.

¹⁶⁶⁸ GAUTSCHI, Landesstreik, S. 357.

¹⁶⁶⁹ KARL STUDER, Die Militärstrafgerichtsbarkeit im Bundesstaat, Diss. Bern 1980, S. 107f.

Schon während des Krieges war eine Volksinitiative zur Abschaffung der Militärjustiz eingereicht worden, welche in der Volksabstimmung vom 12. Oktober 1920 aber keine Mehrheit fand (393'151 zu 198'696 Stimmen und 19 zu 3 Ständesstimmen), Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über das Ergebnis der eidgenössischen Volksabstimmung vom 30. Januar 1921 betreffend das Initiativbegehren um Aufnahme eines Artikels 58^{bis} in die Bundesverfassung (vom 14. März 1921), BBl. 1921 I, S. 421.

Eine allgemeine Amnestie lehnte die Bundesversammlung ab¹⁶⁷⁰. Bereits kurz nach dem Ende des Landesstreiks fanden ausserdem Verurteilungen wegen gemeinen Delikten nach kantonalem Strafrecht statt.

Beispielhaft der Fall eines Arbeitersekretärs, welcher der Nötigung gegen einen Fabrikleiter, begangen am 9. und 12. November 1918, beschuldigt wurde. Mit Urteil vom 25. Februar 1919 erkannte die III. Kammer des Zürcher Obergerichts im Generalstreik zwar politische Ziele. Es war aber nicht bereit, eine in diesem Rahmen erfolgte Handlung eines Einzelnen als politisches Verbrechen zu beurteilen, solange sich das Delikt nicht gegen den Staat oder staatliche Institutionen richtete¹⁶⁷¹.

4.6.8. Die Bürgerwehren

Mit dem Landesstreik hatten sich lokale¹⁶⁷², teilweise kantonal verankerte Bürgerwehren gebildet¹⁶⁷³, welche sich später unter dem nationalen Dachverband SVV (Schweizerischer Vaterländischer Verband)¹⁶⁷⁴ miteinander verbanden¹⁶⁷⁵. Die Bürgerwehren hatten sich zum Ziel gesetzt, die „verfassungsmässige Ordnung“ auf privater Basis zu sichern¹⁶⁷⁶. An einem „Volkstag“ (gedacht als Gegenbewegung zum Landesstreik) demonstrierten sie am 24. November 1918 mit einem Aufgebot von ca. 12'000 Personen – trotz Versammlungsverbot wegen der grassierenden Grippeepidemie – im Amphitheater Vindonissa (Windisch/AG) ihr Mobilisierungspotential¹⁶⁷⁷.

Die Reaktionen in der Armeeführung fielen unterschiedlich aus. General Wille erkannte die Gefahr des Bürgerkrieges; weitere höhere Offiziere teilten die Bedenken¹⁶⁷⁸. Hingegen nahmen andere Truppenführer gegenüber den Bürgerwehren eine freundliche Haltung

¹⁶⁷⁰ GAUTSCHI, Landesstreik, S. 358.

¹⁶⁷¹ III. Kammer des Zürcher Obergerichts, Strafspruch vom 25. Februar 1919, in: Blätter für Zürcherische Rechtsprechung, XVIII. Band, Zürich 1919, Nr. 191 (S. 372f.)

¹⁶⁷² So gründeten etwa die Zürcher Zünfte am 12. November 1918 die Zürcher Stadtwehr, welche die „*Organisation des Widerstands bis aus äusserste gegen jeden Versuch bolschewikischer Gruppen, die öffentliche Ordnung zu stören und die Sicherheit des Vaterlandes in Gefahr zu bringen*“ bezweckte; zitiert nach ZELLER, Emil Sonderegger, S. 75.

¹⁶⁷³ GAUTSCHI, Landesstreik, S. 315f.; ANDREAS THÜRER, Der Schweizerische Vaterländische Verband und die in ihm zusammengeschlossenen Bürgerwehren 1919 – 1923, Lizentiatsarbeit phil. hist. Basel 1978, S. 3f. Vgl. auch etwa das Flugblatt des Exekutivkomitees der Zürcher Stadtwehr (vom 12. November 1918), abgedruckt bei GAUTSCHI, Dokumente, S. 278.

¹⁶⁷⁴ Zu den Tätigkeiten des SVV siehe HELLER, Eugen Bircher, S. 103 – 108; zur Gründung THÜRER, SVV, S. 13; allgemein ZELLER, Ruhe und Ordnung, S. 124f.

¹⁶⁷⁵ Eine dieser Bürgerwehren ist die „Aargauische Vaterländische Vereinigung“, welche am 11. November 1918 gegründet wurde und noch heute existiert (http://www.vaterlaendische.ch/page_gesc.html; zuletzt besucht am 1. Mai 2009).

¹⁶⁷⁶ Zu den Trägern dieser Organisationen und ihren teilweise engen Verknüpfungen zu staatlichen Behörden(mitgliedern) siehe HELLER, Eugen Bircher, S. 107f.

¹⁶⁷⁷ HELLER, Eugen Bircher, S. 61 – 64; eingehend THÜRER, SVV, S. 5 – 13.

Eine zentrale Rolle für die landesweite Verknüpfung der Bürgerwehren und deren Auftreten nach aussen spielte der Arzt Eugen Bircher. Daher wird bei der Behandlung der Bürgerwehren auch auf das Werk von Daniel Heller abgestellt. Heller weist darauf hin, dass es sich bei den Bürgerwehren in jener Zeit um ein europäisches Phänomen gehandelt hat, welches bislang von der Geschichtswissenschaft noch nicht genügend untersucht worden ist. Eine solche Aufarbeitung – und auch die Rolle der Bürgerwehren in den verschiedenen Kantonen – kann an dieser Stelle nicht erfolgen. Einerseits bedürfte es dazu umfassender geschichtswissenschaftlicher Studien, andererseits würde der Rahmen dieser Arbeit bei Weitem gesprengt.

¹⁶⁷⁸ THÜRER, SVV, S. 43, erwähnt die Oberst-Divisionäre Biberstein, Brügger und Pfyffer.

ein¹⁶⁷⁹.

In den um die Jahreswende 1918/1919 eingesetzten militärischen Verbänden wurden Überlegungen über konkrete Einsatzmöglichkeiten der Bürgerwehren aufgestellt. So ging etwa Emil Sonderegger davon aus, dass er im Falle eines erneuten Generalstreiks auch die Bürgerwehren kommandieren würde: Vorsorglich erliess er Direktiven an seine unterstellten Kommandanten über deren Einsatz¹⁶⁸⁰.

In einem Gutachten stellte der Oberauditor der Armee die Verfassungs- und Gesetzeswidrigkeit der Bürgerwehren fest¹⁶⁸¹; auch ein weiteres Gutachten des EJPD äusserte sich kritisch¹⁶⁸². Die Juristen Walther Burckhardt und Max Huber vertraten in einem Gespräch mit einem Vertreter der Armee den Standpunkt, dass – trotz Vollmachtenbeschluss – die Gründung von Bürgerwehren jedenfalls nicht Sache des Bundes sei¹⁶⁸³. Der Bundesrat hielt sich folglich mit dem Erlass von Rechtsgrundlagen zurück und überliess dieses Feld den Kantonen¹⁶⁸⁴.

Dass eine solche Lösung nicht befriedigen konnte, stellte der Vorsteher des EJPD selber fest, als er – zurückhaltend – meinte, dass die rechtliche Stellung der Bürgerwehren „*noch vielfach unabgeklärt*“ sei¹⁶⁸⁵.

Zum grossen Missfallen der Bürgerwehren lehnte der Bundesrat auch eine finanzielle Unterstützung ab¹⁶⁸⁶. Die Bürgerwehren rangen damals um Anerkennung durch die kantonalen Behörden als offizielle Elemente des Ordnungsdienstes¹⁶⁸⁷. Die Kantone Zürich, Bern, Solothurn und Luzern hatten ihre Bürgerwehren offenbar sehr rasch anerkannt¹⁶⁸⁸. Teilweise galten sie als „*amtliche Hilfskräfte zur ausserordentlichen Unterstützung der Polizei*“, teilweise als rein private Organisationen, teilweise kam ihnen eine mittlere Stellung zu¹⁶⁸⁹.

Im Kanton Aargau beispielsweise¹⁶⁹⁰ hatte der Regierungsrat zur Bürgerwehr bereits vor deren Antrag auf Anerkennung einen entsprechenden Beschluss gefasst. Gesetzliche Grundlage dazu bildete § 31 des Gesetzes über die Bezirksamter, wonach die Bezirksamtmänner dazu berechtigt waren, zur Handhabung der Polizeigewalt auch „*andere*

¹⁶⁷⁹ HELLER, Eugen Bircher, S. 66; THÜRER, SVV, S. 39f. (Oberst-Korpskommandant Wildbolz), S. 40f. (Oberst-Divisionär Sonderegger), S. 41ff. (Generalstabchef Sprecher).

¹⁶⁸⁰ Vgl. dazu die Weisung Sondereggers vom 22. November 1918, abgedruckt bei ZELLER, Emil Sonderegger, S. 117.

¹⁶⁸¹ GAUTSCHI, Landesstreik, S. 365f.

¹⁶⁸² ZELLER, Ruhe und Ordnung, S. 129 (m.w.H.).

¹⁶⁸³ ZELLER, Ruhe und Ordnung, S. 127 (m.w.H.).

¹⁶⁸⁴ GAUTSCHI, Landesstreik, S. 366.

¹⁶⁸⁵ Zitiert nach THÜRER, SVV, S. 44 (m.H. auf einen Brief Bundesrat Häberlins vom 22. Januar 1922 an das Post- und Eisenbahndepartement).

¹⁶⁸⁶ GAUTSCHI, Landesstreik, S. 366 (m.H. auf das Protokoll der Bundesratssitzung vom 20. November 1918).

¹⁶⁸⁷ HELLER, Eugen Bircher, S. 72.

THÜRER, SVV, erwähnt auf S. 50, dass die Schaffung von Bürgerwehren von der waadtländischen Kantonsverfassung vorgesehen gewesen sein *könnte*, ohne einen Artikel zu nennen. Eine Durchsicht der *Constitution du 1er mars 1885* ergibt aber, dass zumindest eine ausdrückliche Bestimmung dazu fehlt.

¹⁶⁸⁸ So ein Schreiben Eugen Birschers an den Aargauer Regierungsrat, erwähnt bei HELLER, Eugen Bircher, S. 67.

¹⁶⁸⁹ Vgl. die Aufstellung bei THÜRER, SVV, S. 49.

¹⁶⁹⁰ Siehe aber auch die Beispiele aus anderen Kantonen bei THÜRER, SVV, S. 51 – 60.

*Bürger durch die Gemeinderäte (...) aufzurufen.*¹⁶⁹¹ Zur öffentlichen Bekanntgabe der Anerkennung kam es zwar nicht, doch wurde der Bürgerwehr gestattet, sich aus dem kantonalen Zeughaus zu bewaffnen¹⁶⁹². Mit der Anerkennung der Bürgerwehren als Hilfsorgane der zivilen (vor Ausschreitungen), bzw. der militärischen Gewalt (im Falle von militärischem Ordnungsdienst) wurden diese der Weisungsgewalt der entsprechenden Behörden unterstellt; für den Waffengebrauch sollten die Vorschriften für das Militär zur Anwendung kommen; vorgesehen waren Sold (analog zum Militärdienst) und Schutz durch die Militärversicherung¹⁶⁹³.

Der Regierungsrat des Kantons Zürich billigte die Bildung einer „erweiterten Gemeindepolizei“ in einem Kreisschreiben vom 7. Januar 1919. Die Gemeinden wurden durch eine Weisung des kantonalen Polizeidirektors sogar ermächtigt, die Bürgerwehren zu bewaffnen; eine Weisung zum Schusswaffengebrauch war angefügt. Eine Sonderstellung nahm die Zürcher Stadtwehr ein, welche als privatrechtlicher Verein direkt der regierungsrätlichen Kontrolle unterstellt wurde¹⁶⁹⁴.

Trotz einer ursprünglich anders lautenden Verfügung des EMD bewilligte Bundesrat Decoppet ausnahmsweise die Ausgabe von Waffen und Munition an die Bürgerwehren, sofern diese über eine kantonale Anerkennung verfügten¹⁶⁹⁵. An den lokalen Streiks vom Sommer 1919 in Basel und Zürich kamen Bürgerwehren zum Einsatz¹⁶⁹⁶.

In Zürich weigerten sich ihre aktiven Angehörigen, dem Aufgebot zum Militärdienst zu folgen; nach Art. 13 MO seien sie nämlich – als „organisierte Polizeitruppe“ – von der Militärdienstpflicht entbunden¹⁶⁹⁷. Das EMD ermächtigte in einem gewissen Entgegenkommen die Korps- und Divisionskommandanten, auf Gesuch hin Angehörige der Bürgerwehren von der Dienstpflicht zu entbinden, so weit sie für die Armee entbehrlich waren¹⁶⁹⁸. Eine Unzulässigkeit der Zugehörigkeit zu einer Bürgerwehr auf Grund der Militärdienstpflicht verneinte der Vorsteher EMD aber ausdrücklich¹⁶⁹⁹.

¹⁶⁹¹ Gesetzes-Sammlung für den eidgenössischen Kanton Aargau, Brugg 1882, Bd. I-IV, S. 576. Das Gesetz ist inzwischen mehreren Revisionen unterzogen worden – die entsprechende Passage fehlt heute (SAR 153.100).

¹⁶⁹² HELLER, Eugen Bircher, S. 68. Zur Entwicklung und Bedeutung der Aargauer Bürgerwehren vom Ende des Ersten bis zu Beginn des Zweiten Weltkrieges siehe WILLI GAUTSCHI, Geschichte des Kantons Aargau 1885 – 1953, Band III, Baden 1978, S. 234 – 247.

¹⁶⁹³ Auszug aus dem Protokoll des aargauischen Regierungsrats vom 24. Februar 1919, zitiert nach HELLER, Eugen Bircher, S. 67.

¹⁶⁹⁴ Zum ganzen Abschnitt ZELLER, Emil Sonderegger, S. 118 (m.w.H.).

¹⁶⁹⁵ THÜRER, SVV, S. 46f. (m.H.) sowie S. 48 (m.H. auf die Antwort Bundesrat Scheurers vom 5. Juni 1924 zur Interpellation Schmid vom 1. Februar 1923, AB NR, S. 326f. und 330) sowie HELLER, Eugen Bircher, S. 66f. (die Aargauer Bürgerwehren erstanden in Deutschland zusätzlich Maschinengewehre mit Zubehör und bemühten sich um den Kauf von Minenwerfern). Immerhin blieb den Bürgerwehren die Abgabe von Waffen und Munition an ihre einzelnen Angehörigen zur Aufbewahrung untersagt; THÜRER, SVV, S. 47f. (m.w.H.).

¹⁶⁹⁶ ZELLER, Emil Sonderegger, S. 120.

¹⁶⁹⁷ THÜRER, SVV, S. 45.

¹⁶⁹⁸ HELLER, Eugen Bircher, S. 66 (m.H. in Fn. 6, dass die Bürgerwehren in den Weisungen der 4. Division als fester Teil des militärischen Ordnungsdienstes berücksichtigt wurden); THÜRER, SVV, S. 45 (m.H. auf die Weisung des Vorsteher des EMD an die Armeekorps- und Divisionskommandanten vom 17. Oktober 1919).

¹⁶⁹⁹ THÜRER, SVV, S. 45; der Autor erwähnt als Grundlage für die Aussage von Bundesrat Decoppet ein Gutachten des Generalstabs (vom 23. Juli 1919 zu Händen des EMD), wonach die Bürgerwehren dank ihrer schnellen Verfügbarkeit gute Dienste leisten könnten.

4.7. Keine schnelle Rückkehr zur Normalität

Im April 1919 hob das Parlament die Art. 3 (unbeschränkte Vollmacht zur Behauptung der Sicherheit und der wirtschaftlichen Grundlagen) und 4 (unbegrenzter Kredit) des Bundesbeschlusses vom 3. August 1914 grösstenteils wieder auf¹⁷⁰⁰.

Jedoch blieb der Bundesrat

*„(...) ermächtigt, ausnahmsweise Massnahmen zu treffen, die zur Sicherheit des Landes oder zur Wahrung der wirtschaftlichen Interessen des Landes unumgänglich notwendig sind.“*¹⁷⁰¹

Immerhin behielt sich die Bundesversammlung das Recht zurück, die auf Grund der neuen Vollmacht erlassenen Verordnungen nach einem eingehenden Bericht zu genehmigen¹⁷⁰².

Bezüglich der noch in Kraft stehenden älteren Notverordnungen beschloss das Parlament mit dringlichem Bundesbeschluss:

„Der Bundesrat wird die auf Grund von Art. 3 und 4 des Bundesratsbeschlusses vom 3. August 1914 erlassenen Notverordnungen aufheben, sobald die Dringlichkeit nicht mehr vorhanden ist und die Umstände es erlauben.“

Er wird der Bundesversammlung die Erlasse bezeichnen, die über den 1. Mai 1919 hinaus rechtswirksam bleiben.“

Ein auf den neuesten Stand fortgeführtes Verzeichnis der in Kraft stehenden Verordnungen ist jeweilen den Neutralitätsberichten (...) beizugeben.“

*Die Bundesversammlung wird diejenigen Verordnungen bezeichnen, deren Aufhebung durch den Bundesrat sie verlangt.“*¹⁷⁰³

4.7.1. Weitere Entwicklung

Nach dem unerwartet schnellen Ende des Landesstreiks misstrauten die Behörden vorerst einer dauerhaften Beruhigung der Lage.

Tatsächlich kam es im Sommer 1919 in Basel (Juli) und Zürich (August) zu kurzen lokalen Generalstreiks; der Bundesrat schickte in beiden Fällen auf Gesuch der Kantonsregierungen Truppen zur Gewährleistung der Sicherheit¹⁷⁰⁴.

Zwar wurde die politische Pressekontrolle zu Beginn des Jahres 1919 vollständig aufgehoben¹⁷⁰⁵, doch erliess der Bundesrat zur gleichen Zeit neue Verordnungen zur Bekämpfung von Umsturzversuchen. Rechtliche Grundlage dafür bildete der Vollmachtenbeschluss aus dem Jahr 1914, respektive der Bundesbeschluss zur Beschränkung der aus-

¹⁷⁰⁰ Art. I Abs. 1 des Bundesbeschlusses betreffend Beschränkung der ausserordentlichen Vollmachten des Bundesrates (vom 3. April 1919), AS 35, S. 255f., nachfolgend „BB betreffend Beschränkung der ausserordentlichen Vollmachten“.

Das Bundesgericht anerkannte auch die Geltung des neuen Vollmachtenbeschlusses ohne Umschweife in BGE 46 I 305 (E.1 S. 308f.), einem Fall zur Bekämpfung der Wohnungsnot.

¹⁷⁰¹ Art. I Abs. 2 des BB betreffend Beschränkung der ausserordentlichen Vollmachten.

¹⁷⁰² Art. I Abs. 3 des BB betreffend Beschränkung der ausserordentlichen Vollmachten.

¹⁷⁰³ Art. II Abs. 2 des BB betreffend Beschränkung der ausserordentlichen Vollmachten.

¹⁷⁰⁴ ENGELI, Innere Sicherheit, S. 57f. Zum anschliessenden Streit über die Kostentragung zwischen Bundesrat und Kantonsregierungen siehe BURCKHARDT, Kommentar BV, S. 125f.

¹⁷⁰⁵ Bundesratsbeschluss betreffend Aufhebung der politischen Pressekontrolle (vom 1. Februar 1919), AS 35, S. 93.

serordentlichen Vollmachten des Bundesrates von 1919.

4.7.1.1. Gefährdung durch Sprengstoffe und Schutz der Armee

So beschloss der Bundesrat, den Handel mit Armeemunition grundsätzlich zu verbieten und das Anlegen von Munitionsvorräten „zu verbrecherischen Zwecken“ unter Strafe zu stellen¹⁷⁰⁶. Per Verordnung schränkte die Landesregierung auch Besitz und Aufbewahrung von Sprengstoffen ein¹⁷⁰⁷. Zum Schutz der Armee verbot sie Soldatenräte¹⁷⁰⁸, wenn diese zur Untergrabung der militärischen Disziplin beitrugen; ebenso wurde die Verbreitung falscher Nachrichten oder gefälschter Weisungen unter Strafe gestellt¹⁷⁰⁹.

4.7.1.2. Ausländerkontrolle

Gestützt auf den Bundesbeschluss vom 3. April 1919 nahm der Bundesrat Verschärfungen und eine gewisse Zentralisierung im Ausländerwesen vor¹⁷¹⁰. Die Einreise war für Fremde ohne Pass oder – in Ausnahmefällen – ein gleichwertiges, mit Fotografie versehenes Dokument nicht mehr erlaubt (Art. 1 Abs. 1)¹⁷¹¹. In jedem Fall musste ein Pass den Zweck der Einreise vermerken (Art. 5). Ausserdem hatte sich jeder neu in die Schweiz eingereiste Ausländer innert eines Tages bei der Polizeibehörde seines ersten Aufenthaltsortes zu melden (Art. 14 Abs. 1). Spezielle Bestimmungen galten für Durchreisen (Art. 6) und Niederlassungsbewilligungen (Art. 19).

Dem EJPD oblag die Oberaufsicht über Handhabung der Fremdenpolizei und Kontrolle der Ausländer (Art. 29); dem Departement wurde ausserdem die Kompetenz zum Erlass von allgemeinen Weisungen und Instruktionen zur Umsetzung der Verordnung delegiert (Art. 29).

Die Verordnung enthielt schliesslich Strafbestimmungen sowie Normen zur Handhabung der administrativen Landesverweisung (Art. 20 – 28).

4.7.1.3. Ordnungsdienstvorschriften

Eine „Zweite Verordnung betreffend Massnahmen gegen die Gefährdung und Störung der inneren Sicherheit der Eidgenossenschaft“ wurde zwar vom Bundesrat am 7. Januar 1919 grundsätzlich beschlossen, jedoch nie in Kraft gesetzt¹⁷¹². Verschärfungen bestehender Verordnungen und Befehle über den Ordnungsdienst wurden ebenfalls erarbeitet; diese hätten (auf der tiefst-möglichen Erlassstufe) immerhin *präzisere* Grundlagen für den Einsatz der

¹⁷⁰⁶ Bundesratsbeschluss betreffend Verbot des Handels mit Ordonnanzmunition und betreffend Verbot der Anlage von Munitionsvorräten (vom 24. Januar 1919), AS 35, S. 69f. (insb. Art. 1 und 3).

¹⁷⁰⁷ Verordnung betreffend den Besitz, die Aufbewahrung und den Verkehr mit Sprengmaterial (vom 20. Mai 1919), AS 35, S. 322f.; Bundesratsbeschluss betreffend Präzisierung von Art. 6 der Verordnung betreffend Sprengstoffe und Zündmittel (vom 25. Juli 1919), AS 35, S. 630.

¹⁷⁰⁸ Zu den Schweizer Soldatenräten im Ersten Weltkrieg siehe insbesondere ZELLER, Ruhe und Ordnung, S. 133 – 140.

¹⁷⁰⁹ Verordnung betreffend die Gefährdung der militärischen Ordnung (vom 4. März 1919), AS 35, S. 170f.

¹⁷¹⁰ Verordnung über die Kontrolle der Ausländer (vom 17. November 1919), AS 35, S. 939 – 948.

¹⁷¹¹ Für die Erteilung von Visa waren die Schweizer Gesandtschaften und Konsulate zuständig, allerdings mit einer Ausnahme: Für Angehörige der Sowjetunion war die Zustimmung der eidgenössischen Zentralstelle für Fremdenpolizei einzuholen (Art. 2 Abs. 2).

¹⁷¹² ZELLER, Ruhe und Ordnung, S. 88 (mit Fn. 8).

Armee im Innern enthalten¹⁷¹³. In Kraft trat lediglich der sog. „*Platzkommando-Befehl*“ des Generalstabschefs der Armee¹⁷¹⁴.

Hingegen erliess der neue Vorsteher EMD, Bundesrat Karl Scheurer, Ende April eine geheime, undatierte „*allgemeine Weisung für die Ordnungstruppen*“, für die Einheitskommandanten des Heeres¹⁷¹⁵. Die Weisung bestand aus einem ersten Teil (weiss), welcher den Ordnungsdienst der Armee behandelte. Neben Verhaltensvorschriften, eigentlichen taktischen Elementen sowie der ansatzweisen Behandlung von Verhältnismässigkeitsfragen (Warnrufe, Verhandlungen mit Demonstrierenden, Einsatz von Maschinengewehren, Verbot des Einsatzes von Handgranaten) sahen die Weisungen generell ein hartes Durchgreifen vor¹⁷¹⁶. Der zweite Teil (rot) setzte sich mit bewaffnetem Widerstand gegen die Truppe in der Form von Strassen- und Häuserkampf während eines Aufruhrs auseinander. Neben (wiederum) taktischen Regeln enthielt dieser Teil eine Anleitung zur Führung eines bewaffneten Kampfes in Städten¹⁷¹⁷:

„Gegen Steine werfende Auführer wird Infanterie ohne weiteres schiessen, Kavallerie in scharfer Gangart attackieren.

Gegen schiessende Anführer sollen Infanterie und Kavallerie (...) von Maschinengewehren und Geschützen Gebrauch machen (...).

Hetzer und Anführer der Aufständischen (...) sollen durch gute Schützen von den oberen Stockwerken nabeliegender Häuser aus einzeln abgeschossen werden. (...)

Gegen Revolutionäre, die aus Häusern (...) feuern, sind Maschinengewehre und Handgranaten zu verwenden, Handgranaten jedoch nur dann, wenn gewandte, treffsichere Grenadiere zur Verfügung stehen. Niemals aber dürfen Handgranaten in ein Fenster geworfen werden, wenn nicht absolut feststeht, dass daraus gefeuert worden ist.

Gegen stark besetzte Häuser von fester Bauart muss Artillerie eingesetzt werden (...).

Die dauernde Niederhaltung des Widerstandes in unruhigen Strassen erreicht man am besten durch hin- und herausfahrende Automobile mit Maschinengewehren.“

Das Geheimnis um den „Scheurer-Erlass“ blieb nicht lange gewahrt und führte nach einer Interpellation von Robert Grimm im Nationalrat zu einer parlamentarischen Debatte¹⁷¹⁸.

Die Weisungen des EMD-Vorstehers versuchten, jene Lücke zu schliessen, welche im Fehlen einer eigentlichen Einsatzdoktrin für den Ordnungsdienst bestand. Die Weisung selber war zwar alles andere als vollständig und konnte in ihrer Form auch kaum zur direkten Anwendung gelangen; sie bildete aber einen Leitfaden für die militärischen Kommandanten. Für den Erlass bestand jedoch keine genügende Rechtsgrundlage. Ohne Datum, ohne Veröffentlichung und ohne demokratische Legitimation lag der Wert der Weisungen wohl primär in ihrer politischen Aussage, im Falle von Aufruhr sofort und mit allen Mitteln Ruhe und Ordnung wiederherzustellen. Zwar finden sich in

¹⁷¹³ Vgl. die Darstellung bei ZELLER, Ruhe und Ordnung, S. 89 – 94.

¹⁷¹⁴ Vgl. die Darstellung bei ZELLER, Ruhe und Ordnung, S. 89 – 94 und 147.

¹⁷¹⁵ ZELLER, Ruhe und Ordnung, S. 95.

¹⁷¹⁶ Der erste Teil (weiss) der Weisung ist abgedruckt als Anhang IV bei ZELLER, Ruhe und Ordnung, S. 233 – 236.

¹⁷¹⁷ Der zweite Teil (rot) der Weisung ist abgedruckt als Anhang IV bei ZELLER, Ruhe und Ordnung, S. 236f.

¹⁷¹⁸ Dazu sowie zu den Hintergründen des Erlasses siehe ZELLER, Ruhe und Ordnung, S. 94 – 101.

den Weisungen Hinweise auf die Verhältnismässigkeit des Handelns, doch dürfte dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit als solchem mit dem Erlass nicht genügt worden sein.

4.7.2. Der Einsatz von „Bewachungstruppen“

4.7.2.1. Umschreibung und Zweck

Die „Bewachungstruppen“ – ein Freiwilligenkorps – war auf Antrag des Armeekommandos für die „Übergangsperiode zwischen Krieg und Frieden“ aufgestellt worden.

*„Damit wollte man vermeiden, nach Abschluss des Waffenstillstandes für den Grenzdienst auf unabschbare Zeit hinaus noch Truppen aufbieten zu müssen; man hoffte mit dem Freiwilligensystem dazu zu gelangen, dass ganz von selbst diejenigen Wehrpflichtigen sich stellten, die im Zivilleben abkömmlich wären; dadurch mussten die wirtschaftlichen Lasten der Grenzbesetzung bedeutend erleichtert werden. Von vorneherein herrschte Übereinstimmung darüber, dass diese Freiwilligentruppe nicht zu einer ständigen Einrichtung werden dürfe, sondern nur als Aushilfe für die Übergangszeit gedacht sei.“*¹⁷¹⁹
*„Das Kommando stellt nur gutempfohlene Leute ein; was sich nachträglich doch als unzuverlässig erweist, wird rücksichtslos ausgemerzt. Die Truppe darf weder zum Zufluchtsort unerfreulicher Elemente, noch zur blossen Versorgungsanstalt für Arbeitslose werden.“*¹⁷²⁰

4.7.2.2. Bestände der Freiwilligenverbände

Von anfänglich 200 Mann stiegen die Bestände der Bewachungstruppen bis im April 1919 auf 4'769 Personen; dazu kamen 1'119 Angehörige¹⁷²¹ der Heerespolizei, welche ebenfalls zu den Freiwilligen gerechnet wurden¹⁷²². Noch im März 1920 standen über 3'000 Mann an Bewachungstruppen und Heerespolizei zum Schutz der Landesgrenze im Einsatz¹⁷²³.

Auf Grund von Beschwerden der örtlichen Bevölkerung sah sich der Bundesrat zur Durchführung einer Untersuchung veranlasst. Darin stellte er aber die „völlige Haltlosigkeit“ aller Vorwürfe gegen die Bewachungstruppen fest¹⁷²⁴.

Mit Beschluss vom 14. September 1920 hob der Bundesrat den Aktivdienst der Schweizer Armee per 1. Oktober 1920 auf und stellte damit für die Armee den ordentlichen Zustand in Friedenszeiten „zur Hauptsache“ wieder her¹⁷²⁵.

¹⁷¹⁹ XII. Neutralitätsbericht (1919), BBl. 1919 III, S. 111 – 276 (S. 130f.).

¹⁷²⁰ XII. Neutralitätsbericht (1919), BBl. 1919 III, S. 111 – 276 (S. 132).

¹⁷²¹ Der BRB Verstärkung HePo 1918, spricht zwar von einer Aufstockung auf 1'000 „Freiwillige“; damit sind aber nur Soldaten gemeint. Zusammen mit den Kadern ergibt dies einen höheren Bestand. Vgl. Art. 1 – 3 der Verordnung betreffend Organisation der Heerespolizei (vom 15. November 1918), AS 34, S. 1177 – 1183 (S. 1177f.).

¹⁷²² XII. Neutralitätsbericht (1919), BBl. 1919 III, S. 111 – 276 (S. 132).

¹⁷²³ XIV. Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die von ihm auf Grund des Bundesbeschlusses vom 3. August 1914 getroffenen Massnahmen (vom 25. Mai 1920), BBl. 1920 III, S. 257 – 342 (S. 285).

¹⁷²⁴ XIV. Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die von ihm auf Grund des Bundesbeschlusses vom 3. August 1914 getroffenen Massnahmen (vom 25. Mai 1920), BBl. 1920 III, S. 257 – 342 (S. 285f.).

¹⁷²⁵ XV. Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die von ihm auf Grund des Bundesbeschlusses vom 3. August 1914 getroffenen Massnahmen (vom 9. November 1920), BBl. 1920 III, S. 579 – 656 (S. 597). In den folgenden Berichten des Bundesrates an die Bundesversammlung über die von ihm auf Grund des Bundesbeschlusses vom 3. August 1914 getroffenen Massnahmen (XVI – XX) erwähnt der Bundesrat das Militärdepartement nicht mehr.

4.7.2.3. **Beurteilung: Unzulässigkeit von Freiwilligenverbänden**

Die Absicht von Armeeleitung und Bundesrat, sowohl die Angehörigen der Armee als auch die Wirtschaft nach den Strapazen des Krieges von weiteren Dienstleistungen zu entlasten, vermag *politisch* zu überzeugen. Nach vier entbehreungsreichen Jahren versinnbildlichte die Aufstellung von Freiwilligenverbänden auch die Grenzen der Belastbarkeit der Armee (Durchhaltefähigkeit).

Eine *rechtliche* Beurteilung muss aber differenziert erfolgen: Die Verfassungen von 1848 und 1874 sahen wohl eine Milizarmee, jedoch keine Freiwilligenverbände vor. Das Macht- und Interventionsmittel des Bundes bildete die reguläre Armee. Da auch die Freiwilligenverbände zur Zeit des Aktivdienstes vereidigt werden mussten, bildeten die Kompanien damit eine stehende OD-Truppe zuhanden des Bundesrates. Daher hätte erörtert werden müssen, welche Maximalbestände an Freiwilligenverbänden der Bundesrat über welchen Zeitraum zum Grenzschutz hätte aufbieten können. Die ausserordentlichen Vollmachten machten eine solche Diskussion allerdings obsolet.

5. Zusammenfassung

Als sich der Ausbruch des Krieges zwischen Mittelmächten und Entente abzeichnete, traf die Bundesversammlung die üblichen Massnahmen bei ernsthaften äusseren Bedrohungen: Sie übertrug dem Bundesrat gestützt auf Notrecht ausserordentliche Vollmachten, um die Krise zu überstehen und setzte damit Teile der Bundesverfassung bewusst ausser Kraft. Angesichts der Spaltung des Landes entlang der Sprachgrenzen erhielt der Auftrag des erst auf intensives persönliches Betreiben des Bundespräsidenten gewählten Generals sowohl zur Abwehr einer militärischen Aggression von aussen als auch zur Aufrechterhaltung der inneren Ordnung eine besondere Brisanz. Dabei blieb vorläufig unklar, wie weit der Bundesrat damit seine nun eigentlich umfassenden Kompetenzen – insbesondere zur Aufrechterhaltung der inneren Sicherheit – an den General delegierte.

Als ein schnelles Ende des Krieges in weite Ferne rückte, sich gleichzeitig die wirtschaftliche und soziale Lage in der Schweiz stark verschlechterte, nutzte der Bundesrat seine ausserordentlichen Kompetenzen, um mit zahlreichen Notverordnungen auf allen möglichen Rechtsgebieten gesetzgeberisch tätig zu werden. Massnahmen zur Aufrechterhaltung der inneren Sicherheit spielten dabei – quantitativ – bloss Ausnahmen. Der Aktivdienst der Armee veränderte das Schweizer Sicherheitsgefüge auch im Inneren massgeblich: Ein autonomer Rückgriff auf ihre eigenen Truppen blieb den Kantonen für die Dauer des Grenzschutzes verwehrt; gleichzeitig stand mit dem General ein ständiger Oberbefehlshaber im Dienst, dessen verfassungsrechtliches Verhältnis zum Bundesrat umstritten war, dessen Auftrag sich aber auch massgeblich auf die Aufrechterhaltung der inneren Sicherheit erstreckte. Vor allem in der föderalistisch gesinnten Westschweiz stiessen der notrechtliche Dauerzustand und die Allmacht des Bundesrates auf vermehrte Opposition. Diese kam nicht nur in Vorstössen der Kantonsregierungen und in der Bundesversammlung zum Ausdruck, sondern entsprach auch der Stimmung in der Bevölkerung.

Gleichzeitig liessen sich äussere und innere Sicherheit kaum mehr voneinander trennen; symbolisch dafür stehen unter anderem die notrechtlichen Einschränkungen der Pressefreiheit und die verschärften Beschimpfungsverbote. Als mit der „Oberstenaffäre“ ein intensiver Nachrichtenaustausch zweier Generalstabsoffiziere mit der deutschen Heeresleitung an die Öffentlichkeit drang, brachen ein erstes Mal die Dämme: In Lausanne konnte eine aufgebrachte Menschenmenge nur noch durch Ordnungstruppen zerstreut werden. Auf Gesuch der Waadtländer Kantonsregierung hatte der General diese Truppen persönlich entsandt. Entsprechend seinem Teilauftrag durch den Bundesrat liess er weitere Vorkehrungen für ähnliche Einsätze in der Westschweiz vorbereiten, wodurch er weiteres Misstrauen – auch gegen seine Person – schürte.

Erst zu diesem Zeitpunkt – und damit viel zu spät – traf der Bundesrat eine Klarstellung in dem Sinne, dass seine ausserordentlichen Vollmachten den General nicht betrafen und er ähnliche Vorbereitungen künftig mit dem General absprechen wolle. Für künftige Ordnungsdienstaufträge werde der Bundesrat auf Gesuch einer Kantonsregierung selber Anweisungen treffen. Mit diesen Massnahmen stärkte der Bundesrat den Mechanismus

von Art. 16 Abs. 1 BV, indem er diesen offenbar trotz ausserordentlichen Vollmachten einzuhalten gedachte und stufte den Auftrag des Generals entsprechend zurück. Damit erfuhr die zivile wieder den Vorrang vor der militärischen Gewalt und die föderalistische Grundordnung eine Bestätigung. Die neue Handhabung stimmte dafür nicht mehr mit Art. 16 Abs. 2 BV (Gefährdung der ganzen Schweiz) und dem Auftrag des Generals und der Militärordnung überein. Weiter nahm der Bundesrat (in seiner ausserordentlichen Rolle als Gesetzgeber) keine positiv-rechtlichen Massnahmen zur Fixierung dieser Zuständigkeitsordnung während des Krieges vor; es blieb bei blossen Absichtserklärungen. Jedenfalls der General hielt sich aber an diese.

Mit der Zunahme des wirtschaftlichen und sozialen Drucks verschärften sich die innenpolitischen Spannungen. In manchen Städten lieferten sich Kantonspolizei und Demonstranten sowie gewaltbereite Jungburschen Strassenschlachten. Mit dem Umsturz in Russland vom November 1917 (Oktoberrevolution) befürchteten die Regierungen der Ententestaaten einen gesamteuropäischen revolutionären Flächenbrand. In der Schweiz wurden vermehrt Truppen im Inneren eingesetzt, die Ordnungsdienstvorschriften verschärft und das Dienstreglement der Armee hinsichtlich des Waffengebrauchs gelockert. Die Planungen der Armee gingen davon aus, dass auch in der Schweiz – primär in den Städten – eine Revolution nach leninistischem Vorbild geplant würde und bei gegebenem Anlass durchgeführt werden könnte; – sofern die kantonalen Behörden und die Armee den Aufstand nicht bereits im Keime erstickten. Neben diesem schlimmsten Fall befürchteten die Behörden einen Missbrauch der Schweiz als logistische und finanzielle Drehscheibe für fremdgesteuerte revolutionäre Aktionen im Ausland.

Der Bankangestelltenstreik in Zürich (Oktober 1918) beunruhigte die Behörden von Bund und Kantonen stark, weil erstmals auch *Angestellte* ihre Streikbereitschaft unter Beweis stellten. Nach dem Sturz der deutschen Monarchie fühlte sich die Zürcher Kantonsregierung nicht mehr sicher genug und begehrte eidgenössische Intervention. Dabei konnte offenbleiben, ob das Einschreiten des Bundes ein präventives war oder die Zürcher Polizei durch die Dauerbelastung ihre Aufträge nicht mehr zu erfüllen vermochte. Die ausserordentlichen Vollmachten des Bundesrates hätten auch die präventive Besetzung einer Stadt ohne weiteres zugelassen. Jedenfalls wurde das Verfahren von Art. 16 BV für den Kanton Zürich in der strengen Variante von Abs. 1 eingehalten. Problematisch war dafür m.E. die dann folgende militärische Besetzung *aller* grösseren Schweizer Städte durch den bis dahin grössten Militäreinsatz überhaupt. Dazu hätte sich einzig in Art. 16 Abs. 2 eine verfassungsrechtliche Grundlage gefunden (Bedrohung des ganzen Landes) – ein Hilferuf wäre dann aber verzichtbar gewesen. Tatsächlich nahm der Bundesrat eine Vermengung von Art. 16 Abs. 1 und 2 vor, indem er sich riefen liess, dann aber gleich für das ganze Land die Intervention anordnete¹⁷²⁶.

Auf der faktischen Ebene oblag – gestützt auf die ausserordentlichen Vollmachten – die Verantwortung für den Einsatz beim Bundesrat. Dies zeigte sich unter anderem darin,

¹⁷²⁶ Es zeigte sich wiederum, dass die nachrichtendienstliche Beurteilung auf der Stufe Bund eine unzureichende war. Die Bundesanwaltschaft liess zwar das Oltener Aktionskomitee bespitzeln – eine differenzierte Betrachtungsweise der Ziele der verschiedenen, unter diesem Dach vereinigten Organisationen vorzunehmen, waren die Bundesbehörden offenbar nicht in der Lage.

dass der Bundesrat das Aufgebot zahlenmässig festlegte und die vom General genannten Bedürfnisse gegen dessen Willen um fast das Doppelte überbot. Auch wollte der Bundesrat über ein jeweiliges ordnungsdienstliches Einschreiten der Truppen selber befinden.

De facto übte aber der General mit seiner Befehlsgewalt, primär an die beiden Kommandanten für Zürich und Bern (Wildbolz und Sonderegger) den bestimmenden Einfluss über die Durchführung der Bundesintervention aus – der Einfluss des Bundesrates war daher beschränkt. Die Regierung stellte dem General nicht einmal einen eidgenössischen Kommissär als Vertreter der Zivilgewalt zur Seite. Immerhin machte die Landesregierung mit Beschluss vom 8. November ein Einschreiten der OD-Truppen von ihrer Genehmigung abhängig.

Im angeheizten innenpolitischen Klima des Novembers 1918 verlor das Oltener Aktionskomitee – die Dachorganisation der gewerkschaftlich und politisch organisierten Arbeiterschaft – für kurze Zeit die Kontrolle über eine radikale Zürcher Sektion. Unter deren Druck wurde, als Reaktion auf die anlaufende bewaffnete Bundesintervention der Landesstreik ausgerufen, welcher vor allem die Maschinenindustrie für drei Tage lahmlegte. Dank grossem Glück erfolgen nur wenige gravierende Zusammenstösse zwischen der Armee und den Streikenden.

Die beiden massgeblichen militärischen Unterführer der OD-Truppen verfolgten konträre Strategien: Wildbolz als Kommandant für Bern (und damit näher beim Bundesrat) achtete stark auf die Verhältnismässigkeit des Truppeneinsatzes und suchte von Anfang an Kontakt und Zusammenarbeit mit den kantonalen und kommunalen Zivilbehörden. Demgegenüber lag das vom General durch einen detaillierten Befehl vorgezeichnete Vorgehen Sondereggers in Zürich darin, von Anfang an mit möglichst grossem Mitteleinsatz und möglichst unilateral einzuschreiten (die Koordination mit der Kantonsregierung gestaltete sich äusserst schwierig). Damit umging Wildbolz die in Zürich zu Tage getretene Unsicherheit über die Zuständigkeiten bei gleichzeitigem Einbezug von kantonalen und militärischer Gewalt im Rahmen einer Bundesintervention, so lang die Gesamtverantwortung – eigentlich – beim Bundesrat verblieben war.

Obwohl keine Truppenteile desertierten und der Einsatz wie geplant durchgeführt werden konnte, bildeten sich in der ganzen Schweiz innert kürzester Zeit Bürgerwehren. Getragen vom Willen, die gewählten politischen Behörden zu unterstützen, aber auch im Misstrauen über die Zuverlässigkeit der Milizarmee bei Einsätzen im Inneren des Landes, sprossen bewaffnete, paramilitärisch organisierte Vereine aus dem Boden. Die Haltung der Behörden ihnen gegenüber war eine ambivalente und unsichere. Zwar bildeten die bäuerlich und bürgerlich geprägten Bürgerwehren eine (wohl politisch willkommene) Gegenbewegung zu jenem Teil der streikenden Arbeiterschaft, sie forderten aber auch gleichzeitig das staatliche Gewaltmonopol heraus. Trotz der teilweise auf kantonaler oder kommunaler Ebene erfolgten Reglementierung und Anerkennung der Bürgerwehren war der Bundesstaat nicht im Stande, das Phänomen befriedigend zu bewältigen. Die Bürgerwehren gaben sich ihre Aufträge selber, kontrollierten sich selber, bewaffneten sich in der Regel selber und verfügten über keine demokratische Legitimation. Teilweise hoben diese sich auf die gleiche Stufe wie die Armee, indem sie ernsthaft behaupteten,

der Dienst in der Bürgerwehr entbinde von der Wehrpflicht.

Mit der – verfassungswidrigen – Schaffung von freiwilligen Bewachungstruppen war der Bundesrat – immer noch gestützt auf seine ausserordentlichen Vollmachten – immerhin in der Lage, die Armee zu entlasten und ein bewaffnetes Sicherheitselement in der Hand zu haben.

Kurzum: Die Schweiz war auf den Ersten Weltkrieg und die lang andauernden massiven innenpolitischen Spannungen so gut wie gar nicht vorbereitet. Bei den fallweisen Massnahmen zeigten sich grösste Schwierigkeiten, die zivilen und militärischen sowie die kantonalen und eidgenössischen Kompetenzen voneinander abzugrenzen. Nur das Verhältnis zwischen Bundesrat und Bundesversammlung war ein klares, weil die ausserordentlichen Vollmachten des Bundesrates die Verfassung durchbrachen. Mit dem Ausbruch des Landesstreiks zeigte sich aber gerade die Fragilität des staatlichen Gewaltmonopols in Zeiten der Unsicherheit.

IV. **Zwischenkriegszeit und Zweiter Weltkrieg (1920 – 1950)**

1. Gespannte Normalität (1920er Jahre)

Der Erste Weltkrieg und der darauf folgende Landesstreik gingen nicht spurlos an Bevölkerung und Behörden vorbei. Eine politische und rechtliche Aufarbeitung der einschneidenden Erfahrungen erfolgte in den 1920er Jahren mit der Behandlung von zwei Volksinitiativen im Gebiet des Sicherheits- und Ausländerrechts. Der Bundesrat wiederum legte nach längeren Vorarbeiten einen Entwurf zum „Umsturzgesetz“ vor. Alle drei Vorlagen scheiterten in Volksabstimmungen. Einzig eine Verschärfung des Bundesstrafrechts (neues Sprengstoffgesetz) trat in Rechtskraft; seine Bedeutung blieb gering.

Der Wechsel vom Majorz- zum Proporzprinzip für die Nationalratswahlen 1919¹⁷²⁷ veränderte die politische Zusammensetzung der Grossen Kammer markant¹⁷²⁸, führte zu heftigen parlamentarischen Disputen, trug aber wahrscheinlich massgeblich zum Abbau der innenpolitischen Spannungen bei.

Die SP verdoppelte ihre Mandate auf 41, die BGB errang auf Anhieb 28 Sitze; dafür stagnierte die Zahl der Mandate der Katholisch-Konservativen; die FDP verlor die absolute Mehrheit, stellte aber weiterhin die grösste Fraktion¹⁷²⁹.

Einen Beitrag zur Beruhigung bewirkte auch die starke wirtschaftliche Erholung.

1.1. Ausländerrecht

Die erste der angesprochenen Volksinitiativen zur Verschärfung des Ausländerrechts kam 1921 zustande¹⁷³⁰. Da sie zwei verschiedene Artikel der Bundesverfassung thematisierte wurde sie aufgeteilt¹⁷³¹. Der erste Teil betraf das Einbürgerungswesen (Art. 44 BV)¹⁷³² – um welchen es hier mangels Bezug zur inneren Sicherheit nicht gehen kann. Im zweiten Teil verlangten die Initianten die vermehrte (präventive) Kontrolle und Ausweisung von Ausländern wegen Gefährdung der Landessicherheit (Art. 70 BV).

¹⁷²⁷ Eine Volksinitiative zur Einführung des Verhältniswahlrechts war in der Abstimmung vom 13. Oktober 1918 angenommen worden; Bundesbeschluss betreffend die Erhaltung der Volksabstimmung vom 13. Oktober 1918 über das Volksbegehren betreffend die Einführung der Verhältniswahl für die Wahlen in den schweizerischen Nationalrat (vom 11. Dezember 1918), AS 34, S. 1219f.

¹⁷²⁸ VON GREYERZ, Handbuch der Schweizer Geschichte Bd. II, S. 1140f.; PAHUD DE MORTANGES, Rechtsgeschichte, Rz. 293.

¹⁷²⁹ Vgl. dazu die parteipolitische Zusammensetzung der Räte (<http://www.parlament.ch/d/ra-raete/nratsrat/rafraktionen/seiten/index.aspx> [Statistik der Fraktionen seit 1912.xls] oder <http://www.politrends.ch/pub/nr-zus-entw-sitze.pdf> [jeweils zuletzt besucht am 1. Mai 2009]).

¹⁷³⁰ Bundesbeschluss betreffend die Erhaltung des Zustandekommens des Volksbegehrens „Ausländerinitiative“ (vom 28. Januar 1921), BBl. 1921 I, S. 176 – 178.

¹⁷³¹ Zur Begründung vgl. die Argumentation im Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die „Ausländerinitiative“ (vom 20. August 1920), BBl. 1920 IV, S. 138 – 148 (S. 140ff.).

¹⁷³² Vgl. den Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die „Ausländerinitiative“: Begehren I betreffend Abänderung von Art. 44 der Bundesverfassung (Einbürgerungswesen), Begehren II betreffend Abänderung von Art. 70 der Bundesverfassung (Ausweisung wegen Gefährdung der Landessicherheit) (vom 6. Juni 1921), BBl. 1921 III, S. 335 – 346 (S. 335 – 334), nachfolgend „Bericht Ausländerinitiative“.

Nach Beurteilung des Bundesrates standen folgende Forderungen im Zentrum:

1. *Es soll dem Bunde nicht nur das Recht, sondern auch die Pflicht zur Ausweisung übertragen werden.*
2. *Als neuer Ausweisungsgrund wird die Gefährdung der Wohlfahrt des Schweizervolkes genannt.*
3. *Als eine Gefährdung, die die Ausweisung begründen soll, wird hervorgehoben: die Teilnahme an verfassungswidrigen Umtrieben oder an politischen Unternehmungen, welche die guten Beziehungen der Schweiz zu auswärtigen Staaten zu stören geeignet sind, sowie auch eine wirtschaftliche Betätigung, die gegen Treu und Glauben im Verkehr verstösst und die allgemeinen Interessen der schweizerischen Volkswirtschaft verletzt.*
4. *Es wird den Polizeibehörden der Kantone zur Pflicht gemacht, die Ausländer, deren Ausweisung in Frage kommt, dem Bundesrat zu melden.*¹⁷³³

Der Bundesrat konnte eine gewisse Sympathie zu den Anliegen zwar nicht verbergen, wandte sich aber trotzdem gegen das Volksbegehren aus national-konservativen Kreisen: Er könne nämlich mit einer Ausweitung des Anwendungsbereichs von Art. 70 BV den Wünschen des Volksbegehrens bereits vollständig entsprechen. Die Schaffung einer Ausweisungspflicht sei überflüssig, da es eines besonderen Ansporns zur Vornahme von Ausweisungen nicht bedürfe.¹⁷³⁴ Weiter unterstrich der Bundesrat, dass ihm in seiner Ausweisungspraxis eine gewisse Flexibilität erhalten bleiben müsse, um der jeweiligen Lage entsprechend handeln zu können.

„Der Begriff der Gefährdung der innern und äussern Sicherheit ist kein starrer, sondern in hohem Grade von den momentan bestehenden innern und äussern politischen Zuständen abhängig (...). Die Wahrung des öffentlichen Staatsinteresses erfordert in aussergewöhnlichen Zeitlagen andere Massnahmen, als in ruhigen Zeiten.“¹⁷³⁵

Beide Teile der „Ausländerinitiative“ scheiterten in der Volksabstimmung vom 11. Juli 1922; der zweite Teil mit 159'200 zu 258'881 Stimmen; alle Kantone lehnten das Volksbegehren ab¹⁷³⁶.

1.2. Die Schutzhaftinitiative

Noch im Jahr 1919 kam unter dem Eindruck des Landesstreiks¹⁷³⁷ und der fundamentalen Umwälzungen in Europa die Volksinitiative des „Komitees gegen den Bolschewismus“¹⁷³⁸ zu Stande, welche den Bund verpflichtet hätte, bei Gefährdung des Staates zum Instrument der Schutzhaft zu greifen, um *Revolutionäre* – egal ob Schweizer oder

¹⁷³³ Bericht Ausländerinitiative, BBl. 1921 III, S. 335 – 346 (S. 344).

¹⁷³⁴ Bericht Ausländerinitiative, BBl. 1921 III, S. 335 – 346 (S. 343 – 346).

¹⁷³⁵ Bericht Ausländerinitiative, BBl. 1921 III, S. 335 – 346 (S. 343 – 346).

¹⁷³⁶ Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über das Ergebnis der eidgenössischen Volksabstimmung vom 11. Juni 1922 betreffend die Volksbegehren um Revision der Art. 44, 70 und 77 der Bundesverfassung (vom 14. Juli 1922), BBl. 1922 II, S. 871 – 875.

Während Teil I betreffend das Einbürgerungswesen in allen Kantonen überaus deutlich abgelehnt wurde, genoss der Teil II betreffend Ausweisungen in den Kantonen Aargau, Basel-Stadt, Bern, Genf und Zürich eine gewisse Unterstützung.

¹⁷³⁷ GAUTSCHI, Landesstreik, S. 370.

¹⁷³⁸ Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung betreffend das Ergebnis der eidgenössischen Volksabstimmung vom 18. Februar 1923 über das Volksbegehren um Aufnahme eines Artikels in die Bundesverfassung betreffend Schutzhaft (vom 28. März 1923), BBl. 1923 I, S. 741f.

Ausländer – unverzüglich festnehmen zu können¹⁷³⁹.

Der Bundesrat äusserte sich in seinem Bericht an die Bundesversammlung auch zu dieser Volksinitiative kritisch. Insbesondere hegte die Landesregierung in ihrer von Klarheit und juristischem Scharfsinn geprägten Argumentation berechnete Zweifel an der Verfassungsmässigkeit einer so verstandenen Schutzhaft. Dieses Mittel sei mit den garantierten Freiheitsrechten nicht vereinbar, gewähre keinen genügenden Rechtsschutz und sei auch nicht verhältnismässig.

„Es wäre ungerecht und undankbar, wenn nicht gerade der Bundesrat den guten Willen der Initianten, den Behörden eine wirksame Waffe zur Bekämpfung der staatsunterwühlenden Umtriebe in die Hand zu geben, anerkennen würde. Ein durchaus gesundes Empfinden sagt ihnen, dass die Tätigkeit revolutionärer Individuen und Gruppen in der Schweiz, die unter sich und mit revolutionären Elementen des Auslandes in steter Fühlung stehen, eine Ausdehnung angenommen hat, die unerträglich wird und der Abwehr ruft.

Ist die Schutzhaft, wie sie vorgeschlagen wird, das richtige Mittel? Wir müssen es verneinen. Sie bedeutet einen so einschneidenden Eingriff in die Freiheit des Bürgers, dass von ihr nur dann die Rede sein kann, wenn sie zur Aufrechterhaltung der allgemein gefährdeten innern Sicherheit des Staates unumgänglich notwendig wird oder wenn sie mit den für eine individuelle Anwendung notwendigen, genau umschriebenen Voraussetzungen umgeben ist. Der Begriff «Gefährdung der innern Sicherheit des Landes» ist keine solche genügende Voraussetzung. Er genügt (...) nicht (...), um dem Schweizerbürger gegenüber in normalen Zeiten eine Freiheitsberaubung — nicht nur als Recht, sondern sogar als Pflicht der Behörde — zu rechtfertigen. (...) Der Schweizerbürger hat politische Rechte, die er ausüben darf und soll. Zur Ausübung dieser Rechte darf er die Glaubens- und Gewissensfreiheit, die Redefreiheit, die Pressfreiheit, die Versammlungsfreiheit in Anspruch nehmen. Unsere demokratische Überlieferung, errungen in Freiheitsbewegungen, auf die wir heute noch stolz sind, will nichts wissen von einer Beschränkung dieser Freiheiten, soweit solche Schranken nicht durch das allgemeine Strafrecht gesetzt sind. Es ist eher zu konstatieren, dass man sich sogar scheut, von den durch das Strafrecht wirklich gezogenen Schranken Gebrauch zu machen, namentlich denjenigen Missbräuchen der Presse gegenüber, bei denen es eines speziellen Antrages bedarf. Nun soll plötzlich, während man sich über das bisherige Ungenügen sogar der Gerichte beklagt, eine Verwaltungsbehörde eingreifen können, und zwar mit dem Freiheitsentzug! Während andere Staaten die Anwendung der Schutzhaft nur für Zeiten eines öffentlichen Notstandes, der ausdrücklich als solcher verkündet werden muss (Ausnahmestand, Belagerungszustand), vorsehen, legt das Volksbegehren dem Bunde ganz allgemein die Pflicht auf, die Schweizerbürger, die die innere Sicherheit des Landes gefährden, in Schutzhaft zu nehmen. Es wird kein Unterschied gemacht, ob diese Gefährdung in Zeiten einer revolutionären Aktion oder während einer verhältnismässig ruhigen Periode erfolgt. Nur im ersten Falle darf unseres Ermessens eine den Rahmen des heutigen Verfassungszustandes überschreitende, die Freiheit des einzelnen Bürgers beschneidende Massregel ins Auge gefasst werden, während für normale Zeiten unter allen Umständen die Rechtsgarantien aufrechterhalten werden müssen zur Vermeidung der Willkürgefahr.“¹⁷⁴⁰

Mit der Volksabstimmung vom 18. Februar 1923 scheiterte die Initiative mit wichtigen 445'606 ablehnenden zu 55'145 befürwortenden Stimmen; sämtliche Kantone lehnten

¹⁷³⁹ Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über das Volksbegehren betreffend Aufnahme folgenden Artikels in die Bundesverfassung: „Der Bund hat die Pflicht, Schweizerbürger, die die innere Sicherheit des Landes gefährden, unverzüglich in Schutzhaft zu nehmen“ (vom 22. November 1919), BBl. 1919 V, S. 651 – 653.

¹⁷⁴⁰ Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Schutzhaftinitiative (vom 6. September 1920), BBl. 1920 IV, S. 213 – 216.

die Verfassungsrevision ab¹⁷⁴¹. Das Resultat erschien angesichts der 109'536 Unterschriften¹⁷⁴², welche die Initianten nur vier Jahre zuvor noch gesammelt hatten, um so eindrücklicher¹⁷⁴³.

Der Grund für die starke Ablehnung der Vorlage lag im indirekten Gegenvorschlag¹⁷⁴⁴ von Bundesrat und Parlament, dem „Umsturzgesetz“.

1.3. Das „Umsturzgesetz“

Auch wenn der Bundesrat die Schutzhaftinitiative entschieden ablehnte, teilte er doch die Bedenken der Initianten, dass hinsichtlich der fehlenden Möglichkeiten gegen staatsgefährdende Umtriebe durch Schweizerbürger – welche im Gegensatz zu ausländischen Einwohnern nicht ausgewiesen werden konnten¹⁷⁴⁵ – eine Lücke im geltenden Recht zu schliessen sei¹⁷⁴⁶. Ausserdem wäre es an der Zeit, einen Teil der ausserordentlichen Notverordnungen in ordentliches Recht zu überführen¹⁷⁴⁷.

Mit dem „Umsturzgesetz“¹⁷⁴⁸ hätte das BStR insbesondere hinsichtlich des Schutzes der

¹⁷⁴¹ Bundesbeschluss betreffend die Erhaltung der Volksabstimmung vom 18. Februar 1923 über das Initiativbegehren um Aufnahme eines Artikels in die Bundesverfassung betreffend Schutzhaft (vom 27. April 1923), AS 39, S. 116.

Zu den detaillierten Abstimmungsergebnissen siehe die Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung betreffend das Ergebnis der eidgenössischen Volksabstimmung vom 18. Februar 1923 über das Volksbegehren um Aufnahme eines Artikels in die Bundesverfassung betreffend Schutzhaft (vom 28. März 1923), BBl. 1923 I, S. 741f.

¹⁷⁴² Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über das Volksbegehren betreffend Aufnahme folgenden Artikels in die Bundesverfassung: „Der Bund hat die Pflicht, Schweizerbürger, die die innere Sicherheit des Landes gefährden, unverzüglich in Schutzhaft zu nehmen“ (vom 22. November 1919), BBl. 1919 V, S. 651f. Aus formellen Gründen konnten aber bloss 62'323 als gültig anerkannt werden.

¹⁷⁴³ Zynisch, wohl aber nicht ganz unrichtig der *Nebelspalter*, welcher in einer Karikatur meinte, das Unterschreiben einer Initiative wäre gegenüber der Zustimmung an der Urne einfacher, weil beim Unterschreiben noch nicht wirklich über das Vorhaben nachgedacht zu werden brauche.

¹⁷⁴⁴ SOLAND, Staatsschutz, S. 80; ausserdem VON GREYERZ, Handbuch der Schweizer Geschichte Bd. II, S. 1171f.

¹⁷⁴⁵ Zur Ausweisung des Schweizers Kaspar Mermillod zur Zeit des Kulturkampfes (1873) siehe vorne, Anm. 1192.

¹⁷⁴⁶ Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Schutzhaftinitiative (vom 6. September 1920), BBl. 1920 IV, S. 213 – 217 (S. 217).

¹⁷⁴⁷ Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über den Entwurf zu einem Bundesgesetz betreffend Abänderung des Bundesgesetzes über das Bundesstrafrecht der schweizerischen Eidgenossenschaft vom 4. Februar 1853 (vom 11. April 1921), BBl. 1921 II, S. 249 – 266 (S. 251), mit ausdrücklicher Erwähnung der Verordnung betreffend Massnahmen gegen die Gefährdung und Störung der innern Sicherheit der Eidgenossenschaft (vom 11. November 1918), AS 34, S. 1161f. und der Verordnung betreffend die Gefährdung der militärischen Ordnung (vom 4. März 1919), AS 35, S. 170f.

Bereits die ständerätliche Bundesbahnkommission sowie die Konferenz der kantonalen Polizeidirektoren hatten zu einer Verschärfung des Bundesstrafrechts angeregt; siehe FRANZ STÄMPFLI, Die Novelle zum Bundesstrafrecht, ZStR 1922, S. 97 – 141 (S. 100).

¹⁷⁴⁸ Dazu etwa der Jurist SCHÜRCH, Der strafrechtliche Schutz der öffentlichen Ordnung, S. 111 oder der Historiker GAUTSCHI, Landesstreik, S. 370.

Zur Terminologie: Für das Umsturzgesetz wird noch heute der Begriff „Lex Häberlin I“ verwendet. Da Bundesrat Häberlin dem Gesetz nicht demassen unkritisch gegenüber gestanden hat, wie es teilweise vertreten wird, und weil insbesondere der Anstoss zum Gesetz nicht von Häberlin (sondern seinem Amtsvorgänger Eduard Müller) ausgegangen war, wird an dieser Stelle auf die Verwendung dieser Bezeichnung verzichtet. Erst recht

verfassungsmässigen Ordnung und der inneren Sicherheit verschärft werden sollen (Art. 45ff. BStR)¹⁷⁴⁹. Der Bundesrat hielt die geltenden Bestimmungen auch darum nicht mehr für angemessen, weil sich „*die Formen des Kampfes gegen die bestehende staatliche Ordnung geändert*“ hätten¹⁷⁵⁰. Insbesondere beschränke sich das Gefährdungspotenzial „*nicht mehr bloss auf hetzende Ausländer*“¹⁷⁵¹.

In der „*Bolschewikiuntersuchung*“¹⁷⁵² hatte die Bundesanwaltschaft nicht nur eine subversive Tätigkeit der sowjetischen Mission in der Schweiz festgestellt. Sie erkannte zudem Kontakte zwischen verschiedenen Schweizern in die Gesandtschaft, sowie in der Schweiz vorhandenes kommunistisches Gedankengut. Bedauerlicherweise hätten die Untersuchungen schliesslich eingestellt werden müssen: Einerseits sei ein Teil der Beweise nicht zu verwerten gewesen; andererseits würde die „*allgemeine revolutionäre Propagandatätigkeit*“ noch keine Vorbereitung eines gewaltsamen Angriffs gegen die Verfassung und die Behörden des Bundes darstellen¹⁷⁵³.

Bundesanwalt STÄMPFLI betonte in einem Aufsatz, dass die „*revolutionäre Bewegung*“ – welche für ihn sowohl aus Kommunisten als auch Sozialdemokraten bestand – auf eine „*Zertrümmerung*“ des Staates als Ganzem hinauslaufe. Gefährdet wären nicht nur die staatlichen Behörden, sondern auch das wirtschaftliche Leben, die militärische Ordnung und die Treuepflicht der Beamten. In diesen Punkten böte das Bundesstrafrecht keinen genügenden Schutz mehr. Die Novelle richte sich aber nicht gegen bestimmte Parteien oder Gesinnungen, sondern „*einzig gegen die revolutionäre Tat*“¹⁷⁵⁴.

Andererseits warnte der Bundesanwalt auch vor der Gefahr einer Aushöhlung der Staatsgewalt durch Private, welche in eigener Regie die staatliche Ordnung schützen – und diese dadurch stören könnten¹⁷⁵⁵. Tatsächlich hatten sich als Reaktion auf den Landesstreik straff organisierte, bürgerwehähnliche Bewegungen gebildet¹⁷⁵⁶.

Das Bundesstrafrecht von 1853 trug das Staatsschutzverständnis der 1830er und 1840er

wäre es nicht angebracht, den Entwurf zum Ordnungsgesetz als „*Lex Häberlin II*“ zu bezeichnen. Bundesrat Häberlin hätte persönlich gerne auf den Entwurf zu einem solchen Spezialgesetz verzichtet, musste ihn aber als Departementschef vertreten. Vgl. SOLAND, Staatsschutz, S. 81 und 164ff. (m.H. auf die Tagebucheinträge Bundesrat Häberlins).

¹⁷⁴⁹ Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über den Entwurf zu einem Bundesgesetz betreffend Abänderung des Bundesgesetzes über das Bundesstrafrecht der schweizerischen Eidgenossenschaft vom 4. Februar 1853 (Titel: Verbrechen gegen die verfassungsmässige Ordnung und die innere Sicherheit) (vom 11. April 1921), BBl. 1921 II, 249 – 266 (S. 251), *nachfolgend* „*Botschaft Umsturzgesetz*“. Vgl. den vorgeschlagenen neuen Text des dritten Teils des Gesetzes über das Bundesstrafrecht (BBl. 1922 I, S. 137 – 142) mit dem BStR (siehe dazu oben, S. 69ff.) sowie der Botschaft Umsturzgesetz (BBl. 1921 II, 249 – 266).

¹⁷⁵⁰ Botschaft Umsturzgesetz, BBl. 1921 II, 249 – 266 (S. 250). So hätten die Änderungen im Bundesstrafrecht insbesondere eine bessere Handhabung gegen Umsturzversuche nach „*leninistischer Taktik*“ bieten sollen; Botschaft Umsturzgesetz, BBl. 1921 II, 249 – 266 (S. 253).

¹⁷⁵¹ Botschaft Umsturzgesetz, BBl. 1921 II, 249 – 266 (S. 250).

¹⁷⁵² Der Begriff stammt aus dem Bericht des Bundesrates über seine Geschäftsführung im Jahr 1920, Justiz- und Polizeidepartement, BBl. 1921 II, S. 323 – 426 (S. 381).

¹⁷⁵³ Die „*Bolschewikiuntersuchung*“ wurde abgedruckt im Bericht des Bundesrates über seine Geschäftsführung im Jahr 1920, Justiz- und Polizeidepartement, BBl. 1921 II, S. 323 – 426 (S. 381 – 389).

¹⁷⁵⁴ FRANZ STÄMPFLI, Novelle, ZStR 1922, S. 97 – 141 (S. 98 – 100).

¹⁷⁵⁵ FRANZ STÄMPFLI, Novelle, ZStR 1922, S. 97 – 141 (S. 100).

¹⁷⁵⁶ Dazu vorne, S. 235ff.

Jahre in sich¹⁷⁵⁷. Um es der mittlerweile komplexer gewordenen Bedrohungslage anzupassen, hätte die Strafbarkeit vor allem auf Vorbereitungshandlungen und die Anstiftung zu staatsgefährlichen Verbrechen ausgedehnt werden sollen¹⁷⁵⁸. Wohl wegen dem vorgeesehenen starken materiellen Ausbau des dritten Titels („Verbrechen gegen die verfassungsmässige Ordnung und die innere Sicherheit“) des zweiten Abschnitts („Von den Verbrechen im Besonderen“) wurde die Novelle zum BStR auch als erstes Staatsschutzgesetz der Schweiz bezeichnet¹⁷⁵⁹.

Folgende neue Tatbestände hätten mit dem Umsturzgesetz unter anderem Aufnahme in das Bundesstrafrecht gefunden oder eine Verschärfung erfahren:

- Hochverrat (Art. 45),
- Aufruhr (Art. 46),
- Widersetzung (Art. 46^{bis}),
- Störung und Hinderung von eidgenössischen Wahlen und Abstimmungen (Art. 46^{ter}),
- Vergehen bei eidgenössischen Wahlen und Abstimmungen (Art. 46^{quater}),
- Vergehen bei kantonalen Wahlen und Abstimmungen (Art. 46^{quinquies}),
- Verletzung der Anzeigepflicht der Beamten (Art. 46^{sexies}),
- Gefährdung der verfassungsmässigen Ordnung und inneren Sicherheit (Art. 47),
- Aufforderung und Verleitung zur Verletzung militärischer Dienstpflichten (Art. 48),
- Untergrabung der militärischen Disziplin (Art. 48^{bis}),
- Ungehorsam gegen Befehle und Verordnungen (Art. 49) sowie
- Landfriedensbruch (Art. 50)¹⁷⁶⁰.

Daneben hätte auch der Geltungsbereich des BStR als solchem eine Ausdehnung erfahren: Art. 52 des BStR beschränkte die *analoge* Anwendung seiner Tatbestände zum Schutz der *Kantonsverfassung* oder *kantonalen* Behörden oder Beamter auf diejenigen Sachverhalte, welche Ursachen oder Folgen von Unruhen im Rahmen einer eidgenössischen Intervention waren¹⁷⁶¹. Die Novelle hätte auf diese Unterscheidung verzichtet und das materielle Bundesstrafrecht ohne weiteres auch bei Angriffen auf die Kantone zur Anwendung gebracht¹⁷⁶². Damit hätten heikle Beweisfragen in der praktischen Anwen-

¹⁷⁵⁷ FRANZ STÄMPFLI, Novelle, ZStR 1922, S. 97 – 141 (S. 99).

¹⁷⁵⁸ Vor allem Art. 48 und Art. 48^{bis} Abs. 2 des Entwurfs zum Bundesgesetz betreffend Abänderung des Bundesstrafrechts vom 4. Februar 1853 in bezug auf Verbrechen gegen die verfassungsmässige Ordnung und die innere Sicherheit und in bezug auf die Einführung des bedingten Strafvollzugs (vom 31. Januar 1922), BBl. 1922 I, S. 137 – 142, *nachfolgend* „Umsturzgesetz“.

¹⁷⁵⁹ VON GREYERZ, Handbuch der Schweizer Geschichte Bd. II, S. 1171 (wobei der Autor die Begründung offen lässt). Im Rahmen dieser Arbeit wird eine andere Meinung vertreten (siehe vorne, S. 77).

¹⁷⁶⁰ Entwurf zum Umsturzgesetz, BBl. 1922 I, S. 137 – 142 (S. 137 – 141). Für die genaue Bedeutung der Begriffe sowie die Abgrenzung der Tatbestände voneinander fehlt an dieser Stelle der Platz. Es wird darum verwiesen auf die Ausführungen von FRANZ STÄMPFLI, Novelle, ZStR 1922, S. 97 – 141 (S. 104 – 139).

¹⁷⁶¹ Art. 52 BStR, AS III, S. S. 419.

¹⁷⁶² FRANZ STÄMPFLI, Novelle, ZStR 1922, S. 97 – 141 (S. 102); siehe auch das Stabio-Urteil BGE 5, 457 (E.3 und 4, S. 478ff. – Mola und Consorten).

dung des revidierten BStR vermieden werden sollen¹⁷⁶³.

Die *kantonale* Strafverfolgung und Gerichtsbarkeit wäre auf jene Fälle beschränkt worden, in welchen sich Angriffe ausschliesslich gegen deren Verfassung, Behörden, Beamte oder deren Wahlen, Abstimmungen und dergleichen oder auf Landfriedensbruch bezogen hätte¹⁷⁶⁴. Im allgemeinen Teil des BStR war – als einzige Milderung – die Möglichkeit eines bedingten Strafvollzuges vorgesehen (Art. 33^{bis})¹⁷⁶⁵.

Das „Aktionskomitee gegen die Lex Häberlin“¹⁷⁶⁶ sammelte 149'954 gültige Unterschriften gegen die Novelle¹⁷⁶⁷. Im Abstimmungskampf strichen die Gegner heraus, dass ihnen das „*Maulkratten-*“ oder „*Zuchthausgesetz*“ viel zu weit reiche. Sie befürchteten eine Gefährdung des Streikrechts und bemängelten, dass Kritik an der Armee nur noch eingeschränkt zulässig wäre. Dazu gesellte sich von katholisch-konservativer Seite die Angst, das Gesetz könnte dereinst auch gegen die Katholiken Anwendung finden¹⁷⁶⁸.

In der Volksabstimmung vom 24. September 1922 wurde das Umsturzgesetz mit 303'794 zu 376'832 Stimmen verworfen¹⁷⁶⁹. Nicht nur sozialdemokratische und kommunistische, sondern auch bürgerliche, katholisch-konservative und bäuerliche Kreise hatten gegen die Vorlage votiert¹⁷⁷⁰.

Trotz des Scheiterns fanden drei Artikel des „Umsturzgesetzes“ Eingang in das Bundesrecht: Die Art. 48, 48^{bis} und 49 wurden im Jahre 1927 in das Militärstrafrecht aufgenommen (Art. 98, 99 und 107)¹⁷⁷¹. In den 1930er Jahren folgten die neuen Machthaber in Deutschland in ihrer Novellengesetzgebung dem Entwurf zum Umsturzgesetz¹⁷⁷².

1.4. Das neue Sprengstoffgesetz

Zwar kannte das BStR bereits seit einer Ergänzung im Jahre 1894 ein spezielles Sprengstoffdelikt¹⁷⁷³. Angesichts der aussergewöhnlich hohen Strafminima hielten sich die Gerichte zurück und legten die Tatbestände nach Möglichkeit äusserst restriktiv aus¹⁷⁷⁴.

¹⁷⁶³ Botschaft Umsturzgesetz, BBl. 1921 II, 249 – 266 (S. 252f.); FRANZ STÄMPFLI, Novelle, ZStR 1922, S. 97 – 141 (S. 102f.).

¹⁷⁶⁴ Art. 51 Ziff. 3 lit. c Umsturzgesetz, BBl. 1922 I, S. 137 – 142 (S. 141).

¹⁷⁶⁵ Umsturzgesetz, BBl. 1922 I, S. 137 – 142 (S. 141f.).

¹⁷⁶⁶ Unter dem Dach des Referendumskomitees fanden sich Grütlerner, Sozialdemokraten, Kommunisten sowie der schweizerische Gewerkschaftsbund und der Föderativverband des eidgenössischen Personals; vgl. SOLAND, Staatsschutz, S. 124f.

¹⁷⁶⁷ Aus den Verhandlungen des Bundesrates (vom 2. Juni 1922), BBl. 1922 II, S. 576f.

¹⁷⁶⁸ Zum Abstimmungskampf siehe SOLAND, Staatsschutz, S. 124 – 138.

¹⁷⁶⁹ Bundesratsbeschluss betreffend die Erhaltung der Volksabstimmung vom 24. September 1922 über das Bundesgesetz vom 31. Januar 1922 betreffend die Abänderung des Bundesstrafrechts vom 4. Februar 1853 in bezug auf Verbrechen gegen die verfassungsmässige Ordnung und die innere Sicherheit und in bezug auf die Einführung des bedingten Strafvollzugs (vom 12. Oktober 1922), BBl. 1922 III, S. 381 – 383.

¹⁷⁷⁰ SOLAND, Staatsschutz, S. 81 und 137.

¹⁷⁷¹ Militärstrafgesetz (vom 13. Juni 1927), AS 43, S. 359 – 419.

¹⁷⁷² Dazu SCHROEDER, Der Schutz von Staat und Verfassung im Strafrecht, S. 260.

¹⁷⁷³ Dazu vorne, S. 169ff.

¹⁷⁷⁴ Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über den Entwurf zu einem Bundesgesetz betr. den verbrecherischen Gebrauch von Sprengstoffen und giftigen Gasen (vom 31. März 1924), BBl. 1924 I, S. 589 – 600 (S. 590ff.), nachfolgend „Botschaft Sprengstoffgesetz 1924“.

Mit den Jahren, so der Bundesrat, habe sich der Artikel auch als zu starr erwiesen¹⁷⁷⁵. Angestrebt wurde ausserdem, die mit giftigen Gasen begangenen Delikte jenen mit Sprengstoffen gleichzustellen, denn die „*Erfahrungen im Kriege und bei revolutionären Aktionen in der Nachkriegszeit (...) (hätten) das Bedürfnis nach einem strafrechtlichen Schutz gegen die missbräuchliche Verwendung von giftigen Gasen gezeigt*“¹⁷⁷⁶.

Das Sprengstoffgesetz von 1924¹⁷⁷⁷ trug diesen Anliegen Rechnung. Die von einer verbrecherischen Absicht getragene Verwendung giftiger Gase trat gleichwertig neben jene von Sprengstoffen, wenn damit Leib und Leben von Menschen oder fremdes Eigentum in Gefahr gebracht wurde (Art. 1 Abs. 1). Ein explizites Strafminimum fehlte nun zwar, die Strafe lautete aber immer noch „*Zuchthaus bis zu fünfzehn Jahre*()“ (Art. 1 Abs. 2). Die weiteren Artikel behandelten die verwandten Verbrechen, nämlich der Herstellung von giftigen Gasen oder Sprengstoffen (Art. 2) sowie der vorsätzlichen Verwendung ohne verbrecherische Absicht (Art. 3). Die Ergänzung zum BStR von 1894¹⁷⁷⁸ wurde mit dem Sprengstoffgesetz aufgehoben (Art. 7)¹⁷⁷⁹.

1.5. Die Aufhebung des Vollmachtenbeschlusses

Mit dringlichem Bundesbeschluss vom 19. Oktober 1921 hoben National- und Ständerat sowohl den Vollmachtenbeschluss vom 3. August 1914 als auch jenen vom 3. April 1919 vollständig auf¹⁷⁸⁰. Die noch in Kraft stehenden Notverordnungen verloren damit aber nicht ohne Weiteres ihre Gültigkeit¹⁷⁸¹. Vielmehr war der Bundesrat befugt, diese Beschlüsse und Verordnungen im Interesse der *Sicherheit* und der *wirtschaftlichen Interessen* des Landes den jeweiligen Bedürfnissen anzupassen¹⁷⁸². Erst beim Wegfallen eines entsprechenden Interesses traf den Bundesrat die Pflicht zur Aufhebung einer Notverordnung¹⁷⁸³. Immerhin behielt sich das Parlament ausdrücklich das letzte Wort über den

¹⁷⁷⁵ „Der Bundesrat ist mit der nationalrätlichen Geschäftsprüfungskommission der Ansicht, dass die hohen Strafminima, die ein Hindernis für eine gerechte Gesetzesanwendung bilden, aufgehoben werden müssen. Aber mit dieser Aufhebung allein wären die zutage getretenen Übelstände nicht beseitigt. Die Strafdrohungen müssen so gestaltet werden, dass sie der Verschiedenartigkeit der vielen Kategorien von Sprengstoffverbrechen Rechnung tragen“; Botschaft Sprengstoffgesetz 1924, BBl. 1924 I, S. 589 – 600 (S. 591).

¹⁷⁷⁶ Botschaft Sprengstoffgesetz 1924, BBl. 1924 I, S. 589 – 600 (S. 592). Es blieb unklar, welche konkreten Gasanschläge durch Zivile damit angesprochen waren. Jedenfalls hatte der Erste Weltkrieg die verheerende Wirkung von Gasangriffen in Kampfhandlungen unter Beweis gestellt (zum ersten, verheerenden *Gasangriff bei Ypern* siehe in der freien Online-Enzyklopädie „Wikipedia“ unter http://de.wikipedia.org/wiki/Giftgas#Erster_Weltkrieg;_allgemein http://de.wikipedia.org/wiki/Gaskrieg_w%C3%A4hrend_des_Ersten_Weltkrieges; jeweils zuletzt besucht am 1. Mai 2009).

¹⁷⁷⁷ Bundesgesetz betreffend den verbrecherischen Gebrauch von Sprengstoffen und giftigen Gasen (vom 19. Dezember 1924), AS 41, S. 230 – 232.

¹⁷⁷⁸ Dazu vorne, S. 169ff.

¹⁷⁷⁹ Vgl. auch SCHÜRCH, Der strafrechtliche Schutz der öffentlichen Ordnung, S. 110.

¹⁷⁸⁰ Art. 1 des Bundesbeschlusses betreffend die Aufhebung der ausserordentlichen Vollmachten des Bundesrates (vom 19. Oktober 1921), AS 37, S. 741f., *nachfolgend* „BB betreffend die Aufhebung der ausserordentlichen Vollmachten 1921“.

¹⁷⁸¹ Art. 2 Abs. 1 des BB betreffend die Aufhebung der ausserordentlichen Vollmachten 1921.

¹⁷⁸² Art. 2 Abs. 2 des BB betreffend die Aufhebung der ausserordentlichen Vollmachten 1921.

¹⁷⁸³ Art. 2 Abs. 4 des BB betreffend die Aufhebung der ausserordentlichen Vollmachten 1921.

Umgang mit dem Notverordnungsrecht vor¹⁷⁸⁴.

Gestützt auf obigen Beschluss wurden beispielsweise die Verordnung betreffend Massnahmen wegen Gefährdung und Störung der inneren Sicherheit der Eidgenossenschaft (vom 11. November 1918) per 31. Dezember 1922¹⁷⁸⁵, die Verordnung betreffend Gefährdung der militärischen Ordnung (vom 4. März 1919) per 31. Mai 1923¹⁷⁸⁶, und der Bundesratsbeschluss betreffend Massnahmen der Kantonsregierungen zur Aufrechterhaltung von Ruhe und Ordnung (vom 12. Juli 1918) per 31. Dezember 1923¹⁷⁸⁷ aufgehoben. Letzterer so spät, weil sich einige Kantone gegen eine rasche Aufhebung ausgesprochen hatten¹⁷⁸⁸.

Erst im Jahr 1925 erklärte Bundesrat Scheurer alle ausserordentlichen Ordnungsdienst-erlasse für ungültig; – allerdings noch immer mit zwei Ausnahmen, darunter die „*allgemeinen Weisungen für die Ordnungstruppen*“¹⁷⁸⁹.

1.6. Beurteilung: Vertrauen auf die Demokratie

Nach den starken innenpolitischen Spannungen während und unmittelbar nach dem Ersten Weltkrieg stellte sich in den 1920er Jahren ein deutlicher Rückgang der Gefährdung der inneren Sicherheit ein. Das Augenmerk der Bundesbehörden richtete sich nun auf die Anpassung der Notverordnungen und eine teilweise Erneuerung deren rechtlicher Grundlagen. Die eigentlich vorgesehenen Erlasswege wurden nach dem Wegfall der Krisen wieder eingehalten und den Normen, je nach Tragweite, die richtige Normstufe verliehen. Der rechtsstaatlich-demokratische Gedanke erfuhr damit – nach dem schweren Einschnitt durch das Notverordnungsrecht – wieder die notwendige Stärkung.

Die Bürgerwehren und ihnen nahestehende Kreise versuchten nach dem Landesstreik, ihren Einfluss politisch geltend zu machen, indem sie erfolgreich Volksinitiativen zur Stärkung des Staatsschutzes lancierten. Die verantwortlichen Behörden, allen voran der Bundesrat, lehnten übereilte oder unverhältnismässige Massnahmen aber entschieden ab. Auch die Stimmbürger setzten sich besonnen mit den entsprechenden Vorlagen auseinander; sowohl die Ausländerinitiativen als auch die Schutzhaftinitiative scheiterten deutlich in Volksabstimmungen (die Unterstützung für die Schutzhaftinitiative halbierte sich zwischen Unterschriftensammlung und Abstimmung).

Doch auch Bundesrat und Bundesversammlung erkannten, dass der strafrechtliche Staatsschutz nach BStR – welchem der Staatsschutzgedanke der 1830er und 1840er Jahre innewohnte – nicht mehr genügten. Die Bundesbehörden sahen in der modernen

¹⁷⁸⁴ Art. 2 Abs. 3 des BB betreffend die Aufhebung der ausserordentlichen Vollmachten 1921.

¹⁷⁸⁵ Bundesratsbeschluss betreffend die Aufhebung der Verordnung vom 11. November 1918 betreffend Massnahmen gegen die Gefährdung und Störung der innern Sicherheit der Eidgenossenschaft (vom 10. November 1922), AS 38, S. 570.

¹⁷⁸⁶ Bundesratsbeschluss betreffend die Aufhebung der Verordnung vom 4. März 1919 betreffend die Gefährdung der militärischen Ordnung (vom 24. Mai 1923), AS 39, S. 139.

¹⁷⁸⁷ Bundesratsbeschluss betreffend die Aufhebung des Bundesratsbeschlusses vom 12. Juli 1918 betreffend Massnahmen der Kantonsregierungen zur Aufrechterhaltung von Ruhe und Ordnung (vom. 21. Dezember 1923), AS 39, S. 540.

¹⁷⁸⁸ ZELLER, Ruhe und Ordnung, S. 141 (m.w.H.).

¹⁷⁸⁹ Zitiert nach ZELLER, Ruhe und Ordnung, S. 149.

Umsturztaktik nach leninistischem Vorbild eine Gefährdung der Eidgenossenschaft. Entsprechen hätte der strafrechtliche Staatsschutz mit dem Umsturzgesetz umfassend revidiert werden sollen. Die teilweise recht weit reichende Vorlage wurde im Parlament kontrovers diskutiert und stiess in weiten Kreisen der Bevölkerung auf Kritik. So fand das „*Umsturzgesetz*“ in der Volksabstimmung nur wenige Jahre nach dem Landesstreik erstaunlicherweise keine Zustimmung. Die Zusammensetzung der Gegner des Gesetzes, nämlich sowohl linke als auch konservative Gruppierungen, brachte die Angst zum Ausdruck, das Umsturzgesetz könnte dereinst zur Verfolgung missliebiger Minderheiten missbraucht werden. Die Stimmbürger vertrauten offenbar auch nach den tiefen innenpolitischen Krisen der Jahre während und nach dem Weltkrieg auf die innere Stärke der schweizerischen Demokratie.

Erfolgreich verlief bloss die Revision des Sprengstoffgesetzes aus dem Jahre 1894. In der neuen Fassung stellte es auch die Verwendung von giftigen Gasen mit verbrecherischer Absicht unter spezielle Strafe. Damit wurde das BStR erstmals vorausschauend revidiert, ohne dass ein bestimmtes Ereignis in der Schweiz den Anlass dazu gebildet hätte.

Gegen Mitte des Jahrzehnts stand der Bund – soweit es um den Sachbereich der inneren Sicherheit ging – in etwa wieder dort, wo er vor dem Ausbruch des Weltkrieges gestanden hatte. Die ausserordentlichen Vollmachten des Bundesrates waren nicht mehr weiter verlängert worden und die massgeblichen Neuerungen zum Schutz der inneren Sicherheit hatten keine Mehrheiten im Volk gefunden.

Mit dem Börsensturz von 1929 und der folgenden Weltwirtschaftskrise¹⁷⁹⁰ zogen dann erste Wolken jenes Sturmes auf, welcher bis 1945 mit zerstörerischer Gewalt über Europa wüten sollte.

¹⁷⁹⁰ KLEY-STRULLER, Verfassungsgeschichte der Neuzeit, S. 271.

2. Innen- und aussenpolitische Spannungen (1930er Jahre)

Die 1930er Jahre standen in der Schweiz (wie im restlichen Europa) ganz im Zeichen des politischen Extremismus¹⁷⁹¹. Ein bis heute nicht vergessener Vorbote der „schweren Zeit“ bildete der Ordnungsdienstseinsatz einer Rekrutenschule 1932 in Genf, bei welchem ein Dutzend Menschen ihr Leben lassen mussten. Die Machtübernahme der Nationalsozialisten in Deutschland seit dem Frühjahr 1933 führte vor allem in der Ostschweiz zum sog. „Frontenfrühling“, dem vorübergehenden Aufstreben faschistischer und nationalistischer Bewegungen. Gleichzeitig band die NSDAP die in der Schweiz lebenden Deutschen immer stärker an sich. Unter dem Einfluss der „III. Internationalen“ und der verhängnisvollen Verwirklichung des Kommunismus nach stalinistischer Prägung in der Sowjetunion radikalisierten sich auch die Schweizer Kommunisten.

Der Bundesrat erkannte eine Gefährdung sowohl durch eine mögliche Unterwanderung des Staates und politisch einflussreicher Gruppierungen, durch die Zunahme ausländischen Einflusses auf die Schweizer Politik als auch durch eine Zunahme gewaltsamer politischer Auseinandersetzungen. Er verschärfte daher den Staatsschutz: Zuerst mit einem neuen Vorstoss auf Gesetzesstufe; das „*Ordnungsgesetz*“ scheiterte aber (wie ein Jahrzehnt zuvor das „*Umsturzgesetz*“) in einer Volksabstimmung. Trotzdem wurden Teile des Entwurfs nacheinander auf dem Verordnungswege eingeführt oder bestehende Erlasse entsprechend verschärft; – anfänglich in der Form dringlicher Bundesbeschlüsse, später als Bundesratsbeschlüsse. Dabei standen jeweils Einschränkungen der Kommunikationsgrundrechte im Vordergrund.

Die Entführung des Berthold Jacob durch die deutsche Geheimpolizei 1935 ermöglichte einen breit abgestützten politischen Konsens über den Erlass dringlicher Massnahmen zum Schutz des Landes. Die „*Affäre Jacob-Wesemann*“ bildete damit den äusseren Anlass zum Ausbau der Bundesanwaltschaft und zum Erlass des „*Spitzelgesetzes*“.

Mit der Etablierung nationalsozialistischer und faschistischer Diktaturen in Westeuropa revidierten die Schweizer Sozialdemokraten ihr Parteiprogramm, bekannten sich zum bestehenden Staat und gaben ihre Vorbehalte gegenüber Staatsschutz und Armee zu einem Grossteil auf. Damit erlangte die SPS auch im Bund ihre „Regierungsfähigkeit“. Für die Staatsschutzbehörden bedeutete dieser Wandel der Mitte der 1930er Jahren stärksten politischen Partei¹⁷⁹² eine enorme Vereinfachung in dem Sinn, dass eine Konzentration auf kommunistische, frontistische und ausländische Aktivitäten erfolgen konnte.

Eine klare Abgrenzung zwischen innerer und äusserer Sicherheit fiel nun noch schwerer als bereits in früheren Zeiten. Verstärkte Spannungen im Umgang mit dem nationalsozi-

¹⁷⁹¹ Zu den „antidemokratischen Umtrieben“ zwischen 1930 und 1945 siehe die vier Berichte des Bundesrates (Beantwortung der Motion Boerlin): BBl. 1946 I, S. 1 – 143 (Teil I, Nationalsozialismus); BBl. 1946 II, S. 171 – 211 (Teil II, Faschismus); BBl. 1946 II, S. 212 – 271 (Teil III, Kommunismus); BBl. 1946 II, S. 1085 – 1187 (Ergänzungen zu den Teilen I – III). Aus der Literatur etwa WALTER WOLF, *Faschismus in der Schweiz*, Diss. phil. hist. Zürich 1969, *passim*.

¹⁷⁹² Mit 50 Sitzen hatte die SPS 1935 die FDP als stärkste Fraktion im Nationalrat abgelöst.

alistischen Regime Deutschlands führten zu einem jahrelangen „Presse-“ oder „Nervenkrieg“. Auch in der Schweiz kam es zu Zeitungsverboten und schliesslich zu einer mehr oder weniger freiwilligen Selbstzensur der Presse.

Zwar veränderte der Vollmachtenbeschluss von 1939 die Verfassungsordnung für die Kriegszeit von Grund auf, doch fand m.E. ein mehr oder weniger fließender Übergang vom Dringlichkeitsrecht der 1930er Jahre zum eigentlichen Notrecht (Vollmachtenregime) während des bewaffneten Neutralitätsschutzes (1939 – 1945) statt. Gerade auf dem Gebiet der inneren Sicherheit hatte der Bundesrat schon vor Kriegsausbruch die Federführung übernommen.

2.1. Politischer Extremismus

Die demokratischen Strukturen, welche sich nach dem Ersten Weltkrieg in Westeuropa zu etablieren vermocht hatten, brachen mit Ausbruch der Weltwirtschaftskrise in manchen Ländern in sich zusammen. Die politische Auseinandersetzung radikalisierte sich stark¹⁷⁹³. Die Schweiz war zwar weniger stark betroffen als die meisten ihrer Nachbarländer, die allgemeine Entwicklung hinterliess aber auch hierzulande ihre Spuren.

Die Behörden beurteilten die masslose Propaganda, die teilweise paramilitärischen Strukturen, eine subversive „Fünfte Kolonne“¹⁷⁹⁴ sowie die Massenagitation und potenzielle Gewaltbereitschaft der links- und rechtsextremistischen Gruppierung als Gefährdung für die innere Sicherheit und für den Staat als solchen¹⁷⁹⁵.

Im Verlauf des Spanischen Bürgerkriegs (1936 – 1939) fand tatsächlich eine starke Internationalisierung einer – eigentlich – innerstaatlichen Auseinandersetzung statt. Nicht genug, dass die totalitären Staaten ihre jeweiligen Gesinnungsgenossen in Spanien finanziell und materiell massiv unterstützten. Auch Freiwillige aus ganz Europa standen sich auf beiden Seiten der Fronten gegenüber (entweder für die „Volksfront“ oder für General Francos Faschisten)¹⁷⁹⁶; davon mehr als 400 aus der Schweiz¹⁷⁹⁷.

¹⁷⁹³ SCHÜRCH, Der strafrechtliche Schutz der öffentlichen Ordnung, S. 89.

¹⁷⁹⁴ Dazu sogleich, S. 261.

¹⁷⁹⁵ Zur Umsturzgefahr siehe STÄMPFLI, Ausserordentlicher Staatsschutz, S. 146.

¹⁷⁹⁶ Auch für die Schweiz stellten die sog. „Spanienfahrer“ – Schweizer, welche zur Unterstützung ihrer jeweiligen politischen Lager in den spanischen Bürgerkrieg zogen – eine Herausforderung dar; siehe HEINRICH PFENNINGER, Die Bekämpfung der „Spanienfahrerei“ – Ein Neutralitätskonflikt zwischen den beiden Weltkriegen, ZStR 1946 (FG Hafter), S. 55 – 81.

¹⁷⁹⁷ Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Amnestiegesuche zugunsten der Teilnehmer am spanischen Bürgerkrieg (vom 20. Januar 1939), BBl. 1939 I, S. 116 – 125 (S. 116f.). Die gegenwärtig mit der *Parlamentarischen Initiative Paul Rechsteiner* (Geschäftsnummer 06.461, dazu der Bericht der Kommission für Rechtsfragen des Nationalrates [vom 6. November 2008], BBl. 2008, S. 9147 – 9158) geforderte, vom Bundesrat befürwortete, rückwirkende Rehabilitierung der „Spanienfahrer“ sowie derjenigen Schweizer, welche auf der Seite der französischen Résistance gegen die Deutschen gekämpft haben, irritiert (Stellungnahme des Bundesrates [vom 26. November 2008], BBl. 2008, S. 9161 – 9163). Wenn sich der Bundesrat der Argumentation des Initianten anschliesst, die „Spanienfahrer“ – und zwar pauschal *alle*, welche auf der Seite der Republikaner die Waffe in die Hand erhoben – hätten unter fremden Fahnen für die Demokratie gekämpft, ist m.E. sehr gewagt. Einerseits war – gelinde gesprochen – damals wie heute nicht jeder militante Antifaschist per se lupenreiner Demokrat, andererseits sind derartige Taten nicht aus dem aktuellen, sondern dem damaligen Hintergrund zu beurteilen. In der nationalrätlichen Diskussion des Jahres 2008 ist eine gewisse romantische Verklärung der „Spanienfahrerei“ durchaus erkennbar (zusätzliche Irritation erzeugt die Aussage

2.1.1. Frontistische, faschistische und nationalsozialistische Organisationen

Mit der Machtübernahme der Nationalsozialisten in Deutschland wurden die Vereinigungen der deutschen Bevölkerung in der Schweiz in weitem Masse von den neuen Machthabern vereinnahmt und gleichgeschaltet. Für die Beziehungen der Italienervereine zur faschistischen Diktatur war dies – vor allem im Tessin – schon früher der Fall gewesen¹⁷⁹⁸.

Auch der Zulauf zu den schweizerischen Gruppierungen nationalistisch-faschistischer Prägung – den „Fronten“ – stieg nach 1933 markant an. Nach dem „Frontenfrühling“ konnten sich diese untereinander zerstrittenen Gruppierungen¹⁷⁹⁹ jedoch nicht behaupten und versanken bis zum Ausbruch des Zweiten Weltkriegs weitgehend in der Bedeutungslosigkeit¹⁸⁰⁰. Zwischenzeitlich hatten sich die „Frontisten“ mit Stillosigkeit und Hasstiraden¹⁸⁰¹, in selteneren Fällen sogar mit Anschlägen (vor allem gegen Juden, Freimaurer und Sozialdemokraten)¹⁸⁰² bemerkbar gemacht. Trotz einer teilweise sehr engen geistigen Verwandtschaft zu ausländischen Bewegungen und offenbar punktuellen Kooperationen bewahrte ein Teil der sehr heterogenen „Fronten“ seine organisatorische Unabhängigkeit¹⁸⁰³. Der Bundesrat versuchte, die Wahrnehmung der Fronten in der Öffentlichkeit mit Ausweitungen des Uniformenverbots einzuschränken¹⁸⁰⁴.

Die grösste Bedrohung für die innere Sicherheit sahen die Bundesbehörden allgemein in den nationalsozialistisch imprägnierten Ausländervereinen, speziell in der „Landesgruppe Schweiz“ der NSDAP. Zur Mitte des Jahrzehnts gebärdeten sich die Vorposten des deutschen Nationalsozialismus zunehmend gefährlicher. Zur Arroganz in Ton und Auftreten gesellten sich vermehrt Militanz und Anstrengungen zum Aufbau der Wehrtüchtigkeit. Die Kontakte der deutschen Kolonie zur Gesandtschaft des Reiches hatten sich intensiviert¹⁸⁰⁵. Als verlängerter Arm eines fremden Regimes wurden die deutschen

eines bekennenden Pazifisten im Parlament, hätte er damals gelebt und den Mut dazu aufgebracht, hätte er selber auch in Spanien gegen die Faschisten die Waffe erhoben). Eine Rehabilitierung könnte höchstens individuell, unter Berücksichtigung der jeweiligen – persönlichen – Motive und nach einer Prüfung, ob sich die zu rehabilitierende Person keiner Kriegsverbrechen schuldig gemacht hat, erfolgen. Selbst dann wäre ein entsprechender Parlamentsbeschluss m.E. heikel, weil ein Verstoß gegen das Verbot fremden Kriegsdienstes sich eigentlich nicht aus „guten Gründen“ fallweise aufheben lässt (vgl. das Votum Segmüller in der nationalrätlichen Debatte; http://www.parlament.ch/ab/frameset/d/n/4806/284915/d_n_4806_284915_285114.htm; zuletzt besucht am 1. Mai 2009).

¹⁷⁹⁸ Eingehend der Bericht über anti-demokratische Umtriebe 1939 – 1945, Teil II, BBl. 1946 II, S. 171 – 211 (S. 173 – 186), *nachfolgend* „Bericht über anti-demokratische Umtriebe II“ (Seitenzahlen jeweils zitiert nach BBl).

¹⁷⁹⁹ WOLF, Faschismus in der Schweiz, S. 105f.

¹⁸⁰⁰ WOLF, Faschismus in der Schweiz, S. 15ff. (Frontenfrühling) und S. 327ff. (Niedergang).

¹⁸⁰¹ WOLF, Faschismus in der Schweiz, S. 207 – 215 (mit Beispielen).

¹⁸⁰² WOLF, Faschismus in der Schweiz, S. 215 – 219 sowie S. 221 – 227 (mit Beispielen).

¹⁸⁰³ Bericht über anti-demokratische Umtriebe 1939 – 1945, Teil I, BBl. 1946 I, S. 1 – 143 (S. 19 – 28), *nachfolgend* „Bericht über anti-demokratische Umtriebe I“ (Seitenzahlen jeweils zitiert nach BBl.); WOLF, Faschismus in der Schweiz, unterscheidet allgemein Fronten *ohne* (S. 28ff.) von solchen *mit* Bindung an das Ausland (S. 57ff.).

¹⁸⁰⁴ Bericht über anti-demokratische Umtriebe I, S. 21. Zu den Uniformenverboten hinten, S. 291f.

¹⁸⁰⁵ Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die antidemokratische Tätigkeit von Schweizern und Ausländern im Zusammenhang mit dem Kriegsgeschehen 1939 – 1945, Erster Teil (vom 28. Dezember 1945), BBl. 1946 I, S. 1 – 143 (S. 5f.).

Nationalsozialisten in der Schweiz kritisch beobachtet („fünfte Kolonne“)¹⁸⁰⁶.

2.1.2. Die Kommunistische Partei der Schweiz

Mit der Sowjetunion unterhielt die Eidgenossenschaft seit dem Landesstreik von 1918 bewusst keine diplomatischen Beziehungen mehr¹⁸⁰⁷. Nach dem „VII. Weltkongress“ der „III. Internationalen“ (1935) in Moskau fand auf der linken Seite des politischen Spektrums eine scharfe Abgrenzung zwischen Sozialdemokraten und Kommunisten statt. Die Kommunistische Partei der Schweiz (KPS) ordnete sich dem ideologischen und organisatorischen Einfluss der KPdSU¹⁸⁰⁸ unter und galt seither allgemein als deren streng linientreue Handlangerin¹⁸⁰⁹. Die Bundesbehörden und die anderen politischen Gruppierungen (inkl. dem Gewerkschaftsbund) verfolgten die Aktivitäten der Kommunisten weiterhin mit Argusaugen. Nebst aggressiver politischer Agitation zur revolutionären Umgestaltung der bestehenden Verfassungsordnung und verstärkter illegaler Immigration von Kommunisten wurde vor allem eine Unterwanderung von Staat sowie politischen Vereinen und Verbänden befürchtet¹⁸¹⁰.

2.2. Ordnungsdienst

2.2.1. Die Vorkommnisse in Genf im Jahre 1932

Bereits zu Beginn der 1930er Jahre standen sich in Genf faschistische (von Georges Oltramare geführte) und sozialistische (von Léon Nicole¹⁸¹¹ dominierte) Gruppierungen in scharfer Ablehnung gegenüber. Beide Seiten führten insbesondere durch Massenagitation und Versammlungen einen aggressiven politischen Kampf gegeneinander und gegen die staatliche Autorität¹⁸¹². In einem tumultähnlichen Klima bahnten sich gewaltsame Zusammenstöße zwischen den beiden zutiefst verfeindeten Lagern an. Die Genfer Regierung schreckte vor Versammlungsverboten zurück¹⁸¹³. Mit ihrem 300 Mann starken Polizeikorps sah sie sich aber schliesslich auch nicht mehr im Stande, die Ruhe und Ordnung in der Stadt zu gewährleisten¹⁸¹⁴. Der Staatsrat bot daher am 9. November

¹⁸⁰⁶ Bericht über anti-demokratische Umtriebe I, S. 38; Zwölfter Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die auf Grund der ausserordentlichen Vollmachten ergriffenen Massnahmen (vom 27. April 1945), BBl. 1945 I, S. 501 – 533 (S. 505f.); FRANZ STÄMPFLI, Ausserordentlicher Staatsschutz, ZStR 1946 (FG Hafner), S. 145 – 164 (S. 145f.).

¹⁸⁰⁷ Zur Ausweisung des sowjetischen Botschaftspersonals siehe oben, S. 228.

¹⁸⁰⁸ Die Kommunistische Partei der Sowjetunion genoss innerhalb der „Internationalen“ eine äusserst dominante Stellung. Sitz der Organisation war seit der russischen Oktoberrevolution das sowjetische Machtzentrum Moskau.

¹⁸⁰⁹ STÄMPFLI, Ausserordentlicher Staatsschutz, S. 145f. Diese Meinung teilte auch der Schweizerische Gewerkschaftsbund; SCHWEIZERISCHER GEWERKSCHAFTSBUND (Hrsg.), Die Wahrheit über die Taktik der Kommunisten, Bern 1936, insbesondere S. 13 – 16. Vgl. ebenfalls BGE 63 I 281 (E.4 S. 286f.).

¹⁸¹⁰ Siehe dazu M. MÜLLER, Bundespolizei, S. 151f.

¹⁸¹¹ Zur Person Léon Nicoles siehe ANDRÉ RAUBER, Léon Nicole: le franc-tireur de la gauche suisse (1887-1965), Genf 2007, *passim*.

¹⁸¹² Zur damaligen politischen Lage in Genf siehe das illustrierte Werk von CLAUDE TORRACINTA, Genève 1930 – 1939. Le temps des passions, Genf 1978, insb. S. 118ff.

¹⁸¹³ TORRACINTA, Genève 1930 – 1939, S. 119.

¹⁸¹⁴ ALFONS JOHANN MARIA WÜRMS, IMP und BUSIPO, Diss. phil. hist. Zürich 1989, S. 11.

1932 je ein Infanterie- und ein Landwehrbataillon zur Bewahrung des inneren Friedens auf (kantonaler OD)¹⁸¹⁵.

Gleichentags stellte die Kantonsregierung das ausdrückliche Gesuch an das EMD, zusätzlich die Infanterierekrutenschule aus Lausanne für einen möglichen OD-Einsatz nach Genf zu entsenden. Nach Rücksprache mit dem Gesamtbundesrat befahl das EMD das Rekrutenbataillon mit einer Stärke von 610 Mann zur sofortigen Verfügung des Staatsrats in die Rhonestadt¹⁸¹⁶. Der Kommandant der Rekrutenschule, Oberst Lederry, erhielt von der Genfer Regierung unter anderem den Auftrag, die Polizei bei der Auseinanderhaltung von links- und rechtsextremen Versammlungen (Demonstration der Faschisten, Gegendemonstration der linken Seite) an im Voraus bestimmten Orten zu unterstützen (Ziff. 3 und 4 des Befehls)¹⁸¹⁷.

Bei der Säuberung eines Boulevards noch am 9. November wurde die eingesetzte Kompanie aus einer grossen Menschenmenge heraus bedrängt, Rekruten misshandelt und teilweise entwaffnet¹⁸¹⁸. Einzelne Armeeangehörige mussten von der Polizei, andere gar von Zivilisten in Sicherheit gebracht werden¹⁸¹⁹. Daraufhin zog sich die Kompanie zurück, um sich frisch zu gruppieren. Als die Rekruten während des Wartens auf eine angeforderte Verstärkung mit Pflastersteinen beworfen wurden, erfolgt ein Warnruf und schliesslich der Befehl, einen einzelnen, tief gezielten Schuss abzugeben¹⁸²⁰. Tatsächlich feuerten die völlig überforderten Rekruten mehr als 150 Schüsse aus ihren Karabinern und von einem leichten Maschinengewehr direkt in die Menschenmenge¹⁸²¹. Im Kugelhagel starben 13 Zivilisten, mehr als 65 wurden verletzt¹⁸²².

Nach diesen Ereignissen ersuchte der Genfer Staatsrat das EMD augenblicklich um die Entsendung eines erfahrenen WK-Bataillons. Das restliche Regiment wurde vom EMD sofort in einen Warteraum zwischen Lausanne und Genf verlegt. Erst am 12. November stellte der Gesamtbundesrat fest, dass die Voraussetzungen einer bewaffneten eidgenössischen Intervention nach Art. 16 BV schon seit dem Einsatz der Bundestruppen erfüllt

¹⁸¹⁵ Nach der Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung betreffend die Tragung der Kosten der eidgenössischen Intervention im November 1932 in Genf (vom 25. August 1933), BBl. 1933 II, S. 295 – 299 (S. 295 und 297) handelte es sich dabei um das Genfer Regiment 3 sowie das Landwehrbataillon 103.

¹⁸¹⁶ Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung betreffend die Tragung der Kosten der eidgenössischen Intervention im November 1932 in Genf (vom 25. August 1933), BBl. 1933 II, S. 295 – 299 (S. 295); Bericht des schweizerischen Bundesrates an die Bundesversammlung über seine Geschäftsführung im Jahre 1932, S. 291; EIDGENÖSSISCHES MILITÄRDEPARTEMENT (Hrsg.), Die Verwendung von Truppen bei den Vorfällen vom 9. November 1932 in Genf, Bern 1933, S. 1f., *nachfolgend* „Die Verwendung von Truppen 1932 in Genf“.

¹⁸¹⁷ EMD, Die Verwendung von Truppen 1932 in Genf, S. 2; Bundesanwalt FRANZ STÄMPFLI, Rechtliches zum Fall Nicole, ZStR 1933, S. 420 – 437 (S. 421).

¹⁸¹⁸ Gemäss TORRACINTA, Genève 1930 – 1939, S. 122, handelte es sich um eine grundsätzlich ruhige Menschenmenge; ganz anders die Darstellung im offiziellen Bericht, vgl. EMD, Die Verwendung von Truppen 1932 in Genf, S. 3 – 5.

¹⁸¹⁹ EMD, Die Verwendung von Truppen 1932 in Genf, S. 5.

¹⁸²⁰ EMD, Die Verwendung von Truppen 1932 in Genf, S. 5 – 12.

¹⁸²¹ WÜRMS, IMP und BUSIPO, S. 11; TORRACINTA, Genève 1930 – 1939, S. 123.

¹⁸²² MARIUS H. WIEGANDT, Der Einsatz der Armee, Diss. Bern 1999, S. 28; WÜRMS, IMP und BUSIPO, S. 12. Vgl. auch die Fotografien bei TORRACINTA, Genève 1930 – 1939, S. 119 – 130.

wären¹⁸²³. Alle involvierten Armeeeinheiten wurden nun gemäss Art. 17 BV Oberst Lederry als eidgenössischem Kommandanten unterstellt¹⁸²⁴.

Die späte Feststellung spiegelt eine fatale Unsicherheit des Bundesrates im Hinblick auf die Durchführung der bewaffneten eidgenössischen Intervention. Bedauerlicherweise ging der Bundesrat in seiner Botschaft nicht genauer darauf ein, ob die Voraussetzungen der bewaffneten Intervention seines Erachtens von Anfang an gegeben waren oder nicht¹⁸²⁵. Die Entsendung von Truppen an sich begründete jedenfalls keine bewaffnete eidgenössische Intervention nach Art. 16 BV – die Gründe für die Bundesintervention wären vielmehr in einer Störung der öffentlichen Ruhe und Ordnung in einem Kanton oder der Gefährdung der inneren Sicherheit der Eidgenossenschaft zu suchen gewesen.

2.2.2. Strafrechtliche Folgen

Auf Veranlassung Oberst Lederrys untersuchte der Auditor der 1. Division die Vorfälle; er konnte keine Verfehlungen durch die Armee feststellen¹⁸²⁶. Einerseits hätte für die ganze Einheit (Offiziere und Soldaten) Notwehr- und Notstandssituationen im Sinne der Art. 25 Ziff. 1 und Art. 26 Ziff. 1 und 2 des Militärstrafgesetzbuches vorgelegen, andererseits hätten die Soldaten in Ausübung eines dienstlichen Befehls im Sinne von Art. 18 des Militärstrafrechts, und damit rechters gehandelt; das EMD folgte den Empfehlungen des Auditors¹⁸²⁷. Im Sommer 1933 beschäftigte sich die Kriminalkammer des Bundesgerichts mit den Genfer Unruhen. Die Bundesassisen sprachen sieben Angeklagte – darunter Léon Nicole – wegen Teilnahme an einer Zusammenrottung und Widerstand gegen behördliche Anordnungen, welche eine bewaffnete Bundesintervention nötig gemacht hatten (Art. 46 Abs. 1 i.V.m. Art. 52 BStR), für schuldig. Es wurden Gefängnisstrafen von zwei bis sechs Monaten sowie Bussen bis 300 Franken ausgesprochen. Für elf weitere Angeklagte endete der Prozess mit Freisprüchen¹⁸²⁸.

¹⁸²³ Bericht des schweizerischen Bundesrates an die Bundesversammlung über seine Geschäftsführung im Jahre 1932, S. 291.

¹⁸²⁴ Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung betreffend die Tragung der Kosten der eidgenössischen Intervention im November 1932 in Genf (vom 25. August 1933), BBl. 1933 II, S. 295 – 299 (S. 295). Zum Ganzen auch FRANZ STÄMPFLI, Rechtliches zum Fall Nicole, ZStR 1933, S. 420 – 437 (S. 422f.).

¹⁸²⁵ Der Geschäftsbericht des Bundesrates für das Jahr 1932 auf S. 291 wörtlich:
„Am 12. November stellte der Bundesrat fest, dass von dem Zeitpunkt an, da durch seinen Beschluss die der Genfer Regierung durch das eidgenössische Militärdepartement zur Verfügung gestellte Infanterierekrutenschule Lausanne, sowie das Walliser Gebirgsregiment zur Aufrechterhaltung von Ruhe und Ordnung in den Kanton Genf gesandt wurden, die Voraussetzungen der bewaffneten eidgenössischen Intervention (Art. 16 BV) erfüllt seien (...).“

¹⁸²⁶ EMD, Die Verwendung von Truppen 1932 in Genf, S. 14ff.

¹⁸²⁷ EMD, Die Verwendung von Truppen 1932 in Genf, S. 16.

¹⁸²⁸ Zum Ganzen der Bericht des schweizerischen Bundesrates an die Bundesversammlung über seine Geschäftsführung im Jahre 1933, Beilage 1: Geschäftsbericht des schweizerischen Bundesgerichts, S. 951 – 979 (S. 959).

2.2.3. Neuerungen im Dienstreglement der Schweizer Armee

2.2.3.1. Das Dienstreglement 1933

Zu jener Zeit erliess der Bundesrat ein neues Dienstreglement (DR 1933)¹⁸²⁹ für die Schweizer Armee. Der fünfte Teil trug die Überschrift „*Aufrechterhaltung von Ruhe und Ordnung*“. Darin fanden sich sowohl allgemeine Aussagen zu Einsätzen der Armee im Inneren (Ziff. 190f.), die Polizeigewalt der Truppe (Ziff. 192ff.) den Waffengebrauch (Ziff. 195ff.) als auch über das Notwehrrecht (Ziff. 200). Sehr ausführlich fielen die Bestimmungen zum eigentlichen Wachtdienst aus (Ziff. 201 – 212).

Speziell mit dem Ordnungsdienst befassten sich die Ziff. 213 – 215. Die verschiedenen Absätze bildeten ein Sammelsurium von allgemeinen Aussagen zur Anordnung des Ordnungsdienstes, operative Anweisungen, solche zu den Unterstellungen sowie rudimentäre taktische Verhaltensregeln. Danach waren sowohl der Bundesrat als auch die kantonalen Regierungen zum Aufgebot von OD-Truppen kompetent (Ziff. 213 Abs. 2) – wobei sich die Kompetenz der Kantonsregierungen nach hier vertretener Ansicht¹⁸³⁰ bloss auf die kantonalen Truppen beziehen konnte. Drei verschiedene Gründe legiti- mierten den Einsatz, nämlich

- (allgemein) eine „*örtliche Störung(...) der Ordnung*“ (Ziff. 213 Abs. 3);
- die „*Gefahr eines Umsturzes der gesetzlichen Ordnung des Staates durch Drohungen oder Gewalt und die ersten Versuche dazu*“ (Ziff. 213 Abs. 4);
- „*offene Massenanklehnung*“ (Ziff. 213 Abs. 5).

Hätte die Truppe im ersten Fall den „*Rückhalt der Polizei*“ gebildet und „*als Eingreifreserve*“ bereitgestanden, dienten die Einsätze im zweiten Fall primär zur Abschreckung. Im dritten Fall meinte das DR bloss, die Truppe wäre dazu verpflichtet, „*Verfassung und Gesetz mit allen Mitteln zu schützen*“. Der ganzen Ziffer kommt damit m.E. ein Mischcharakter zu; eigentlich richtet sie sich an die zuständigen Exekutivbehörden, also den Bundesrat (sowie allenfalls vorhandene eidgenössische Kommissäre) und die Kantonsregierungen. Für die Truppe hingegen bildeten die Vorschriften wohl Umschreibungen der Einsatzvarianten. Nicht einmal für die Truppenkommandanten hätte der Normenkomplex im Sinne einer Verwaltungsverordnung Wirkung entfalten können – denn die Kommandanten standen unter zivilem Befehl, respektive erfüllten einen Auftrag der zivilen Behörden.

Die Kommandoverhältnisse waren klar zu ordnen, der Auftrag der politischen Behörde klar zu fassen. Dem militärischen Kommandanten sei eine genügende Handlungsfreiheit zu überlassen. Falls sich eine zivile Behörde bei drohender Gefahr als zögerlich erweise – eine Unterscheidung zwischen kantonaler und Bundesbehörde fand nicht statt –, „*muss der Kommandant den Entschluss zum Eingreifen selber fassen*.“ (Ziff. 214 Abs. 2). Während der erste Teil dieser Ziffer wiederum beschreibenden Charakter trägt, kann es sich beim Schlusssatz nur um eine Handlungsanweisung für Notstandsfälle gehandelt haben.

¹⁸²⁹ Dienstreglement (vom schweizerischen Bundesrat genehmigt den 25. November 1932).

¹⁸³⁰ Siehe vorne, S. 183.

Der Imperativ, wonach bei „örtlichen Konflikten“ der Truppenkommandant nach Eingreifen der Truppe auch den Befehl über die eingesetzten Polizeikräfte übernehme, und dass ihm bei „allgemeinen Umsturzversuchen oder Massenauflehnungen ohne weiteres die ganze Polizeimannschaft“ unterstehe, konnte seine Geltungskraft höchstens gegenüber den OD-Truppen entfalten. Dass damit sowohl die Kompetenzbereiche von ziviler und militärischer als auch Bundes- und kantonaler Gewalt neu geordnet hätten werden können, war rechtlich kaum vertretbar. Es kann sich dabei nur um eine Deklaration des Bundesrates (als die das DR genehmigende Behörde) an die Truppen handeln; Änderungen im Kompetenzgefüge wären nur durch Notrecht einzelfallweise zu legitimieren gewesen.

Ebenfalls bloss deklaratorischer Natur war die Feststellung, wonach Ordnungsdienst immer als Aktivdienst zu leisten sei (Ziff. 214 Abs. 1); hier bildeten die Art. 195ff. MO 1907 die einschlägigen Normen.

2.2.3.2. Allgemeine Vorschriften Ordnungsdienst

Vier Jahre nach den Vorfällen in Genf hielt das EMD in einem Schreiben an den Bundesrat fest, dass die Truppe aus mangelnder Kenntnis des Ordnungsdienstes „nicht genügend geschickt gehandelt“ habe; daher sei das neue Dienstreglement entsprechend zu ergänzen¹⁸³¹.

Der Bundesrat genehmigte am 20. November 1936 eine 36-seitige, 77 Ziffern umfassende Ergänzung zum DR 1933 mit dem Titel „Ordnungsdienst (O.D.)“. Zwar findet sich kein Vermerk „geheim“ oder „vertraulich“, doch bildete das Reglement bloss Bestandteil der Dienstakten für Truppenkommandanten (vom Einheitskommandanten her aufwärts), Generalstabs- und Instruktionsoffiziere.

2.2.3.2.1. Der oberste Grundsatz

Einleitend betonte das Reglement die Schwierigkeit einer Normierung des Ordnungsdienstes, denn wie „für den Krieg lassen sich auch für den Ordnungsdienst keine festen Regeln aufstellen“. Entscheidend für den Erfolg sei in jedem Fall die Einwirkung des Kommandanten auf die Truppe. Die allgemeinen Grundsätze umschrieben die Rechtsgrundlagen und das Schutzgut von Armeeeinsätzen im Innern. Als „**Oberster Grundsatz**“ galt, „**Besser Ruhestörungen verhindern, als sie niederschlagen zu müssen! Je früher, stärker und entschiedener eine Truppe auftritt, um so besser sind die Aussichten, ohne Blutvergiessen zum Ziel zu kommen.**“¹⁸³²

2.2.3.2.2. Die Kommandoordnung

Im zweiten Teil „Kommandoordnung“ unterschied das Reglement zwischen *kantonalem* und *eidgenössischem* Ordnungsdienst. Als kantonaler Ordnungsdienst galt entweder das Aufgebot von Truppen durch die Kantonsregierung; dazu kamen ausschliesslich kantonseigene Truppen in Frage (Art. 13 BV). Darüber hinaus erwähnte Ziff. 6, dass „in eidgenössischem Dienst stehende Truppen“ einer Kantonsregierung „zur Verfügung gestellt“ werden könnten. In dieser Variante widersprach die Ergänzung des DR sowohl der MO

¹⁸³¹ Vertrauliches Schreiben des EMD an den Bundesrat vom 17. November 1936 (dem Autor vorliegend).

¹⁸³² Ziff. 5 (Hervorhebungen im Original).

1907 (Art. 196 Abs. 1 und 2 und Art. 198 Abs. 1) als auch der Bundesverfassung (Art. 16 und 17).

Strikte befolgten die neuen Regelungen die Trennung von militärischer zu ziviler Gewalt; – solange es um die Unterstützung der zivilen Behörden ging. Der Auftrag für die Ordnungstruppen musste zwingend in Schriftform abgefasst sein und ein zu erreichendes Ziel bezeichnen (Ziff. 10). In der Auftragerfüllung genoss der Kommandant volle Handlungsfreiheit (Ziff. 10); die untergebenen Truppen folgten ausschliesslich den Befehlen des militärischen Chefs (Ziff. 6), nicht jenen der zivilen Behörden. Bei der Gefahr von „*Unruhen grösseren Massstabes (z. B. Generalstreik) oder planmässige(n) Umsturzversuche(n)*“ waren sogar die zivilen Polizei- und Hilfspolizeikräfte dem Befehl des Truppenkommandanten zu unterstellen (Ziff. 8 Abs. 2 und 3).

2.2.3.2.3. *Taktische Regeln und Waffengebrauch*

Die meisten Anordnungen bestanden in taktischen Regeln und Empfehlungen; von der abgessenen Kavallerie über die Erkundung durch die Fliegertruppen bis zur Gefährlichkeit des Diebstahls von Signalpfeifen.

Verhaftungen (Ziff. 60ff.) und Hausdurchsuchungen (Ziff. 63f.) verblieben gemäss dem Reglement zunächst Sache der Polizei, vorbehaltlich Art. 193 DR 1933 (Festnahme¹⁸³³) respektive besonderer Befehl des OD-Kommandanten (Ziff. 64 e contrario). Hausdurchsuchungen waren für die Truppen zulässig zum Schutz der Hausbewohner auf deren Verlangen, bei Verfolgung von Ruhestörern oder entflohenen Inhaftierten, bei Bedrohung der Truppe aus dem Haus heraus oder in Fällen von bewaffnetem Aufruhr (Ziff. 64).

Bei den Einsatzregeln über den Waffengebrauch orientierte sich die Ergänzung des DR offenbar am Scheurer-Erlass¹⁸³⁴ (insbesondere betreffend den Einsatz von Handgranaten und Artillerie), schwächte diesen allerdings generell ab und präziserte ihn teilweise. Ziff. 54 bildete eine Art Untermassverbot:

„Es ist die Pflicht jedes Vorgesetzten, seinen Untergebenen die Verantwortlichkeit für den Entschluss zum Waffengebrauch abzunehmen.

Bei der Auftrageileitung darf dem Untergebenen nie die Wahl zwischen Waffengebrauch oder Nichterfüllung des Auftrages überlassen werden.

Erachtet man einen Zweck nicht für wichtig genug, um zu seiner Erreichung im äussersten Fall von den Waffen Gebrauch zu machen, so dürfen keine Truppen eingesetzt werden.“

Ziff. 56 Abs. 1 und Ziff. 57 enthielten – andererseits – zwei Regeln, welche als Ausprägungen des Übermassverbots betrachtet werden können: Ohne ausdrücklichen Gegenbefehl durfte jeweils nur ein einziger Schuss abgefeuert werden und der Einsatz von Maschinengewehren kam nur gegen „*widersetzliche Massen*“ in Frage, wenn alle anderen Mittel versagten oder „*offenkundig von vornherein als aussichtslos erkannt*“ wurden.

¹⁸³³ Demnach war es die Truppe erlaubt, Zivilpersonen bei Störung des Dienstbetriebes oder der militärischen Ordnung festzunehmen und anschliessend den zivilen Polizeibehörden zu übergeben.

¹⁸³⁴ Dazu vorne, S. 239f.

2.2.3.3. Verwendung der Truppe im Falle bewaffneten Aufruhrs

Im Falle von planmässigem, bewaffnetem Widerstand war eine Annäherung an die kriegsmässige Taktik der Truppen vorgesehen. Zu diesem Zweck genehmigte der Bundesrat ebenfalls am 20. November 1936 das Reglement „*Verwendung der Truppe im Falle bewaffneten Aufruhrs*“ des Generalstabschefs. Die siebenseitige Vorschrift war streng vertraulich und wäre erst im Bedarfsfall in nummerierten Exemplaren abgegeben worden.

In Ergänzung des Reglements über den OD enthielt die Vorschrift vor allem taktische Anweisungen für den Strassenkampf. Spezielle Bestimmungen galten dem Einsatz von Handgranaten (Ziff. 5 und 14), Maschinengewehren (Ziff. 7 und 11) und Artillerie (Ziff. 13).

Ausserdem sollten „*Hetzer und Anführer der Aufständischen, die in den hintersten Reihen ihr Wesen treiben*“ von Scharfschützen gezielt getötet werden (Ziff. 7 Abs. 4), sobald die Truppe mit „*Steinen u. dgl.*“ beworfen worden wäre (Ziff. 7 Abs. 1). Überhaupt wies die Vorschrift Infanterie und Kavallerie an, gegen Steinwerfer die Schusswaffen einzusetzen (Ziff. 7 Abs. 1).

2.2.3.4. Exkurs: Anpassungen der Militärordnung

Auf den 1. Januar 1938 trat die Revision der Militärordnung (MO 1936) in Kraft. Die Teilrevision der MO 1907 betraf ausschliesslich die Organisation und Ausbildung der Truppe¹⁸³⁵.

2.2.3.5. Beurteilung: Problematik der Regelungsstufe

Bei beiden Reglementsergänzungen zeigt sich das Dilemma zwischen der Tragweite einer Regelung und der Regelungsstufe deutlich. Einerseits war das Fehlen von besonders Vorschriften für den Einsatz von Truppen im Innern seit Jahrzehnten berechtigterweise bemängelt worden¹⁸³⁶. Möglicherweise wegen befürchteter politischer Widerstände in den Räten (vgl. die Reaktionen auf den Scheurer-Erlass¹⁸³⁷), fand eine „*Normierung*“ bloss auf Reglementsstufe statt – in Ergänzung bestehender Vorschriften.

Grundsätzlich kann begrüsst werden, dass der Bundesrat durch seine Genehmigung endlich versuchte, abstrakte Regeln für Einsätze der Armee im Inneren zu schaffen; ebenfalls richtig war m.E. die Beibehaltung deren ausserordentlichen Charakters (blosse *Reglementsergänzungen*). Nach geltender Praxis und Lehre zu den Grundrechten wären beide Erlasse jedoch unzulässig gewesen¹⁸³⁸, weil sie Grundrechtseingriffe auf der tiefst möglichen normhierarchischen Stufe vornahmen, wozu es heute eines genügend bestimmten Gesetzes im formalen Sinn bedarf. Inhaltlich war die Abstufung zwischen verschiedenen Fällen zwar zu begrüessen, doch widersprachen die Vorschriften als Ganze dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit staatlichen Handelns. Sie normierten den Bürgerkrieg und bildeten – eigentlich – Regeln für konkrete Notstandsfälle. Während ein

¹⁸³⁵ Vgl. die Botschaft des Bundesrates betreffend die Abänderung des Bundesgesetzes vom 12. April 1907 über die Militärorganisation (vom 11. Juli 1934), BBl. 1934 II, S. 475 – 500.

¹⁸³⁶ Dazu vorne, S. 147f.

¹⁸³⁷ Dazu vorne, S. 240 (mit Anm. 1718).

¹⁸³⁸ Siehe MARKUS SCHEFER, Die Beeinträchtigung von Grundrechten, Bern 2006, S. 53ff. (m.w.H. auf Lehre und Rspr.).

Notstandsrecht in der Bundesverfassung ausdrücklich fehlte, hätten somit zwei Verwaltungsverordnungen ausdrücklich die Verletzung der höchsten Rechtsgüter ermöglichen sollen.

2.3. Das Ordnungsgesetz

Auch das „Ordnungsgesetz“ stand in engem Zusammenhang mit den tragischen Vorkommnissen in Genf¹⁸³⁹. Der Ansporn zu einer Verstärkung des *präventiven* Staatsschutzes kam aus dem Parlament: In zwei gleich lautenden Motionen¹⁸⁴⁰ wurde der Bundesrat zu einem Bericht darüber eingeladen, welche *gesetzgeberischen* Massnahmen die Exekutive vorschläge, um die bestehenden Gesetzeslücken zum Schutz der öffentlichen Ordnung auszufüllen.

2.3.1. Die Motive

In seiner Botschaft erwähnte der Bundesrat einleitend, ihm schwebten ein „*Ausbau der politischen und kriminellen Bundespolizei*“ sowie Massnahmen gestützt auf Art. 102 Ziff. 8 – 10 BV vor¹⁸⁴¹. Das Ordnungsgesetz selber hätte sich auf Art. 64^{bis} BV gestützt, die Kompetenznorm zum Erlass eines eidgenössischen Strafgesetzbuches.

Im zweiten Teil der Botschaft nahm der Bundesrat zuerst eine Abgrenzung hinsichtlich der durch den Bund zu ahndenden strafrechtlichen Delikte vor: Darunter gehörten Handlungen mit ausgesprochen politischem Charakter, welche auf eine Revolution oder einen Umsturz abzielten. Die gemeinen Delikte wie Nötigung, Gewalttaten, etc. würden aber auch mit dem Ordnungsgesetz vollständig der kantonalen Gesetzgebung überlassen bleiben¹⁸⁴².

Diese Aussage war insofern bemerkenswert, als der Bund die Kompetenz zum Erlass eines eidgenössischen Strafgesetzbuches bereits seit Jahren besass. Tatsächlich war das Projekt eines Strafgesetzbuches schon sehr weit fortgeschritten – eine Vorwegnahme des StGB durch das Ordnungsgesetz wollte der Bundesrat jedoch vermeiden. Andererseits war er bestrebt, das StGB nun zügig in Kraft zu setzen¹⁸⁴³.

Als eigentliche Motivation für den Erlass des Ordnungsgesetzes nannte der Bundesrat den „*Schutz der demokratischen Idee*“¹⁸⁴⁴. Es gehe darum, mit präventiven Massnahmen einen Bürgerkrieg bereits im Keime zu ersticken. Mit dem Gesetz könnten künftig bewaffnete Polizei- oder gar Armeeeinsätze vermieden werden¹⁸⁴⁵. Insbesondere sei die Stärkung der gesetzlichen Grundlagen des Staatsschutzes sinnvoller als eine bessere Ausbildung zum Ordnungsdienst. Einsätze im Inneren wären schliesslich „*nicht ihre*

¹⁸³⁹ SOLAND, Staatsschutz in schwerer Zeit, S. 161; SCHÜRCH, Der strafrechtliche Schutz der öffentlichen Ordnung, S. 112.

¹⁸⁴⁰ Motion Walther, AB NR 1933, S. 144; Motion Béguin, AB SR 1933, S. 123.

¹⁸⁴¹ Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung zum Entwurfe eines Bundesgesetzes zum Schutze der öffentlichen Ordnung (vom 8. Mai 1933), BBl. 1933 I, S. 753 – 760 (S. 753), *nachfolgend* „*Botschaft Ordnungsgesetz*“.

¹⁸⁴² Botschaft Ordnungsgesetz, BBl. 1933 I, S. 753 – 760 (S. 754).

¹⁸⁴³ Botschaft Ordnungsgesetz, BBl. 1933 I, S. 753 – 760 (S. 754 und 756).

¹⁸⁴⁴ Botschaft Ordnungsgesetz, BBl. 1933 I, S. 753 – 760 (S. 755).

¹⁸⁴⁵ Botschaft Ordnungsgesetz, BBl. 1933 I, S. 753 – 760 (S. 756).

*eigentliche Aufgabe*¹⁸⁴⁶.

Zu den einzelnen Artikeln fasste sich die Botschaft kurz, weil viele davon aus dem Entwurf für das eidgenössische Strafgesetzbuch entnommen worden und dem Parlament bereits vertraut waren¹⁸⁴⁷.

2.3.2. Der Entwurf des Bundesrates

Der Entwurf des Bundesrates zum „*Bundesgesetz über den Schutz der öffentlichen Ordnung*“¹⁸⁴⁸ fiel mit nur neun Artikeln knapp aus. Materielles Strafrecht fand sich bloss in vier Artikeln. Darin ging es um die Inkriminierung des Landfriedensbruchs (Art. 2), der Aufforderung und Verleitung zur Verletzung militärischer Dienstpflichten (Art. 3), Widerhandlungen gegen Versammlungsverbote (Art. 4; mit einem Strafmaximum von immerhin zwei Jahren Gefängnis), Amtshandlungen zugunsten des Auslands (Art. 5 Abs. 1) sowie politischen Nachrichtendienst (Art. 5 Abs. 2). Ein eigentümlicher erster Artikel stellte das öffentliche Auffordern zu einem nach Bundes- oder kantonalem Recht verbotenen und mit Zuchthaus bedrohten Verbrechen oder Vergehen unter Strafe (Art. 1)¹⁸⁴⁹. Der präventive Charakter bereits des Gesetzesentwurfs war damit evident: Die *ratio legis* lag für den Bundesrat in der Verhinderung von Vorbereitungshandlungen, welche eine Störung der inneren Sicherheit hätten zur Folge haben können.

2.3.3. Überarbeitung im Parlament

Das Parlament erweiterte den Entwurf zum Ordnungsgesetz auf zwölf Artikel¹⁸⁵⁰. Es fügte Tatbestände betreffend Gewalttätigkeiten gegen Versammlungen oder Umzüge (neuer Art. 4) sowie gegen das Ansammeln oder Verteilen von Waffen oder Munition (neuer Art. 7) ein.

Den ersten Artikel erachtete das Parlament als zu eng¹⁸⁵¹. Nach der Überarbeitung durch die Bundesversammlung behandelte er ganz allgemein die öffentliche Aufforderung zu Verbrechen oder Vergehen (neuer Art. 1)¹⁸⁵² und wich dadurch stark von der gemässigten Formulierung des bundesrätlichen Entwurfs ab¹⁸⁵³. Bundesrat Häberlin hatte vergeblich auf den Verzicht von unbestimmten Rechtsbegriffen (wie etwa „*gefährliche Verbrechen*“) gedrängt¹⁸⁵⁴.

¹⁸⁴⁶ Botschaft Ordnungsgesetz, BBl. 1933 I, S. 753 – 760 (S. 756).

¹⁸⁴⁷ Zum StGB siehe hinten, S. 316ff.

¹⁸⁴⁸ Abgedruckt im Anhang an die Botschaft Ordnungsgesetz, BBl. 1933 I, S. 761f.

¹⁸⁴⁹ Art. 1: „*Wer öffentlich zu einem Verbrechen oder Vergehen auffordert, das durch Bundesrecht oder durch das Recht des Kantons, in dem die Aufforderung erfolgt, mit Zuchthaus bedroht ist, wird mit Zuchthaus bis zu drei Jahren oder mit Gefängnis bestraft.*“

¹⁸⁵⁰ Entwurf zum Bundesgesetz über den Schutz der öffentlichen Ordnung (vom 13. Oktober 1933), BBl. 1933 II, S. 511 – 515, nachfolgend „*Ordnungsgesetz*“.

¹⁸⁵¹ Votum Bundesrat Häberlin in der ständerätlichen Debatte über das Ordnungsgesetz, AB SR 1933, S. 240.

¹⁸⁵² Art. 1: „*Wer vor einer Versammlung oder Ansammlung von Personen, wer durch das Mittel der Druckerpresse oder in einer anderswie vervielfältigten Schrift oder Abbildung, wer durch Rundspruch oder Schallplatten zu einem Verbrechen oder Vergehen gegen den Staat oder die öffentliche Ordnung auffordert, wird mit Zuchthaus bis zu drei Jahren oder mit Gefängnis bestraft.*“

¹⁸⁵³ So auch SCHÜRCH, Der strafrechtliche Schutz der öffentlichen Ordnung, S. 112.

¹⁸⁵⁴ Votum des Berichterstatters, Ständerat Thalmann, AB SR 1933, S. 239. Vgl. auch SOLAND, Staatsschutz in schwerer Zeit, S. 187f.

2.3.4. Das Scheitern in der Volksabstimmung

Gegen das Ordnungsgesetz kam mit über 146'000 gültigen Unterschriften ein Gesetzesreferendum zustande¹⁸⁵⁵. In der Volksabstimmung vom 11. März 1934 scheiterte das Gesetz knapp mit 419'399 befürwortenden zu 488'672 ablehnenden Stimmen; vor allem in den Kantonen der Innerschweiz sowie in Zürich, Bern und Genf lehnten die Stimmberechtigten die Vorlage ab¹⁸⁵⁶. Zu den Gegnern des früheren Umsturzgesetzes (1923)¹⁸⁵⁷ hatten sich in der Abstimmung des Jahres 1933 nun auch die Fronten gestellt¹⁸⁵⁸.

Die Bedrohungen, welchen das Ordnungsgesetz grundsätzlich hätte begegnen sollen, harrten einer Lösung¹⁸⁵⁹. Weitere Problemfelder manifestierten sich bald in der dumm-dreisten Entführung des Publizisten Berthold Jacob durch die deutsche Geheime Staatspolizei (GeStaPo).

2.4. Das Spitzelgesetz und der Ausbau der Bundesanwaltschaft

Über das ganze Jahr 1935 hinweg erregte die „Affäre Jacob-Wesemann“ das öffentliche Interesse und belastete die Beziehungen zwischen der Schweiz und der deutschen Regierung schwer. Nach der Beilegung des völkerrechtlichen Streits zeitigte die Affäre vor allem innenpolitische Auswirkungen: Mit dem sog. „Spitzelgesetz“ und dem damit verbundenen Ausbau der Bundesanwaltschaft wurde die Behebung der drängendsten Mängel zur Gewährleistung der inneren Sicherheit angestrebt. Das „Spitzelgesetz“ stand gleichsam am Anfang einer ganzen Reihe von dringlichen Noterlassen des Bundes auf dem Gebiet der inneren Sicherheit¹⁸⁶⁰.

2.4.1. Vorgeschichte: Die Entführung des Herrn Jacob

Der Journalist und Publizist Berthold Jacob war Deutscher jüdischen Glaubens. Wegen seiner Haltung gegenüber der neuen Regierung unter dem Reichskanzler Hitler wurde er als einer der ersten Regimekritiker ausgebürgert. Der seither staatenlose Jacob emigrierte nach Frankreich und verfolgte insbesondere die Aufrüstungspläne des Dritten Reiches weiterhin mit grossem Sachverstand. Frühzeitig erkannte er Hinweise auf einen bevorstehenden Bruch des Versailler Vertrages durch die deutschen Remilitarisierungspläne und brachte den Mut auf, entsprechende Warnungen in der europäischen Presse zu veröffentlichen¹⁸⁶¹.

¹⁸⁵⁵ Aus den Verhandlungen des Bundesrates (vom 26. Januar 1934), BBl. 1934 I, S. 144.

¹⁸⁵⁶ Bundesratsbeschluss betreffend die Erhaltung des Ergebnisses der Volksabstimmung vom 11. März 1934 über das Bundesgesetz vom 13. Oktober 1933 über den Schutz der öffentlichen Ordnung (vom 10. April 1934), BBl. 1934 I, S. 858f.

¹⁸⁵⁷ Dazu vorne, S. 251ff.

¹⁸⁵⁸ WOLF, Faschismus in der Schweiz, S. 231f. Ein Jahr vor der Abstimmung hatten die Frontenführer allerdings das Fehlen eines Staatsschutzgesetzes noch bemängelt.

¹⁸⁵⁹ Elemente des Ordnungsgesetzes wurden aber bald im Rahmen der Bundes- und Bundesratsbeschlüsse der späteren 1930er Jahre eingeführt. Dazu sogleich, sowie S. 278ff.

¹⁸⁶⁰ Dazu sogleich, S. 278ff.

¹⁸⁶¹ Eingehend JOST NIKOLAUS WILLI, Der Fall Jacob-Wesemann, Diss. phil. hist. Basel 1972, S. 86 – 102 sowie 159. Siehe auch die Aussagen von Nationalrat Schneider über die Bedeutung des publizistischen Wirkens Ja-

Um Jacob endgültig mundtot zu machen, lockte ihn ein Doppelagent der GeStaPo, Hans Wesemann, am 9. März 1935 von Strasbourg nach Basel. Jacob hätte von einem Mittelsmann gefälschte Papiere erhalten sollen, um sich in ganz Europa frei bewegen zu können. Am Bahnhof SBB bestiegen die drei Herren ein Auto, welches sich nach Riehen „verirrte“. Unmittelbar vor dem Zollamt beschleunigte der Fahrer den Wagen unvermittelt, überfuhr beinahe einen Zöllner und passierte die auf deutscher Seite geöffnete Grenze. In Weil am Rhein angekommen bog der Wagen sarkastischerweise in die „Adolf-Hitler-Strasse“ ein, wo Jacob von zwei deutschen Beamten festgenommen und nach Berlin in ein Gefängnis speditiert wurde¹⁸⁶².

In Basel erstatteten Freunde von Jacob Strafanzeige wegen vermuteter Freiheitsberaubung. Durch glückliche Zufälle konnte Wesemann im Tessin festgenommen und den Basler Strafverfolgungsbehörden überstellt werden¹⁸⁶³. Wesemann legte ein umfassendes Geständnis ab und belastete die GeStaPo, als deren Agent er sich bekannte, schwer¹⁸⁶⁴. Durch das Geständnis und weitere erdrückende Beweise liess sich die Verwicklung deutscher Behörden in die Entführung zweifelsfrei nachweisen¹⁸⁶⁵.

Der Bundesrat erkannte in der Verschleppung Jacobs nach Deutschland eine Verletzung der Schweizer Souveränität (Gebietshoheit)¹⁸⁶⁶ und intervenierte in Berlin. Nach längerem diplomatischen Hin und Her einigten sich die Schweiz und Deutschland auf einen Vergleich. Als Teil davon überstellte die deutsche Regierung den während dreier Monate inhaftierten Berthold Jacob an die Basler Behörden¹⁸⁶⁷. Der Bundesrat verwies Jacob dann gestützt auf Art. 70 BV des Landes, weil er vor seiner Entführung ohne gültige Papiere in der Absicht nach Basel gereist war, sich gefälschte Ausweise zu verschaffen¹⁸⁶⁸. Wesemann wurde vom Basler Strafgericht zu drei Jahren Zuchthaus verurteilt¹⁸⁶⁹.

cobs, AB NR 1935, S. 156.

¹⁸⁶² Vorbereitung und Ablauf der Entführung sind akribisch aufgearbeitet bei WILLI, Der Fall Jacob-Wesemann, S. 124 – 129; eine kürzere Darstellung findet sich im Bericht des Regierungsrates über die Abwehr staatsfeindlicher Umtriebe in den Vorkriegs- und Kriegsjahren sowie die Säuberungsaktion nach Kriegsschluss (dem Grossen Rate des Kantons Basel-Stadt vorgelegt am 4. Juli 1946), S. 26.

¹⁸⁶³ WILLI, Der Fall Jacob-Wesemann, S. 129 – 131.

¹⁸⁶⁴ WILLI, Der Fall Jacob-Wesemann, S. 134.

¹⁸⁶⁵ Bericht des Basler Regierungsrates über die staatsfeindlichen Umtriebe (1946), S. 26.

¹⁸⁶⁶ WILLI, Der Fall Jacob-Wesemann, S. 166; vgl. auch URS VON DÄNIKEN, Probleme des Staatsschutzes, in: Rudolf L. Bindschedler/Hans Rudolf Kurz/Wilhelm Carlgren/Sten Carlsson (Hrsg.), Schwedische und schweizerische Neutralität im Zweiten Weltkrieg, Basel, 1985, S. 336 – 351 (S. 344).

¹⁸⁶⁷ WILLI, Der Fall Jacob-Wesemann, S. 140 – 144, S. 214 und S. 243 sowie VON DÄNIKEN, Probleme des Staatsschutzes, S. 344.

¹⁸⁶⁸ WILLI, Der Fall Jacob-Wesemann, S. 243.

Jacob lebte und publizierte noch bis 1940 in Frankreich. Nach dem Einmarsch der Wehrmacht 1940 flüchtete er nach Spanien, später nach Portugal. Beim Besteigen eines Schiffes nach Nordamerika wurde er 1941 abermals entführt. Berthold Jacob verstarb ein Jahr vor dem Ende des Zweiten Weltkriegs als Gefangener der Geheimpolizei.

¹⁸⁶⁹ WILLI, Der Fall Jacob-Wesemann, S. 152.

2.4.2. Die Interpellation Thalmann

Bereits am 25. März 1935 reichte der Basler Nationalrat Friedrich Schneider eine Interpellation zur Affäre Jacob-Wesemann ein¹⁸⁷⁰. Tags darauf folgte der Basler Ständerat Ernst Alfred Thalmann mit einer zweiten, umfassenderen Interpellation.

Die Mehrheit der Ständeräte (26 Unterzeichner) verlangte vom Bundesrat eine Erklärung

*„(...) was er angesichts dieses das schweizerische Volksempfinden tief verletzenden Vorfalls zu tun gedenkt, um für die Missachtung unserer schweizerischen Hoheitsrechte Genugtuung zu erhalten und die Bevölkerung unseres Landes vor ausländischen Überfällen zu schützen.“*¹⁸⁷¹

In der Begründung seiner Interpellation stellte Ständerat Thalmann die Forderung nach einer Erweiterung der Bundesanwaltschaft auf. Diese müsse dringend – in Zusammenarbeit mit den kantonalen Polizeibehörden – zur Überwachung ausländischer Spitzel und Spione befähigt werden¹⁸⁷². Thalmann unterstrich die Notwendigkeit eines schnellen Handelns mit Hinweisen auf die unerträglich gewordenen Umtriebe nationalsozialistischer Gruppierungen in der Schweiz. Es gäbe direkte Zusammenhänge zwischen den aus dem Ausland ferngesteuerten Umtrieben und dem grassierenden Spitzel- und Spionagewesen in der Schweiz¹⁸⁷³.

Trotz des negativen Volksentscheids zum Ordnungsgesetz – und weil bereits einige Kantone Gesetze gegen die Tätigkeiten ausländischer Spione entwarfen¹⁸⁷⁴ – fragte sich Thalmann,

*„(...) ob nicht der Bund im Wege des dringlichen Bundesbeschlusses diese Materie eidgenössisch regeln sollte. Wenn je das Volk Verständnis für einen dringlichen Bundesbeschluss hat, so wird es einer gegen die fremden Spione sein.“*¹⁸⁷⁵

Die Notwendigkeit eines energischen Vorgehens des Bundesrates gegen die nationalsozialistischen Organisationen in der Schweiz stiess in den eidgenössischen Räten auf einen breiten politischen Konsens¹⁸⁷⁶.

¹⁸⁷⁰ AB NR 1935, S. 155.

¹⁸⁷¹ AB SR 1935, S. 112.

¹⁸⁷² AB SR 1935, S. 112 – 115 (S. 113).

¹⁸⁷³ AB SR 1935, S. 112 – 115 (S. 113f).

¹⁸⁷⁴ Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung zum Entwurf eines Bundesbeschlusses betreffend den Schutz der Sicherheit der Eidgenossenschaft und die Erweiterung der Bundesanwaltschaft (vom 29. April 1935), BBl. 1935 I, S. 742 – 750 (S. 743f), nachfolgend „Botschaft Spitzelgesetz“.

Der Kanton Tessin hatte bereits Teile des „Ordnungsgesetzes“ in einem kantonalen Spezialgesetz übernommen; vgl. M. MÜLLER, Bundespolizei, S. 135.

Der Kanton Basel-Stadt war dabei, ein entsprechendes Gesetz zu entwerfen; vgl. die Ausführungen im Bericht des Basler Regierungsrates über die staatsfeindlichen Umtriebe (1946), S. 27.

¹⁸⁷⁵ AB SR 1935, S. 112 – 115 (S. 115); vgl. auch die Botschaft Spitzelgesetz, BBl. 1935 I, S. 742 – 750 (S. 743).

¹⁸⁷⁶ Siehe die *Interpellation Schneider* vom 25. März 1938, AB NR 1935, S. 155 mit den genannten Unterzeichnern sowie die *Interpellation Thalmann* vom 26. März 1936, AB SR 1935, S. 112 mit Unterzeichnenden. Aus der Literatur WILLI, Der Fall Jacob-Wesemann, S. 290 – 294 (m.H. auf die Interpellation von Nationalrat Friedrich Schneider vom 4. April 1935).

2.4.3. Das Spitzelgesetz

Der Bundesrat¹⁸⁷⁷ nahm den ihm zugespielten Ball bereitwillig auf. Bereits im April 1935 legte er seine Botschaft zum Entwurf eines Bundesbeschlusses betreffend den Schutz der Sicherheit der Eidgenossenschaft und die Erweiterung der Bundesanwaltschaft (sog. „Spitzelgesetz“) vor¹⁸⁷⁸.

2.4.3.1. Bekämpfung des Nachrichtendienstes

Zwar sei auf Grund der vorhandenen Dringlichkeit erwogen worden, einen Bundesratsbeschluss gestützt auf Art. 102 Ziff. 9 und 10 BV zu erlassen. Davon sei der Bundesrat hauptsächlich deshalb abgekommen, weil den geplanten Strafbestimmungen und der Reorganisation der Bundesanwaltschaft mehr als eine bloss vorübergehende Natur zukäme¹⁸⁷⁹. Der Bundesbeschluss betreffend den Schutz der Sicherheit der Eidgenossenschaft (vom 21. Juni 1935)¹⁸⁸⁰ stützte sich schliesslich auf die Art. 2, 64^{bis}, 85 Ziff. 6 und 7 sowie 102 Ziff. 9 und 10 BV¹⁸⁸¹.

Der Erlass erklärte die allgemeinen Bestimmungen des BStR für anwendbar (Art. 6), stellte Amtshandlungen zu Gunsten eines fremden Staates (Art. 1), politischen Nachrichtendienst im Interesse ausländischer Staaten, Parteien oder ähnlicher Organisationen (Art. 2)¹⁸⁸², militärischen Nachrichtendienst (Art. 3)¹⁸⁸³ sowie wirtschaftlichen Nachrichtendienst (Art. 4)¹⁸⁸⁴ unter Strafe. Die erwähnten Handlungen wurden grundsätzlich der Bundesstrafgerichtsbarkeit unterworfen (Art. 7 Abs. 1), wobei das EJPD zur Übertragung von Untersuchungen und Beurteilungen auch an kantonale Stellen befugt war (Art. 7 Abs. 2)¹⁸⁸⁵.

Voten in den parlamentarischen Beratungen strichen heraus, dass Art. 8 (Amtshandlungen ausländischer Beamter und politischer Nachrichtendienst für das Ausland) des in der Volksabstimmung verworfenen Ordnungsgesetzes von keiner Seite angefochten worden war. Daher, und wegen der stetigen Verschlechterung der Lage könne und müsse die erkannte Lücke im BStR endlich geschlossen werden¹⁸⁸⁶.

¹⁸⁷⁷ Bundesrat Häberlin war nach dem Scheitern des „Ordnungsgesetzes“ zurückgetreten; auf ihn folgte Johannes Baumann als neuer Vorsteher des EJDP.

¹⁸⁷⁸ Botschaft Spitzelgesetz, BBl. 1935 I, S. 742 – 750.

¹⁸⁷⁹ Botschaft Spitzelgesetz, BBl. 1935 I, S. 742 – 750 (S. 743).

¹⁸⁸⁰ AS 51, S. 482 – 484.

¹⁸⁸¹ Ingress des Bundesbeschlusses.

¹⁸⁸² Die Bekämpfung nationalsozialistischer Umtriebe als Zweck des Gesetzes trat in Art. 2 ganz besonders klar zum Ausdruck. Jedoch schloss die Formulierung die Erfassung nachrichtendienstlicher Tätigkeiten mit kommunistischem Hintergrund keinesfalls aus.

¹⁸⁸³ Art. 86 Mil StGB blieb nach Art. 3 Abs. 2 ausdrücklich vorbehalten.

¹⁸⁸⁴ Die Bestimmung gegen wirtschaftlichen Nachrichtendienst fand Aufnahme in den Beschluss, weil im Interesse ausländischer Finanzämter Erhebungen bei Schweizer *Bankinstituten* gemacht worden seien. Art. 4 diene zur Ergänzung der Schweigepflicht und des Schutzes des Berufsgeheimnisses in Art. 47 Abs. 1 lit. b. des Bundesgesetzes über die Banken und Sparkassen (vom 8. November 1934), AS 51, S. 117 – 168; vgl. Botschaft Spitzelgesetz, BBl. 1935 I, S. 742 – 750 (S. 745).

¹⁸⁸⁵ Zum Entwurf des Bundesrates siehe M. MÜLLER, Bundespolizei, S. 137f.

¹⁸⁸⁶ So das Votum des Berichterstatters der nationalrätlichen Kommission am 6. Juni 1935; AB NR 1935, S. 213 – 226 (S. 213) sowie Einzelvoten im Nationalrat, S. 216 – 222. Ganz ähnlich der Berichterstatter der ständerätlichen Kommission am 18. Juni 1935; AB SR 1935, S. 219 – 229 (S. 220f.).

In Art. 9 erklärte die Bundesversammlung den Bundesbeschluss für dringlich und setzte ihn per sofort (21. Juni 1935) in Kraft.

2.4.3.2. Rechtsprechung des Bundesgerichts

Das Bundesgericht veröffentlichte vier Entscheide zum Spitzelgesetz¹⁸⁸⁷. In 65 I 330 (Bodmer) ging es um Industrie- und Werkspionage, in 66 I 107 (Schmitt) um verbotenen Nachrichtendienst und politische Tätigkeiten:

Das Appellationsgericht Basel-Stadt hatte einen gewissen Leo Schmitt zu drei Monaten Gefängnis wegen versuchten politischen Nachrichtendienstes verurteilt. Schmitt hatte aus Rache zwei ehemalige Kameraden eines Skiklubs bei den deutschen Zollbehörden wegen Schmuggels der in Deutschland verbotenen Basler „Nationalzeitung“ denunzieren wollen. Sein Schreiben gelangte jedoch wegen falscher Adressierung nicht zu den Deutschen, sondern den Schweizer Zollbehörden¹⁸⁸⁸.

Zur Auslegung des Nachrichtendienstbegriffs des Spitzelgesetzes zog das Bundesgericht in seinem Entscheid nicht nur die bundesrätliche Botschaft von 1935 hinzu, sondern auch die Rechtsprechung zur bundesrätlichen Verordnung betreffend den Kriegszustand (vom 6. August 1914)¹⁸⁸⁹. In casu hätte eine politische Handlung vorgelegen, denn „(d)as von der nationalsozialistischen deutschen Regierung erlassene Verbot schweizerischer Zeitungen dient den politischen Zwecken des totalitären Staates. Die Bezeichnung, solche aus politischen Gründen verbotene Zeitungen einzuschmuggeln, bezieht sich daher auf eine politische Tätigkeit.“¹⁸⁹⁰

In 65 I 330 korrigierte das Bundesgericht einen Entscheid der Vorinstanz in dem Sinne, dass es eine Tat nicht als Versuch, sondern als vollendete strafbare Handlung qualifizierte. Bei den Delikten gegen nachrichtendienstliche Tätigkeit könne eine Unterscheidung zwischen den verschiedenen Teilnahmeformen nicht erfolgen¹⁸⁹¹.

2.4.3.3. Die Schaffung der Bundespolizei

Nebst der Schaffung neuer Straftatbestände sah Art. 8 des Bundesbeschlusses auf institutioneller Ebene eine Reorganisation und einen Ausbau der Bundesanwaltschaft vor, indem dieser

„(...) zur einheitlichen Durchführung des Fahndungs- und Informationsdienstes im Interesse der Wahrung der inneren und äusseren Sicherheit (...) das nötige Personal beigegeben (wird).“

Der Artikel bildete damit die gesetzliche Grundlage zur Schaffung der Bundespolizei¹⁸⁹². Zur Notwendigkeit eines eigenen Polizeiorgans verwies der Bundesrat in der Botschaft

BUNDESRAT BAUMANN zu Art. 8 des Ordnungsgesetzes wörtlich: „Jener Artikel hat seinerzeit weder hier in den Ratssälen, noch draussen im Volk irgendwelche Anfechtung erlitten. Es darf mit Sicherheit behauptet werden, dass es andere Artikel gewesen waren, welche den Fall der Vorlage herbeigeführt haben.“, AB SR 1935, S. 219 – 229 (S. 226).

¹⁸⁸⁷ BGE 61 I 409 (Lolli), 65 I 39 (Kämpfer), 65 I 300 (Bodmer), 66 I 107 (Schmitt).

¹⁸⁸⁸ BGE 66 I 107 (Darstellung des Sachverhalts, S. 108f).

¹⁸⁸⁹ BGE 66 I 107 (E.2 S. 110).

¹⁸⁹⁰ BGE 66 I 107 (E.3 S. 110f).

¹⁸⁹¹ BGE 66 I 107 (E.6 S. 113); damit führte das BGer seine Rechtsprechung nach BGE 65 I 330 und 61 I 409 weiter und verwies dabei ausdrücklich auf die Handhabung der Notverordnungen während dem Ersten Weltkrieg.

¹⁸⁹² Botschaft Spitzelgesetz, BBl. 1935 I, S. 742 – 750 (S. 746); M. MÜLLER, Bundespolizei, S. 136 sowie auch VON DÄNIKEN, Probleme des Staatsschutzes, S. 344f.

sowohl auf negative Erfahrungen mit der Spionageabwehr im Ersten Weltkrieg, jüngere Debatten in der Bundesversammlung, als auch auf ähnliche Überlegungen der kantonalen Polizeidirektorenkonferenz. Gleichzeitig betonte die Landesregierung, dass es ihr weder um die Schaffung einer Schutzpolizei (verstanden als polizeiliche Ordnungstruppe des Bundes) noch um die Gründung einer Staatspolizei gehe. Die verfassungsmässige Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen würde sowieso gegen eine Sicherheitspolizei des Bundes sprechen¹⁸⁹³.

In der gleichen Botschaft erwähnte der Bundesrat jedoch nur vier Zeilen höher, dass die kantonalen Polizeidirektoren sich gegen die ihnen vorgelegten „*Richtlinien für die Schaffung einer Sicherheitspolizei*“ zur Wehr gesetzt hätten¹⁸⁹⁴. Die Schaffung einer (wie auch immer organisierten und zusammengesetzten) Sicherheitspolizei auf Stufe Bund war immerhin erwogen worden.

Auch zur Kriminal- oder politischen Polizei der Kantone werde kein Konkurrenzverhältnis, sondern eine sinnvolle Ergänzung angestrebt. Der Bund bedürfe zur Wahrung seiner eigenen *Interessen* nötigenfalls einer eigenen Ermittlungsbehörde¹⁸⁹⁵.

An der Verfassungsmässigkeit der Reorganisation der Bundesanwaltschaft – so der Bundesrat – bestehe kein Zweifel. Zur Verfolgung von Bundesstrafsachen und zur Wahrung der inneren und äusseren Sicherheit sei der Ausbau notwendig geworden. Das Parlament wäre durch Art. 85 Ziff. 6 und 7 BV sogar zu einer Unterstützung dieses Schrittes *verpflichtet*¹⁸⁹⁶.

In den Beratungen des Nationalrats stiess die Schaffung der Bundespolizei per Bundesbeschluss nicht auf einhellige Zustimmung. Insbesondere die auf Grund fehlender Referendumsfähigkeit des Beschlusses ausgeschlossene Mitwirkungsmöglichkeit des Volkes für eine Vorlage mit derart weit reichenden Folgen wurde bemängelt¹⁸⁹⁷. Nach einer Entgegnung von Bundesrat Baumann zog die Mehrheit des Nationalrats einen Erlass in der Form eines dringlichen¹⁸⁹⁸ Bundesbeschlusses demjenigen eines Bundesgesetzes vor¹⁸⁹⁹.

Eine angemessene Rechtsgrundlage in einem formellen Gesetz erhielt der Polizeidienst der Bundesanwaltschaft erst im Jahre 1943 mit einer Revision des Art. 17 der Bundesstrafprozessordnung im Rahmen des Erlasses des neuen Organisationsgesetzes¹⁹⁰⁰. Zusammen mit der Bestimmung des StGB zum strafrechtlichen Staatsschutz löste Art. 17 BStP das Spitzelgesetz ab¹⁹⁰¹. Der Aufgabenkreis der Bundespolizei (Fahndung und Information) erstreckte sich auf den gesamten strafrechtlichen Staatsschutz¹⁹⁰².

¹⁸⁹³ Botschaft Spitzelgesetz, BBl. 1935 I, S. 742 – 750 (S. 746f.).

¹⁸⁹⁴ Botschaft Spitzelgesetz, BBl. 1935 I, S. 742 – 750 (S. 747).

¹⁸⁹⁵ Botschaft Spitzelgesetz, BBl. 1935 I, S. 742 – 750 (S. 747).

¹⁸⁹⁶ Botschaft Spitzelgesetz, BBl. 1935 I, S. 742 – 750 (S. 749).

¹⁸⁹⁷ Votum des Berichterstatters der Minderheit, Nationalrat Schneider, AB NR 1935, S. 277.

¹⁸⁹⁸ Zur Anwendung der Dringlichkeitsklausel siehe sogleich, S. 296ff.

¹⁸⁹⁹ AB NR 1935, S. 279f.

¹⁹⁰⁰ Art. 168 des Bundesgesetzes über die Organisation der Bundesrechtspflege (vom 16. Dezember 1943), AS 60, S. 271 – 326 (S. 318ff.).

¹⁹⁰¹ Dazu die Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung zum Entwurf eines neuen Bundesgesetzes über die Organisation der Bundesrechtspflege (vom 9. Februar 1943), BBl. 1943 I, S. 97 – 220 (S. 157f.).

¹⁹⁰² Mit der Inkraftsetzung des Strafgesetzbuches war damit der 13. Titel des zweiten Buches gemeint.

Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die antidemokratischen Umtriebe (Motion Boerlin),

Zur Unterstützung der neuen, acht Personen umfassenden¹⁹⁰³ Bundespolizei bauten auch die Kantone in der folgenden Zeit ihre politische Polizei aus¹⁹⁰⁴.

2.4.3.4. Die Aufstellung freiwilliger Grenzschutzkompanien

Der Ausbau des präventiven Staatsschutzes und die personelle und organisatorische Erweiterung der Ermittlungsbehörden waren nicht die einzigen Massnahmen des Bundes nach der Affäre Jacob-Wesemann geblieben. Gestützt auf Art. 5 der revidierten Truppenordnung¹⁹⁰⁵ stellte der Bundesrat gegen Ende des Jahres 1936 versuchsweise eine Grenzschutzkompanie auf. Die Kompanie hatte einen Bestand von 201 Armeeangehörigen und setzte sich primär aus arbeitslosen und ledigen Freiwilligen zusammen¹⁹⁰⁶.

Die Aufträge der Kompanie lagen in der Verstärkung des Grenzschutzes und der Bewachung von Befestigungsanlagen¹⁹⁰⁷. Zur Sicherstellung der Loyalität dieser Truppe blieb den Angehörigen die Gründung von Soldatenräten „*irgendwelcher Art*“ explizit untersagt¹⁹⁰⁸.

Der Versuch verlief offenbar erfolgreich. Jedenfalls liess der Bundesrat 1937 acht¹⁹⁰⁹ und 1938 vier¹⁹¹⁰ weitere Grenzschutzkompanien aufstellen. Damit wurde der Grenz- und Objektschutz (in Grenznähe) schliesslich durch über 2'600 Mann – stehende Truppen¹⁹¹¹ – verstärkt.

Weil die Änderungen in der Truppenordnung von 1936 ausschliesslich die Organisation des Heeres im engeren Sinn betrafen, wird an dieser Stelle mangels Bezug zum vorliegenden Thema nicht weiter darauf eingegangen¹⁹¹².

2.4.4. Dritter Anlauf für ein neues Staatsschutzgesetz (1936)

Gegen Ende des Jahrzehnts verschärfen sich die Auseinandersetzungen zwischen links- und rechtsextremen Gruppierungen weiter. Nachdem es unter ihnen zur Bildung von

Ergänzung zum Bericht des Bundesrates (vom 25. Juli 1946), BBl. 1946 II, S. 1085 – 1187 (S. 1097f.), *nachfolgend* „Bericht über anti-demokratische Umtriebe IV“ (Seitenzahlen jeweils zitiert nach BBl).

¹⁹⁰³ M. MÜLLER, Bundespolizei, S. 146.

¹⁹⁰⁴ Bericht des Basler Regierungsrates über die staatsfeindlichen Umtriebe (1946), S. 27 – 29, mit Darstellung der entsprechenden Reorganisation im Kanton Basel-Stadt.

¹⁹⁰⁵ Beschluss der Bundesversammlung betreffend die Organisation des Heeres (vom 7. Oktober 1936), AS 52, S. 881 – 1002 (S. 883).

Art. 5: „Für den Grenzschutz und als Festungsbesatzungen werden besondere Truppenteile ausgeschieden und den Divisionen und Gebirgsbrigaden unterstellt.“

Die Organisation der Grenzschutztruppen und der Festungsbesatzungen bleibt bundesrätlicher Verordnung vorbehalten.“

¹⁹⁰⁶ Bundesratsbeschluss betreffend die Aufstellung einer Freiwilligen-Grenzschutz-Kompanie (vom 10. November 1936), AS 52, S. 827f.

¹⁹⁰⁷ Art. 1 des BRB.

¹⁹⁰⁸ Art. 6 des BRB. Vgl. die Parallelen zu den „Bewachungstruppen“ 1918/1919 vorne, S. 241f.

¹⁹⁰⁹ Bundesratsbeschluss betreffend die Aufstellung von acht weiteren Freiwilligen-Grenzschutz-Kompanien (vom 26. Februar 1937), AS 53, S. 137f.

¹⁹¹⁰ Bundesratsbeschluss betreffend die Aufstellung von vier weiteren Freiwilligen-Grenzschutz-Kompanien (vom 7. November 1938), AS 54, S. 735.

¹⁹¹¹ Zur Kritik siehe hinten, S. 335f.

¹⁹¹² Siehe stattdessen die Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung betreffend die Einführung einer neuen Truppenordnung (vom 19. Juni 1935), BBl. 1936 II, S. 17 – 170. In der Botschaft erwähnte der Bundesrat die Aufstellung von freiwilligen Grenzschutzkompanien nicht.

Angriffs- oder Verteidigungsverbänden und an Kundgebungen zur Propagierung des gewaltsamen Umsturzes gekommen war, legte der Bundesrat im Dezember 1936 einen Entwurf zu einem weiteren dringlichen Bundesbeschluss vor. Es war dies der dritte Versuch, den strafrechtlichen Schutz der öffentlichen Ruhe und Ordnung *umfassend* zu verstärken¹⁹¹³. Damit hätten National- und Ständerat die Vorlage behandeln und innert kürzester Zeit in Kraft setzen können, – unter Umgehung des Risikos eines Gesetzesreferendums.

Die bundesrätliche Botschaft wies auf die gleichen Lücken in der Gesetzgebung hin wie schon drei Jahre zuvor. Als Grund für ein dringliches Handeln nannte sie nun aber an erster Stelle „*kommunistische*“¹⁹¹⁴, an zweiter Stelle „*andere Umtriebe*“¹⁹¹⁵. Damit waren – ohne sie wörtlich anzusprechen – die „Fronten“ sowie ausländische nationalsozialistische und faschistische Gruppierungen in der Schweiz gemeint.

Anders als in früheren Jahren wies der Bundesrat eingehend auf äussere Gefahren hin; vor allem die Beschlüsse des „VII. Weltkongresses“ der „III. kommunistischen Internationalen“¹⁹¹⁶ würden zu verstärkter kommunistischer Propaganda und zur Gefahr eines gewaltsamen Umsturzes führen und verlangten nun schärfere Gegenmassnahmen¹⁹¹⁷. Die KPS sei aus Moskau ferngesteuert, zahlreiche in- und ausländische Agitatoren gefährdeten die innere und äussere Sicherheit des Landes¹⁹¹⁸.

Nicht nur die westeuropäischen Regierungen und der Bundesrat befürchteten eine Subversion von Parteien, Gewerkschaften und schliesslich auch des Staates durch kommunistische Gruppierungen und Agitatoren. Auch der Schweizerische Gewerkschaftsbund (SGB) sah in den Beschlüssen des „VII. Weltkongresses“ eine ernsthafte Bedrohung und warnte eindringlich vor der Gefahr einer Unterwanderung durch die Kommunisten, respektive einer Spaltung des Gewerkschaftsbundes¹⁹¹⁹. Der SGB distanzierte sich scharf von der KPS, weil diese noch immer die Errichtung einer Diktatur anstrebte. Selber stehe man aber „(...) *vorbekanntlos auf dem Boden der Demokratie*“¹⁹²⁰. Die Gewerkschaften zeigten

¹⁹¹³ Art. 32 des Entwurfs für einen Bundesbeschluss über den Schutz der öffentlichen Ordnung und Sicherheit, BBl. 1936 III, S. 409 – 415; M. MÜLLER, Bundespolizei, S. 153.

¹⁹¹⁴ Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung zum Entwurf eines Bundesbeschlusses über den Schutz der öffentlichen Ordnung und Sicherheit (vom 7. Dezember 1936), BBl. 1936 III, S. 393 – 408 (S. 394), *nachfolgend* „*Botschaft zum BB über den Schutz der öffentlichen Ordnung und Sicherheit*“.

¹⁹¹⁵ Botschaft zum BB über den Schutz der öffentlichen Ordnung und Sicherheit, BBl. 1936 III, S. 393 – 408.

¹⁹¹⁶ Der VII. Weltkongress der III. Internationale hatte 1935 in Moskau stattgefunden. Die Teilnehmerparteien wurden auf den Kurs der KPdSU eingeschworen und zur Bildung von „Volksfronten“ gegen den Faschismus verpflichtet. Das Endziel einer Diktatur des Proletariats blieb bestehen.

¹⁹¹⁷ Botschaft zum BB über den Schutz der öffentlichen Ordnung und Sicherheit, BBl. 1936 III, S. 393 – 408 (S. 394).

¹⁹¹⁸ Botschaft zum BB über den Schutz der öffentlichen Ordnung und Sicherheit, BBl. 1936 III, S. 393 – 408 (S. 394 – 398; m.H. auf Herrn Humbert-Droz). Nach dem Untergang der Sowjetunion und der Öffnung der Archive der „Komintern“ lässt sich der Einfluss Moskaus auf die KPS heute auch aus internen Quellen belegen; siehe dazu KURT MÜLLER, in: NZZ vom 6. Juli 1994, S. 13 („Moskaus langer Arm in die Schweiz“), m.w.H.

¹⁹¹⁹ GEWERKSCHAFTSBUND (Hrsg.), Die Taktik der Kommunisten, insbesondere S. 9 – 12.

¹⁹²⁰ GEWERKSCHAFTSBUND (Hrsg.), Die Taktik der Kommunisten, insbesondere S. 17.

Die Notwendigkeit einer politischen Abgrenzung zwischen kommunistischem und sozialdemokratischem Teil der Arbeiterbewegung hatte sich schon zu Beginn der 1930er Jahre abgezeichnet; dazu GRIMM, Geschichte der sozialistischen Ideen, S. 216 – 223.

sich angesichts stalinistischer Säuberungsaktionen in der Sowjetunion tief betroffen.

Von den 32 Artikeln des Entwurfs zu einem neuerlichen Bundesbeschluss enthielten deren 21 eigentliches materielles Strafrecht. Teilweise lehnte sich der Entwurf stark an das „Umsturz-“ und das „Ordnungsgesetz“ an (Art. 1 – 4, Art. 7 und 8 sowie Art. 15 und 16). Zusätzlich vorgesehen waren Vereinsverbote (Art. 5)¹⁹²¹, das Verbot des Tragens von Parteiuniformen (Art. 6)¹⁹²², das allgemeine Verbot kommunistischer Umtriebe (Art. 9 und 10), die Strafbarkeit der Vorbereitung und Unterstützung einer revolutionären Arbeitseinstellung (Art. 12), das Verbot der Herabwürdigung demokratischer Institutionen (Art. 13) sowie ein verstärkter Schutz der Armee (Art. 17 – 21)¹⁹²³.

Weil er das Inkrafttreten des StGB abwarten wollte, versagte der Nationalrat dem Bundesrat schliesslich im Juni 1936 die Gefolgschaft¹⁹²⁴ (der Ständerat war als Erstrat bereits zur Detailberatung geschritten¹⁹²⁵). Der Ständerat strich die Vorlage erst 1940 von der Geschäftsliste, weil die zu regelnde Materie mittlerweile bereits auf anderem Wege in Rechtskraft erwachsen war¹⁹²⁶. Einzelne der erwähnten Elemente der Vorlage waren sogar schon während der Beratungen auf anderem Wege in Kraft getreten oder wurden kurz darauf umgesetzt¹⁹²⁷.

2.5. Das Unabhängigkeitsgesetz

Der Publizist Emilio Colombi¹⁹²⁸ hatte in der im Tessin erscheinenden (faschistisch imprägnierten und von Italien unterstützen) Zeitschrift „Adulla“ den Anschluss des Tessins an Italien propagiert. Mangels Tatbestandsmässigkeit (insbesondere sei Art. 37 BStR nach der Rechtsprechung des BGer mangels „Aufreizung“ einer fremden Regierung nicht erfüllt) stellte die Bundesanwaltschaft ihre Untersuchungen gegen Colombi wegen Landesverrat wieder ein¹⁹²⁹.

Der Bundesanwalt erachtete das BStR hinsichtlich irredentistischer Umtriebe als zu restriktiv¹⁹³⁰. Der Bundesrat teilte diese Haltung:

„Der Straftatbestand liegt nur vor, wenn die fremde Macht vorsätzlich zu einer bestimmten, die Unabhängigkeit gefährdenden Einmischung in unsere inneren Angelegenheiten aufgefordert oder veranlasst

¹⁹²¹ Dazu sogleich, S. 291ff.

¹⁹²² Dazu sogleich, S. 291.

¹⁹²³ Entwurf für einen Bundesbeschluss über den Schutz der öffentlichen Ordnung und Sicherheit, BBl. 1936 III, S. 409 – 415.

¹⁹²⁴ AB NR 1937, S. 320. Dazu auch ZELLER, Ruhe und Ordnung, S. 199f.

¹⁹²⁵ AB SR 1937, S. 54 – 93 und S. 122 – 132.

Allerdings war auch im „Stöckli“ davor gewarnt worden, dass der Bundesbeschluss zu weit reiche und insbesondere die Ausübung von Freiheitsrechten zu stark bedrohen würde. Vgl. nur das Votum des Berichterstatters der Minderheit, Schaub, AB SR 1937, S. 57 – 60.

¹⁹²⁶ AB SR 1940, S. 192 (Schutz der öffentlichen Ordnung).

¹⁹²⁷ Dazu sogleich, S. 291ff.

¹⁹²⁸ Zur Person des Emilio Colombi das Historische Lexikon der Schweiz ([http://hls-dhs-dss.ch/index.php\[colombi\]](http://hls-dhs-dss.ch/index.php[colombi]); zuletzt besucht am 1. Mai 2009).

¹⁹²⁹ Beschluss der Bundesanwaltschaft in Sachen Colombi und Konsorten (vom 16. Mai 1936), ZStR 1937, S. 114 – 117 (mitgeteilt von Bundesanwalt Stämpfli).

¹⁹³⁰ FRANZ STÄMPFLI, Das Umsturzgesetz, ZStR 1937, S. 15 – 27 (S. 15f.).

*wird. Eine solche Einmischung wurde aber (nicht) verlangt. Es kann aber nicht bestritten werden, dass die Propaganda der «Adulla»-Anhänger eine Gefahr für die äussere Sicherheit des Landes bedeutet, insbesondere in den gegenwärtigen Zeiten.*¹⁹³¹

Weil sich im Ausland in verstärktem Masse Bewegungen bemerkbar machten, welche auf eine verstärkte Einmischung in schweizerische Angelegenheiten und letztlich eine Filetierung der Eidgenossenschaft abzielten, wollte der Bundesrat die Lücke im BStR so rasch wie möglich schliessen. Ein Abwarten des eidgenössischen Strafgesetzbuches – dessen Entwurf in Art. 230 Abs. 1 einen entsprechenden Tatbestand gekannt hätte – erachtete er für *diese* Art von Umtrieben für zu riskant¹⁹³². Der Bundesrat merkte an, dass Äusserungen fremder Presseorgane, welche unter anderen Umständen als lächerlich gebrandmarkt worden wären, in den 1930er Jahren Bestandteil einer systematischen Agitation bildeten und die Unabhängigkeit der Schweiz gefährdeten¹⁹³³.

Die Novelle diente vor allem zur Einschränkung der Aktivitäten der italienischen Faschisten, welche sämtliche italienischsprachigen Gebiete Europas als Teile eines mediterranen Imperiums betrachteten. Bereits im Jahre 1922 hatte Mussolini nach einigen Wirren die Stadt Rijeka (Fiume) an der kroatischen Adriaküste annektiert. Auch das Tessin bildete nach faschistischer Lesart einen Teil Italiens.

In Anlehnung an die faschistische Ideologie verwendeten in den 1930er Jahren auch die deutschen Nationalsozialisten exzessiv die (konstruierten) Begriffe des „Volksdeutschen“ und des „Reichsdeutschen“; Österreicher, Sudeten-Deutsche und Deutschschweizer fielen unter die erste Bezeichnung.

Mit dem Bundesgesetz betreffend Angriffe auf die Unabhängigkeit der Eidgenossenschaft (vom 8. Oktober 1936)¹⁹³⁴ wurde Art. 37 BStR (Aufreizung einer fremden Macht) formell in vier Absätze gegliedert und um einen Art. 37^{bis} ergänzt¹⁹³⁵. Im Nationalrat fand der Gesetzesentwurf lebhaft Zustimmung und einstimmige Annahme¹⁹³⁶. Im Ständerat meldete sich bloss der Berichterstatter der Kommission, Wettstein, zu Wort; auch der Zweitrat stimmte geschlossen für die Vorlage¹⁹³⁷. Das Bundesgesetz trat am 1. Februar 1937 in Kraft.

¹⁹³¹ Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung zum Entwurf eines Bundesgesetzes betreffend Angriffe auf die Unabhängigkeit der Eidgenossenschaft (vom 23. Juni 1936), BBl. 1936 II, S. 171 – 177 (S. 172), nachfolgend „Botschaft Unabhängigkeitsgesetz“.

¹⁹³² Botschaft Unabhängigkeitsgesetz, BBl. 1936 II, S. 171 – 177 (S. 171 – 173).

¹⁹³³ Botschaft Unabhängigkeitsgesetz, BBl. 1936 II, S. 171 – 177 (S. 172); ebenso STÄMPFLI, Das Umsturzgesetz, ZStR 1937, S. 15 – 27 (S. 16).

¹⁹³⁴ AS 53, S. 37 – 39.

¹⁹³⁵ Art. 37^{bis}: „Wer eine Handlung vornimmt, die darauf gerichtet ist, die Unabhängigkeit der Eidgenossenschaft zu verletzen oder zu gefährden, eine die Unabhängigkeit der Eidgenossenschaft gefährdende Einmischung einer fremden Macht in die Angelegenheiten der Eidgenossenschaft herbeizuführen, wird mit Zuchthaus oder mit Gefängnis von einem bis zu fünf Jahren bestraft.“

¹⁹³⁶ AB NR 1936, S. 1293 – 1302 (Beratung) sowie S. 1394 (Schlussabstimmung).

¹⁹³⁷ AB SR 1936, S. 452 – 456 (Plenum) sowie S. 460 (Schlussabstimmung).

2.6. Die Demokratieschutzverordnung

In der Novembersession 1938 überwies der Nationalrat das Postulat Feldmann. Damit wurde der Bundesrat zu einem Bericht darüber eingeladen, wie die Eidgenossenschaft im Einvernehmen mit den Kantonen ihre Interessen gegenüber jenen politischen Organisationen schützen könne, welche unter ausländischem Einfluss standen und die innere oder äussere Sicherheit des Landes gefährdeten¹⁹³⁸.

2.6.1. Vom Provisorium zum Dauerzustand

Gestützt auf Art. 102 Ziff. 9 und 10 BV erfolgte bereits am 5. Dezember 1938 der Erlass des Bundesratsbeschlusses zum Schutz der öffentlichen Ordnung (sog. „*Demokratieschutzverordnung*“)¹⁹³⁹, um den Forderungen des Postulats unverzüglich nachzukommen¹⁹⁴⁰. Der Bundesratsbeschluss hätte als Provisorium bis zum Erlass einer referendumsfähigen Vorlage (Art. 8) gelten sollen¹⁹⁴¹. Er trat am 15. Dezember in Kraft; zu einem überholenden Erlass kam es bis zum Ausbruch des Zweiten Weltkrieges aber nicht mehr. Die Demokratieschutzverordnung blieb für die ganze Zeit des Krieges in Kraft¹⁹⁴² und wurde bis 1950 durch drei weitere Bundesratsbeschlüsse (sog. „II – IV Demokratieschutzverordnung“⁴) ergänzt, respektive abgelöst¹⁹⁴³.

2.6.2. Abwehr des politischen Extremismus beider Couleurs

Die Demokratieschutzverordnung richtete sich gegen die Tätigkeiten („*Umtriebe*“⁴) der Schweizer Nationalsozialisten und Faschisten¹⁹⁴⁴, war aber auf jede Form des politischen Extremismus anwendbar. Mit der Verordnung sollte einer aggressiven politischen Propaganda und Massenagitation revolutionärer Bewegungen ein Riegel geschoben werden. Eigentliches Schutzobjekt des Noterlasses bildete die demokratische Staatsform¹⁹⁴⁵. Aus strafrechtsdogmatischer Sicht handelte es sich um die Einführung neuer Tatbestände zur Erfassung von Vorbereitungshandlungen zum Hochverrat¹⁹⁴⁶.

„*Art. 1.*

*Wer es unternimmt, die verfassungsmässige Ordnung der Eidgenossenschaft oder der Kantone rechtswidrig zu beseitigen oder zu gefährden,
wer insbesondere einer Propaganda des Auslandes Vorschub leistet, die auf die Änderung der politischen*

¹⁹³⁸ Postulat Feldmann (vom 11. November 1938); Bericht des schweizerischen Bundesrates an die Bundesversammlung über seine Geschäftsführung im Jahre 1938, S. 144.

¹⁹³⁹ AS 54, S. 856 – 858.

¹⁹⁴⁰ Bericht des schweizerischen Bundesrates an die Bundesversammlung über seine Geschäftsführung im Jahre 1938, S. 144.

¹⁹⁴¹ STÄMPFLI, Ausserordentlicher Staatsschutz, S. 146; PIERRE JEAN POINTET, La neutralité de la Suisse et la liberté de la presse, Diss. Neuchâtel 1945, S. 122 (mit Fn. 56).

¹⁹⁴² Insbesondere wurde sie 1942 nicht vom StGB derogiert; vgl. FRANZ STÄMPFLI, Der strafrechtliche Staatsschutz der Schweiz, Bern 1942, S. 9.

¹⁹⁴³ Dazu hinten, S. 339f.

¹⁹⁴⁴ STÄMPFLI, Ausserordentlicher Staatsschutz, S. 146.

¹⁹⁴⁵ STÄMPFLI, Der strafrechtliche Staatsschutz, S. 9f.

¹⁹⁴⁶ FRÉDÉRIC HENRI COMTESSE, Der strafrechtliche Staatsschutz gegen hochverräterische Umtriebe im schweizerischen Bundesrecht, Habil. Zürich 1942, S. 78.

*Einrichtungen der Schweiz abzielt,
(...)*

Art. 2.

Wer öffentlich eine unwahre oder entstellte Behauptung tatsächlicher Art wissentlich aufstellt oder verbreitet, die geeignet ist, die innere oder äussere Sicherheit der Eidgenossenschaft zu gefährden, wer öffentlich und systematisch die demokratischen Grundlagen der Eidgenossenschaft oder der Kantone verächtlich macht, insbesondere wer wissentlich zu diesem Zweck unwahre Behauptungen tatsächlicher Art aufstellt oder verbreitet,

wer öffentlich zum Hass gegen einzelne Gruppen der Bevölkerung wegen ihrer Rasse, Religion oder Staatszugehörigkeit aufreizt,

wer den von den Bundesbehörden für ausländische politische Vereinigungen aufgestellten Richtlinien zuwiderhandelt,

wer einem bundesrätlichen Presseverbot oder Massnahmen gegen die kommunistischen Umtriebe oder gegen staatsgefährliches Propagandamaterial (...) zuwiderhandelt,

wer den vom Bundesrat oder den zuständigen kantonalen Behörden gestützt auf diesen Beschluss erlassenen Verboten und Verfügungen zuwiderhandelt,

(...) 1947

Als Strafen sahen Art. 1 Gefängnis bis zu einem Jahr und/oder eine Busse bis zu 2'000 Franken, Art. 2 Haft bis zu drei Monaten und/oder eine Busse bis zu 2'000 Franken vor.

Art. 5 des Beschlusses richtete sich gegen staatsgefährliche Vereine und Unternehmen, Art. 6 schuf eine weit reichende strafrechtliche Haftung für die Presse¹⁹⁴⁸. Als Ausführungsorgan bezeichnete sich der Bundesrat gleich selber.

„Art. 5.

Der Bundesrat kann Vereinigungen oder Unternehmungen, die die äussere oder innere Sicherheit des Landes gefährden, auflösen oder ihre politische Tätigkeit einschränken oder verbieten und ihr Vermögen einziehen.

Der Bundesrat kann nötigenfalls einzelne Formen einer gegen die politischen und kulturellen Grundlagen der Schweiz gerichteten Propaganda besonders verbieten.

Art. 6.

Der Bundesrat kann ohne Rücksicht auf die Strafbarkeit einer bestimmten Person Presseorgane oder periodische Schriften, die zur Begehung einer durch diesen Beschluss unter Strafe gestellten Handlung gedient haben, bis auf die Dauer von 6 Monaten und im Rückfall endgültig verbieten.

In leichten Fällen kann zuerst eine Verwarnung ausgesprochen werden.“

Art. 7 Abs. 1 schliesslich enthielt eine Weisung an die kantonalen Behörden, Versammlungen und Umzüge zu verbieten, wenn diese zu Widerhandlungen gegen den Bundesratsbeschluss führen könnten („... wenn anzunehmen ist ...“). In Abs. 2 behielt sich der Bundesrat vor, selber solche Verbote zu erlassen.

Der Demokratieschutzverordnung provozierte vor allem in der Romandie starken Widerspruch; es wurde die Befürchtung geäussert, mit diesem Erlass mache der Bund einen Schritt hin zur Einführung von Gesinnungsdelikten¹⁹⁴⁹. Zudem war die Erinnerung an

¹⁹⁴⁷ Bundesratsbeschluss zum Schutz der öffentlichen Ordnung (vom 5. Dezember 1938), AS 54, S. 856 – 858 (S. 856f.).

¹⁹⁴⁸ Zu Parteiverboten siehe sogleich, S. 291ff.; zu Einschränkungen auf dem Gebiet des Presserechts S. 286ff.

¹⁹⁴⁹ POINTET, La neutralité de la Suisse et la liberté de la presse, S. 122f. (m.H. auf Äusserungen in der Genfer und Lausanner Presse).

das vom Volk verworfene Ordnungsgesetz noch wach¹⁹⁵⁰. Eine Minderheit des Nationalrats zweifelte die Kompetenz des Bundesrates zum Erlass des Beschlusses gestützt auf Art. 102 BV zwar an¹⁹⁵¹; zu diesem Zeitpunkt stand die Demokratieschutzverordnung jedoch bereits in Kraft.

2.6.3. Die Rechtsprechung des Bundesgerichts

Der Kassationshof des Bundesgerichts äusserte sich in einem unpublizierten Entscheid zur Demokratieschutzverordnung. Ein selbständiges *Verordnungsrecht* des Bundesrates gestützt auf Art. 102 Ziff. 9 und 10 BV 1874 sei grundsätzlich rechtens.

Im Rahmen der Frage, ob sich die genannten Ziffern des Verfassungsartikels auch zur Aufstellung von Vorschriften zur Wahrung der inneren Sicherheit eigneten, äusserte sich der Kassationshof zum *Sicherheitsbegriff*. Innere und äussere Sicherheit würden die beiden Angriffsflächen ein und desselben Rechtsguts bilden, – daher wären sie einander gleichgestellt¹⁹⁵².

Zum Begriff der verpönten *Propaganda* nahm der Kassationshof eine Klarstellung sowie eine Einschränkung vor. Darunter falle nicht bloss die offizielle Propaganda eines ausländischen Staates (respektive deren Wiedergabe), sondern ebenso eine halbamtliche oder private Äusserung. Eine nationalsozialistische Weltauffassung erfülle diese Vorgaben ohne Weiteres, da sie sich mit dem schweizerischen Staatsgedanken in unauflösbarem Widerspruch befände. Die Verwirklichung des Nationalsozialismus in der Schweiz würde schliesslich zu einer Abschaffung des Parlaments, einer Aushebelung des Gewaltentrennungsprinzips, der Freiheitsrechte sowie des politischen Pluralismus führen. Hingegen bestünde in der Bezeichnung von Menschen als „Fötzel“, „Ganner“, „Idioten“ oder „Judenfreunde“ keine nationalsozialistische Propaganda, weil diese Ausdrücke nicht die demokratischen Einrichtungen der Schweiz verunglimpften¹⁹⁵³.

2.7. Die Polizeigeneralklausel

2.7.1. Anerkennung durch das Bundesgericht

Parallel zu den Beschlüssen des Bundesrates trafen auch die kantonalen Exekutiven einschneidende Massnahmen zur Gewährleistung der inneren Sicherheit. Das Bundesgericht anerkannte seit Mitte der 1930er Jahre in solchen Fällen die Zulässigkeit eines Rückgriffs der Kantonsregierungen auf die polizeiliche Generalklausel.

Beeinflusst von einer immer grösseren Bedeutung des Notrechts rückte das Bundesgericht von seiner zuvor eher restriktiven Haltung ab. Im Jahre 1937 meinte es schliesslich:

«Le maintien de l'ordre public est un devoir élémentaire des autorités. Celles-ci doivent le remplir même si

¹⁹⁵⁰ POINTET, La neutralité de la Suisse et la liberté de la presse, S. 123 (mit Fn. 56).

¹⁹⁵¹ *Interpellation Roebat* (vom 19. Dezember 1938), zitiert nach M. Müller, Bundespolizei, S. 155. Im AB NR 1938 finden sich darauf bloss indirekte Hinweise (Rednerliste).

¹⁹⁵² Urteil des Kassationshofes des Bundesgerichts vom 5. Februar 1940 (in der Sache Schaad und Jansen), in: ZBl 1940, S. 216 – 218 (S. 217).

¹⁹⁵³ Urteil des Kassationshofes des Bundesgerichts vom 5. Februar 1940 (in der Sache Schaad und Jansen), in: ZBl 1940, S. 216 – 218 (S. 218).

*aucune disposition légale ne le prévoit.»*¹⁹⁵⁴

In einem Fall zur Handels- und Gewerbefreiheit während des Zweiten Weltkriegs präzierte es seine Rechtsprechung in dem Sinne, dass die Exekutive zur Aufrechterhaltung der Ordnung die notwendigen Massnahmen treffen könne, solange diese das Verhältnismässigkeitsprinzip respektierten:

*«(...) le maintien de l'ordre public est un devoir primordial des autorités. Il leur appartient de prendre les mesures indispensables pour le rétablir s'il a été troublé ou pour parer aux dangers sérieux qui le menacent d'une façon directe et imminente, même si ces mesures impliquent une restriction des libertés constitutionnelles et ne sont pas prévues spécialement par la loi. Toutefois, il faut que ces mesures soient appropriées, adaptées aux circonstances et dirigées au besoin contre les perturbateurs.»*¹⁹⁵⁵

2.7.2. Herrschende Lehre und Rechtsprechung

Angesichts vielfältiger, teilweise schwer vorherzusehender Gefährdungen und Lebenssachverhalte scheint es für den Rechtsstaat schier unmöglich, jede Variante einer Störung der inneren Sicherheit¹⁹⁵⁶ vorherzusehen und jede Reaktion darauf im Voraus präzise genug gesetzlich zu regeln. Im Bewusstsein möglicher Lückenhaftigkeit anerkennen heute sowohl Lehre¹⁹⁵⁷ als auch Rechtsprechung¹⁹⁵⁸ den ausnahmsweisen Rückgriff auf eine polizeiliche Generalklausel¹⁹⁵⁹.

Aber nur der Schutz zentraler Rechtsgüter sowie die Wichtigkeit ihres Schutzes *durch den Staat* (in Abgrenzung zur Selbst- oder Nothilfe) vermögen einen Rückgriff auf die Polizeigeneralklausel in Ausnahmefällen zu legitimieren¹⁹⁶⁰.

In einem jüngeren Entscheid meint das Bundesgericht: *„Nach der Rechtsprechung ist der Anwendungsbereich der polizeilichen Generalklausel auf echte und unvorhersehbare sowie gravierende Notfälle ausgerichtet. Ihre Anrufung ist auf Fälle beschränkt, wo keine gesetzlichen Mittel vorhanden sind, um einer konkreten Gefahr zu begegnen. Sie kann indessen nicht angerufen werden, wenn typische und er-*

¹⁹⁵⁴ BGE 63 I 213 (S. 222).

¹⁹⁵⁵ BGE 67 I 74 (S. 76, m.w.H. auf die vorhergegangene Rechtsprechung).

¹⁹⁵⁶ Wohl zu Recht umstritten bleibt die Frage, wie stark die Polizeigeneralklausel inhaltlich von eigentlichen *polizeilichen* Notstandslagen gelöst werden kann; – bspw. für Eingriffe in die Wirtschaft oder zur Rettung von Banken unter Umgehung der dafür formal vorgesehenen Beschlusswege.

¹⁹⁵⁷ SCHEFER, Beeinträchtigung von Grundrechten, S. 61 – 67; RAINER J. SCHWEIZER, in: St. Galler Kommentar, Art. 36, Rz. 16; AUER/MALINVERNI/HOTTELIER, Bd. II, Rz. 206 – 210; JÖRG PAUL MÜLLER, in: Kommentar BV 1874, Einleitung zu den Grundrechten (1987), Rz. 122; JAN ALEXANDER BUMBACHER, Die öffentliche Ordnung. Eine Schranke der Freiheitsrechte, Diss. Zürich 1955, S. 31; GAMMA, Privatisierung polizeilicher Gefahrenabwehr, S. 43f.

¹⁹⁵⁸ Vgl. etwa die ältere Rechtsprechung in BGE 20, 790 – 797 (E.2 S. 796f.), 55 I 228 (S. 235 – 238), 57 I 266 – 278 (S. 275), 60 I 108 – 126 (E.3 S. 121ff.), 61 I 32 – 40 (E.5 S. 39), 63 I 214 (S. 222; siehe sogleich), 67 I 74 (76; siehe sogleich) oder die neueren Entscheide insbesondere BGE 130 I 369 (E.7.3 S. 381, m.w.H.) oder BGE 131 II 670 (E.3.1 S. 676). Ausserdem BGE 128 I 327 (E.2.2 S. 334) oder 126 I 112 (E.4.a S. 118).

¹⁹⁵⁹ BUMBACHER, Die öffentliche Ordnung, S. 31, räumt ein, dass auf die (polizeiliche) Generalklausel wohl niemals wird verzichtet werden können; trotzdem – oder erst recht – sei es Aufgabe des Gesetzgebers, durch generell-abstrakte Normierung das Ausweichen auf die Generalklausel zurückzudrängen. Gerade hier, so Bumbacher, bedeutete eine Zunahme an Normen nicht automatisch eine Einbusse an Freiheit (sondern das Gegenteil).

¹⁹⁶⁰ Aus der Lehre AUBERT, Bundesstaatsrecht Bd. II, Rz. 1772; EICHENBERGER, in: Kommentar BV 1874, Art. 102 (1988), Rz. 153 – 155; REINHARD, Allgemeines Polizeirecht, S. 157ff.

Aus der Praxis des BGER etwa BGE 92 I 24 (E.5 S. 30ff.) oder das Urteil vom 18. Februar 1991 (E.5b), in: ZBI 1992, S. 41 – 48 (S. 44f. – Tavannes).

*kennbare Gefährdungslagen trotz Kenntnis der Problematik nicht normiert werden.*¹⁹⁶¹

Sachlich nimmt das Bundesgericht eine Einschränkung auf schwere, direkte und unmittelbare Gefahren oder schwere Störungen der öffentlichen Sicherheit und Ordnung vor¹⁹⁶².

Die auf die polizeiliche Generalklausel gestützten Massnahmen „(...) müssen allerdings mit den allgemeinen Prinzipien des Verfassungs- und Verwaltungsrechts, insbesondere dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit, vereinbar sein.“¹⁹⁶³

Die von HANS REINHARD zu Recht postulierte klare Abgrenzung zum Staatsnotstand¹⁹⁶⁴, also Ereignissen, welche den Staat in seiner Existenz bedrohen, fällt mit den vom Bundesgericht verwendeten Formeln sehr schwer.

2.8. Einschränkungen im Bereich der Kommunikationsgrundrechte

Die Kommunikationsgrundrechte wurden am Vorabend des Zweiten Weltkriegs weiteren, generellen Einschränkungen unterworfen¹⁹⁶⁵. Einerseits ging es darum, die Presse gegenüber dem Ausland und der eigenen Bevölkerung zur „Mässigung“ (wie schon im Ersten Weltkrieg¹⁹⁶⁶) anzuhalten; andererseits die Aktivitäten staatskritischer oder staatsfeindlicher Organisationen weiter einzuschränken.

Die auf den folgenden Seiten behandelten präventiven Staatsschutzverlässe bezweckten, das Land vor allfälligen Ruhestörungen oder Bestrebungen zum Umsturz, sowie ganz allgemein Gefährdungen der inneren oder äusseren Sicherheit vorzubeugen¹⁹⁶⁷. Ohne den Schutz des Staates vor konkreter Gefahr wären sie nicht zu rechtfertigen gewesen.

2.8.1. Entwicklungen im Bereich des Presserechts

Die mehr oder weniger totalitären Diktaturen Westeuropas misstrauten der Pressefreiheit zu tiefst¹⁹⁶⁸ und versuchten, jede Art kritischer Berichterstattung im Inland – zusehends aber auch im Ausland – zu unterbinden. Zwischen dem nationalsozialistischen Deutschland und der Schweiz eskalierte Mitte der 1930er Jahre ein latenter Konflikt über das Verhältnis zwischen dem Staat und seiner Presse zum sog. „Presse-“ oder „Nervenkrieg“¹⁹⁶⁹.

Innere und äussere Sicherheit liessen sich im Bereich des Presserechts – vor allem wegen

¹⁹⁶¹ BGE 130 I 369 (E.7.3 S. 381).

¹⁹⁶² Siehe REINHARD, Allgemeines Polizeirecht, S. 159f. (m.w.H. auf die Rspr. des BGer).

¹⁹⁶³ 126 I 112 (E.4.a S. 118).

¹⁹⁶⁴ REINHARD, Allgemeines Polizeirecht, S. 165.

¹⁹⁶⁵ MÜLLER/SCHEFER, Grundrechte, S. 574f. (Versammlungsfreiheit), S. 594f. und 605 (Vereinigungsfreiheit) sowie S. 403ff. (Kommunikationsgrundrechte der Beamten); vgl. auch SCHEFER, Beeinträchtigung von Grundrechten, S. 66 (m.w.H.).

¹⁹⁶⁶ Dazu vorne, S. 201ff.

¹⁹⁶⁷ THILO, Politische Verbrechen und Vergehen, Rz. 7.

¹⁹⁶⁸ Vgl. die Beispiele bei MARKUS FELDMANN, Über die Entwicklung der Pressefreiheit, ZBJV 1937, S. 1 – 40 (S. 9 – 18).

¹⁹⁶⁹ Dazu eingehend KARL WEBER, Die Schweiz im Nervenkrieg, Bern 1848, S. 28 – 122 sowie der Bericht über die Pressepolitik, S. 121ff. oder GEORG KREIS, Zensur und Selbstzensur, Diss. phil. hist. Basel 1973, 248 – 262.

der grossen Bedeutung der Presse für die demokratische Meinungsbildung – kaum voneinander trennen. Vielmehr traten hier beide Aspekte der Sicherheit des Staates in enge Wechselwirkung zueinander.

2.8.1.1. Pressionen der deutschen Regierung

Für das Kriegsvölkerrecht kam (und kommt) dem Haager Übereinkommen von 1907 eine zentrale Bedeutung zu. Insbesondere auch, soweit es darin die Stellung der neutralen Staaten normierte¹⁹⁷⁰. Ursprünglich war unbestritten, dass auch die in der Haager Konvention aufgestellten Regeln nur im Verhältnis zwischen den verschiedenen Staaten zur Geltung kommen. Eine in Deutschland nach der Machtergreifung der Nationalsozialisten entstandene Lehre postulierte jedoch, die staatlichen Neutralitätspflichten auch auf die Presse eines Landes auszudehnen¹⁹⁷¹ und somit letztlich auf Private¹⁹⁷². Äusserungen in der Presse wurden von Vertretern dieser Irrlehre¹⁹⁷³ – ganz wie es im gleichgeschalteten Deutschland¹⁹⁷⁴ unter Reichspropagandaminister Göbbels durchaus der Realität entsprechen haben mag – direkt dem entsprechenden Staat zugerechnet.

Nach der sog. „Blutschuldthese“, welche in der Schweiz vor allem von den „Fronten“ vertreten wurde, hätte eine allzu Deutschland-kritische Berichterstattung der Schweizer Presse einen Krieg mit dem nationalsozialistischen Nachbarland provozieren können¹⁹⁷⁵.

Der Bundesrat widersprach der exotischen Neutralitätsauffassung Deutschlands zwar vehement¹⁹⁷⁶, sah sich aber veranlasst, die entsprechenden Entwicklungen in ihre Politik einzubeziehen¹⁹⁷⁷. Bereits 1934 erliess er einen Beschluss, um zum Schutze der guten Beziehungen der Schweiz zum Ausland auf administrativem Weg gegen die Presse vorgehen zu können (dazu sogleich)¹⁹⁷⁸.

Aus innenpolitischen Gründen (Informationsmonopol im totalitären Staat) versuchte die deutsche Regierung Mitte der 1930er Jahre, auf die Schweizer Presse (-Politik) vermehrt Einfluss zu nehmen¹⁹⁷⁹. Kritik in deutscher Sprache sollte mundtot gemacht und eine

¹⁹⁷⁰ Abkommen betreffend die Rechte und Pflichten der neutralen Mächte und Personen im Falle eines Landkriegs (SR 0.515.21).

¹⁹⁷¹ Vgl. etwa POINTET, *La neutralité de la Suisse et la liberté de la presse*, S. 159 – 163.

¹⁹⁷² EDUARD ZELLWEGER, *Schweizerisches Neutralitätsstrafrecht*, ZSR 1941, S. 61 – 84 (S. 62f.).

¹⁹⁷³ POINTET, *La neutralité de la Suisse et la liberté de la presse*, S. 191f.

¹⁹⁷⁴ Zur starken Einschränkung der Pressefreiheit in Deutschland nach 1933 siehe FELDMANN, *Entwicklung der Pressefreiheit*, ZBJV 1937, S. 1 – 40 (S. 12 – 14).

¹⁹⁷⁵ Vgl. KREIS, *Zensur und Selbstzensur*, S. 21f. oder WOLF, *Faschismus in der Schweiz*, S. 273.

¹⁹⁷⁶ CARL LUDWIG, *Schweizerisches Presserecht*, Basel/Stuttgart 1964, S. 72.

¹⁹⁷⁷ Ausführlich der Bericht über die Pressepolitik, S. 227 – 257; KREIS, *Zensur und Selbstzensur*, S. 252f., ausserdem WEBER, *Nervenkrieg*, S. 112f.

¹⁹⁷⁸ Beschluss des Bundesrates (vom 26. März 1934), BBl. 1934 I, S. 860 (aus den Verhandlungen des Bundesrates):
„Gestützt auf Art. 102, Ziff. 8 und 9, der Bundesverfassung hat der Bundesrat folgenden Beschluss gefasst, der sofort in Kraft tritt:

1. *Pressorgane, die durch besonders schwere Ausschreitungen die guten Beziehungen der Schweiz zu andern Staaten gefährden, werden verwarnt. Bei Nichtbefolgung der Verwarnung wird ihr Erscheinen auf bestimmte Zeit verboten. (...)“*

Der Unterschied zu Art. 42 BStR bestand darin, dass auf die Klage einer fremden Regierung verzichtet werden konnte. Dieser Umstand verdeutlicht, dass es im Bundesratsbeschluss noch stärker um den Schutz der eigenen – und nicht etwa ausländischer – Interessen ging.

¹⁹⁷⁹ Siehe zum Ganzen KREIS, *Zensur und Selbstzensur*, S. 248 – 252 und 268. Zum „Pressekonflikt“ mit

allgemeine „Gesinnungsneutralität“ der Schweizer Presse erzwungen werden¹⁹⁸⁰. Im Jahre 1935 waren bereits alle massgeblichen Schweizer Zeitungen¹⁹⁸¹ in Deutschland verboten¹⁹⁸². Der Bundesrat reagierte mit dem Verbot deutscher Zeitungen in der Schweiz als Retorsionsmassnahme¹⁹⁸³.

Der Bundesrat setzte sich einem gewissen Widerspruch aus, wenn er bestimmte Presseorgane zur Mässigung aufrief, eine Pressekontrolle teilweise einführte, gewisse Publikationen einschränkte oder gar mit beschränkten Verboten belegte, jedoch einen grundsätzlichen Einfluss auf die Äusserungen der Schweizer Zeitungen – und damit eine Identifikation des Staates mit seiner Presse – ablehnte.

Die Gefahr, dass sich die Landesregierung bei Einführung einer Vorzensur die zugelassenen Äusserungen insbesondere von Deutschland indirekt als „amtlich“ hätte zurechnen lassen müssen, bildete ein wichtiges praktisches Argument für den Verzicht auf diese verfassungsrechtlich sowieso unhaltbare Massnahme¹⁹⁸⁴.

2.8.1.2. Bundesrätliche Massnahmen gegenüber der inländischen Presse

Gestützt auf Art. 102 Ziff. 8 und 9 BV erfolgte der Bundesratsbeschluss vom 26. März 1934 (Ingress)¹⁹⁸⁵. Damit schuf der Bundesrat eine explizite Befugnis zur Vornahme administrativer Massnahmen gegen Presseorgane, welche durch „*besonders schwere Ausschreitungen*“ die guten Beziehungen der Schweiz zum Ausland gefährdeten (Art. 1 Abs. 1). Die Verschärfung gegenüber der Regelung des BStR (Art. 42) lag darin, dass der Bundesrat (wie im Ersten Weltkrieg) zu selbständigem Einschreiten ermächtigt wurde, ohne die Beschwerde eines ausländischen Staates abwarten zu müssen¹⁹⁸⁶. Eine Intervention des Bundesrates war allerdings nur für Ausnahmefälle („*besonders schwere Ausschreitungen*“) vorgesehen, wenn die „*Selbstdisziplin*“ der Presse versagt hatte¹⁹⁸⁷. Ein Kreis Schreiben des EJPD unterstrich die Zulässigkeit auch scharfer, aber in der Form „*anstän-*

Deutschland in den 1930er Jahren der Bericht über die Pressepolitik, S. 153 – 183 sowie zu einzelnen Kampagnen Deutschlands gegen die Schweiz während dem Krieg (S. 186 – 227); siehe ausserdem KURT NUSPLIGER, Pressefreiheit und Pressevielfalt, Diss. Bern 1979, S. 69.

¹⁹⁸⁰ Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Revision von Artikel 55 der Bundesverfassung betreffend die Pressefreiheit (vom 19. Oktober 1951), BBl. 1951 III, S. 241 – 259 (S. 242).

¹⁹⁸¹ Darunter etwa die NZZ, das Aargauer Tagblatt oder die Basler Nationalzeitung; vgl. den Bericht über die Pressepolitik, S. 124ff.

¹⁹⁸² Vgl. den Bericht über die Pressepolitik, S. 126.

¹⁹⁸³ Bericht über die Pressepolitik, S. 125; Bericht über anti-demokratische Umtriebe I, S. 7; illustrativ der Bericht des Schweizer Botschafters in Berlin an Bundesrat Motta (vom 10. Juli 1934), Diplomatische Dokumente der Schweiz, Band 11, S. 165 – 170.

BURCKHARDT, Kommentar BV, S. 517, hielt strengere präventive Massnahmen gegen *ausländische* Presseerzeugnisse für zulässig, weil dem Missbrauch in solchen Fällen viel weniger leicht begegnet werden könne. Es wäre „*nicht verfassungswidrig, eine auswärtige Zeitschrift oder Zeitung, deren Inhalt erfahrungsgemäss gegen staatliche Verbote verstösst, zu verbieten oder ihre einzelnen Nummern einer vorherigen Prüfung zu unterwerfen.*“

¹⁹⁸⁴ LUDWIG, Schweizerisches Presserecht, S. 72; EDUARD ZELLWEGER, Die völkerrechtliche Verantwortlichkeit des Staates für die Presse, Diss. Zürich 1949, S. 41.

¹⁹⁸⁵ Beschluss des Bundesrates (vom 26. März 1934), BBl. 1934 I, S. 860.

¹⁹⁸⁶ KREIS, Zensur und Selbstzensur, S. 22f.

¹⁹⁸⁷ Zu den Hintergründen für den Bundesratsbeschluss vom 26. März 1936 und dessen Handhabung siehe die Darstellung im Bericht über die Pressepolitik, S. 130 – 142.

diger“ Kritik¹⁹⁸⁸.

Trotzdem veranlasste bereits die Androhung dieser ultima ratio auf dem Verordnungswege die Presseverbände zu Protesten gegen den Eingriff in die Pressefreiheit¹⁹⁸⁹. Die Presseorganisationen bezweifelten eine gültige Rechtsgrundlage des bundesrätlichen Erlasses¹⁹⁹⁰, welcher im Übrigen nicht einmal in die Amtlichen Sammlung, sondern bloss in das Bundesblatt Eingang fand.

Bundesrat BAUMANN betonte in der Sitzung des Nationalrats vom 6. Juni 1934 zwar die grosse Bedeutung einer freien Presse für die Schweizer Demokratie, schränkte seine Aussage aber gleich wieder ein, indem er meinte:

*„(...) Dieses Freiheitsrecht hat, wie jedes andere, seine natürlichen Grenzen (...). Die wirklichen Gegner der Pressefreiheit sind diejenigen, die durch die Überspannung, ja durch offensichtlichen Missbrauch dieses Rechtes, es nicht bloss im Ausland, sondern auch beim Schweizervolk in Verruf und Misskredit bringen. Schon jetzt fehlt es nicht an Stimmen, die nach einer weitergehenden Einschränkung der Pressefreiheit bei uns rufen.“*¹⁹⁹¹

Ein bei WALTHER BURCKHARDT in Auftrag gegebenes Gutachten vom Mai 1933 äusserte sich verhalten zustimmend zur Zulässigkeit von Einschränkungen der Pressefreiheit durch den Bundesrat: Es stellte klar, dass bei Missbräuchen des Presserechts primär das Strafrecht heranzuziehen sei. Präventive Massnahmen wären nur in beschränktem Rahmen, eine Zensur nach Art. 55 BV überhaupt nicht zulässig. Die Zuständigkeit des Bundesrates stütze sich bei Gefährdung der inneren oder äusseren Sicherheit auf Art. 102 Ziff. 9 und 10 BV. Entscheidend für die Zulässigkeit ausserordentlicher Massnahmen sei aber, wann und unter welchen Umständen diese ergriffen würden. Burckhardt hielt die in einer bundesrätlichen Verordnung vorgesehenen ausserordentlichen Massnahmen solange für verfassungskonform, wie es dabei um die Aufrechterhaltung der staatlichen Macht ging¹⁹⁹². Damit erkannte er im Bundesratsbeschluss sinngemäss ein eigentliches Notrecht, welches nur ausnahmsweise und unter Berücksichtigung des Verhältnismässigkeitsprinzips zulässig sein konnte.

Eingehend äusserte sich der spätere Bundesrat MARKUS FELDMANN (1937). Er erkannte hinsichtlich der Kompetenz zum Erlass der materiellen Bestimmungen des Bundesratsbeschlusses eine Konkurrenz zum Parlament (Art. 85 Ziff. 6 BV). Die oberste Gewalt des Bundes (Art. 71 BV) dürfe bei solch weit reichenden Bestimmungen zum Schutze der inneren und äusseren Sicherheit nicht ausgeschlossen werden. Überdies hätte der Erlass gegen den in Art. 102 BV ausdrücklich statuierten Verfassungsvorbehalt verstossen; denn dazu gehöre die in Art. 55 BV garantierte Pressefreiheit. Beim Bundesratsbeschluss vom 26. März 1934 könne es sich somit nur um ein Notrecht handeln, welches aber durch eine entsprechende Notlage legitimiert werden müsste. Ein Notstand für die öffentliche Ordnung hätte sicher während dem (Ersten) Weltkrieg vorgelegen; Mitte der 1930er Jahre gehe es aber um einen Dauerzustand, welcher einer „klaren und dauerhaften Lösung“ bedür-

¹⁹⁸⁸ Aus den Verhandlungen des Bundesrates (vom 26. März 1934), BBl. 1934 I, S. 860; LUDWIG, Schweizerisches Presserecht, S. 74.

¹⁹⁸⁹ KREIS, Zensur und Selbstzensur, S. 22f.

¹⁹⁹⁰ Bericht über die Pressepolitik, S. 132; vgl. insbesondere auch die Darstellung der verschiedenen Meinungen bei LUDWIG, Schweizerisches Presserecht, S. 75.

¹⁹⁹¹ Bericht über die Pressepolitik, S. 117.

¹⁹⁹² Das Gutachten blieb unpubliziert. Es wird zusammengefasst im Bericht über die Pressepolitik, S. 132f., nach welchem es hier zitiert wird.

fe¹⁹⁹³.

Demgegenüber warf AUBERT (1967) drei grundlegende Fragen hinsichtlich der Verfassungsmässigkeit des Erlasses auf. Vor allem auf Grund einer fehlenden gerichtlichen Überprüfbarkeit – eine Beschwerdemöglichkeit an ein Gericht war nicht vorgesehen gewesen – bezweifelt er die Zulässigkeit des Bundesratsbeschlusses¹⁹⁹⁴.

Über die Rechtmässigkeit von Massnahmen zur Einschränkung der Pressefreiheit, welche auf die Art. 85 Ziff. 7 oder 102 Ziff. 10 BV 1874 abstellten, äusserte sich PIERRE JEAN POINTET (1945) pointiert. Zu Recht wies er auf die Gefährdung der verfassungsrechtlich geschützten Grundrechte in einem zentralen Bereich der demokratischen Willensbildung hin. Die Legitimität derart hergeleiteter Massnahmen könne nur ausnahmsweise angenommen werden. Im Grundsatz höhnten sie den demokratischen Rechtsstaat aus: *«Ces dispositions ne sauraient naturellement être considérées comme un blanc-seing (...) pour veiller à la sécurité intérieure. Si tel était le cas, la garantie par la Constitution des droits individuels n'aurait aucune valeur (...). Les mesures prévues aux articles 85 chiffre 7 et 102 chiffre 10 doivent être appliquées que lorsque l'intérêt du pays l'exige et en tenant compte des principes démocratiques qui constituent les fondements de l'État»*.¹⁹⁹⁵

Als Reaktion auf den Bundesratsbeschluss reichte die sozialdemokratische Partei am 28. Mai 1935 eine Volksinitiative ein. Eine Ergänzung des Presseartikels (Art. 55 BV) hätte die neue Regelung in den wichtigsten Punkten derogiert¹⁹⁹⁶. Das Zensurverbot wäre darin klarer formuliert, die abstrakte Normenkontrolle durch das Bundesgericht bei Einschränkungen der Pressefreiheit in jedem Fall gewährleistet worden¹⁹⁹⁷. Auch die Presseverbände befürworteten einen besseren gerichtlichen Schutz bei Einschränkungen der Pressefreiheit¹⁹⁹⁸. Sie unterbreiteten dem Bundesrat am Vorabend des Zweiten Weltkrieges einen Gegenvorschlag zur Initiative. Mit dem Kriegsausbruch wurden aber sämtliche Vorhaben jäh unterbrochen¹⁹⁹⁹.

In den 1950er Jahren versandete ein erneuter Versuch, das verfassungsmässige Presserecht neu zu fassen²⁰⁰⁰. Eine Änderung erfuhr die Bundesverfassung erst 1984 mit der Aufnahme des Art. 55^{bis} BV (1874) über Radio und Fernsehen²⁰⁰¹.

Hingegen ergänzte der Bundesrat seinen ursprünglichen Beschluss mit zwei weiteren Verordnungen, welche sich gegen staatsgefährdende kommunistische Propaganda richteten²⁰⁰².

¹⁹⁹³ FELDMANN, Entwicklung der Pressefreiheit, ZBJV 1937, S. 1 – 40 (S. 29 – 31 und S. 36).

¹⁹⁹⁴ AUBERT, Bundesstaatsrecht Bd. II, Rz. 2076.

¹⁹⁹⁵ POINTET, La neutralité de la Suisse et la liberté de la presse, S. 119.

¹⁹⁹⁶ Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über das Volksbegehren betreffend die Pressefreiheit (vom 20. September 1935), BBl. 1935 II, S. 413 – 416; NUSPLIGER, Pressefreiheit und Pressevielfalt, S. 72.

¹⁹⁹⁷ POINTET, La neutralité de la Suisse et la liberté de la presse, S. 113.

¹⁹⁹⁸ POINTET, La neutralité de la Suisse et la liberté de la presse, S. 114.

¹⁹⁹⁹ Siehe zum Ganzen den Bericht über die Pressepolitik, S. 119 – 121.

²⁰⁰⁰ Vgl. die Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Revision von Artikel 55 der Bundesverfassung betreffend die Pressefreiheit (vom 19. Oktober 1951), BBl. 1951 III, S. 241 – 258 sowie den Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über das Volksbegehren für die Wahrung der Pressefreiheit (vom 30. Oktober 1951), BBl. 1951 III, S. 547 – 550.

²⁰⁰¹ Erwahrungsbeschluss des Bundesrates (vom 21. Januar 1985), AS 1985, S. 150; zur Vorlage die Botschaft über den Radio- und Fernsehartikel (vom 1. Juni 1981), BBl. 1985 II, S. 885 – 957.

²⁰⁰² Bundesratsbeschluss betreffend Massnahmen gegen die kommunistischen Umtriebe in der Schweiz (vom 3.

Die auf Grund des Bundesratsbeschlusses vom 26. März 1934 ergriffenen Massnahmen betrafen rund zwei Dutzend Zeitungen. Bei der Verfügung von Erscheinungsverboten wurde zwar Zurückhaltung geübt. Trotzdem kam es seit 1938 zu verschiedenen Schliessungen von Presseunternehmen²⁰⁰³. In zwei Fällen waren die ausgesprochenen Verbote rechtlich kaum haltbar. Das „*Journal des Nations*“ in Genf wurde ohne Vorwarnung – Art. 1 des Bundesratsbeschlusses hätte eine solche aber vorgesehen –, die „*Schweizerische Zeitung am Sonntag*“ wegen „allgemeiner Hetztendenz“ verboten²⁰⁰⁴.

Anders als mit der Schweiz gelangten die deutschen Nationalsozialisten mit Österreich zu einem „*Pressefrieden*“. Mit dem Presseabkommen vom 11. Juli 1937 verpflichteten sich die Länder gegenseitig, „Angriffe“ der Presse auf das jeweils andere Land in weit reichendem Masse zu unterdrücken²⁰⁰⁵. Mit dem Bundesgesetz zum Schutze der öffentlichen Ruhe, Ordnung und Sicherheit (vom 18. August 1937)²⁰⁰⁶ unterband Österreich eine Deutschland-kritische Haltung seiner Presse. Der weitere Verlauf der österreichischen Geschichte ist bekannt: Vom 13. März 1938 bis zum 27. Juli 1955 war Österreich kein souveräner Staat mehr²⁰⁰⁷.

2.8.1.3. Die Rechtsprechung des Bundesgerichts

Der Bezug der Pressepolitik der 1930er Jahre zur Wahrung der inneren Sicherheit wird insbesondere in der Rechtsprechung des Bundesgerichts deutlich. Das Gericht schloss sich nun einer restriktiven Auslegung der Pressefreiheit an.

In einem Entscheid des Jahres 1933 bestätigte das oberste Gericht das Hausierverbot des Genfer Staatsrats gegen die Zeitung „*La Révolution pacifique*“ und die Beilage „*Le Résistant à la guerre*“. Das Verbot würde sich schliesslich nicht gegen die Verbreitung pazifistischer Gedanken als solcher richten, sondern diene allgemein der Verhinderung von Aufrufen zur Dienstverweigerung²⁰⁰⁸.

Ein Jahr später behandelte das Bundesgericht das Verbot der kommunistischen Zeitschrift „*Kämpfer*“ durch den Zürcher Regierungsrat. Das Gericht erkannte, dass das politische Kampfblatt streikende Monteure gegen die Behörden aufhetze²⁰⁰⁹. Ein vorüberge-

November 1936), AS 52, S. 819f., *nachfolgend* „BRB betreffend Massnahmen gegen die kommunistischen Umtriebe“; Bundesratsbeschluss betreffend Massnahmen gegen staatsgefährliches Propagandamaterial (vom 27. Mai 1938), AS 54, S. 249f. Siehe auch sogleich, S. 292.

²⁰⁰³ Zum Ganzen LUDWIG, Schweizerisches Presserecht, S. 74.

²⁰⁰⁴ Bericht über die Pressepolitik, S. 139; dazu KLAUS-JÜRGEN MANGOLD, Staatsnotstand und Pressefreiheit im schweizerischen Recht, Diss. Mainz 1972, S. 117 – 119.

²⁰⁰⁵ ZELLWEGER, Völkerrechtliche Verantwortlichkeit des Staates für die Presse, S. 59f.; IGOR PERRIG, Geistige Landesverteidigung im Kalten Krieg, Diss. phil. hist. Fribourg 1993, S. 19.

²⁰⁰⁶ Bundesgesetzblatt für den Bundesstaat Österreich, 1937, S. 1241 – 1247.

²⁰⁰⁷ Der Einmarsch der deutschen Truppen in Österreich stiess in der Schweiz auf einhellige Ablehnung. Der Bundesrat (*Baumann* in deutscher, *Motta* in italienischer und *Pilet-Golaz* in französischer Sprache) gab anlässlich der Eröffnung der Frühjahrssession der Eidgenössischen Räte eine Erklärung zu den Ereignissen im Nachbarland ab. Darin unterstrich er unmissverständlich den Schweizer Unabhängigkeitswillen. Eine gemeinsame Erklärung der verschiedenen Fraktionen des Nationalrats (*Vallotton* in französischer, *Grimm* in deutscher und *Dollfus* in italienischer Sprache) unterstützten den Bundesrat ausdrücklich. Unter Applaus wurde festgehalten, dass das Schweizervolk bereit sei, „(...) Opfer für seine nationale Verteidigung zu bringen“, AB NR 1938, S. 149 – 151. Die gleiche Erklärung wurde im Ständerat verlesen (*Züst* in deutscher, *Béguin* in französischer und *Bolla* in italienischer Sprache), AB SR 1938, S. 37 – 40.

²⁰⁰⁸ BGE 59 I 13 (E.5 und E.7 S. 16f.); ähnlich bereits BGE 58 I 219 (E.4 S. 230ff).

²⁰⁰⁹ BGE 60 I 108 (E.3 S. 122f.).

hendes Verbot der Publikation oder eine Zensur wären ausnahmsweise zulässig, „(...) um die Erfüllung der elementaren Aufgaben des Staates, eine unmittelbar drohende, ernsthafte und offensichtliche Gefährdung der öffentlichen Ordnung und Sicherheit abzuwenden. Es kann nicht im Sinne der Garantie der Pressefreiheit liegen, den Kantonen die Zensur oder die Unterdrückung einer Zeitung auch zu diesem Zwecke zu verbieten und ihnen damit in gewissen Fällen eine wirksame Verteidigung ihrer Lebensinteressen, die Erfüllung des Hauptzwecks des Staates neben der Gesetzgebung und der Rechtspflege zu verunmöglichen. (...)“²⁰¹⁰ Es hätte damit gerechnet werden müssen, „(...) dass die kommunistische Partei weitere Ausschreitungen womöglich dazu genutzt hätte, um grössere Unruhen anzustiften, wenn nicht geradezu eine Revolution anzufachen.“²⁰¹¹

1936 beurteilte das Bundesgericht das Verbot antisemitischer Polemik in der Presse durch den Genfer Staatsrat. Die Verbreitung von Verachtung oder das öffentliche Schüren von Hass gegen die Israeliten habe keinen Bezug mehr zu seriösem Journalismus und falle daher nicht mehr unter dem Schutz der Pressefreiheit („la liberté de la presse n'est pas illimitée“)²⁰¹².

Die Argumentation des Bundesgerichts zur Rechtfertigung der Einschränkung der Pressefreiheit nahm jeweils starken Bezug zur Wahrung der inneren Sicherheit als *primärer Staatsaufgabe*. Das Gericht betonte die schwierigen Umstände, unter welchen die Einschränkungen erfolgt wären. Mit seiner Rechtsprechung anerkannte es ein ausserhalb der Bundesverfassung stehendes Notrecht, welches den Kantonsregierungen einen relativ grossen Handlungsspielraum bei der Anwendung repressiver Massnahmen einräumte. Teilweise stützte sich das Gericht zu sehr auf politische (anstatt juristische) Argumente.

Anzumerken bleibt, dass in der Schweizer Lehre und Rechtsprechung auch zwischen den beiden Weltkriegen unbestritten blieb, ob *vorbeugende* Mittel zur Verhinderung eines „Missbrauchs“ der Presse mit Art. 55 BV 1874 vereinbar waren²⁰¹³. Der oben erwähnte Zürcher Fall („Kämpfer“) dürfte somit eine weit vorgeschobene Grenzlinie zu den (unzulässigen) präventiven Massnahmen gebildet haben.

2.8.2. Uniformen-, Redner- und Parteienverbote

Parallel zu den Einschränkungen im Bereich des Pressewesens erliess der Bundesrat auch Uniformverbote, schränkte die Tätigkeiten von politischen Parteien ein, welche als gefährlich erachtet wurden, und unterstellte das Halten von politischen Reden durch Ausländerinnen oder Ausländer einem Genehmigungsvorbehalt. Die Massnahmen dienten der Einschränkung der Tätigkeiten sowohl nationalsozialistischer als auch kommunistischer Organisationen. Insbesondere das Schüren von Aggressionen, Hass und die Wahrscheinlichkeit von schweren Zusammenstössen (wie 1932 in Genf oder zu Beginn des Jahrzehnts in Deutschland) sollten damit vermindert werden²⁰¹⁴.

²⁰¹⁰ BGE 60 I 108 (E.4 S. 124f.).

²⁰¹¹ BGE 60 I 108 (E.4 S. 126).

²⁰¹² BGE 62 I 218 (E.2 S. 223).

²⁰¹³ BURCKHARDT, Kommentar BV, S. 515f.; vgl. auch den Bericht über die Pressepolitik, S. 118f.

²⁰¹⁴ STÄMPFLI, Der strafrechtliche Staatsschutz, S. 7f.

2.8.2.1. Verbote von Uniformen und Abzeichen

Bereits 1920 befand der Bundesrat das Tragen von ausländischen Uniformen in der Schweiz grundsätzlich als unzulässig²⁰¹⁵.

Das Bundesgericht beurteilte im Jahr 1929 das Verbot des „*drapeau rouge*“ durch den Freiburger Staatsrat. Auf Grund des subversiven Charakters der roten Fahne und ihrer speziellen politischen Bedeutung erachtete es ein solches Verbot als zulässig²⁰¹⁶.

1932 erneuerte der Bundesrat das Verbot, bezog es aber nur noch auf *staatliche* Uniformen²⁰¹⁷. Bereits im Jahr darauf dehnte er das Verbot auf sog. „*Parteiuniformen*“²⁰¹⁸ aus, welche vor allem im nördlichen und südlichen Nachbarland von den 1920er Jahren bis 1945 einer politischen Mode entsprachen, und sich auch in der Schweiz auszubreiten begannen²⁰¹⁹. Die Ausweitung des Uniformenverbots bezweckte die Verringerung des Risikos einer Gefährdung oder Störung der öffentlichen Ordnung durch provokatives Tragen von politischen Symbolen²⁰²⁰; in einem weiten Sinn diente es auch der Prävention gegen „*revolutionäre Gewaltakte*“²⁰²¹. Im Jahre 1938 untersagte der Bundesrat konsequenterweise das Tragen sämtlicher ausländischen *Hobeits-* oder *Parteizeichen*²⁰²².

Als rechtliche Grundlage für die Ausweitung des Uniformenverbots berief sich die Regierung ausdrücklich auf Art. 102 Ziff. 8 – 10 BV²⁰²³. Ob der Bundesrat von der Bundesverfassung zum Erlass selbständiger Verordnungen auf dem Gebiet der inneren und äusseren Sicherheit überhaupt kompetent gewesen wäre, wurde insbesondere von GIACOMETTI kritisch hinterfragt²⁰²⁴.

2.8.2.2. Redner- und Parteienverbote

Auch die Redner- und Parteienverbote richteten sich gegen links- und rechtsextremistische Tätigkeiten. In ihrer offenen Formulierung erlangten sowohl der „*Rednerabschluss*“ als auch die Einschränkungen für politische Parteien eine allgemeine Gültigkeit.

²⁰¹⁵ Bundesratsbeschluss betreffend das Verbot des Tragens fremder Uniformen in der Schweiz (vom 20. August 1920), AS 36, S. 516. Die eigene Rechtsgrundlage gab der Erlass nicht an, dem Ingress war immerhin zu entnehmen, dass der Antrag für den Beschluss vom EMD stammte.

²⁰¹⁶ BGE 55 I 228 (E.5 S. 239f.).

²⁰¹⁷ Bundesratsbeschluss über das Verbot des Tragens fremder Uniformen in der Schweiz (vom 1. Februar 1932), AS 48, S. 58. Im Juni 1932 konkretisierte der Bundesrat die Bestimmung bezüglich dem Verbot nationalsozialistischer Brauhemden; aus den Verhandlungen des Bundesrates (vom 17. Juni 1932), BBl. 1932 II, S. 335.

²⁰¹⁸ Bundesratsbeschluss über das Verbot des Tragens von Parteiuniformen (vom 12. Mai 1933), AS 49, S. 315f.

²⁰¹⁹ Das Uniformenverbot richtete sich hauptsächlich gegen frontistische Gruppierungen, welche sich an die deutschen Nationalsozialisten, im Tessin an die italienischen Faschisten anlehnten; vgl. den Bericht über anti-demokratische Umtriebe I, S. 21, sowie M. MÜLLER, Bundespolizei, S. 152.

²⁰²⁰ Bericht über anti-demokratische Umtriebe I, S. 21.

²⁰²¹ COMTESSE, Der strafrechtliche Staatsschutz, S. 82.

²⁰²² Bundesratsbeschluss betreffend Ergänzung des Bundesratsbeschlusses über das Verbot des Tragens von Parteiuniformen (vom 1. Juli 1938), AS 54, S. 306f.

²⁰²³ Auch auf anderen Gebieten zog der Bundesrat Art. 102 Ziff. 8 – 10 BV 1874 als (Verbands-)Kompetenznorm heran; vgl. die Beispiele bei GIACOMETTI, Verfassungsrecht und Verfassungspraxis (FG Fleiner [70]), S. 45 – 84 (S. 72f.).

²⁰²⁴ GIACOMETTI, Verfassungsrecht und Verfassungspraxis (FG Fleiner [70]), S. 45 – 84 (insbesondere S. 72f., mit weiteren Beispielen und dem entscheidenden Hinweis, dass damit die Bundesversammlung aus der Rechtsetzung ausgeschlossen würde).

2.8.2.2.1. Richtlinien für politische Vereinigungen von Ausländern

1935 erliess das EJPD mit Genehmigung des Bundesrates „Richtlinien“ über politische Vereinigungen von Ausländern in der Schweiz²⁰²⁵. Danach hatten sich Ausländer in politischen Fragen generell stark zurückzuhalten²⁰²⁶ und Einmischungen in Schweizer Angelegenheiten überhaupt zu unterlassen²⁰²⁷. Öffentliche Umzüge und Versammlungen ausländischer Organisationen sollten nur ausnahmsweise genehmigt werden,²⁰²⁸ die Teilnahme von Rednern aus dem Ausland bedurfte einer Spezialbewilligung²⁰²⁹. Zuständig zur Erteilung dieser Bewilligungen waren, nach jeweiliger Rücksprache mit dem EJPD, grundsätzlich die kantonalen Behörden²⁰³⁰. Gleichzeitig wurden die kantonalen Behörden zur Überwachung *geschlossener* Versammlungen mit ausländischen Rednern ermächtigt²⁰³¹.

Eigene strafrechtliche Sanktionen kannten die Richtlinien noch keine; diese traten jedoch mit der Demokratieschutzverordnung (vom 5. Dezember) 1938 hinzu (Art. 2)²⁰³².

2.8.2.2.2. Einschränkungen für politische Reden von Ausländern

Gestützt auf Art. 102 Ziff. 8, 9 und 10 BV machte der Bundesrat 1936 mit dem Bundesratsbeschluss betreffend Teilnahme ausländischer Redner an politischen Versammlungen²⁰³³ Reden von Ausländern über politische Themen generell von einer Bewilligungspflicht durch das EJPD abhängig²⁰³⁴. Die Bewilligung war zu verweigern, „(...) wenn eine Gefährdung der innern oder äussern Sicherheit des Landes oder der Unabhängigkeit und Neutralität des Landes oder der Beziehungen der Schweiz zu auswärtigen Staaten, oder wenn Einmischung in die innere Politik der Schweiz oder Ruhestörungen zu befürchten sind.“²⁰³⁵ Für den Fall von Zuwiderhandlungen wurde auf das Recht zur Ausweisung nach Art. 70 BV 1874 verwiesen²⁰³⁶.

2.8.2.2.3. Einschränkungen für kommunistische Vereinigungen

Weil deren revolutionäre Pläne offenkundig waren²⁰³⁷, beschloss der Bundesrat bereits 1932 den Ausschluss der Kommunisten aus der Bundesverwaltung²⁰³⁸. Die KPS gelte als

²⁰²⁵ Politische Vereinigungen von Ausländern in der Schweiz, Richtlinien (vom 26. September 1935), BBl. 1935 II, S. 457, *nachfolgend* „Richtlinien“.

²⁰²⁶ Art. 2, 3 und 4 der Richtlinien.

²⁰²⁷ Art. 1 (Vereinigungen) und 9 (Presseorgane dieser Vereinigungen) der Richtlinien.

²⁰²⁸ Art. 4 der Richtlinien.

²⁰²⁹ Art. 5 der Richtlinien.

²⁰³⁰ Art. 4 und 5 der Richtlinien.

²⁰³¹ Art. 6 der Richtlinien.

²⁰³² COMTESSE, Der strafrechtliche Staatsschutz, S. 78. Zur Demokratieschutzverordnung siehe oben, S. 280f.

²⁰³³ Bundesratsbeschlusses betreffend Teilnahme ausländischer Redner an politischen Versammlungen (vom 3. November 1936), AS 52, S. 821, *nachfolgend* „BRB betreffend ausländischer Redner 1936“.

²⁰³⁴ Ingress, sowie Art. 1 und 2 des BRB betreffend ausländischer Redner 1936.

²⁰³⁵ Art. 3 des BRB betreffend ausländischer Redner 1936.

²⁰³⁶ Art. 4 des BRB betreffend ausländischer Redner 1936.

²⁰³⁷ COMTESSE, Der strafrechtliche Staatsschutz, S. 82.

²⁰³⁸ Bundesratsbeschluss über den Ausschluss der Kommunisten aus der Bundesverwaltung (vom 2. Dezember 1932), AS 48, S. 780f.

staatsgefährdende Vereinigung gemäss Art. 13 Abs. 2 des Beamtengesetzes²⁰³⁹.

Für eine generelle Einschränkung der „*kommunistischen Umtriebe in der Schweiz*“ stützte sich der Bundesrat 1936 wiederum auf Art. 102 Ziff. 9 und 10 BV²⁰⁴⁰. Per Bundesratsbeschluss verboten wurden Druckerzeugnisse mit „*kommunistischen, anarchistischen, antimilitaristischen und religionsfeindlichen*“ Inhalten²⁰⁴¹. Strafsanktionen für Zuwiderhandlungen waren im Beschluss selber nicht vorgesehen, folgten aber auch hier mit dem Erlass der Demokratieschutzverordnung²⁰⁴².

Zwei Unterorganisationen der „*Roten Hilfe*“ wurde 1936 jede Tätigkeit untersagt²⁰⁴³, ebenso allgemein sämtliche „*Schulungskurse, die der kommunistischen Propaganda oder Taktik dienen*“²⁰⁴⁴. Zur Durchsetzung seines Beschlusses erteilte der Bundesrat den kantonalen Polizeibehörden direkte Aufträge: Kommunistische Schulungskurse waren demnach entweder zu verbieten oder aufzulösen²⁰⁴⁵; ausserdem „*(...) kommunistische Versammlungen (...) zu verbieten, wenn anzunehmen ist, dass die Veranstaltung zu einer Störung der öffentlichen Ordnung oder einer Gefährdung der Sicherheit des Landes führt.*“²⁰⁴⁶ Der Bundesrat behielt sich vor, entsprechende Verbote nötigenfalls – also bei Untätigkeit der Kantone – selber zu erlassen²⁰⁴⁷.

2.8.2.2.4. Das Verbot der Schweizer Dachorganisation der NSDAP

Bei den Behörden und den politischen Parteien herrschte ein breiter Konsens darüber, dass der Staat vor extremistischen Einflüssen zu schützen sei²⁰⁴⁸. Bundesrat und Bundesversammlung standen auch den frontistischen, faschistischen und nationalsozialistischen Umtrieben sehr ablehnend gegenüber²⁰⁴⁹.

Nationalrat BRINGOLF lud den Bundesrat im Jahre 1936 mit einer Motion ein,

„*(...) sofort alle geeigneten Massnahmen zur Aufhebung und Liquidation der aus Ausländern bestehen-*

²⁰³⁹ Bundesgesetz über das Dienstverhältnis der Bundesbeamten (vom 30. Juni 1927), AS 43, S. 442.

„*Art. 13.*

1. *Dem Beamten ist innert den Schranken der Bundesverfassung das Vereinsrecht gewährt.*

2. *Immerhin ist dem Beamten untersagt, einer Vereinigung anzugehören, die den Streik von Beamten vorsieht oder anwendet oder die sonst wie in ihren Zwecken oder in den dafür bestimmten Mitteln rechtswidrig oder staatsgefährlich ist. Für die Anwendung dieser Bestimmung ist der Bundesrat zuständig.*“

²⁰⁴⁰ BRB betreffend Massnahmen gegen die kommunistischen Umtriebe.

²⁰⁴¹ Art. 1 Abs. 1 und 2 des BRB betreffend Massnahmen gegen die kommunistischen Umtriebe.

²⁰⁴² COMTESSE, *Der strafrechtliche Staatsschutz*, S. 83.

²⁰⁴³ Art. 2 Abs. 1 des BRB betreffend Massnahmen gegen die kommunistischen Umtriebe.

²⁰⁴⁴ Art. 3 des BRB betreffend Massnahmen gegen die kommunistischen Umtriebe.

²⁰⁴⁵ Art. 3 Abs. 2 des BRB betreffend Massnahmen gegen die kommunistischen Umtriebe.

²⁰⁴⁶ Art. 4 des BRB betreffend Massnahmen gegen die kommunistischen Umtriebe.

²⁰⁴⁷ Art. 3 Abs. 3 sowie Art. 4 Abs. 2 des BRB betreffend Massnahmen gegen die kommunistischen Umtriebe.

²⁰⁴⁸ Schockiert von den Ereignissen in Deutschland nach 1933 und den zur gleichen Zeit durchgeführten stalinistischen Säuberungen in der UdSSR nahmen die Sozialdemokraten Abschied vom eigentlichen Klassenkampf und bekannten sich nun unzweideutig zum Staat und dessen Institutionen – auch zur Armee. Dazu WOLF, *Faschismus in der Schweiz*, S. 299 – 315 (m.H. auf den Bieler Parteitag von 1933 [Ablehnung illegaler Kampfmethoden] und den Luzerner Parteitag von 1935 [Streichung des „Diktaturartikels“ aus dem Parteiprogramm und vorsichtige Bejahung der Landesverteidigung]); ausserdem KLEY-STRULLER, *Verfassungsgeschichte der Neuzeit*, S. 272.

²⁰⁴⁹ Siehe die Darstellung im Bericht über anti-demokratische Umtriebe I, S. 16 – 28.

*den faszistischen Organisationen jeder Art (einschliesslich Neben- und Deckorganisationen) zu treffen. Der Bundesrat wird ferner ersucht, an das gesamte freibeitlich und demokratisch gesinnte Schweizervolk einen Appell zur Wachsamkeit und zur wirksamen Unterstützung der bundesrätlichen Massnahmen zu richten.*²⁰⁵⁰

Weil die Bundesanwaltschaft keine illegale Tätigkeit der Landesgruppe Schweiz der NSDAP feststellen konnte, stellte der Bundesrat fest, die zu tiefst anti-demokratische Organisation falle unter den Schutz der Vereinigungsfreiheit (Art. 56 BV)²⁰⁵¹. Trotzdem beschloss er am 18. Februar 1936 schliesslich ein Verbot der Landesgruppe Schweiz (Dachverband)²⁰⁵².

Ein Verbot der verschiedenen Zellen und regionalen Zusammenschlüsse der deutschen Nationalsozialisten in der Schweiz erfolgte jedoch erst ganz zum Ende des Zweiten Weltkrieges²⁰⁵³. Ob zu jenem Zeitpunkt überhaupt noch eine Gefahr von den verbotenen Organisationen ausging, bleibt fraglich; viel überzeugender wäre wohl, das Verbot als Teil einer autonom vorgezogenen Entnazifizierung zu betrachten.

2.8.2.3. Beurteilung: Staatsschutz auf Kosten des Rechtsstaats

Mit den verschiedenen bundesrätlichen oder departementalen Erlassen zur Einschränkung der Möglichkeit zur freien Meinungsäusserung nach Nationalität der Person oder Form der Äusserung waren Teile des gescheiterten Ordnungsgesetzes für bestimmte Schichten der Bevölkerung (v.a. Kommunisten und Ausländer) auf dem Verordnungswege doch noch in Kraft getreten. Dabei richteten sich Uniformen- und Parteizeichenverbote in erster Linie gegen die Angehörigen extremistischer Parteien in der Schweiz, insbesondere gegen die „Fröntler“; die Rednerverbote hingegen dienten der Abschirmung des Einflusses ausländischer Exponenten mit kommunistischem oder faschistischem Hintergrund. Insgesamt sollten Zusammenstösse wie im Ausland oder 1932 in Genf verhindert werden. Eine Gefährdung des Staates und seiner Institutionen sah der Bundesrat primär von kommunistischer Seite. Eine entsprechende Auslegung des Beamtengesetzes ermöglichte den Ausschluss der Kommunisten aus der Bundesverwaltung. Parteienverbote und die Bekämpfung von „Umtrieben“ bildeten die letzten Mittel des Bundesrates, die öffentliche Ordnung oder den Schutz des Landes zu gewährleisten. Mit der Flexibilität in der Anwendung dieser Massnahmen stellte der Bundesrat offenbar eine allgemeine Lagebeurteilung in den Mittelpunkt. Dies führte zu einer rechtsungleichen Anwendung der Verbote unter Missachtung rechtsstaatlicher Grundsätze.

Die Meinungsäusserungsfreiheit als ungeschriebenes Grundrecht der Bundesverfassung wurde vom Bundesgericht erst im Jahre 1961 entwickelt²⁰⁵⁴. Die Vereinigungsfreiheit nach Art. 56 BV 1874 nahm staatsgefährliche Vereinigungen ausdrücklich vom Schutzbereich aus, überliess die Legiferierung zur Verhinderung eines Missbrauchs des Grundrechts aber ausdrücklich den Kantonen.

²⁰⁵⁰ AB NR 1936, S. 953.

²⁰⁵¹ Bericht über anti-demokratische Umtriebe I, S. 5f.

²⁰⁵² Bericht über anti-demokratische Umtriebe I, S. 14.

²⁰⁵³ Bundesratsbeschluss über die Auflösung der NSDAP Landesgruppe Schweiz (vom 1. Mai 1945), AS 61, S. 295; dazu hinten, S. 314f.

²⁰⁵⁴ Siehe dazu MÜLLER/SCHEFER, Grundrechte, S. 437.

Im Rahmen des „*Pressekrieges*“ mit der neuen deutschen Regierung behielt sich der Bundesrat, wiederum gestützt auf Art. 102 Ziff. 8 und 10 BV, bei „*besonders schwere(n) Ausschreitungen*“ gegen das nördliche Nachbarland Repressionen gegen die heimische Presse vor. Die inhaltliche Annäherung des Bundesratsbeschlusses von 1934 an die Massnahmen der Kriegszeit (1914 – 1918) und die rechtliche Begründung des Beschlusses stiessen bei Pressevertretern und unter Juristen auf m.E. berechnete Kritik. Denn tatsächlich stellte sich die Gefährdung der Schweiz durch Deutschland in den 1930er Jahren (Blutschuldthese) nicht als genügend stark und konkret dar, um weit reichende Eingriffe in die politischen Rechte und die verfassungsrechtlich garantierte Pressefreiheit juristisch zu begründen. Dass der Bundesrat in zwei Fällen sogar ohne Vorwarnung zu Zeitungsverboten greifen konnte, zeigte insbesondere den ungenügend ausgebauten Rechtsweg gegen den Noterlass. Gleichzeitig manifestierte die Handhabung des bundesrätlichen Erlasses auch dessen im Grunde *präventiven* Charakter. Die Presse sollte sich mässigen, nur noch „anständige Kritik“ üben; wenn nicht aus eigenem Abtrieb, dann gestützt auf Notrecht.

Was politisch opportun erschien²⁰⁵⁵, stützte sich nur auf eine schwache rechtliche Grundlage. Art. 102 Ziff. 8 und 10 BV konnten jedenfalls nicht überzeugend angerufen werden, um bei einer politischen zwar angespannten, juristisch aber dem „Normalfall“ entsprechenden Lage massgebliche Gesetzgebungskompetenzen auf dem Gebiet der inneren Sicherheit an den Bund, respektive in die Hände des Bundesrates zu übertragen.

Was aber den Verzicht auf die Beschreitung des ordentlichen Weges für die Bundesgesetzgebung betrifft, verdient GIACOMETTIS Kritik m.E. Zustimmung. Es war rechtsstaatlich höchst bedenklich, dass sich das Parlament übergehen liess, um im Sinne schneller Lösungen leichtfertig die Volksrechte (fakultatives Gesetzesreferendum) auszuhebeln. Für die Anwendung der polizeilichen Generalklausel zum Erlass generell-abstrakter Normen zur Einschränkung der politisch hoch gehaltenen Meinungsäusserungsfreiheit und der bundesverfassungsrechtlich anerkannten Pressefreiheit bestand rechtlich wohl kein Platz. Es stand in der Möglichkeit der Bundesversammlung, Teile des Ordnungsgesetzes auf separatem Wege zu erlassen oder das BStR zu verschärfen. Da es sich bei den Erlassen um *präventive* Massnahmen gehandelt hatte, welche nicht an konkrete Anlässe im Inland anknüpften, fehlte es bereits an zeitlicher Dringlichkeit.

Auf der anderen Seite hätte es den Kantonen nicht frei gestanden, derart weit reichende Massnahmen zu erlassen. So bestimmte etwa die Staatsverfassung des Kantons Aargau (vom 25. April 1885) in Art. 18 Abs. 1:

*„Die freie Meinungsäusserung durch Wort, Schrift und bildliche Darstellung, ferner das Vereinsrecht, Versammlungs- und Petitionsrecht sind gewährleistet. Ihre Ausübung unterliegt keinen andern Beschränkungen als denjenigen des allgemeinen Rechts und der Sittlichkeit.“*²⁰⁵⁶

Ähnlich äusserten sich etwa die Verfassungen der Kantone Zürich (Art. 3 Abs. 1)²⁰⁵⁷ oder Bern (Art. 77)²⁰⁵⁸, währenddem sich die Verfassungen der Westschweizer Kantone

²⁰⁵⁵ Unter dem Stichwort „Pragmatismus“ versteht dies VON DÄNIKEN, Probleme des Staatsschutzes, S. 343f.

²⁰⁵⁶ <http://www.verfassungen.de/ch/aargau/verf85-i.htm> (zuletzt besucht am 1. Mai 2009).

²⁰⁵⁷ Vom 18. April 1869; <http://www.verfassungen.de/ch/zuerich/index.htm> (zuletzt besucht am 1. Mai 2009).

²⁰⁵⁸ Vom 4. Juni 1893; <http://www.verfassungen.de/ch/bern/verf93-i.htm> (zuletzt besucht am 1. Mai 2009).

vor allem auf die Gewährleistung der Vereinigungsfreiheit, der Petitionsfreiheit und der Pressefreiheit konzentrierten.

Mit den Bundeserlassen traten somit flankierende Normen in Kraft, welche die kantonal gewährleisteten Freiheitsrechte zumindest teilweise einschränkten. Die erwähnte Kritik GIACOMETTIS erhält dadurch zusätzliche Berechtigung.

Jedenfalls zeigte sich in den Einschränkungen der Kommunikationsgrundrechte – wie im Ersten Weltkrieg – die zunehmende Schwierigkeit einer überzeugenden Unterscheidung zwischen innerer und äusserer Sicherheit, solange (noch) nicht direkte militärische Bedrohungen abzuwenden waren²⁰⁵⁹.

2.9. Einwände gegen das Dringlichkeitsrecht

Obwohl der Erlass der dringlichen Bundes- und Bundesratsbeschlüsse in der Bundesversammlung in den meisten Fällen auf grosse Zustimmung gestossen war – oder vielleicht gerade deswegen – wurden diese vor allem ausserhalb des Parlaments zunehmend in Frage gestellt. In der zweiten Hälfte der 1930er Jahre kamen mehrere Volksinitiativen zu Stande, welche Einschränkungen der Dringlichkeitspraxis bezweckten. Gesetzgebungstechnisch handelte es sich um Revisionen des Art. 89 BV. Im Umkehrschluss zur ursprünglichen Formulierung von 1874 liess dieser Artikel nämlich die Einführung von dringlichen, und damit dem Referendum entzogenen Beschlüssen noch in weitem Masse zu²⁰⁶⁰.

Hinter den verschiedenen Volksbegehren standen sowohl Kommunisten, Sozialdemokraten, der Landesring der Unabhängigen, die Gewerkschaften als auch die beiden freiheitlich gesinnten Zürcher Staatsrechtsprofessoren Fritz Fleiner und Zaccaria Giacometti²⁰⁶¹.

Zwar trat keine der vorgeschlagenen Verfassungsänderungen in Rechtskraft, doch fand im Jahre 1939 der Gegenvorschlag der Bundesversammlung bei Volk und Ständen eine grosse Mehrheit. Die Revision des Art. 89 BV (1874) hatte jedoch wegen dem Ausbruch des Zweiten Weltkrieges vorerst noch keine praktische Bedeutung.

2.9.1. Die Volksbegehren zur Einschränkung der Dringlichkeitsklausel

Eine erste, von den Kommunisten eingereichte Volksinitiative zur gänzlichen Abschaffung der Dringlichkeitsklausel²⁰⁶² verwarf der Souverän in der Volksabstimmung vom

²⁰⁵⁹ So auch SCHROEDER, Der Schutz von Staat und Verfassung im Strafrecht, S. 262f., allerdings mit Bezug auf die Demokratieschutzverordnung.

²⁰⁶⁰ „Bundesgesetze sowie allgemein verbindliche Bundesbeschlüsse, die nicht dringlicher Natur sind, sollen überdies dem Volke zur Annahme oder Verwerfung vorgelegt werden, wenn es von 30'000 stimmberechtigten Schweizer Bürgern oder von 8 Kantonen verlangt wird.“

²⁰⁶¹ KÖLZ, Verfassungsgeschichte Bd. II, S. 771f.

²⁰⁶² Die Volksinitiative „Dringliche Bundesbeschlüsse und Wahrung der demokratischen Volksrechte“ war von 53'416 Stimmberechtigten unterstützt worden; Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über das Volksbegehren für die Abänderung des fakultativen Referendums (vom 14. September 1937), BBl. 1937 III, S. 1 – 3 (S. 1).

20. Februar 1938 deutlich²⁰⁶³.

Das zweite, von Sozialdemokraten und mehreren Gewerkschaften eingereichte Begehren²⁰⁶⁴ reichte weniger weit. Immerhin wäre eine Dringlichkeitserklärung für allgemeinverbindliche Bundesbeschlüsse in den Räten von einer Zweidrittelmehrheit abhängig gemacht worden. Zudem wären dringliche Beschlüsse nach spätestens drei Jahren zu erneuern gewesen.

Im Vorfeld der parlamentarischen Beratungen äusserte sich der Bundesrat über die allgemeine Bedeutung der dringlichen Beschlüsse. Von 1931 bis 1938 wären davon rund 80 Stück erlassen worden, wovon 47 in den Schlussabstimmungen der Räte einstimmig, und weitere 16 mit erdrückenden Mehrheiten angenommen worden seien. Bei den 17 verbleibenden umstrittenen Erlassen habe primär deren Inhalt, weniger das Anbringen der Dringlichkeitsklausel im Zentrum der Debatten gestanden²⁰⁶⁵. Materiell betrafen die dringlichen Erlasse vor allem finanz- und wirtschaftspolitisches Notrecht. Mit dem Überwinden der Haushalts- und Wirtschaftskrise werde der gesetzgeberische Handlungsbedarf bald wieder abnehmen²⁰⁶⁶.

RENE PAHUD DE MORTANGES relativiert diese Aussage. Er weist in seinem Werk über die Schweizer Rechtsgeschichte darauf hin, dass in der gesamten Zwischenkriegszeit mehr als die Hälfte der erlassenen Gesetze durch Anwendung der Dringlichkeitsklausel dem Referendum entzogen wurden²⁰⁶⁷.

Unter dem Dringlichkeitsbegriff der Bundesverfassung (Art. 89) sei im Übrigen eine zeitliche, nicht etwa eine materielle Dringlichkeit zu verstehen. Der Bundesrat räumte aber in einer höchst eigentümlichen Formulierung ein, habe er sich selber nicht immer an diese Auslegung gehalten:

*„Es mag sein, dass die Praxis in der Krisenzeit in ganz vereinzelt Fällen sich vielleicht nicht ganz strikte an diesen Grundsatz gehalten habe; im grossen und ganzen war aber auch bei den in der Krisenzeit erlassenen dringlichen Bundesbeschlüssen eine zeitliche Dringlichkeit vorhanden.“*²⁰⁶⁸

²⁰⁶³ Botschaft des Bundesrats an die Bundesversammlung über das Ergebnis der Volksabstimmung vom 20. Februar 1938 betreffend Anerkennung des Rätomanischen als Nationalsprache und über die Volksbegehren für die Abänderung des fakultativen Referendums und gegen die private Rüstungsindustrie (vom 30. März 1938), BBl. 1938 I, S. 533 – 541 und Bundesbeschluss betreffend die Erhaltung des Ergebnisses der Volksabstimmung vom 20. Februar 1938 über das Volksbegehren über die Abänderung des fakultativen Referendums (vom 29. April 1938), AS 54, S. 199.

²⁰⁶⁴ Die Volksinitiative war mit 289'765 gültigen Unterschriften zustande gekommen; Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über das Volksbegehren betreffend Einschränkung der Anwendung der Dringlichkeitsklausel (vom 14. März 1938), BBl. 1938 I, S. 257.

²⁰⁶⁵ Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über das Volksbegehren für Einschränkung der Anwendung der Dringlichkeitsklausel (vom 10. Mai 1938), BBl. 1938 I, S. 717 – 735 (S. 722), nachfolgend „Bericht über das Volksbegehren für Einschränkung der Dringlichkeitsklausel“.

²⁰⁶⁶ Bericht über das Volksbegehren für Einschränkung der Dringlichkeitsklausel, BBl. 1938 I, S. 717 – 735 (S. 723f.).

²⁰⁶⁷ PAHUD DE MORTANGES, Rechtsgeschichte, Rz. 297; ebenfalls kritisch KLEY-STRULLER, Verfassungsgeschichte der Neuzeit, S. 275 („exzessive Dringlichkeitspraxis“).

²⁰⁶⁸ Bericht über das Volksbegehren für Einschränkung der Dringlichkeitsklausel, BBl. 1938 I, S. 717 – 735 (S. 725); Hervorhebungen durch den Autor.

Nach dieser Argumentation könnte die (sarkastische) Frage aufgeworfen werden, ob es vielleicht nicht doch möglich wäre, auch „ein bisschen schwanger“ zu sein.

Die Initiative wurde schliesslich zu Gunsten eines direkten Gegenvorschlags von Bundesrat und Bundesversammlung zurückgezogen²⁰⁶⁹. Der Gegenvorschlag wiederum fand in der Volksabstimmung vom 22. Januar 1939 deutliche Zustimmung²⁰⁷⁰. Damit erfuhr Art. 89 BV eine Ergänzung um zwei Absätze²⁰⁷¹. Dringliche allgemeinverbindliche Bundesbeschlüsse erforderten nun eine absolute Mehrheit in beiden Parlamentskammern; ausserdem waren dringliche Beschlüsse zu befristen (Art. 89 Abs. 3).

Der Ausbruch des Zweiten Weltkriegs verhinderte eine Abstimmung über die vom Landesring der Unabhängigen (LdU) eingereichte Volksinitiative²⁰⁷². Die Initianten zogen sie am 11. Oktober 1940 zurück²⁰⁷³.

Art. 89 BV erfuhr nach dem Krieg zwei weitere Revisionen: Im Jahre 1949 mit der Änderung von Abs. 2 und der Einführung des Art. 89^{bis} 2074, 1977 mit der Erweiterung des Staatsvertragsreferendums und gleichzeitiger Erhöhung der Unterschriftenzahl für das fakultative Referendum von 30'000 auf 50'000 Stimmberechtigte²⁰⁷⁵.

2.9.2. Das Volksbegehren auf Erweiterung der Verfassungsgerichtsbarkeit

Ein weiteres Volksbegehren strebte eine Ausweitung der Verfassungsgerichtsbarkeit auf Bundesebene²⁰⁷⁶ an²⁰⁷⁷. Hinter der Initiative stand das sog. „Ad-hoc-Komitee“ von Fritz Fleiner und Zaccaria Giacometti. Die Initiative sah unter anderem vor, Art. 113 Abs. 2 BV um eine neue Ziff. 4 zu erweitern, womit das Bundesgericht die Kompetenz erlangt hätte, Beschwerden wegen Verletzung verfassungsmässiger Individualrechte auch durch die Bundesgesetzgebung oder durch Bundesverordnungen zu überprüfen²⁰⁷⁸.

Der Bundesrat zeigte wenig Verständnis für das Begehren. In seiner Botschaft setzte er sich alles andere als tiefgründig mit dem Anliegen der Initianten auseinander und beweg-

²⁰⁶⁹ Bundesratsbeschluss betreffend die Volksabstimmung vom 22. Januar 1939 über die Volksbegehren betreffend die Erweiterung der Verfassungsgerichtsbarkeit und die Einschränkung der Anwendung der Dringlichkeitsklausel (vom 23. Dezember 1938), BBl. 1938 II, S. 1205 – 1206 (S. 1205).

²⁰⁷⁰ Bundesbeschluss betreffend die Ergebnisse der Volksabstimmung vom 22. Januar 1939 über die Einschränkung der Anwendung der Dringlichkeitsklausel (vom. 3. Februar 1939), AS 55, S. 242f.

²⁰⁷¹ „3. Allgemeinverbindliche Bundesbeschlüsse, deren Inkrafttreten keinen Aufschub erträgt, können durch die Mehrheit aller Mitglieder in jedem der beiden Räte als dringlich erklärt werden. In diesen Fällen kann die Volksabstimmung nicht verlangt werden. Die Geltungsdauer von dringlichen Bundesbeschlüssen ist zu befristen.

4. Staatsverträge mit dem Auslande, welche unbefristet oder für eine Dauer von mehr als 15 Jahren abgeschlossen sind, sind ebenfalls dem Volke zur Annahme oder Verwerfung vorzulegen, wenn es von 30'000 stimmberechtigten Schweizer Bürgern oder von 8 Kantonen verlangt wird.“

²⁰⁷² Die Volksinitiative wurde mit 55'786 gültigen Unterschriften eingereicht; Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über das Volksbegehren betreffend Notrecht und Dringlichkeit (vom 12. Mai 1938), BBl. 1938 I, S. 738 – 742 (S. 741).

²⁰⁷³ <http://www.admin.ch/ch/d/pore/vi/vi47.html> (zuletzt besucht am 1. Mai 2009).

²⁰⁷⁴ Volksabstimmung vom 11. September 1949, AS 1949 II, S. 1511 (Erwahrungsbeschluss).

²⁰⁷⁵ Volksabstimmung vom 25. September 1977, AS 1977, S. 2229 (Erwahrungsbeschluss).

²⁰⁷⁶ Dazu vorne, S. 60ff.

²⁰⁷⁷ Die Volksinitiative „Wahrung der verfassungsmässigen Rechte der Bürger (Erweiterung der Verfassungsgerichtsbarkeit)“ war mit 58'960 gültigen Unterschriften zustande gekommen; Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über das Volksbegehren für die Erweiterung der Verfassungsgerichtsbarkeit (vom 17. September 1937), BBl. 1937 III, S. 5 – 34 (S. 5), nachfolgend „Bericht über das Volksbegehren für die Erweiterung der Verfassungsgerichtsbarkeit“.

²⁰⁷⁸ Der Initiativtext finden sich im Bericht über das Volksbegehren für die Erweiterung der Verfassungsgerichtsbarkeit, BBl. 1937 III, S. 5 – 34 (S. 5f.).

te sich teilweise an den Grenzen zur Polemik. Einleitend stellte er fest, dass die Vorlage „eine ganze Reihe von Unklarheiten“ aufweise²⁰⁷⁹. In der Sache befürchtete er eine Ausdehnung der Willkürbeschwerde (Art. 4 BV) auch auf Bundesakte, eine Durchbrechung der objektiven Rechtsordnung sowie die Etablierung einer in Europa wenig verbreiteten (so wörtlich) „Richterregierung“ nach U.S.-amerikanischem Vorbild²⁰⁸⁰. Die Forderung, das Bundesgericht zur Hüterin der Verfassung zu erheben, könne auch „meist wenig schlüssig“ begründet werden; – man habe es „mit subjektiven Meinungsäußerungen zu tun“²⁰⁸¹.

Neben den dominanten politischen Argumentationssträngen versuchte der Bundesrat zumindest, juristische Einwände vorzubringen. Das Vorkommen von Notstandssituationen könne nicht bestritten werden; sowohl der (Erste) Weltkrieg als auch die Wirtschaftskrise würden dies deutlich belegen. Natürlich müsse auch das Notrecht die Verfassungsbestimmungen so weit wie möglich einhalten. Schlussendlich verliere es aber seine Rechtmässigkeit nicht, wenn es so weit von der Verfassung abweiche, wie die Not es gebiete. Über die jeweilige Beurteilung einer Gefährdung – und damit die richtige Anwendung des Notrechts – könnten die Auffassungen sowieso auseinandergehen. In seinen weiteren Ausführungen betonte der Bundesrat die Bedeutung des Primats der Politik über jenen des Rechts, soweit es um die Überprüfung von Verfassungsfragen gehe²⁰⁸².

Über die Initiative des „Ad-hoc-Komitees“ wurde am selben Tag abgestimmt wie über den *Gegenvorschlag* zur Initiative von Sozialdemokraten und Gewerkschaften. Volk und Stände sprachen sich darin deutlich gegen eine Erweiterung der Verfassungsgerichtsbarkeit aus²⁰⁸³.

²⁰⁷⁹ Bericht über das Volksbegehren für die Erweiterung der Verfassungsgerichtsbarkeit, BBl. 1937 III, S. 5 – 34 (S. 6 – 8).

²⁰⁸⁰ Bericht über das Volksbegehren für die Erweiterung der Verfassungsgerichtsbarkeit, BBl. 1937 III, S. 5 – 34 (S. 10 – 13).

²⁰⁸¹ Bericht über das Volksbegehren für die Erweiterung der Verfassungsgerichtsbarkeit, BBl. 1937 III, S. 5 – 34 (S. 17).

²⁰⁸² Zum Ganzen der Bericht über das Volksbegehren für die Erweiterung der Verfassungsgerichtsbarkeit, BBl. 1937 III, S. 5 – 34 (S. 19f.).

²⁰⁸³ Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über das Ergebnis der Volksabstimmung vom 22. Januar 1939 über die Erweiterung der Verfassungsgerichtsbarkeit und die Einschränkung der Anwendung der Dringlichkeitsklausel (vom 2. Februar 1939), BBl. 1939 I, S. 161 – 164; Bundesbeschluss betreffend die Ergebnisse der Volksabstimmung vom 22. Januar 1939 über die Einschränkung der Anwendung der Dringlichkeitsklausel (vom 3. Februar 1939), AS 55, S. 242f.

2.10. Zusammenfassung

In der grossen Wirtschaftskrise der 1930er Jahre nahmen auch in der Schweiz die *innenpolitischen Spannungen* drastisch zu. Der Bundesrat fürchtete den wachsenden Einfluss sowohl der aus Moskau gesteuerten KPS, der NSDAP auf die deutschen Einwohner des Landes („fünfte Kolonne“) sowie – aber erst an dritter Stelle – faschistischer Gruppierungen von Schweizern. Als 1932 der Genfer Staatsrat angesichts befürchteter *gewaltsamer Zusammenstösse* zwischen zahlenmässig starken kommunistischen und frontistischen Bewegungen eine bewaffnete Bundesintervention beehrten, kam es zum Fiasko: Völlig überforderte, massiv bedrängte Rekruten eröffneten das Feuer auf eine Menschenmenge und trafen über ein Dutzend Manifestanten tödlich. Der Bundesrat ergänzte daraufhin das DR 1933 durch eigentliche Anleitungen zum Bürgerkrieg.

Bundesrat und Bundesversammlung forcierten nun den *Staatschutz* auf gesetzlicher Ebene. Eine Orientierung boten die Notverordnungen des Ersten Weltkriegs sowie das trotz des Landesstreiks in der Volksabstimmung verworfene Umsturzgesetz. Neben den Verboten betreffend das Tragen von fremden Uniformen und Parteizeichen wurde der Versuch eines neuerlichen Staatsschutzgesetzes unternommen. Trotz der Mahnungen Bundesrat Häberlins erweiterte das Parlament den ursprünglich moderaten bundesrätlichen Entwurf zum *Ordnungsgesetz* massiv und in juristisch bedenklicher Allgemeinheit und Unbestimmtheit. Schliesslich scheiterte auch die zweite Vorlage am Widerstand des Souveräns.

Einzelereignisse wie die dumm-dreiste Entführung Berthold Jacobs durch die deutsche Geheimpolizei oder der einfältige Zeitungsartikel des italienischen Faschisten Colombi boten danach jeweils Anlass zum Erlass von dringlichen Bundesbeschlüssen und Bundesratsbeschlüssen, um den *präventiven Staatschutz* trotz negativer Volksentscheide und unter Ausklammerung der demokratischen Mitwirkungsrechte des Souveräns auszubauen. Zwar schuf das Parlament mit seinem Beschluss zum *Spitzelgesetz* eine der Bundesanwaltschaft angegliederte Bundespolizei und erweiterte mit dem *Unabhängigkeitsgesetz* das BStR, doch wurde das Schwergewicht der legislativen Tätigkeit bald durch den Bundesrat wahrgenommen; – auf der hierfür grundsätzlich zu tiefen Verordnungsstufe.

So erliess die Regierung per Bundesratsbeschluss die *Demokratieschutzverordnung* als eigentliches Staatsschutzgesetz i.e.S., gestützt auf Art. 102 BV 1874. Während im Parlament immerhin Zweifel an einer entsprechenden Kompetenz des Bundesrates zu vernehmen waren, erwies sich der Kassationshof des Bundesgerichts in der „schweren Zeit“ als unkritisch. Allgemein anerkannte das Bundesgericht für das Sicherheitsrecht nun – entgegen seiner früheren Rechtsprechung – das Bestehen einer *allgemeinen polizeilichen Generalklausel*, welche es den Exekutiven (Bund und Kantone) in schweren Zeiten ermögliche, zum Schutze einer weit verstandenen öffentlichen Ordnung in dringlichen Fällen auch ohne gesetzliche Grundlagen tätig werden könne. Der Bundesrat selber betonte ursprünglich den provisorischen Charakter seiner Erlasse – zum überholenden Erlass von Bundesgesetzen oder immerhin Bundesbeschlüssen durch das Parlament kam es jedoch bis zum Zweiten Weltkrieg nicht mehr. Der Bundesrat gestand sogar öffentlich ein, dass er das – zulässige – Kriterium zeitlicher Dringlichkeit zuweilen um ein – unzu-

lässige – Element materieller Dringlichkeit substituiert und sich damit nicht immer an die rechtlichen Vorgaben gehalten habe.

In offensichtlicher Eintracht hebelten Bundesrat, Bundesversammlung und Bundesgericht massgebliche *demokratische Mitwirkungsrechte* schlichtweg aus, um den grossen inneren und äusseren Gefahren trotzen zu können. Sowohl politische Minderheiten als auch die Zürcher Professoren *Fleiner* und *Giacometti* stellten dieses Vorgehen m.E. zu Recht in Frage. Die Initiativen zur Einschränkung des Dringlichkeitsrechts, respektive zum Ausbau der Verfassungsgerichtsbarkeit scheiterten jedoch in den Volksabstimmungen. Dafür fand ein indirekter Gegenvorschlag von Bundesrat und Bundesversammlung eine überwältigende Zustimmung: Dringlichkeitsbeschlüsse waren forthin mit qualifiziertem Mehr zu beschliessen und mit einer *Befristung* zu versehen. Indes verhinderte der Ausbruch des Zweiten Weltkrieges die Anwendung der neuen Verfassungsbestimmung²⁰⁸⁴.

Inzwischen hatte der Bundesrat als Folge des *Nervenkrieges* mit Deutschland bereits massiven Einfluss auf die *Kommunikationsgrundrechte* genommen. Die von der BV seit 1848 garantierte Pressefreiheit wurde eingeschränkt, Vereinigungen verboten und politische Reden für Ausländer grundsätzlich untersagt.

Insgesamt waren bereits vor Ausbruch des Zweiten Weltkrieges umfangreiche Vorkehren zum Schutze der inneren Sicherheit getroffen worden; diese bedurften während des Krieges bloss noch der Konkretisierung oder Anpassung. Aus rechtlicher Sicht war der *Übergang* in den Zweiten Weltkrieg *fliegend*. Die demokratische Grundordnung war bereits in den 1930er Jahren teilweise stark beeinträchtigt worden, so dass die neuerliche Errichtung eines Vollmachtenregimes (1939) bloss den Höhepunkt einer rechtsstaatlich bedenklichen Entwicklung darstellte. Der *breite politische Konsens* gegen kommunistischen oder faschistischen Extremismus diente letztlich nicht als Grundlage für eine politische Auseinandersetzung mit diesen Gruppierungen, sondern als Rechtfertigung von weit reichenden Verboten und Einschränkungen. Die Begründung mancher Erlasse mit der blossen *Notwendigkeit* vermochte nicht vollständig zu überzeugen; die teilweise vorgebrachten Argumente, dass das Volk es ja so wolle, waren aber – solange das Volk von seinen demokratischen Mitwirkungsrechten – in concreto ausgeschlossen blieb, ziemlich abenteuerlich. Der Umstand, dass der Bundesrat bei der Bekämpfung der Initiative des Ad-hoc-Komitees (Fleiner und Giacometti) den Weg der Fairness und Sachlichkeit teilweise verliess und in Demagogie verfiel, mag durchaus als Sinnbild dienen.

²⁰⁸⁴ Auch wenn damit – zumindest auf dem Papier – eine grundsätzliche Wende zum Besseren erreicht werden konnte, erschien das Taktieren des Bundesrates im Vorfeld der Abstimmungen doch fragwürdig.

3. Die Zeit des Zweiten Weltkriegs (1939 – 1950)

Nach Jahren der Aufrüstung, Spannungen und völkerrechtswidriger Expansion des nationalsozialistischen Deutschlands (Einmarsch im Rheinland, Annexion Österreichs, des Sudetenlandes und Tschechiens) überfielen Hitlers Wehrmacht (ab 1. September 1939) und Stalins Rote Armee (ab 17. September) das militärisch schwache Polen, um es unter sich aufzuteilen. Die appeasement-Politik der Westmächte war damit offensichtlich gescheitert; Frankreich und das Vereinigte Königreich erklärten – in Anwendung ihres Beistandspakts mit Polen – Deutschland den Krieg²⁰⁸⁵.

Im Frühling 1940 führte die Wehrmacht einen Blitzkrieg gegen Frankreich, welches sie vollständig besiegte; mit dem Kriegseintritt Italiens war die Schweiz von den Achsenmächten bis gegen Ende 1944 vollständig eingeschlossen. Die vierjährige Umklammerung prägte die Schweizer Politik stark. Aber anders als noch während des Ersten Weltkrieges (insbesondere seit 1916) befand sich die Schweiz zu jener Zeit nicht in einer Zerreißprobe, sondern suchte nach grösstmöglicher Einigkeit.

3.1. Der Vollmachtenbeschluss von 1939

Als die aussenpolitischen Spannungen in Europa ihren Höhepunkt erreichten, erliess die Bundesversammlung am 30. August 1939 wiederum einen Vollmachtenbeschluss²⁰⁸⁶, welcher sich an jenem des Jahres 1914 orientierte²⁰⁸⁷. Die Formulierung des Vollmachtenbeschlusses wurde allerdings restriktiver gehalten, der Bundesrat bekräftigte, sich bei der Ausübung so weit wie möglich an die Bundesverfassung zu halten²⁰⁸⁸. Ausserdem wurde die Berichterstattung des Bundesrates an das Parlament institutionalisiert (jeweils Juni- und Dezembersession); das Parlament behielt sich zudem vor, jährlich über die Verlängerung der Vollmachten zu beschliessen (Art. 5)²⁰⁸⁹. Schliesslich setzten beide Parlamentskammern Kommissionen ein, welche die wichtigsten Massnahmen des Bundesrates vorgängig begutachteten²⁰⁹⁰.

Der Vollmachtenbeschluss wurde in die Form eines sofort (Art. 7) in Kraft tretenden Bundesbeschlusses gefasst, welcher sich auf ungeschriebenes *Notrecht sui generis* stütze,

²⁰⁸⁵ Zum ganzen Kriegsverlauf eingehend WINSTON SPENCER CHURCHILL, *Der Zweite Weltkrieg*, 4. Aufl., Frankfurt a.M. 2007, S. 166f.

²⁰⁸⁶ Bundesbeschluss über Massnahmen zum Schutze des Landes und zur Aufrechterhaltung der Neutralität (vom 30. August 1939), AS 55, S. 769f.

²⁰⁸⁷ Dazu oben, S. 192ff.; vgl. ausserdem etwa KÖLZ, *Verfassungsgeschichte* Bd. II, S. 771 oder PAHUD DE MORTANGES, *Rechtsgeschichte*, Rz. 298.

²⁰⁸⁸ Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über Massnahmen zum Schutze des Landes und zur Aufrechterhaltung der Neutralität (vom 29. August 1939), BBL 1939 II, S. 213 – 215 (S. 214). Zum Inhalt des Beschlusses insbesondere HANS MARTI, *Der Vollmachtenbeschluss vom 30. August 1939*, Zürich 1944, S. 8 – 11.

²⁰⁸⁹ Dazu auch PAHUD DE MORTANGES, *Rechtsgeschichte*, Rz. 298 oder MANGOLD, *Staatsnotstand und Pressefreiheit*, S. 18.

²⁰⁹⁰ Zu den Vollmachtenkommissionen eingehend MARKUS HEFTI, *Rechtsstellung und Tätigkeit der Vollmachtenkommissionen der eidg. Räte im zweiten Weltkrieg und in der Nachkriegszeit*, Diss. Zürich 1951, S. 35ff.

welches so alt sei wie die Staatslehre selber²⁰⁹¹. Form und rechtliche Begründung unterschieden sich von jener zum Vollmachtenbeschluss von 1914²⁰⁹²; ein Bezug zum Dringlichkeitsrecht nach Art. 89 BV 1874 und den daraus erwachsenden Begründungsschwierigkeiten wurde vermieden²⁰⁹³.

Weil der Vollmachtenbeschluss als nicht dringlicher, aber sofort in Kraft tretender Bundesbeschluss gefällt wurde, bezeichnete ihn AUBERT wohl zutreffend als „*so eine Art Findling im Felde unserer Bundesverfassung*“²⁰⁹⁴.

Zentrale Bestimmung bildete Art. 3 des Beschlusses:

„Die Bundesversammlung erteilt dem Bundesrat Vollmacht und Auftrag, die zur Behauptung der Sicherheit, Unabhängigkeit und Neutralität der Schweiz, zur Wahrung des Kredites und der wirtschaftlichen Interessen des Landes und zur Sicherung des Lebensunterhaltes erforderlichen Massnahmen zu treffen.“

GIACOMETTI bestritt als prominentester Vertreter der juristischen Lehre die Legalität des Vollmachtenbeschlusses, hielt ihn aber immerhin für „*politisch notwendig*“ und damit zumindest legitim²⁰⁹⁵.

Die Vereinigte Bundesversammlung wählte, auf einstimmigen Vorschlag des Bundesrates, Oberst-Korpskommandant *Henri Guisan* zum General²⁰⁹⁶. Der Auftrag des Generals basierte auf einem Entwurf des Generalstabes, an welchen sich der Bundesrat mehr oder weniger hielt²⁰⁹⁷. Als letzter Punkt wies der Bundesrat den General an,

„Im Innern des Landes hat die Armee nötigenfalls Hilfe zu leisten, um Behörden und Beamte in der Ausübung ihrer Funktionen zu beschützen und ganz allgemein die öffentliche Ordnung aufrechtzuerhalten.“²⁰⁹⁸

3.2. Staatsrechtliche Verschiebungen

Auf Grund der in ihrem Zweck sehr offen umschriebenen Vollmachten erlangte der Bundesrat äusserst weit reichende ausserordentliche Kompetenzen²⁰⁹⁹, insbesondere auch zur Rechtsetzung bis hin zu materiellen Verfassungsnormen²¹⁰⁰. Eine Befugnis zum Erlass primärer Rechtssätze stand jedoch in grundsätzlichem Widerspruch zur Bundesverfassung und konnte nur auf Kosten der Bundesversammlung und des Souveräns

²⁰⁹¹ Votum NIETLISBACH (Berichterstatter der Kommission), AB NR 1939, S. 552; dazu etwa MARTI, Vollmachtenbeschluss 1939, S. 22.

²⁰⁹² Dazu oben, S. 192ff.

²⁰⁹³ KÖLZ, Verfassungsgeschichte Bd. II, S. 774; RICHARD PESTALOZZI, Die Notgesetzgebung, Diss. Zürich 1944, S. 93f.

²⁰⁹⁴ AUBERT, Bundesstaatsrecht Bd. II, Rz. 1542.

²⁰⁹⁵ Zur Begründung siehe ZACCARIA GIACOMETTI, Das Vollmachtenregime der Eidgenossenschaft, Zürich 1945, S. 33 – 61 sowie *Der.*, Rechtsstaat und Notrecht, ZBl. 1950, S. 207 – 221 (S. 218).

²⁰⁹⁶ GAUTSCHI, General Guisan, S. 72 – 74.

²⁰⁹⁷ GAUTSCHI, General Guisan, S. 80f. Allerdings verlangte der General eine Präzisierung, weil die deutsche von der französischen Formulierung geringfügig – aber immerhin – abwich.

²⁰⁹⁸ Abgedruckt bei GUIGAN, Bericht über den Aktivdienst, S. 241f.

²⁰⁹⁹ MARTI, Vollmachtenbeschluss 1939, S. 14f.

²¹⁰⁰ GIACOMETTI, Vollmachtenregime, S. 33.

erfolgen²¹⁰¹.

Der Umfang der bundesrätlichen Vollmachten erstreckte sich nicht nur auf die Landesverteidigung oder die Aussenpolitik, sondern – neben der Finanz- und Wirtschaftspolitik – insbesondere auch auf die Gewährleistung der inneren Sicherheit²¹⁰².

Der Bundesrat machte von seinen Vollmachten noch ausführlicheren Gebrauch als im Ersten Weltkrieg. Mit rund 1850 Notverordnungen versties er oft gegen Bestimmungen der Bundesverfassung²¹⁰³, teilweise verordnete er massive Beeinträchtigungen der Grundrechte²¹⁰⁴. Die Kantone wurden – trotz anderslautender Absichtserklärung des Bundesrates – zu blossen Vollzugsorganen des Bundesrates zurückgestuft²¹⁰⁵.

3.3. Unschweizerische Vereinigungen und Umtriebe

Trotz umfangreichem – daher auch unübersichtlichem – und stetigem Ausbau von Einschränkungen und Verschärfungen wurden die gesetzgeberischen Staatsschutzmassnahmen der späten 1930er Jahre mit dem Ausbruch des Krieges als zu beschränkt und zu wenig wirksam erachtet²¹⁰⁶. Die zunehmende Verschärfung – vorab der aussenpolitischen Lage – trug das Ihre zu dieser Entwicklung bei.

Mit der bundesgerichtlichen Feststellung der Abhängigkeit der KPS von der „III. Internationalen“ und damit deren Staatsgefährlichkeit im Jahre 1937²¹⁰⁷ standen weiteren Einschränkungen vor allem kommunistischer und anarchistischer Tätigkeiten keine nennenswerten Hürden mehr im Wege. Während des Weltkriegs war es für den Bundesrat ein Leichtes, sowohl links- als auch rechtsextrem imprägnierte Vereinigungen zu verbieten. Dabei stellte er grundsätzlich nicht auf konkrete, staatsgefährliche Tätigkeiten ab, sondern betrachtete die betroffenen Vereinigungen jeweils als *per se* staatsgefährlich; respektive das von ihnen vertretene Gedankengut und ihre Methoden²¹⁰⁸. Das Parlament stellte sich voll und ganz hinter die getroffenen Massnahmen, das Bundesgericht entwickelte seine Rechtsprechung in einem restriktiven Sinne weiter.

²¹⁰¹ GIACOMETTI, Vollmachtenregime, S. 9 (m.H., dass eigentlich bloss *Vollziehungsverordnungen* in den Kompetenzbereich des Bundesrates fielen) und 12.

²¹⁰² MARTI, Vollmachtenbeschluss 1939, S. 14 („*Aufrechterhaltung von Ruhe und Ordnung im Innern*“); GIACOMETTI, Vollmachtenregime, S. 27 („*Staatsschutz*“).

²¹⁰³ AUBERT, Bundesstaatsrecht Bd. II, Rz. 1543.

²¹⁰⁴ SCHEFER, Beeinträchtigungen von Grundrechten, S. 66.

²¹⁰⁵ KÖLZ, Verfassungsgeschichte Bd. II, S. 775; AUBERT, Bundesstaatsrecht Bd. II, Rz. 1543 (m.H. insbesondere auf den Fiskalbereich).

²¹⁰⁶ THILO, Politische Verbrechen und Vergehen, Rz. 9.

²¹⁰⁷ BGE 63 I 281; dazu sogleich S. 306.

²¹⁰⁸ COMTESSE, Der strafrechtliche Staatsschutz, S. 83f.; POINTET, La neutralité de la Suisse et la liberté de la presse, S. 123, wirft die Frage auf, inwiefern diese Massnahmen tatsächlich mit den zu schützenden Prinzipien der Demokratie vereinbar waren.

Weiter kann hinterfragt werden, warum die kommunistischen Organisationen eher zu *Beginn*, die frontistischen und nationalsozialistischen Vereinigungen aber erst gegen *Ende* des Krieges verboten worden waren. Die Erklärung kann im Schutz der internationalen Beziehungen der Schweiz vermutet werden.

3.3.1. Schutz der Armee

Mit dem Ausbruch des Krieges und dem damit verbundenen bewaffneten Neutralitätsschutz befürchtete der Bundesrat, dass die Schweiz erst recht zum Ziel von Propagandaaktionen der Kriegführenden werden könnte. Auf Grund entsprechender Erfahrungen aus der Geschichte war der Bundesrat bestrebt, „*sofort klar einzugreifen und den Anfängen zu wehren*“²¹⁰⁹.

Das Propagandaverbot der Demokratieschutzverordnung war im Aktivdienst in der Armee jedoch schlecht zu handhaben. Einerseits setzte die Eröffnung eines Strafverfahrens die Ermächtigung durch den Bundesrat voraus, andererseits unterstanden die Verfahren der Gerichtsbarkeit des Bundesgerichts²¹¹⁰. Auf Betreiben von Armeeführung und Bundesanwaltschaft beschloss der Bundesrat daher ein Verbot staatsgefährdender Propaganda in der Armee²¹¹¹. Das Verbot diente zur Bekämpfung der kommunistischen Taktik, welche nach reiner Lehre den „imperialistischen Krieg“ in einen Bürgerkrieg umzuwandeln trachtete. Neben der namentlich genannten kommunistischen Propaganda erstreckte sich der Erlass ganz allgemein auf jede Propaganda, welche darauf zielte, die Unabhängigkeit des Landes zu untergraben oder die verfassungsmässige Ordnung rechtswidrig abzuändern²¹¹².

Die so definierte verbotene Propaganda galt in der Armee als *per se* staatsgefährlich, eine weitere Prüfung der Widerrechtlichkeit oder der *konkreten* Staatsgefährlichkeit erübrigte sich²¹¹³. Daher erstreckte sich das Verbot nicht bloss auf vollendete oder versuchte Delikte, sondern umfasste auch blossе Vorbereitungshandlungen²¹¹⁴.

²¹⁰⁹ Erster Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die auf Grund der ausserordentlichen Vollmachten ergriffenen Massnahmen (vom 21. November 1939), BBl. 1939 II, S. 600 – 661 (S. 615f.). Die dort gemachten Aussagen zum BRB vom 8. September 1939 betreffend Schutz der Sicherheit des Landes im Gebiete des Nachrichtendienstes lassen sich ohne weiteres auf die späteren Erlasse zum Schutz der inneren Sicherheit übertragen; nicht zuletzt auch deshalb, weil allgemein auf den gefährlichen Charakter der Propaganda eingegangen wird.

²¹¹⁰ COMTESSE, Der strafrechtliche Staatsschutz, S. 108.

²¹¹¹ Bundesratsbeschluss betreffend das Verbot der staatsgefährlichen Propaganda in der Armee (vom 4. Dezember 1939), AS 55, S. 1461f.; dazu COMTESSE, Der strafrechtliche Staatsschutz, S. 108ff. sowie ANDRÉ AMSTEIN, Die strafrechtlichen Erlasse gegen die kommunistischen Umtriebe und das Verbot der Kommunistischen Partei der Schweiz, SJZ 1940, S. 181 – 203 (S. 181f.).

²¹¹² Art. 1 Abs. 1: „In der Armee und gegenüber Angehörigen der Armee ist die kommunistische Propaganda in irgendwelcher Form verboten, ebenso jede Propaganda, die geeignet ist, die Unabhängigkeit des Landes zu gefährden oder die darauf gerichtet ist, die verfassungsmässige Ordnung rechtswidrig zu ändern.“

²¹¹³ So auch AMSTEIN, Kommunistenverbot, SJZ 1940, S. 181 – 203 (S. 182), m.H. auf das Urteil des Divisionsgerichts 9a vom 9. April 1940 in Sachen T.: Die „(...) Gefahr liegt im Wesen des Kommunismus selber begründet, der den Umsturz der öffentlichen Ordnung zum Ziele hat. Der Sinn des Verbotes besteht somit darin, die Armee schlechthin von der kommunistischen Propaganda zu bewahren, um sie geistig gesund zu erhalten“.

²¹¹⁴ Art. 1 Abs. 2; dazu AMSTEIN, Kommunistenverbot, SJZ 1940, S. 181 – 203 (S. 183).

3.3.2. Verbote gegen kommunistische Aktivitäten und Vereinigungen

3.3.2.1. Einschränkungen auf kantonaler Ebene

Nach dem Scheitern des Ordnungsgesetzes erliessen vorab die Kantone der Westschweiz Vereinsverbote gegen kommunistische Organisationen²¹¹⁵. Währenddem in Neuenburg ein gesetzliches Verbot der Kommunisten in einer Volksabstimmung auf breite Zustimmung stiess, nahmen Genf und Waadt entsprechende Verfassungsrevisionen vor.

3.3.2.1.1. Kanton Neuenburg

Im Kanton Neuenburg nahm das Stimmvolk bereits am 25. April 1925 ein Gesetz zum Verbot aller kommunistischer, subversiver oder anarchistischer Vereinigungen vom Stimmvolk mit 17'524 zu 8'597 Stimmen deutlich an²¹¹⁶. Das Bundesgericht prüfte die Rechtmässigkeit des Gesetzes im Entscheid 63 I 281 (Barraud et consorts).

Das Gericht setzte sich in seiner Begründung mit den Schranken der Vereinigungsfreiheit auseinander. Die Gewährleistung der öffentlichen Ruhe, der Schutz der staatlichen Institutionen sowie die Abwehr jeden Angriffs auf die innere und äussere Sicherheit des Landes gehörten zu den wichtigsten Aufgaben der Behörden und gingen daher dem Grundrecht der Versammlungsfreiheit vor²¹¹⁷.

Es gehe dem Neuenburger Gesetzgeber zwar nicht darum, bestimmte soziale Ideologien der Kommunisten als solche zu verbieten²¹¹⁸. Über die kommunistischen Prinzipien, wie sie Karl Marx bereits in seinem Manifest von 1848 dargestellt habe, könne es aber keinen Zweifel geben. Die Statuten der Kommunistischen Partei von 1922 bestätigten das Ziel einer gewaltsamen Beseitigung der bestehenden staatlichen Ordnung²¹¹⁹. Seit dem VII. Kongress habe sich die Bewegung radikalisiert, ihre Staatsgefährlichkeit zugenommen²¹²⁰. Die KPS sei nunmehr eine blosse Sektion der III. Internationale und habe einen «caractère subversif et dangereux»²¹²¹. Folglich tangiere das Neuenburger Gesetz Art. 56 BV nicht²¹²². Zum Schluss wies das Gericht auf die Bedeutung der jeweiligen politischen und ökonomischen Umstände hin, welche solche Verbote als verhältnismässig erscheinen liessen²¹²³.

²¹¹⁵ ÉTIENNE GRISEL, *Droits fondamentaux, Libertés idéales*, Bern 2008, Rz. 275.

²¹¹⁶ Vgl. die Hinweise in der Sachverhaltsdarstellung von BGE 63 I 281 (S. 281f.).

²¹¹⁷ BGE 63 I 281 (E.3 S. 283).

²¹¹⁸ «En revanche, il faut examiner si le législateur était fondé à ranger le parti communiste parmi les organisation subversives prohibées parce que le communisme est aujourd'hui un mouvement subversif en ce sens qu'il tendrait au renversement du régime par la violence et par d'autres moyens illicites.» BGE 63 I 281 (E.4 S. 284).

²¹¹⁹ BGE 63 I 281 (E.4 S. 285).

²¹²⁰ BGE 63 I 281 (E.4 S. 285f.).

²¹²¹ BGE 63 I 281 (E.4 S. 286f.).

²¹²² BGE 63 I 281 (E.4 S. 289).

²¹²³ «Il appartient en effet au pouvoir compétent de mesurer, suivant le temps et le lieu, si un parti révolutionnaire présente un danger effectif suffisant pour que l'Etat l'interdise au lieu d'intervenir dans chaque cas particulier où un acte subversif serait commis ou imminent. Le danger effectif varie suivant l'état des esprits suivant les circonstances politiques et économiques et suivant le milieu où agit la propagande communiste.» BGE 63 I 281 (E.4 S. 290).

3.3.2.1.2. Kanton Genf

Die Genfer Stimmberechtigten genehmigten mit der Volksabstimmung vom 13. Juni 1937 eine Partialrevision der Kantonsverfassung, welche zur Einführung des Art. 14^{bis} führte.

«Art. 14^{bis}. — L'activité des associations et organisations affiliées, directement ou indirectement à l'Internationale communiste étant dangereuse pour l'Etat et pour l'ordre public, ces associations et organisations sont interdites sur le territoire du canton.

Est de même interdite, sur le territoire du canton, l'activité de telles associations et organisations établies hors du canton.

Toute autre association et organisation affiliées directement ou indirectement à une organisation internationale ou étrangère, dont l'activité sera considérée comme dangereuse pour l'Etat ou pour l'ordre public, pourra être interdite par décision du Grand Conseil sur proposition du Conseil d'Etat.

(...)»²¹²⁴

Der Bundesrat empfahl die Gewährleistung der Genfer Verfassungsänderung. Der neue Art. 14^{bis} KV/GE wäre mit der Vereinigungsfreiheit in Art. 56 BV (1874) vereinbar, weil die Einschränkung den Schutz vor Gefährdungen der öffentlichen Ordnung bezwecke. Die Erwägungen zum Entwurf des – verworfenen – Ordnungsgesetzes hätten zudem die Gefährdung des Staats durch kommunistische Umtriebe zur Genüge belegt²¹²⁵. Die Bundesversammlung folgte diesem Antrag²¹²⁶.

3.3.2.1.3. Kanton Waadt

Die Verfassung des Kantons Waadt wurde mit der Volksabstimmung vom 29. Januar 1938 um einen Art. 8^{bis} erweitert. Der vorangehende Art. 8 KV/VD gewährleistete zwar die Vereinigungsfreiheit, anschliessend verbot der neue Artikel aber sämtliche Vereine und Organisationen, welche unmittelbar oder mittelbar der kommunistischen Internationale oder anderen internationalen oder fremden Organisationen angeschlossen waren, deren Tätigkeiten der öffentlichen Ordnung zuwiderliefen²¹²⁷. Der Bundesrat betonte in seiner Botschaft zur Gewährleistung der teilrevidierten Kantonsverfassung die Rechtmässigkeit des neuen Artikels. Er selber habe bereits mehrfach auf die staatsgefährliche Tätigkeit der kommunistischen Bewegung hingewiesen²¹²⁸; die Bundesversammlung beschloss entsprechend²¹²⁹.

Trotzdem folgte nach den stürmischen Zeiten eine Korrektur auf dem Fusse: Mit einer weiteren Partialrevision der Kantonsverfassung wurde Art. 8^{bis} mit der Volksabstimmung vom 17. November 1946 wieder entfernt²¹³⁰.

²¹²⁴ <http://www.verfassungen.de/ch/genf/verf47-i.htm> (zuletzt besucht am 1. Mai 2009).

²¹²⁵ Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Gewährleistung der drei in der Volksabstimmung vom 13. Juli 1937 angenommenen Verfassungsgesetze des Kantons Genf (vom 18. August 1937), BBl. 1937 II, S. 621 – 625 (S. 624f.).

²¹²⁶ Bundesbeschluss über die Gewährleistung der drei in der Volksabstimmung vom 13. Juni 1937 angenommenen Verfassungsgesetze des Kantons Genf (vom 31. März 1938), AS 54, S. 138f.

²¹²⁷ <http://www.verfassungen.de/ch/waadts/index.htm> (zuletzt besucht am 1. Mai 2009); ZBl 1940, S. 354.

²¹²⁸ Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Gewährleistung des neuen Artikels 8^{bis} der Verfassung des Kantons Waadt (vom 13. September 1938), BBl. 1938 II, S. 431 – 434 (S. 432).

²¹²⁹ Bundesbeschluss über die Gewährleistung des neuen Art. 8^{bis} der Verfassung des Kantons Waadt (vom 9. November 1938), AS 54, S. 748.

²¹³⁰ <http://www.verfassungen.de/ch/waadts/index.htm> (zuletzt besucht am 1. Mai 2009); ZBl 1940, S. 354.

3.3.2.1.4. Zentralschweiz

Neben den genannten Kantonen der Westschweiz untersagten auch Uri, Schwyz und Obwalden sämtliche kommunistische Organisationen. Das Verbot trug einen präventiven Charakter, denn in den drei Zentralschweizer Ständen kamen überhaupt keine kommunistischen Organisationen vor²¹³¹.

3.3.2.2. Ein erster Bundesratsbeschluss vom 6. August 1940

Nach entsprechenden Vorstössen des Parlaments²¹³² wurde im ersten Kriegsjahr auch der Bundesrat tätig. Gestützt auf Art. 102 Ziff. 9 und 10 BV sowie den Vollmachtenbeschluss verbot er am 6. August 1940 der „(...) *kommunistischen Partei, ihren Hilfs- und Nebenorganisationen, den anarchistischen und den der 4. Internationale angeschlossenen Vereinigungen (Trotzkisten) (...) jede Tätigkeit* (...)“²¹³³.

Der Ausdruck „*jede Tätigkeit*“ war in einem weiten Sinne zu verstehen; darunter fielen auch etwa Publikationen im kommunistisch gesinnten Teil der Schweizer Presse²¹³⁴. Allfällige Ersatzorganisationen oder Auffangvereinigungen wurden ebenfalls unter das Verbot gestellt²¹³⁵.

Für Zuwiderhandlungen gegen das Verbot sowie insbesondere bei Betreiben „*irgendwelcher Form kommunistische(r) oder anarchistische(r) Propaganda*“ oder ein Vorschubleisten derselben, drohte Art. 2 Gefängnis bis zu drei Jahren oder Busse bis 5'000 Franken an²¹³⁶. Der Beschluss trat bereits zwei Tage nach seinem Erlass in Kraft.

Das etwas eigentümliche Vorgehen des Bundesrates als Gesetzgeber, nämlich bestimmten Organisationen jede kommunistische oder anarchistische Tätigkeit zu untersagen, gründete in der Schwierigkeit, kommunistische Agitation – und damit letztlich eine strafbare kommunistische oder anarchistische Weltanschauung – tatbestandsmässig überhaupt zu erfassen²¹³⁷. Der Erlass lief darauf hinaus, die genannten Organisationen zwar (noch) nicht zu verbieten, sie aber faktisch stillzulegen, indem jede ihrer Handlungen per Bundesratsbeschluss als illegal galt.

Mit der Ausdehnung der Strafbarkeit auch auf das „Vorschubleisten“ wurden blosse Vorbereitungshandlungen als Haupttat strafbar. Dem allgemeinen Teil des BStR hinsichtlich Versuch und Teilnahme blieb damit – als weitere Spezialität des Erlasses – die Anwendung versagt²¹³⁸.

²¹³¹ RAUBER, Léon Nicole, S. 169.

²¹³² Vorstoss der ständerätlichen Vollmachtenkommission, dazu AMSTEIN, Kommunistenverbot, SJZ 1940, S. 181 – 203 (S. 183).

²¹³³ Art. 1 Abs. 1 des Bundesratsbeschlusses über Massnahmen gegen die kommunistische und anarchistische Tätigkeit (vom 6. August 1940), AS 56 II, S. 1336f. (S. 1336), *nachfolgend* „BRB über Massnahmen gegen die kommunistische und anarchistische Tätigkeit“.

²¹³⁴ POINTET, La neutralité de la Suisse et la liberté de la presse, S. 123.

²¹³⁵ Art. 1 Abs. 2 des BRB über Massnahmen gegen die kommunistische und anarchistische Tätigkeit.

²¹³⁶ Art. 2 des BRB über Massnahmen gegen die kommunistische und anarchistische Tätigkeit.

²¹³⁷ Dazu AMSTEIN, Kommunistenverbot, SJZ 1940, S. 181 – 203 (S. 184).

²¹³⁸ Ebenso AMSTEIN, Kommunistenverbot, SJZ 1940, S. 181 – 203 (S. 188).

3.3.2.3. Ein zweiter Bundesratsbeschluss vom 26. November 1940

Seit August folgten zahlreiche Strafverfolgungen wegen kommunistischer Umtriebe. Daher, und weil dem Bundesrat die Gefährlichkeit der KPS besonders bewusst geworden war²¹³⁹, wurden die Massnahmen weiter verschärft: Der Bundesratsbeschluss vom 26. November 1940 verfügte die Auflösung sämtlicher kommunistischer Organisationen²¹⁴⁰. Gleichzeitig dehnte er das Behördenverbot für Kommunisten auf alle Stufen des Bundesstaates aus²¹⁴¹.

Während das Tätigkeitsverbot vom August 1940 erst beschränkten Einfluss auf die parlamentarischen Tätigkeiten der kommunistischen Nationalräte gezeigt hatte²¹⁴², folgte aus dem Verbot der kommunistischen Organisationen auch deren Ausschluss aus dem Parlament²¹⁴³.

3.3.2.4. Die Rechtsprechung des Bundesgerichts

Das Bundesgericht publizierte drei Fälle zur Anwendung des BRB vom 6. August 1940. Darin setzte es sich sowohl mit der Gefährlichkeit des Kommunismus als auch mit dem Begriff der *kommunistischen*²¹⁴⁴ Propaganda auseinander²¹⁴⁵.

3.3.2.4.1. Zur Rechtmässigkeit des Verbots der kommunistischen Partei

Im ersten Entscheid, BGE 68 IV 145 (Singer), rezitierte das Bundesgericht die Absicht der KPS und der ihr nahestehenden Organisationen zum gewaltsamen Sturz der verfassungsmässigen Ordnung. Doch nicht wegen ihrer Ideale, sondern um ihrer Staatsgefährlichkeit willen wären diese Vereinigungen verboten worden²¹⁴⁶. Generell sei es unzulässig, jede Tätigkeit zu verbieten, welche im Widerspruch mit der Verfassung stehe. Die kommunistische Partei aber hätte den demokratischen Weg verlassen; sie halte sich nicht an die demokratische Ordnung, sondern bekämpfe diese²¹⁴⁷. Daher sei der KPS richti-

²¹³⁹ AMSTEIN, *Kommunistenverbot*, SJZ 1940, S. 181 – 203 (S. 201), nennt drei Hauptgründe für die Gefährlichkeit der Kommunisten, nämlich (1.) deren Abhängigkeit von der kommunistischen Internationalen, (2.) die befürwortende Haltung zum Einsatz von Gewalt zu politischen Zwecken und (3.) deren demokratiefeindliche Ziele und Methoden. Andererseits hiess es in einer Anmerkung in JdT 1943 I, S. 26ff. (ohne Angabe des Autors; vermutlich aber *Emile Thilo*), dass die kommunistische Partei nicht verboten worden wäre, hätte sie ihre Ziele auf legalem Wege zu erreichen versucht.

²¹⁴⁰ Art. 1 Abs. 1 und 2 des Bundesratsbeschlusses betreffend die Auflösung der kommunistischen Partei der Schweiz (vom 26. November 1940), AS 56 II, S. 1861, *nachfolgend* „BRB betreffend die Auflösung der kommunistischen Partei“.

²¹⁴¹ Art. 1 Abs. 3 des BRB betreffend die Auflösung der kommunistischen Partei.

²¹⁴² Gemäss AMSTEIN, *Kommunistenverbot*, SJZ 1940, S. 181 – 203 (S. 202f.) beinhaltete das Tätigkeitsverbot für die Nationalräte bloss, dass ihnen „das Betreiben irgendwelcher kommunistischer Propaganda in den Sitzungen“ untersagt war.

²¹⁴³ Dazu sogleich, S. 311ff.

²¹⁴⁴ Das Betreiben *staatsgefährlicher* Propaganda war bereits mit der Demokratieschutzverordnung unter Strafe verboten worden; dazu vorne, S. 280ff.

²¹⁴⁵ Zu einem weiteren, unveröffentlicht gebliebenen Urteil des Bundesgerichts sowie zur Rechtsprechung kantonalen Obergerichte vgl. AMSTEIN, *Kommunistenverbot*, SJZ 1940, S. 181 – 203 (S. 184ff.) sowie JdT 1943 I, S. 26 – 28 (S. 28).

²¹⁴⁶ BGE 68 IV 145 (E.1 S. 146).

²¹⁴⁷ BGE 68 IV 145 (E.1 S. 146f.); ähnlich in BGE 69 IV 30 (E.13 S. 32), wenn das Bundesgericht betont, das Hinarbeiten auf einen gewaltsamen Umsturz sei der kommunistischen Partei „nach ihrer Zielsetzung immanent“.

gerweise jede Tätigkeit verboten worden²¹⁴⁸.

Im zweiten Entscheid, BGE 69 IV 12 (Hofmaier, Nicole, Graisier, Bartocha et Woog), stellte das Bundesgericht die Entwicklungen auf kantonaler Ebene und die Annahmen des Bundesrates noch einmal dar: „(...) *le Conseil fédéral relève que les communistes, se conformant aux directives qu'ils recevaient de l'étranger, ont mis tout en oeuvre afin d'établir la dictature du prolétariat et transformer la guerre actuelle en guerre civile.*“²¹⁴⁹ Diesen Argumenten folgte es schliesslich auch selbst²¹⁵⁰.

3.3.2.4.2. Zum Begriff kommunistischer Propaganda

Das Bundesgericht fasste den unbestimmten Rechtsbegriff der Propaganda ziemlich weit.

*„Propaganda kann objektiv in irgendwelchen von den Mitmenschen wahrnehmbaren Handlungen liegen, z. B. im Halten von Vorträgen, Ausleihen oder Verteilen von Schriften, Ausstellen von Bildern, Tragen von Abzeichen, sogar in blossen Gebärden.“*²¹⁵¹

Eine erste Einschränkung ergab sich jedoch in inhaltlicher Hinsicht, denn der Bundesratsbeschluss verbot nur *kommunistische Propaganda*. Nach Ansicht des Bundesgerichts war dabei auf die Gründe zur Auflösung der kommunistischen Partei abzustellen. Jene Ideale der kommunistischen Partei, welche nicht zum Auflösungsbeschluss geführt hätten, könnten weiterhin propagiert werden²¹⁵².

*„(...) Denn der Bundesrat wollte nicht die Ideale, sondern ihre Verwirklichung auf dem Wege des gewaltsamen Umsturzes unterdrücken. (...) Der einzelne darf daher z. B. die Verstaatlichung der Produktionsmittel, der Aufhebung des Privateigentums überhaupt oder der Abschaffung des Erbrechts das Wort reden, ohne dadurch das Verbot kommunistischer Propaganda zu übertreten.“*²¹⁵³

Das Bundesgericht verzichtete auf eine Abgrenzung zum Begriff der *staatsgefährlichen Propaganda* in der Demokratieschutzverordnung. Das Halten von Propaganda bildete trotz allem kein objektives Gefährdungsdelikt. *Subjektiv* verlangte das BGE im Entscheid 68 IV 145 die „*Absicht des Werbens*“, das Einwirken auf Mitmenschen, um diese zu überzeugen oder sie in ihren Überzeugungen zu festigen²¹⁵⁴.

In BGE 69 IV 30 stellte das Bundesgericht klar, dass auch ein indirektes Werben unter den Tatbestand des Art. 2 Abs. 2 falle²¹⁵⁵; – indirekt in dem Sinne, dass die KPS nicht als Urheberin einer Forderung erkennbar sein müsse, solange es sich um die Verfolgung eines Zieles dieser Partei handle. Eine Mitgliedschaft in einer kommunistischen Organi-

²¹⁴⁸ BGE 68 IV 145 (E.1 S. 146f.).

²¹⁴⁹ BGE 69 IV 19 (E.4 S. 20).

²¹⁵⁰ BGE 69 IV 19 (E.4 S. 21ff.).

²¹⁵¹ BGE 68 IV 145 (E.2 S. 147).

²¹⁵² BGE 68 IV 145 (E.2 S. 148).

²¹⁵³ BGE 68 IV 145 (E.2 S. 148). Kritisch dazu AMSTEIN, *Kommunistenverbot*, SJZ 1940, S. 181 – 203 (S. 186); der Autor warf dem Bundesgericht vor, es habe die Gefährlichkeit des Kommunismus unterschätzt, weil „für den Kommunismus die Ideale und deren Verwirklichung ein und dasselbe sind“. Daher hätte sich wohl auch einwenden lassen, dass kommunistische Gedanken bloss noch von solchen Leuten geäussert werden dürften, welche selber sicher keine Kommunisten waren.

²¹⁵⁴ BGE 68 IV 145 (E.2 S. 147).

²¹⁵⁵ BGE 69 IV 30 (E.13 S. 32).

sation oder Hilfsorganisation wurde in diesem Entscheid nicht verlangt²¹⁵⁶.

Als kommunistische Propaganda nach Art. 2 Abs. 2 des BRB vom 6. August 1940 wurden in BGE 69 IV 12 verschiedene Publikationen von Mitgliedern der FSS beurteilt. Darin wäre die proletarische Revolution als unumgänglich dargestellt und die Solidarität der Kommunisten mit einer ausländischen Macht (Sowjetunion) proklamiert worden²¹⁵⁷.

3.3.2.4.3. Zu kantonalen Verboten nationalsozialistischer Vereine

Im Entscheid 65 I 106 setzte sich das Bundesgericht mit der Kompetenz des Kantons Basel-Stadt zum allfälligen²¹⁵⁸ Erlass eines Gesetzes gegen nationalsozialistische Vereinigungen auseinander; weil das Verbot auch – und vor allem – Ausländer oder eigentlich ausländische Organisationen betraf, erachtete das Bundesgericht einzig den Bund zum Erlass allfälliger Verbote kompetent, weil es sich um aussenpolitische Belange handle und die Bundesratsbeschlüsse Vereinsverbote bereits exklusiv regelten²¹⁵⁹; kantonale Verbote kommunistischer Parteien stünden damit nicht in Widerspruch²¹⁶⁰.

3.3.3. Ausschluss der Kommunisten aus staatlichen Behörden

Ein dritter Bundesratsbeschluss diente dem Vollzug obiger Beschlüsse²¹⁶¹. Darin delegierte der Bundesrat insbesondere die Befugnis zum Ausschluss der Kommunisten aus politischen Behörden aller Ebenen an die entsprechenden Behörden selber²¹⁶². Der Bundesrat behielt sich gegenüber den Beschlüssen kantonaler oder kommunaler Stellen jedoch eigene Entscheide vor²¹⁶³.

Während sich die Vertreter der äussersten Linken im Nationalrat der Diskussion über die früheren Beschlüsse gegen kommunistische Umtriebe durch Diskussionsboykott entzogen hatten, führten sie gegen den Bundesratsbeschluss vom 17. Dezember 1940 quasi ein letztes Gefecht. Nationalrat LÉON NICOLE wehrte sich für die Ausübung der auch den Kommunisten zustehenden verfassungsmässigen Rechte²¹⁶⁴. Andere Nationalräte unterstützten zwar das Vorgehen des Bundesrates, hegten aber Zweifel an dessen Verhältnismässigkeit; insbesondere das Fehlen einer Definition des Kommunismus stiess auf Unbehagen²¹⁶⁵. Nicole wies zudem auf die starke Vertretung kommunistischer Parlamentarier insbesondere in seinem Kanton Genf hin²¹⁶⁶. Demgegenüber stand für

²¹⁵⁶ BGE 69 IV 30 (E.1 S. 31); zustimmend AMSTEIN, Kommunistenverbot, SJZ 1940, S. 181 – 203 (S. 184f.); ebenso die Anmerkung in: JdT 1943 I, S. 26ff.

²¹⁵⁷ BGE 69 IV 19 (E.8a S. 23ff.).

²¹⁵⁸ Konkret strebten zwei Volksinitiativen (eine sozialdemokratische und eine bürgerliche) dies an.

²¹⁵⁹ 65 I 106 (E.3 bis E.5, S. 117ff.).

²¹⁶⁰ Denn dabei gehe es nicht vorwiegend um „ausländische“ Organisationen (E.6 S. 122).

²¹⁶¹ Bundesratsbeschluss über den Vollzug des Bundesratsbeschlusses betreffend die Auflösung der kommunistischen Partei der Schweiz (vom 17. Dezember 1940), AS 56 II, S. 2005f., nachfolgend „BRB über den Vollzug der Auflösung der kommunistischen Partei“.

²¹⁶² Art. 4 Abs. 1 des BRB über den Vollzug der Auflösung der kommunistischen Partei.

²¹⁶³ Art. 4 Abs. 2 des BRB über den Vollzug der Auflösung der kommunistischen Partei.

²¹⁶⁴ AB NR 1941, S. 171 – 182 (Bundesratsbeschluss betreffend die Auflösung der kommunistischen Partei der Schweiz und Bundesratsbeschluss über den Vollzug des Bundesratsbeschlusses betreffend die Auflösung der kommunistischen Partei der Schweiz); Votum NICOLE, S. 173ff.

²¹⁶⁵ AB NR 1941, S. 171 – 182; insbesondere die Voten MASSON S. 172f. und HUBER, S. 176ff.

²¹⁶⁶ AB NR 1941, S. 171 – 182; zweites Votum NICOLE, S. 175.

BUNDESRAT VON STEIGER ausser Frage, dass es sich bei den Kommunisten um Staatsfeinde handle; und wer sich nicht zur Verfassung bekenne, könne von dieser auch keinen Schutz erwarten. Die kommunistische Bewegung hange stark vom Ausland ab und würde ihre Agitation – trotz aller Gegenmassnahmen – zunehmend intensivieren. Zum Schutz der staatlichen Ordnung müsse sie verboten werden²¹⁶⁷. Das Parlament folgte dem Bundesrat zwar nicht ganz widerspruchsfrei, aber schlussendlich deutlich; im Nationalrat stimmten 138 Parlamentarier für ein Verbot, 3 (kommunistische) dagegen.

Im *Kanton Genf* waren die kommunistischen Parteien bereits 1937 verboten worden²¹⁶⁸. Ihre Grossräte wechselten daher die Fraktion; sie wurden von den Sozialdemokraten aufgenommen und waren damit vor einem Ausschluss aus dem Parlament geschützt²¹⁶⁹.

Anders etwa im *Kanton Basel-Stadt*: Die neun Mitglieder der kommunistischen Fraktion wurden mit Beschluss des Grossen Rates vom 5. und 19. Dezember 1940 aus dem Parlament ausgeschlossen²¹⁷⁰. In einem nicht publizierten Entscheid vom 31. Januar 1941 wies das Bundesgericht einen Rekurs gegen den Ausschluss ab. Die Lausanner Richter betonten den Vorrang des Bundesrechts jeder Stufe gegenüber dem kantonalen Recht jeder Stufe. Der Beschwerdeführer hatte keine Verfassungswidrigkeit des Bundesratsbeschlusses vom 26. November 1940 gerügt. Hätte er dieses Argument aber geltend gemacht, wäre das Bundesgericht nicht darauf eingetreten²¹⁷¹: Das Gericht stellte mit Hinweis auf frühere Entscheide (BGE 41 I 553; 46 I 308; 55 I 252 und 56 I 416²¹⁷²) fest, dass den Noterlassen des Bundesrates formell Gesetzescharakter zukäme und daher von der Verfassungsgerichtsbarkeit ausgenommen blieben²¹⁷³.

Für die Gesamterneuerungswahlen des Basler Regierungsrates vom Frühling 1941 reichten Parteilose den Wahlvorschlag eines prominenten Kommunisten ein. Der Regierungsrat erklärte diesen Wahlvorschlag kraft Bundesrechts als unzulässig. Auf einen Rekurs gegen den Regierungsratsentscheid trat das Basler Verwaltungsgericht nicht ein. Denn es sei darin nicht dargetan worden, dass der portierte Kandidat seine „*Eigenschaft als Kommunist*“ verloren hätte. Weil daher eine Wahl dieses Mannes in den Regierungsrat unzulässig sei, gelte Gleiches für den Wahlvorschlag. Sowieso aber sei das Gericht für den Fall gar nicht zuständig²¹⁷⁴.

²¹⁶⁷ AB NR 1941, S. 171 – 182; Votum Bundesrat VON STEIGER, S. 181f.

²¹⁶⁸ Siehe oben, S. 307.

²¹⁶⁹ Vgl. die Urteilsanmerkung zum Entscheid „Léon Nicole v. Vaud“ von DR. E.G., in: ZBI 1940, S. 354 – 357 (S. 356).

²¹⁷⁰ Zusammenfassung des Bundesgerichtsentscheides vom 31. Januar 1941, in: ZBI 1941, S. 182 – 184 (S. 183f.).

²¹⁷¹ Zum Ganzen die Zusammenfassung des Bundesgerichtsentscheides vom 31. Januar 1941, in: ZBI 1941, S. 182 – 184 (S. 183f.).

²¹⁷² Dazu oben, S. 192ff.

²¹⁷³ Zusammenfassung des Bundesgerichtsentscheides vom 31. Januar 1941, in: ZBI 1941, S. 182 – 184 (S. 184).

²¹⁷⁴ Entscheid des Verwaltungsgerichts Basel-Stadt; zusammengefasst in: ZBI 1941, S. 240.

3.3.4. Ausschluss von vier Mitgliedern aus dem Nationalrat

Gestützt auf seinen Beschluss vom 17. Dezember 1940 beschloss der Bundesrat am 27. Mai 1941 die Auflösung der *Fédération socialiste suisse* (FSS)²¹⁷⁵, einer linken Gruppierung, welche sich unter ihrem Präsidenten Léon Nicole von der SP abgespalten hatte²¹⁷⁶.

Für den Bundesrat spielte es keine Rolle, dass sich die FSS selbst nicht als kommunistische Organisation bezeichnete. Die Beweise gegen die FSS wären gemäss einem unveröffentlichten Urteil des Bundesgerichts vom 12. Juli 1940 (Nicole c. Vaud)²¹⁷⁷ erdrückend.

Darin hatte das oberste Gericht festgestellt, dass Nicole die Politik der Sowjetunion vorbehaltlos unterstütze und insbesondere die Angriffe der Roten Armee auf Finnland, Teile Polens sowie das Baltikum als Befreiung vom kapitalistischen Joch begrüsse; für diese Haltung werde der Politiker von sowjetischen Zeitungen gelobt. Ausserdem führe Nicole in einer ausländischen Zeitschrift heftige Angriffe gegen die Schweizer Sozialdemokraten und stehe in Verbindung mit kommunistischen Führern des Auslands²¹⁷⁸. Zu seiner Zeit als Genfer Staatsrat (1934 – 1936) hätte sich Nicole zwar zurückhalten müssen, doch verherrliche er nun wieder die sowjetische Politik in öffentlichen Vorträgen. Dies sei rechtswidrig und staatsgefährlich im Sinne von Art. 56 BV und gefährde primär die innere, aber auch die äussere Sicherheit der Schweiz²¹⁷⁹. Dass von einzelnen Versammlungen keine Ruhestörungen zu befürchten wären, spiele in casu keine Rolle; entscheidend wären die Anwendung kommunistischer Propaganda und die Agitation zur Unterhöhlung der staatlichen Einrichtungen. Daher sei – nach einstimmiger Meinung der staatsrechtlichen Abteilung des Bundesgerichts – sogar ein unbefristetes Redeverbot für Léon Nicole nicht zu beanstanden²¹⁸⁰.

Im Anschluss an das bundesrätliche Verbot der FSS beschloss der Nationalrat am 27. Mai 1941 mit 114 zu einer Stimme den Ausschluss deren vier Nationalräte (Léon Nicole, Jacques Dicker, Ernest Gloor und Eugène Masson) aus dem Parlament²¹⁸¹. Ihnen folgten Georges Paul Randon (FDP), William-Emanuel Rappard (LdU), Kurt Bucher (FDP) sowie Lucien Rubattel (LPS) in die Bundesversammlung²¹⁸².

²¹⁷⁵ Bundesratsbeschluss betreffend die Auflösung der *Fédération Socialiste Suisse* (vom 27. Mai 1941), AS 57, S. 668.

²¹⁷⁶ Die *Fédération des Socialistes Suisses* wurde 1939 gegründet und hatte vor allem in den Kantonen Genf und Waadt Zulauf. 1944 ging die FSS in der neu gegründeten Partei der Arbeit auf, der Nachfolgeorganisation der KPS.

²¹⁷⁷ Das Urteil wurde zusammengefasst von DR. E.G., in: ZBl 1940, S. 354 – 357.

²¹⁷⁸ Bericht über anti-demokratische Umtriebe 1939 – 1945, Teil III, BBl. 1946 II, S. 212 – 271 (S. 250).

²¹⁷⁹ ZBl 1940, S. 354 – 357 (S. 356).

²¹⁸⁰ ZBl 1940, S. 354 – 357 (S. 357).

²¹⁸¹ KLEY-STRULLER, Verfassungsgeschichte der Neuzeit, S. 285 (m.H. auf das Protokoll des Nationalrats vom 3. – 13. Juni 1941 [im AB NR nicht publiziert]).

²¹⁸² Vgl. dazu BBl. 1941 I, S. 760 sowie BBl. 1941 I, S. 1096. Als Grund für den Ersatz wird die Unwählbarkeit der vier Nationalräte festgehalten.

3.3.5. Das Verbot frontistischer Vereinigungen

Sowohl die Frontenbewegung als auch die allgemeinen Sympathien mit Deutschland hatten nach dem „Frontenfrühling“ in den frühen 1930er Jahren stark an Rückhalt in der Bevölkerung verloren²¹⁸³. Auch die Tätigkeiten der nationalsozialistischen deutschen Organisationen in der Schweiz nahmen im Verlauf des Krieges – beeinflusst vor allem durch die Niederlagen der deutschen Wehrmacht seit Stalingrad (Dezember 1941) – stark ab.

Verbote gegen nationalsozialistische Gruppierungen stellten, solange die Schweiz sich vom übermächtigen Nachbarland bedroht fühlte, Ausnahmen dar. Immerhin verbot der Bundesrat mit zwei Beschlüssen vom 8. und 19. November 1940 die „Freunde der autoritären Demokratie“ und die „nationale Bewegung Schweiz“; zwei eher unbedeutende inländische Vereinigungen. Im Kanton Schaffhausen hatten sich die Fronten jedoch halten können. Daher sah sich der Bundesrat zu einem Einschreiten veranlasst. Mit Bundesratsbeschluss vom 6. Juli 1943²¹⁸⁴, löste er zwei frontistische Vereinigungen in diesem Kanton auf.

Gegen vermeintlich *rechtsextrem gesinnte Offiziere* (sog. „Frontistenuntersuchung“) veranlassete der General im Frühling 1940 eine Untersuchung. Von den 126 Verdächtigten zitierte er schliesslich sieben zu einer persönlichen Aussprache, um deren defätistische Haltung zu korrigieren²¹⁸⁵.

Ein vollständiges Verbot der nationalsozialistischen *deutschen* Vereine in der Schweiz erfolgte erst mit Bundesratsbeschluss (vom 1. Mai)²¹⁸⁶ per 7. Mai 1945, just einen Tag vor Inkrafttreten des Waffenstillstands in Europa (8. Mai 1945, 23.01 Uhr).

Im Kanton Basel-Stadt führte die Regierung gegen Kriegsende eine politische „Säuberung“ durch, welche sie rechtlich für unbedenklich hielt, weil gewisse Organisationen gegen das „*alt hergebrachte Gastrecht*“ verstossen hätten²¹⁸⁷. Eine Abstimmung über die weiter reichende sog. „Säuberungsinitiative“ liess der Grosse Rat jedoch nicht zu, weil sie sowohl bundesverfassungswidrig als auch mit dem ANAG unvereinbar war²¹⁸⁸. Das Initiativ hatte vorgesehen, diejenigen Personen (Schweizer und Ausländer) des Kantons zu verweisen, welche als Teil der „5. Kolonne“ zu betrachten gewesen wären. Die Namen der Betroffenen wären veröffentlicht worden²¹⁸⁹.

Gesamtschweizerisch wurden nach dem Krieg etwa 150 Ausländer des Landes verwie-

²¹⁸³ Dazu KLEY-STRULLER, Verfassungsgeschichte der Neuzeit, S. 277.

²¹⁸⁴ Bundesratsbeschluss über die Auflösung der „Eidgenössischen Sammlung“ und der Nationalen Gemeinschaft Schaffhausen (vom 6. Juli 1943), AS 59, S. 539f; dazu die beiden Verfügungen des EJPD (vom 7. Oktober 1943), AS 59, S. 806f.

²¹⁸⁵ GUIBAN, Bericht über den Aktivdienst, S. 213 – 215; GAUTSCHI, General Guisan, S. 168 – 171 (m.w.H.).

²¹⁸⁶ Bundesratsbeschluss über die Auflösung der NSDAP Landesgruppe Schweiz (vom 1. Mai 1945), AS 61, S. 295; das Verbot betraf gesamthaft 12 namentlich genannte deutsche Vereine, welche gem. Art. 1 „*aufgehoben*“ wurden.

²¹⁸⁷ Bericht des Basler Regierungsrates über die staatsfeindlichen Umtriebe (1946), S. 165f.

²¹⁸⁸ Bericht des Basler Regierungsrates über die staatsfeindlichen Umtriebe (1946), S. 182.

²¹⁸⁹ Die Namensnennung wurde vom Grossen Rat jedoch rechtlich nicht als problematisch betrachtet; dazu der Bericht des Basler Regierungsrates über die staatsfeindlichen Umtriebe (1946), S. 182.

sen²¹⁹⁰.

3.3.6. Die Demokratieschutzverordnungen II und III

Mit dem Bundesratsbeschluss vom 4. August 1942 wurde unter anderem die Demokratieschutzverordnung von 1938 noch einmal verschärfend ergänzt²¹⁹¹. Erst 1945 folgte eine erste Lockerung. Der Bundesratsbeschluss vom 27. Februar 1945²¹⁹² ersetzte die Demokratieschutzverordnung und hob 16 weitere Bundesratsbeschlüsse aus der Zeit zwischen 1938 und 1943 wieder auf; darunter mehrere zur Auflösung von Vereinen²¹⁹³.

3.3.7. Beurteilung: Braune Gefahr – Bekämpfung der Roten

Während des Zweiten Weltkrieges – und insbesondere zur Zeit des Einschlusses der Schweiz durch die Achsenmächte – galt das Hauptaugenmerk der Staatsschütztätigkeit auf der Stufe Bund der Bekämpfung des Kommunismus. Zwar zeugt der Umstand, dass der Bundesrat die „Umtriebe“ der Kommunisten mit mehreren Erlassen einschränkte, bis er alle kommunistisch motivierten Tätigkeiten gänzlich und per se verbot, von einer gewissen Abgestuftheit der Massnahmen. Letztlich ging es aber darum, wie sich der Bundesrat selber ausdrückte, *jedliche* Tätigkeit der Kommunisten einzufrieren – womit eine Abgrenzung zum Gesinnungsdelikt unmöglich wurde.

Die ergänzenden Massnahmen der Bundesversammlung zum Ausschluss der Kommunisten aus sämtlichen staatlichen Stellen – sogar aus dem Nationalrat – verunmöglichten sogar die Partizipation *gewählter* Volksvertreter an demokratischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozessen. Die „Eigenschaft“ Kommunist führte de facto zum Verlust des passiven Wahlrechts und jeder politischen Betätigungsmöglichkeit über das aktive Wahlrecht hinaus (wobei Gesinnungsgenossen von vornherein unwählbar waren). Dass es dabei vor allem um die Wahrung eines äusseren Scheines ging, zeigt das Genfer Beispiel, wo die Kommunisten geduldet wurden, solange sie unter dem Schutzschirm der Sozialdemokratischen Partei Zuflucht suchten.

Aussenpolitischer Druck – oder die Angst vor Repressionen des übermächtigen deutschen Nachbarlandes – dürfte nicht nur bei der Bekämpfung kommunistischer Tätigkeiten, sondern auch bei der Nachsicht gegenüber den rechtsextremen Vereinen eine zentrale Rolle gespielt haben. Zwar nahm der Einfluss der Fronten mit dem Anstieg der äusseren Bedrohung stark ab, und auch das Selbstbewusstsein der deutschen Organisationen verminderte sich im Gleichschritt zu den Niederlagen der Wehrmacht, doch erfolgten die Verbote durch den Bundesrat viel zu spät. Der Aufhebung der nationalsozialistischen deutschen Vereine 48 Stunden vor dem Waffenstillstand in Europa kann allen-

²¹⁹⁰ Bericht des Basler Regierungsrates über die staatsfeindlichen Umtriebe (1946), S. 174.

²¹⁹¹ Bundesratsbeschluss über Straf- und Verfahrensbestimmungen zum Schutze der Landesverteidigung und der Sicherheit der Eidgenossenschaft (vom 4. August 1942), AS 58, S. 741 – 745 (II. Demokratieschutzverordnung); dazu STÄMPFLI, Ausserordentlicher Staatsschutz, S. 146, sowie *Ders.*, Fragen des strafrechtlichen Staatsschutzes, ZStR 58, S. 417 – 435 (S. 417ff. zum Erlass und seiner rechtlichen Stellung; S. 429ff. zur Rspr. des BGer).

²¹⁹² Bundesratsbeschluss betreffend Massnahmen zum Schutze der verfassungsmässigen Ordnung und die Aufhebung der Parteiverbote (vom 27. Februar 1945), AS 61, S. 117 – 121, *nachfolgend* „III. Demokratieschutzverordnung“; Dazu STÄMPFLI, Ausserordentlicher Staatsschutz, S. 146f.; aus der Praxis schliesslich BGE 70 IV 139.

²¹⁹³ Art. 6 der III. Demokratieschutzverordnung.

falls eine symbolische – oder ungewollt ironische – Bedeutung zugemessen werden.

3.4. Das eidgenössische Strafgesetzbuch

Nach der erfolgreichen Volksabstimmung zur Schaffung einer Bundeskompetenz betreffend das materielle Strafrecht im Jahre 1898²¹⁹⁴ zog sich der Erlass einer eidgenössischen Strafrechtskodifikation über Jahrzehnte dahin²¹⁹⁵. Solange der Bund von seiner Gesetzgebungsbefugnis (neben dem BStR) keinen umfassenden Gebrauch machte, legifizierte weiterhin die Kantone²¹⁹⁶.

Erst in der Wintersession des Jahres 1937 fand die Schlussabstimmung in den Räten statt, im Jahr darauf eine Referendumsabstimmung. Das Schweizerische Strafgesetzbuch²¹⁹⁷ wurde mit 358'438 zu 312'030 Stimmen angenommen²¹⁹⁸ und trat auf den 1. Januar 1942 in Kraft.

Der strafrechtliche Staatsschutz des StGB wird gemeinhin in einem recht weiten Sinne verstanden²¹⁹⁹. Die Staatsschutzdelikte i.e.S. finden sich mit den Art. 265 – 278 bis heute im Dreizehnten Titel des Zweiten Buches des StGB; bereits im Jahre 1950 wurden sie einer Revision unterzogen²²⁰⁰. Eine umfassende strafrechtliche Darstellung der Staatsschutzartikel in der Formulierung und Systematik des StGB von 1937 kann an dieser Stelle nicht erfolgen²²⁰¹. Das Schwergewicht liegt vielmehr in der allgemeinen Entwicklung des strafrechtlichen Staatsschutzes; insofern stellt das StGB eher eine Konsolidierung denn eine grundsätzliche Neuerung dar.

3.4.1. Ersatz früherer Bestimmungen zum strafrechtlichen Staatsschutz

Das StGB ersetzte als umfassende Kodifikation das kantonale Strafrecht, das gesamte BStR von 1853 (mit den Ergänzungen), weitere materiell-strafrechtliche Bundesgesetze wie das Unabhängigkeitsgesetz von 1936 sowie Teile des Nebenstrafrechts; andere Bundesgesetze erfuhren durch das StGB Änderungen²²⁰².

Das StGB selber unterschied sich im hier relevanten Bereich des Besonderen Teils stark

²¹⁹⁴ Siehe vorne, S. 174 oder PAHUD DE MORTANGES, Rechtsgeschichte, Rz. 361 – 365 sowie THORMANN/OVERBECK, Strafgesetzbuch I, S. 16 – 21.

²¹⁹⁵ Die Botschaft des Bundesrates stammte aus dem Jahre 1918, BBl. 1918 IV, S. 1 – 231; die Beratungen des Parlaments erstreckten sich bis in die Mitte der 1930er Jahre und als das StGB – endlich – in Kraft trat, war es bereits vom Zweiten Weltkrieg, später vom Kalten Krieg überholt worden und stand unter Revisionsdruck.

²¹⁹⁶ So Appenzell Innerrhoden 1899, Luzern 1906, Zürich 1908, Schaffhausen 1915, Freiburg 1925 und Waadt sogar noch 1931; vgl. THORMANN/OVERBECK, Strafgesetzbuch I, S. 21.

²¹⁹⁷ Schweizerisches Strafgesetzbuch (vom 21. Dezember 1937), AS 54, S. 757 – 852.

²¹⁹⁸ Bundesratsbeschluss betreffend die Erhaltung des Ergebnisses der Volksabstimmung vom 3. Juli 1938 über das schweizerische Strafgesetzbuch vom 21. Dezember 1937 (vom 5. Oktober 1938), BBl. 1938 II, S. 547f. Während die Kantone Bern und Zürich das StGB mit über 72 % der Stimmen annahmen, entschieden sich die Stimmbürger der konservativeren Kantone mit über 70 % und die Westschweizer Kantone ebenfalls klar gegen die Vorlage.

²¹⁹⁹ Vgl. etwa KAUER, Strafrechtlicher Staatsschutz, *passim*; WERNER LÜTHI, Der strafrechtliche Staatsschutz der Schweiz, Bern 1942, *passim*.

²²⁰⁰ Dazu siehe hinten, S. 340f.

²²⁰¹ Stattdessen sei verwiesen auf die Literatur in Anm. 2199.

²²⁰² Siehe Art. 398 – 400 StGB.

vom BStR, weil es sich als Kodifikation vom „Sammelsurium“ entfernen konnte. Vor allem durch die neue Systematik des eidgenössischen Strafrechts änderte sich teilweise auch der Charakter einzelner Delikte.

3.4.2. Gemeingefährliche Verbrechen und Vergehen

Die Sprengstoffdelikte – welche seit dem ausgehenden 19. Jahrhundert zur besseren Abwehr einer anarchistisch motivierten Gefahr das BStR ergänzten²²⁰³ – fanden Eingang in den *Siebten Titel* des Besonderen Teils des StGB. Dort wurden sie zwischen den Delikten zur Brandstiftung und jenen zur vorsätzlichen Überschwemmung, respektive dem Einsturz eines Bauwerks eingeordnet (Art. 221 – 230).

Der besondere politische Hintergrund der Sprengstoff- und Gasdelikte (der Grund ihrer Einführung in das BStR und der späteren Ergänzung) entfiel im StGB gänzlich; seither bildet vielmehr eine abstrakte Gemeingefahr das Charakteristikum dieses Titels²²⁰⁴. Teilweise verlangten die Tatbestände immerhin eine „*verbrecherische Absicht*“ zur Abgrenzung des *dolus eventualis* von der bewussten Fahrlässigkeit²²⁰⁵.

3.4.3. Verbrechen und Vergehen gegen den öffentlichen Frieden (Art. 258ff.)

Mit dem *Zwölften Titel* (Art. 258 – 264) fanden die Delikte gegen den öffentlichen Frieden in einem recht weiten Sinne Aufnahme in das StGB²²⁰⁶. Im vorliegenden Zusammenhang ist auf die ersten drei Artikel hinzuweisen. Art. 258 behandelt die Schreckung der Bevölkerung, Art. 259 (als indirekter Nachfolgeartikel des Sprengstoffgesetzes aus dem Jahre 1894²²⁰⁷) die öffentliche Aufforderung zu Verbrechen und Art. 260 den Landfriedensbruch im Rahmen einer öffentlichen Zusammenrottung.

Mit dem gemeinsamen Rechtsgut des Sicherheitsgefühls²²⁰⁸ tangieren die Bestimmungen auch die Gewährleistung der inneren Sicherheit. Auf eine bestimmte politische Absicht wird aber verzichtet²²⁰⁹, um von einer Ausnahmegesetzgebung Abstand zu nehmen²²¹⁰. Auch die Delikte zum Schutz des öffentlichen Friedens stehen heute für sich alleine und sind anders zu interpretieren als ihre Vorläufer im BStR.

²²⁰³ Dazu vorne, S. 169ff. und 254.

²²⁰⁴ BRUNO ROELLI/PETRA FLEISCHANDERL, in: Basler Kommentar StGB, vor Art. 221, Rz. 1 – 9.

²²⁰⁵ THORMANN/OVERBECK, Strafgesetzbuch II, S. 254ff. (zur „verbrecherischen Absicht“ S. 266, Rz. 4).

²²⁰⁶ Die Systematik lässt sich laut THORMANN/OVERBECK, Strafgesetzbuch II, S. 335 nur dadurch erklären, dass die Artikel dieses Titels an keinem anderen Ort unterzubringen waren.

²²⁰⁷ THORMANN/OVERBECK, Strafgesetzbuch II, S. 338f.; STRATENWERTH/BOMMER, BT II, § 29, Rz. 12 und § 38, Rz. 9; GERHARD FIOLKA, in: Basler Kommentar StGB, Art. 259, Rz. 7. Zum Sprengstoffgesetz von 1894 siehe vorne, S. 169ff.

²²⁰⁸ GERHARD FIOLKA, in: Basler Kommentar StGB, vor Art. 221, Rz. 1 – 9.

²²⁰⁹ Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung zu einem Gesetzesentwurf enthaltend das schweizerische Strafgesetzbuch (vom 23. Juli 1918), BBl. 1918 IV, S. 1 – 231 (S. 47).

²²¹⁰ THORMANN/OVERBECK, Strafgesetzbuch II, S. 339.

3.4.4. Die Staatsschutzdelikte i.e.S.

Der eigentliche strafrechtliche Staatsschutz (gleichsam der bedeutungsvollste Teil des BStR) erfuhr im *Dreizehnten Titel* (Art. 265 – 278) eine gewisse Verwesentlichung. CARL STOOSS empfahl dem Gesetzgeber auf dem Gebiet des strafrechtlichen Schutzes der öffentlichen Ordnung eine gewisse Zurückhaltung. Einerseits zeige sich das Schweizervolk gegenüber staatlichen Eingriffen in seine politischen Rechte sehr empfindlich, andererseits dürfe der Schutz der öffentlichen Ordnung nicht selber Anlass zu deren Störung geben²²¹¹.

3.4.4.1. Hochverrat (Art. 265)

Das StGB unterscheidet den Hochverrat (Art. 265) als gegen den „*inneren Bestand*“ (innere Sicherheit) des Staates gerichtete Handlung vom Landesverrat (Art. 266 und 267) als gegen die äussere Sicherheit gerichtetes Verbrechen²²¹². Schutzobjekt des Hochverrats bilden die materiellen Verfassungen von Bund und Kantonen inklusive des Funktionierens der jeweiligen verfassungsmässigen Behörden sowie die territoriale Integrität der Schweiz²²¹³.

Als abstraktes Gefährdungsdelikt und (gleichzeitig) Absichtsdelikt wird in der aktuellen Lehre postuliert, Art. 265 StGB zumindest in Zeiten geringer Gefährdung der inneren Sicherheit eng auszulegen²²¹⁴.

3.4.4.2. Angriff auf die Unabhängigkeit (Art. 266)

Art. 266 StGB, der direkte Nachfolgeartikel des Unabhängigkeitsgesetzes²²¹⁵, bezweckt den Schutz der Souveränität der Eidgenossenschaft vor dem Einfluss eines fremden Staates²²¹⁶ und dient damit vorab der Aufrechterhaltung der äusseren Sicherheit. Ansonsten orientiert sich die Bestimmung stark an Art. 265.

3.4.4.3. Verbotene Handlungen für einen fremden Staat (Art. 271)

Art. 271 StGB bildet gewissermassen die Perpetuierung der Folgen sowohl der Wohlgemuths-Affäre²²¹⁷ als auch der Affäre Jacob-Wesemann²²¹⁸ im StGB; der Artikel knüpft offensichtlich an das Spitzelgesetz des Jahres 1935²²¹⁹. Die Bestimmung sichert den Anspruch der Eidgenossenschaft, dass hoheitliches Handeln innerhalb des Landes einzig

²²¹¹ CARL STOOSS, Die Grundzüge des schweizerischen Strafrechts, Zweiter Band, Basel/Genf 1893, S. 181.

²²¹² THORMANN/OVERBECK, Strafgesetzbuch II, S. 358f.; STEFAN FLACHSMANN, in: Basler Kommentar StGB, vor Art. 265, Rz. 1.

²²¹³ THORMANN/OVERBECK, Strafgesetzbuch II, S. 361; STEFAN FLACHSMANN, in: Basler Kommentar StGB, Art. 265, Rz. 1 und 5; STRATENWERTH/BOMMER, BT II, § 42, Rz. 4.

²²¹⁴ FLACHSMANN, in: Basler Kommentar StGB, Art. 265, Rz. 2 und 26; STRATENWERTH/BOMMER, BT II, § 42, Rz. 11 sehen einen Widerspruch zur offenen Formulierung des objektiven Tatbestands zum Bestimmtheitsgebot speziell bei strafrechtlichen Normen.

²²¹⁵ Dazu vorne, S. 278f.

²²¹⁶ THORMANN/OVERBECK, Strafgesetzbuch II, S. 364; STRATENWERTH/BOMMER, BT II, § 43, Rz. 4; STEFAN FLACHSMANN, in: Basler Kommentar StGB, Art. 266, Rz. 5.

²²¹⁷ Dazu vorne, S. 163ff.

²²¹⁸ Dazu vorne, S. 270.

²²¹⁹ THORMANN/OVERBECK, Strafgesetzbuch II, S. 374. Zum Spitzelgesetz vorne, S. 270ff.

durch ihre eigenen Behörden vorgenommen wird; – sofern eine ausländische Behörde nicht dazu ermächtigt wurde²²²⁰. Entführungen ins Ausland oder die Gefährdung des Lebens finden spezielle Erwähnung.

In der Formulierung des Jahres 1937 schloss Art. 271 eine strafrechtliche Lücke, indem er die Ausübung fremder Staatsgewalt generell, besonders schwer wiegende Souveränitätsverletzungen durch politisch motivierte Verbrechen explizit der Strafverfolgung zuführte.

3.4.4.4. Nachrichtendienst (Art. 267, 272, 273 und 274)

Art. 267 StGB stellt den sog. diplomatischen Landesverrat unter Strafe; dieser kann im Verrat von Geheimnissen zum Wohle des Landes (Abs. 1), Unterhandlungen zum Nachteil der Eidgenossenschaft (Abs. 3) oder einem unzulässigen Umgang mit Urkunden (Abs. 2) liegen.

Art. 272 – 274 StGB behandeln zudem alle Formen des Nachrichtendienstes, seien diese politischer (272), wirtschaftlicher (273) oder militärischer Natur (274). Die drei Artikel waren in den früheren Entwürfen zum StGB noch nicht enthalten und knüpfen an den Bundesbeschluss betreffend den Schutz der Sicherheit der Eidgenossenschaft (vom 21. Juni 1935)²²²¹.

3.4.4.5. Rechtswidrige Vereinigungen (Art. 275)

Zur Absicherung obiger Bestimmungen setzt Art. 275 StGB in der Version von 1937 (heute Art. 275^{ter}) die Gründung oder Unterstützung von, sowie die Mitgliedschaft in Vereinigungen, deren Tätigkeiten auf strafbare Handlungen nach Art. 265f. und 271 – 274 StGB abzielen, unter Strafe.

Die so vorgenommene Ausweitung der Strafbarkeit auf ein Kollektiv stiess in der Lehre auf Kritik, weil der Bereich eindeutig strafwürdigen Verhaltens durch den Einbezug auch schwacher Formen der Beteiligung gesprengt würde²²²².

3.4.4.6. Schutz der Armee (Art. 276 – 278)

Das traditionelle Schutzobjekt des strafrechtlichen Staatsschutzes, das Funktionieren der Armee – respektive der militärischen Sicherheit²²²³ –, erfuhr mit den Art. 276 – 278 eine Normierung im StGB – und damit einen allgemeinen personellen Geltungsbereich (im Gegensatz und in Ergänzung zu den früheren Regelungen im Mil StGB²²²⁴).

Während Art. 276 die Aufforderung und Verleitung zur Verletzung militärischer Dienstpflichten unter Strafe stellt, richtet sich Art. 277 gegen das Fälschen der (für die Mobilisierung wichtigen) militärischen Aufgebote und Weisungen; Art. 278 schliesslich schützt vor Störung des militärischen Dienstbetriebs durch Dritte.

²²²⁰ THOMAS HOPF, in: Basler Kommentar StGB, Art. 271, Rz. 6.

²²²¹ THORMANN/OVERBECK, Strafgesetzbuch II, S. 377.

²²²² Auf Schwierigkeiten machten schon THORMANN/OVERBECK, Strafgesetzbuch II, S. 384f. aufmerksam. Heute äussern sich etwa STRATENWERTH/BOMMER, BT II, § 46, Rz. 22 oder NATHAN LANDSHUT, in: Basler Kommentar StGB, Art. 275^{ter}, Rz. 1.

²²²³ So im Marginale von Art. 276; auch THORMANN/OVERBECK, Strafgesetzbuch II, S. 386.

²²²⁴ STRATENWERTH/BOMMER, BT II, § 47, Rz. 2.

3.4.5. Störung der Beziehungen zum Ausland (Art. 296ff.)

Im *Sechzehnten Titel* befassen sich die Art. 296 – 302 mit den Störungen der Beziehungen zum Ausland. Darin finden sich unter anderem Beschimpfungsverbote (Art. 296f.) und das Verbot des Nachrichtendienstes gegen fremde Staaten (Art. 301). Die Bestimmungen folgen Art. 41ff. BStR²²²⁵ und bezwecke auch den Schutz des eigenen Landes vor Nachteilen, welche aus Angriffen auf fremde Staaten erwachsen könnten²²²⁶.

3.4.6. Weitere Bestimmungen

Der in der Praxis bedeutsame „Eisenbahnartikel“ des BStR fand ebenfalls Eingang in das StGB; allerdings wurden die ursprünglichen Bestimmungen auf die Art. 237 – 239 StGB aufgefächert und inhaltlich ausgedehnt.

Die Art. 279ff. behandeln die Verbrechen gegen den Volkswillen, die Art. 285ff. strafbare Handlungen gegen die öffentliche Gewalt, Art. 303ff. Verbrechen und Vergehen gegen die Rechtspflege und Art. 312ff. die strafbaren Handlungen gegen die Amts- und Berufspflicht.

3.4.7. Bundesgerichtsbarkeit

Die Staatsschutzdelikte – sowie weitere Delikte, welche aber keinen Bezug zur inneren Sicherheit aufweisen (wie die Münzfälschung) – unterstellte Art. 340 StGB der direkten Gerichtsbarkeit des Bundes.

„¹ Der Bundesgerichtsbarkeit unterstehen:

die Verbrechen und Vergehen der Art. 224 – 226;

(...)

strafbare Handlungen des dreizehnten bis fünfzehnten und des siebzehnten Titels, sofern sie gegen den Bund, gegen den Volkswillen bei eidgenössischen Wahlen, Abstimmungen, Referendums- oder Initiativbegehren, gegen die Bundesgewalt oder gegen die Bundesrechtspflege gerichtet sind; ferner die Verbrechen und Vergehen des sechzehnten Titels und die von einem Bundesbeamten verübten Amtsvergehen (achtzehnter Abschnitt) und (...);

die politischen Vergehen, die Ursache oder Folge von Unruhen sind, durch die eine bewaffnete eidgenössische Intervention veranlasst wird.

(...).“

Nach Art. 341 StGB waren zudem die Bundesassisen unter andere zuständig zur Beurteilung der Fälle von Hochverrat, Aufruhr und Gewalttat gegen Bundesbehörden sowie für jene *„politischen Verbrechen oder Vergehen, die Ursache oder Folge von Unruhen sind, durch die eine bewaffnete eidgenössische Intervention veranlasst wird.“*

²²²⁵ THORMANN/OVERBECK, Strafgesetzbuch II, S. 419; siehe auch vorne, S. 72f.

²²²⁶ STRATENWERTH/BOMMER, BT II, § 49, Rz. 1 (m.w.H.).

3.4.8. Beurteilung: Strafrechtlicher Staatsschutz auf neuer Grundlage

Das StGB stand mit Art. 64^{bis} BV 1874 auf einer stabilen verfassungsrechtlichen Grundlage²²²⁷. Die lange Dauer der Vorarbeiten und der parlamentarischen Beratungen erlauben, aktuelle Entwicklungen jeweils in das StGB mit einzubeziehen. Andererseits wurden an die Staatsschutzdelikte dadurch immer umfassendere, kaum einlösbare Ansprüche gestellt. Der eigentliche Gedanke des strafrechtlichen Staatsschutzes wurde durch Überdehnung eher verwischt als mit den Delikten prägnant zum Ausdruck gebracht²²²⁸. Entsprechend ergänzten andere Erlasse – insbesondere Teile der Demokratieschutzverordnung – die Kodifikation noch vor ihrem Inkrafttreten. Trotz Nachbesserungen in den 1930er Jahren vermochte der strafrechtliche Staatsschutz gemäss StGB dann, als der Staat der grössten Gefährdung gegenüberstand, nicht vollständig zu überzeugen.

Andererseits gab der Gesetzgeber bei den Sprengstoffdelikten die inhaltlichen Bezüge zu den politischen Verbrechen auf, überliess eine Beurteilung aber weiterhin der Bundesgerichtsbarkeit. Damit löste das Parlament diese abstrakten Gefährdungsdelikte vom Staatsschutzgedanken ab und nahm ihnen den Charakter von Gesinnungsdelikten. Rechtsprechung und Doktrin standen statt dessen vor der Herausforderung, die verlangte „*verbrecherische Absicht*“ überzeugend auszulegen. Das Beispiel verdeutlicht das Fehlen eines eigentlichen Staatsschutzbegriffs in der Schweizer Lehre und Rechtsprechung.

Insgesamt zeigten sich schon vor Inkrafttreten des StGB zwei eigentümliche Dilemmata: Entweder erfolgt eine Normierung des strafrechtlichen Staatsschutzes möglichst umfassend, – und riskiert damit, auch über das eigentliche Ziel hinaus zu schiessen. Oder eine Kodifikation beschränkt sich auf die wirklich schwerwiegenden Gefährdungen des Staates und der inneren Sicherheit, – und bleibt dabei möglicherweise lückenhaft, auslegungsbedürftig und anfällig für ergänzende Gelegenheitsgesetzgebung²²²⁹. Schon Carl Stooss bemerkte warnend, dass die Bevölkerung die Auseinandersetzung um den Bestand oder die Ausrichtung des Staates lieber auf politischer Ebene selber führt, als sich selber all zu enge strafrechtliche Fesseln anzulegen, welche zumindest den politischen Diskurs mit allem, was dazugehört, behindern würden.

An einer sinngemässen Aufteilung zwischen „gemeinen“ und „politischen“ Delikten hielt das Strafrecht – in der Befolgung von Art. 112 BV 1874 – fest, indem die „politischen“ Verbrechen und Vergehen direkt der Bundesgerichtsbarkeit unterstanden. Das schwerfällige Assisenverfahren für bestimmte „politische“ Delikte wurde beibehalten.

²²²⁷ Allerdings erstaunt das veränderte Stimmverhalten: Während die Schaffung einer Bundeskompetenz noch auf grosse Zustimmung (Stimmenverhältnis fast drei zu eins; siehe vorne, S. 174f.) stiess, vermochte das StGB zumindest im Volk nur noch eine knappe Mehrheit zu überzeugen.

²²²⁸ In dieser Hinsicht vorbildlich wurden m.E. die Artikel zum Schutz der Armee in das StGB eingearbeitet.

²²²⁹ Wird der strafrechtliche Schutz mit „normalen“ Situationen im Fokus erlassen, besteht für ausserordentliche Lagen die Gefahr einer Gelegenheitsgesetzgebung. Wird der strafrechtliche Schutz des Staates und seiner Institutionen aber bereits für „normale“ Lagen ausführlich und streng normiert, besteht die Gefahr, die Freiheit der Bürgerinnen und Bürger ungerechtfertigterweise zu stark zu beschränken.

Siehe auch MOHLER/GÄTTELIN/MÜLLER, Unsicherheit über Sicherheit, AJP 2007, S. 815 – 830 (S. 816; m.w.H.).

3.5. Das Pressenotrecht

Eine besondere Bedeutung kam während dem Zweiten Weltkrieg den – teilweise selbst auferlegten – Einschränkungen im Bereich des Pressewesens zu. Die Berichterstattung der Schweizer Medien stand unter starkem Druck des (nationalsozialistischen/faschistischen) Auslands. Die bereits in den 1930er Jahren erlassenen Massnahmen²²³⁰ erfuhren nun eine Ausweitung.

Der Bundesrat verfügte mit dem Kriegsausbruch wiederum²²³¹ eine beschränkte staatliche Pressekontrolle. Zu einer totalitären, gleichgeschalteten staatlichen Propaganda (wie insbesondere in Deutschland, Italien, Spanien oder der Sowjetunion) oder der allgemeinen Einführung einer Vorzensur kam es in der Schweiz während der ganzen Dauer des Aktivdienstes jedoch nicht²²³². Ein vollständiges Verbot betraf allerdings die *Neugründung* von Presse- oder Nachrichtenagenturen.

Obwohl der Pressepolitik des Bundesrates hauptsächlich eine aussen- und neutralitätspolitische Motivation zu Grunde lag, bezweckte das Pressenotrecht auch einen positiven Einfluss auf die innere Sicherheit des Landes²²³³. Daher kann die Pressepolitik nicht vollständig ausgeklammert bleiben.

Tatsächlich blieb die Schweiz während des Zweiten Weltkriegs von inneren Spannungen wie in den Jahren 1916 – 1918 weitgehend verschont. Die Massnahmen zur „*geistigen Landesverteidigung*“²²³⁴ gegen die übermächtigen Nachbarn zeitigten Wirkung.

3.5.1. Die Pressekontrolle nach Ausbruch des Krieges (1939)

Gestützt auf den Vollmachtenbeschluss (vom 30. Juli 1939) erliess der Bundesrat am 8. September 1939 den Beschluss über den Schutz der Sicherheit des Landes im Gebiet des Nachrichtenwesens²²³⁵. Darin delegierte er einen Teil seiner ausserordentlichen Vollmachten an das Armeekommando²²³⁶, welchem somit ein Einfluss auf das gesamte öffentliche Kommunikations- und Pressewesen²²³⁷ offen stand. Eine Trennung in eine

²²³⁰ Zu den Massnahmen während des Ersten Weltkriegs siehe vorne, S. 201ff.

²²³¹ Dazu vorne, S. 284ff.

²²³² Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Revision von Artikel 55 der Bundesverfassung betreffend die Pressefreiheit (vom 19. Oktober 1951), BBl. 1951 III, S. 241 – 259 (S. 243).

²²³³ Vgl. Art. 1 des Bundesratsbeschlusses über den Schutz der Sicherheit des Landes im Gebiet des Nachrichtendienstes (vom 8. September 1939), AS 55, S. 909f. („*Wahrung der innern und äussern Sicherheit des Landes*“); Art. 1 Abs. 1 der Verordnung über die Wahrung der Sicherheit des Landes (vom 22. September 1939), AS 55, S. 1082 – 1085 („*Landessicherheit*“) oder den Ingress des „Grunderlasses“ der Abteilung für Presse und Funkpruch im Armeestab (vom 8. September 1939), abgedruckt bei KREIS, Zensur und Selbstzensur, S. 430 („*Wahrung der innern Sicherheit*“).

²²³⁴ Zu den Massnahmen zur „geistigen Landesverteidigung“ siehe KLEY-STRULLER, Verfassungsgeschichte der Neuzeit, S. 276ff.

²²³⁵ BRB über den Schutz der Sicherheit des Landes im Gebiet des Nachrichtenwesens (vom 8. September 1939), AS 55, S. 909f.

²²³⁶ SCHINDLER, Presserecht in der Kriegszeit, SJZ 1942/43, S. 477 – 484 (S. 478); KREIS, Zensur und Selbstzensur, S. 25.

²²³⁷ Der Begriff „Presse“ war eigentlich zu eng gefasst, weil darüber hinaus grundsätzlich alle Arten der Veröffentlichung von Worten oder Bildern erfasst wurde (also auch etwa Film, Radio, Buchhandel, Post oder Telefon); dazu DIETRICH SCHINDLER (Sen.), Presserecht in der Kriegszeit, SJZ 1942/43, S. 477 – 484 (S. 479).

politische und eine militärische Kontrolle war aus Gründen der Praktikabilität auf Ablehnung gestossen²²³⁸.

*„Das Armeekommando wird beauftragt, zur Wahrung der innern und äussern Sicherheit des Landes und zur Aufrechterhaltung der Neutralität die Veröffentlichung und Übermittlung von Nachrichten und Äusserungen insbesondere durch Post, Telegraph, Telephon, Presse, Presse- und Nachrichtenagenturen, Radio, Film und Bild zu überwachen und die erforderlichen Massnahmen zu treffen.“*²²³⁹

Als mögliche Massnahmen sah der Beschluss eine breite Palette von Weisungen, allgemeinen oder besonderen Verboten, den Entzug von Konzessionen, Konfiskation, Zensurmassnahmen, die Einstellung des Betriebes oder Ähnlichem vor²²⁴⁰. Die anzuordnenden Massnahmen waren der jeweiligen Lage anzupassen²²⁴¹ und erfolgten abgestuft²²⁴². Massnahmen für eine allgemeine Vorzensur und Konzessionierungen blieben daher dem BR vorbehalten²²⁴³.

So verbot der Bundesrat etwa – gestützt auf Art. 102 Ziff. 8 und 9 BV 1874 – die „Gespräche mit Hitler“ (1940) sowie die Zeitung „Le Travail“ (1940)²²⁴⁴.

Gleichen Tags erfolgte der Bundesratsbeschluss über die Ordnung des Pressewesens, welcher sich ebenfalls auf den Vollmachtenbeschluss stützte und das Armeekommando zur Einführung einer Konzessionierungspflicht für Presse- und Nachrichtenagenturen ermächtigte²²⁴⁵. Die Neugründung von Presse- und Nachrichtenagenturen wurde umgehend verboten²²⁴⁶, womit „(...) eine der Möglichkeiten ausländischer oder sonst wie unerwünschter Propaganda ausgeschaltet werden sollte“²²⁴⁷. Die Neugründung von Zeitungen und Zeitschriften wurde per 1. Februar 1942 von einer Genehmigung durch den Bundesrat abhängig gemacht²²⁴⁸.

Zur Erfüllung der neuen Aufträge im Bereich der Pressekontrolle wies das Armeekommando die ihm angegliederte Abteilung Presse und Funkspruch (APF) zu²²⁴⁹. Die von der APF am 6. Januar 1940 aufgestellten „Grundsätze der Pressekontrolle“²²⁵⁰, bildeten einen Kurzkommentar zum Grunderlass von 1939 im Sinne eines Leitfadens für die aussenpolitische Berichterstattung sowie den Umgang mit Quellen. Eine Auseinandersetzung mit

²²³⁸ SCHINDLER, Presserecht in der Kriegszeit, SJZ 1942/43, S. 477 – 484 (S. 478).

²²³⁹ Art. 1 des BRB über den Schutz der Sicherheit des Landes im Gebiet des Nachrichtenwesens (Hervorhebung durch den Autor).

²²⁴⁰ Art. 2 des BRB über den Schutz der Sicherheit des Landes im Gebiet des Nachrichtenwesens.

²²⁴¹ Art. 2 des BRB über den Schutz der Sicherheit des Landes im Gebiet des Nachrichtenwesens.

²²⁴² Siehe dazu KREIS, Zensur und Selbstzensur, S. 59 – 73.

²²⁴³ Art. 3 des BRB über den Schutz der Sicherheit des Landes im Gebiet des Nachrichtenwesens.

²²⁴⁴ KREIS, Zensur und Selbstzensur, S. 39 (mit Fn. 66).

²²⁴⁵ Art. 1 des Bundesratsbeschlusses über die Ordnung des Pressewesens (vom 8. September 1939), AS 55, S. 911.

²²⁴⁶ Art. 2 des BRB über die Ordnung des Pressewesens.

²²⁴⁷ Bericht über die Pressepolitik, S. 332.

²²⁴⁸ Bundesratsbeschluss über die Neugründung von Zeitungen, Zeitschriften, sowie von Presse- und Nachrichtenagenturen (vom 30. Dezember 1941), AS 57 II, S. 1556 – 1559.

²²⁴⁹ Zur APF siehe die ausführliche Darstellung bei KREIS, Zensur und Selbstzensur, S. 27 – 58. General Guisan konnte nicht nachvollziehen, warum die Generalstabsabteilung diese Aufgaben übernahm, welche seines Erachtens bei einer zivilen Stelle besser aufgehoben gewesen wäre; siehe GUISAN, Bericht über den Aktivdienst, S. 223f.

²²⁵⁰ Grundsätze der Pressekontrolle (vom 6. Januar 1940), abgedruckt bei KREIS, Zensur und Selbstzensur, S. 432.

der „integralen Neutralität“ war dadurch untersagt. Immerhin wurden innenpolitische Auseinandersetzungen von den Kontrollen ausgenommen, soweit sie nicht die Armee gefährdeten.

Grundsätze der Pressekontrolle vom 6. Januar 1940

Kommentar zum Grunderlass vom 8.9.39, Art. 1, 2 und 5

A. Aussenpolitisch

1. *Der Schweizer hat auch heute ein Recht auf Information durch die Zeitungen. Die Berichterstattung darf aber aussenpolitisch weder ausgesprochen einseitig noch tendenziös sein.*
2. *Jede Zeitung darf ihre Meinung und ihr Urteil äussern, soweit sie sich auf zuverlässige Quellen stützt und frei ist von Verächtlichmachung der abweichenden Ansicht und ihrer Vertreter.*
3. *Kritik ist erlaubt, soweit sie in disziplinierter und massvoller Weise ausgeübt wird.*
4. *Die Schweizerpresse soll dem Weltgeschehen vom schweizerischen Standpunkt aus gerecht werden; sie darf sich nicht zur Trägerin ausländischer Propaganda machen. Jede Beeinflussung von Seite des Auslandes ist abzulehnen.*
5. *Gerichte und Voraussagen sind, sofern der Grunderlass ihre Wiedergabe zulässt, deutlich als solche zu kennzeichnen. Ratschläge und Schulmeisterien gegenüber dem Ausland sind zu unterlassen.*
6. *Jede Diskussion über unsere integrale Neutralität, welche deren Aufrechterhaltung gefährdet, widerspricht dem Grunderlass und hat zu unterbleiben.*

B. Innenpolitisch

7. *Innenpolitische Auseinandersetzungen berühren unsere Kontrolle nur insoweit sie unsere Armee gefährden oder sie in den Meinungsstreit hineinziehen.*

C. Agenturen

8. *Diese Grundsätze gelten sinngemäss auch für die Kontrolle der Agenturen.*

Armeestab

Abteilung Presse und Funkspruch“

Mit dem Bundesratsbeschluss betreffend die Überwachung der schweizerischen Presse (vom 31. Mai 1940)²²⁵¹ machte sich der Bundesrat den Grunderlass sowie die Grundsätze zu eigen (Art. 1). Damit erfuhren beide Erlasse eine Normerhöhung²²⁵², welche das Weiterbestehen bis zum Kriegsende zumindest erleichterte.

Der Grunderlass und zuvor die Grundsätze zur Pressekontrolle nahmen eine Abgrenzung in vier inhaltlich verschiedene Bereiche vor: Einen militärischen, einen wirtschaftlichen, einen innenpolitischen i.w.S. und einen aussenpolitischen Teil der Presstätigkeit²²⁵³. Das Ausmass des Einflusses der Pressekontrolle erfuhr in den vier Bereichen jeweils eine unterschiedliche Bedeutung und Ausgestaltung. Die innenpolitische Berichterstattung sollte grundsätzlich frei erfolgen können, die wirtschaftliche war leicht, die militärische und aussenpolitische Presstätigkeit stark eingeschränkt.

Für Bundesrat und APF stellte sich die Problematik, generell-abstrakt kaum befriedigend erfassbare Sachverhalte im Sinne der Rechtssicherheit und der Prävention normieren zu müssen, um damit gleichsam die Rahmenbedingungen für die Schweizer Presse zu kon-

²²⁵¹ AS 56, S. 543 – 545.

²²⁵² Dritter Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die auf Grund der ausserordentlichen Vollmachten ergriffenen Massnahmen (vom 19. November 1940), BBl. 1940 I, S. 1196 – 1250 (S. 1202f.); Bericht über die Pressepolitik, S. 353.

²²⁵³ KREIS, Zensur und Selbstzensur, S. 114.

ketisieren. Für Fragen des Taktes, des Tones, der Zurückhaltung, etc. erschien die Schaffung neuer Straftatbestände aber kaum erfolgversprechend²²⁵⁴. Der Bundesrat bevorzugte eine flexible Handhabung seiner Einflussmöglichkeiten in Zusammenarbeit mit allen involvierten Stellen der Verwaltung und der Presse selber. Viele Vorschriften trugen deshalb eher die Züge von „Wegleitungen“ als von eigentlichen Tatbeständen; den Behörden verblieben trotz der Restriktionen weite Ermessensspielräume²²⁵⁵. Mit dem Pressenotrecht sollten Äusserungen verhindert werden, welche gerade keinen strafrechtlich relevanten Charakter trugen, und auch nicht mit strafrechtlichen oder militärstrafrechtlichen Normen geahndet werden sollten²²⁵⁶. Durch die Kunst der Überzeugung und die den Appell an ihre Selbstverantwortung sollte die Presse von sich aus mässigend berichten – was die meisten Blätter meistens auch taten.

Per 1. Februar 1942 folgte die bedeutendste Änderung. Wegen des eminent politischen Charakters der Pressekontrolle gliederte der Bundesrat die APF (als militärische Stelle)²²⁵⁷ aus der Armee aus und unterstellte sie sich direkt²²⁵⁸. Damit stand das Pressewesen wieder unter ziviler Verantwortung²²⁵⁹.

Der Historiker GEORG KREIS zählte bis zum Ende des Krieges elf Fälle von *Vorzensur*, darunter vier dauerhafte Zeitungsverbote sowie 20 befristete (ein Tag bis vier Monate) Verbote gegen 16 Zeitungen²²⁶⁰.

Kurzzeitige Verbote betrafen teilweise sogar populäre Zeitungen: So wurde die „Berner Tagwacht“, Sprachrohr der politisch organisierten Arbeiterschaft, im Mai 1941 für drei Tage verboten²²⁶¹. Der Umgang mit den frontistischen Blättern blieb hingegen aus ausserpolitischen Gründen von einer gewissen Nachsicht geprägt²²⁶².

3.5.2. Weitere Einschränkungen der Kommunikationsgrundrechte

Während die ursprünglichen Beschränkungen die Versammlungsfreiheit als solche noch nicht in Frage stellten, ging der Bundesrat im Jahre 1940 einen Schritt weiter. Mit seinem Beschluss vom 9. Juli²²⁶³ wurde die Zulässigkeit sowohl öffentlicher als auch geschlossener (Art. 1 Abs. 1) politischer Versammlungen sowie von Umzügen und weiteren politischen Kundgebungen mit politischem Charakter von einer polizeilichen Genehmigung abhängig gemacht.

²²⁵⁴ SCHINDLER, Presserecht in der Kriegszeit, SJZ 1942/43, S. 477 – 484 (S. 479).

²²⁵⁵ SCHINDLER, Presserecht in der Kriegszeit, SJZ 1942/43, S. 477 – 484 (S. 483).

²²⁵⁶ SCHINDLER, Presserecht in der Kriegszeit, SJZ 1942/43, S. 477 – 484 (S. 482f.).

²²⁵⁷ SCHINDLER, Presserecht in der Kriegszeit, SJZ 1942/43, S. 477 – 484 (S. 478f.) spricht daher von einer „Abkommandierung“ der APF an den Bundesrat.

²²⁵⁸ Bundesratsbeschluss über die Unterstellung der Abteilung für Presse und Rundfunk im Armeestab unter den Bundesrat (vom 30. Dezember 1941), AS 57 II, S. 1560f. i.V.m. dem Bundesratsbeschluss betreffend die Überwachung der politischen, militärischen oder wirtschaftlichen Schriften (vom 30. Dezember 1941), AS 57 II, S. 1554f.; dazu GUIAN, Bericht über den Aktivdienst, S. 226f.

²²⁵⁹ Der APF gehörten – der Vorteil einer Milizarmee – zahlreiche Journalisten und mit dem Pressewesen gut vertraute Personen an.

²²⁶⁰ KREIS, Zensur und Selbstzensur, S. 69.

²²⁶¹ KREIS, Zensur und Selbstzensur, S. 326.

²²⁶² KREIS, Zensur und Selbstzensur, S. 329f.

²²⁶³ Bundesratsbeschluss über die Kontrolle der politischen Versammlungen (vom 9. Juli 1940), AS 56 II, S. 1171f.

Eine solche war zu verweigern, wenn die Versammlung oder Veranstaltung *möglicherweise* staatsgefährlich hätte sein können (Art. 1 Abs. 2). Der Bundesrat behielt sich vor, politische Versammlungen selber zu untersagen oder zu genehmigen, sowie allenfalls einzelne Vereine zu verbieten (Art. 1 Abs. 3). Die kantonalen Behörden wurden ermächtigt, politische Versammlungen zu überwachen oder gegebenenfalls aufzulösen (Art. 1 Abs. 4). Zuwiderhandlungen gegen den Beschluss wurden mit bis zu einem Jahr Gefängnis oder einer Busse bis zu 5'000 Franken geahndet (Art. 2)²²⁶⁴.

Der Bundesrat stützte sich zum Erlass der Verordnung auf Art. 3 des Vollmachtenbeschlusses²²⁶⁵, ohne weitere Rechtsgrundlagen zu erwähnen. Trotz der grossen Ähnlichkeit zur Demokratieschutzverordnung (insbesondere mit deren Art. 7) finden sich in der Verordnung lediglich Hinweise auf ihr Verhältnis zum BStR (Art. 3 Abs. 1). Bundesanwalt STÄMPFLI sah in diesem neuen Erlass jedoch eine Ausführungsverordnung zur Demokratieschutzverordnung²²⁶⁶. Für die Handhabung des Genehmigungserfordernisses mögen der Bundesratsbeschluss vom 5. Dezember 1938 und seine Entstehungsgeschichte bestimmt wertvolle Dienste geleistet haben. Trotzdem ging mit dem neuen Bundesratsbeschluss eine wesentliche inhaltliche Ausweitung einher²²⁶⁷.

3.6. Innere Stabilität

Innenpolitisch wurde der Zweite Weltkrieg im Vergleich zum Aktivdienst zwischen 1914 und 1918 viel reibungsloser bewältigt. Zwar bestanden auf dem Gebiet der inneren Sicherheit auch zwischen 1939 und 1945 Meinungsverschiedenheiten und Herausforderungen. Gefährliche Auseinandersetzungen wie in den Krisenjahren 1916 bis 1918 wiederholten sich jedoch nicht.

Die Armee führte drei lokale Interventionen durch, welche in der Bedeutung weit hinter den Landesstreik oder die Intervention in Genf 1932 zurückblieben²²⁶⁸.

3.6.1. Grenzübertritte

Ab Mitte Juni des Jahres 1940 begannen in grosser Zahl Grenzübertritte von Angehörigen der alliierten Truppen auf das Gebiet des heutigen Kantons Jura. Bis am 20. Juni brachten sich fast 43'000, hauptsächlich französische und polnische Soldaten des 45. französischen Korps in der Schweiz in Sicherheit²²⁶⁹. Der Grenzübertritt erfolgte sehr diszipliniert. Die ausländischen Truppen wurden in verschiedenen Lagern in der ganzen Schweiz interniert²²⁷⁰. Zu nennenswerten Zwischenfällen kam es während des ganzen

²²⁶⁴ Zu den praktischen Herausforderungen – insbesondere zur Frage, wer bei den genannten Tatbeständen als Täter, wer als Teilnehmer zu beurteilen sei – vgl. COMTESSE, Der strafrechtliche Staatsschutz, S. 80.

²²⁶⁵ Zum Vollmachtenbeschluss von 1939 siehe sogleich, S. 302f.

²²⁶⁶ Referat des Bundesanwalts vom 13./14. September 1940 an der Polizeidirektorenkonferenz, zitiert nach COMTESSE, Der strafrechtliche Staatsschutz, S. 79 (mit Fn. 14).

²²⁶⁷ In einem solchen Sinne auch COMTESSE, Der strafrechtliche Staatsschutz, S. 80.

²²⁶⁸ Siehe dazu HIRZEL, Ordnungsdienstauftrag, S. 157.

²²⁶⁹ Dazu RUBEN MULLIS, Die Internierung polnischer Soldaten in der Schweiz 1940 – 1945, in: Hans Rudolf Fuhrer (Hrsg.), Militärgeschichte zum Anfassen, Nr. 16, Zürich 2003, S. 9f.

²²⁷⁰ MULLIS, Die Internierung polnischer Soldaten, S. 12ff. Zu den rechtlichen Aspekten siehe MAX STEINER, Die Internierung von Armeegehörigen kriegführender Mächte in neutralen Staaten, insbesondere in der Schweiz

Krieges nicht²²⁷¹. Die Internierten waren willkommene Hilfskräfte und genossen ein hohes Ansehen in der heimischen Bevölkerung²²⁷².

3.6.2. Spionage und nationalsozialistische Propaganda

Während des Krieges weiteten sich Spionage und Landesverrat zu eigentlichen Problemfeldern aus. Allein während des Aktivdiensts fanden 478 Verurteilungen wegen derartiger Verbrechen statt²²⁷³; ein geheimer Bericht stellte nach dem Krieg sogar 683 deliktische Handlungen fest²²⁷⁴. Insgesamt sprachen die Militärgerichte 33 Todesurteile²²⁷⁵ aus, 15 davon in Abwesenheit der Angeklagten²²⁷⁶.

Ausserdem wurden zahlreiche Deutsche wegen Propagandatätigkeit oder Spionage zu Gunsten der Achsenmächte des Landes verwiesen (Art. 70 BV 1874)²²⁷⁷. Weil es sich dabei nicht um Strafmassnahmen handelte, hielt der Bundesrat ein konkretes Verschulden der Auszuweisenden für verzichtbar; – vielmehr prüfte er das Vorliegen objektiver Gefährdungen²²⁷⁸.

3.6.3. Die „Offiziersverschwörung“

Im Sommer 1940 versammelten sich etwa zwei Dutzend Offiziere sowie ein Korporal²²⁷⁹ der Schweizer Armee, um im Geheimen über Massnahmen gegen eine zu starke Anpassung der Schweiz an die Achsenmächte zu beraten. Ob damit eine „Verschwörung“, ein „Offiziersbund“ oder eine „Bewegung“ bezweckt war, wurde sogar von den Beteiligten unterschiedlich beurteilt²²⁸⁰. Jedenfalls erlangte die Armeeführung Kenntnis von den Plänen und verhaftete die beteiligten Offiziere vorerst. Schliesslich bestrafte der General sie wegen des Versuches einer Konspiration disziplinarisch²²⁸¹.

Ob die Verschwörer tatsächlich bereit gewesen wären, sich gegen den Bundesrat zu stellen, wie und ab welchem Zeitpunkt sie dies getan hätten, bleibt bis heute offen. Die besondere Problematik lag darin, dass die Beteiligten unter allen Umständen im Sinne der Armeebefehle (des Jahres 1939) zu handeln bereit waren²²⁸² und dafür der Politik des Bundesrates misstrauten, also letztlich das Primat der Politik in Frage stellten.

während des Weltkrieges 1939/45, Diss. Bern, Zürich 1947, *passim* oder PAUL-ALFRED HESS, Die Internierung nach Schweizerischem Fremdenpolizeirecht, Diss. Bern 1941, Ins 1942, *passim*.

²²⁷¹ MULLIS, Die Internierung polnischer Soldaten, S. 43ff.

²²⁷² MULLIS, Die Internierung polnischer Soldaten, S. 35ff.

²²⁷³ Bericht des Armeeauditors, in: Bericht des Generaladjutanten der Armee an den Oberbefehlshaber der Armee über den Aktivdienst 1939 – 1945, Bern 1945, S. 239 – 265 (S. 258).

²²⁷⁴ Geheimer Bericht über die militärgerichtlichen Untersuchungen, zitiert nach GAUTSCHI, General Guisan, S. 504, Fn. 2.

²²⁷⁵ Zwar sah das StGB von 1937 die Todesstrafe nicht mehr vor, doch liess Art. 5 des Mil StGB von 1927 bei unmittelbar drohender Kriegsgefahr die Höchststrafe bei Verrat noch zu.

²²⁷⁶ Bericht des Armeeauditors, S. 259.

²²⁷⁷ Bericht über die antidemokratischen Umtriebe, Teil IV, BBl. 1946 II, S. 1085 – 1187 (S. 1086 sowie 1129ff.).

²²⁷⁸ Bericht über die antidemokratischen Umtriebe, Teil IV, BBl. 1946 II, S. 1085 – 1187 (S. 1089).

²²⁷⁹ August Lindt machte sich nach dem Krieg als Diplomat verdient; siehe den Eintrag im Historischen Lexikon der Schweiz, <http://www.hls-dhs-dss.ch/index.php> (zuletzt besucht am 1. Mai 2009).

²²⁸⁰ GAUTSCHI, General Guisan, S. 235f.

²²⁸¹ GAUTSCHI, General Guisan, S. 259.

²²⁸² So jedenfalls GUIGAN, Bericht über den Aktivdienst, S. 216.

3.6.4. Die Berichte über die anti-demokratische Tätigkeit

Noch im Sommer 1945 ersuchte Nationalrat Boerlin mit 80 Mitunterzeichnern in einer Motion umfassenden und vollen Aufschluss über die Umtriebe anti-demokratischer Organisationen in der Schweiz zur Zeit des Krieges. Der Bundesrat verfasste einen Bericht mit ursprünglich drei Teilen: Im ersten Teil behandelte der die Tätigkeiten der deutschen Nationalsozialisten, in einem zweiten Teil jene der italienischen Faschisten und in einem dritten Teil jene der Kommunisten. Ein vierter Bericht beantwortete im Juni 1946 die vom Parlament in den ersten drei Teilen als ungenügend geklärt erachteten Fragen. Im Herbst 1946 genehmigte der Nationalrat die vier Berichte mit 100 zu 33 Stimmen zustimmend²²⁸³; der Ständerat folgte ihm einstimmig²²⁸⁴.

In den Diskussionen wurde betont, dass die nationalsozialistische Gefahr glücklicherweise gebannt sei, während sich die kommunistische Gefahr noch immer ausbreite und an Bedeutung gewinne. Demgegenüber hielt eine Minderheit der Nationalräte die Berichte für unausgewogen und die Politik des Bundesrates gegen nationalsozialistische Umtriebe bis 1945 für zu zögerlich²²⁸⁵.

3.7. Die Volksinitiative für die Rückkehr zur direkten Demokratie

Zwar wurde das Vollmachtenregime gegen Ende des Jahres 1945 von der Bundesversammlung²²⁸⁶ eingeschränkt, doch blieben viele Notverordnungen bestehen. Zudem blieb der Bundesrat ermächtigt,

*„(...) ausnahmsweise zeitlich begrenzte Massnahmen zu treffen, die zur Sicherheit des Landes, zur Wahrung seines Kredites und seiner wirtschaftlichen Interessen, sowie zur Sicherung des Lebensunterhalts unumgänglich notwendig sind und wegen ihrer Dringlichkeit nicht auf dem Weg der ordentlichen Gesetzgebung getroffen werden können.“*²²⁸⁷

Weil mit dieser Massnahme das Vollmachtenregime nicht wirklich abgebaut wurde, reichte ein Komitee (wieder) unter Mitwirkung *Zaccaria Giacomettis* zwei Initiativen für die „Rückkehr zur direkten Demokratie“ ein²²⁸⁸. In der Volksabstimmung vom 11. September 1949 wurde die Initiative zur Aufhebung von Art. 89 Abs. 3 BV und zur Einführung eines Art. 89^{bis} BV knapp angenommen²²⁸⁹.

²²⁸³ AB NR 1946, S. 777 – 826 (S. 826).

²²⁸⁴ AB SR 1946, S. 245 – 253 (S. 253).

²²⁸⁵ AR NR 1946, S. 777ff.; AB SR 1946, S. 245ff.

²²⁸⁶ Bundesbeschluss über den Abbau der ausserordentlichen Vollmachten des Bundesrats (vom 6. Dezember 1945), AS 61, S. 1049 – 1051.

²²⁸⁷ Art. 2 des Bundesbeschlusses.

²²⁸⁸ Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über das Volksbegehren vom 23. Juli 1946 für die Rückkehr zur direkten Demokratie (vom 27. Februar 1948), BBl. 1948 I, S. 1054 – 1072 (S. 1054f.). Aus der Literatur KÖLZ, Verfassungsgeschichte Bd. II, S. 779f. oder AUBERT, Bundesstaatsrecht Bd. II, Rz. 1545.

²²⁸⁹ 280'755 Stimmberechtigte und 12,5 Stände sprachen sich für, 272'599 Stimmberechtigte und 9,5 Stände gegen die Vorlage aus (entscheidend war die grosse Zustimmung in den Westschweizer Kantonen, insbesondere Waadt). Zum Abstimmungsergebnis die Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung betreffend das Ergebnis der Volksabstimmung vom 11. September 1949 über das Volksbegehren um Aufhebung des Artikels 89, Absatz 3, der Bundesverfassung (Dringlichkeitsklausel) und dessen Ersetzung durch einen Artikel 89^{bis} (vom 30. September 1949), BBl. 1949 II, S. 581f.

Damit erhielt die Verwendung der Dringlichkeitsklausel eine weitere Einschränkung. Zwar konnten die darauf gestützten, in jedem Fall zu befristenden Erlasse sofort in Kraft treten, doch waren *verfassungsändernde* Erlasse einem obligatorischen, die anderen einem fakultativen Referendum zu unterstellen. Erhielt eine Vorlage im Rahmen eines Referendums nicht innerhalb eines Jahres die Zustimmung des Souveräns, verlor sie ihre Gültigkeit²²⁹⁰.

Unter dem Druck der erfolgreichen Initiative²²⁹¹ erliess die Bundesversammlung 1950 einen neuen Bundesbeschluss²²⁹², wonach der Bundesrat *keine neuen* Notverordnungen mehr zu erlassen berechtigt war und die *bestehenden* Verordnungen auf das Ende des Jahres 1952 hin ungültig wurden.

²²⁹⁰ Art. 89^{bis} Abs. 2 und 3 BV 1874. Dazu insbesondere auch AUBERT, Bundesstaatsrecht Bd. I, Rz. 167.

²²⁹¹ AUBERT, Bundesstaatsrecht Bd. II, Rz. 1545.

²²⁹² Bundesbeschluss über die Aufhebung der ausserordentlichen Vollmachten des Bundesrates (vom 18. Dezember 1950), AS 1950, S. 1493f.

4. Zusammenfassung

In die Zeit zwischen dem Ende des Ersten und jenem des Zweiten Weltkriegs fielen zahlreiche Vorstösse zur Stärkung der inneren Sicherheit. Die Ausgangspunkte der verschiedenen Vorhaben waren dabei so vielfältig wie die politischen Mitwirkungsmöglichkeiten in der Schweiz: Sowohl von Bund als auch Kantonen, sowohl durch Initiativen als auch Referenden, sowohl von Parlament als auch Bundesrat wurden Akzente gesetzt. Die Rechtsprechung des Bundesgerichts vollzog die politische Entwicklung rechtlich nach.

Inhaltlich war die Periode geprägt von einem ursprünglichen Abbau des Notrechts, einer kurzen Phase der (rechtlichen) Normalisierung, respektive (politischen) Entspannung und schliesslich einer fließenden Rückkehr zu ausserordentlichen Massnahmen zum Schutze des Landes, meist auf Kosten der politischen Partizipations- und Ausdrucksmöglichkeiten der Bevölkerung. Schon vor Ausbruch des Zweiten Weltkriegs hatten Bundesversammlung und Bundesrat zum Schutze der inneren Sicherheit in weitem Masse Dringlichkeitsrecht erlassen, welches der Bundesrat während des Krieges verschärfte.

4.1. Einfluss der Volksrechte

Nach dem Ersten Weltkrieg sprach sich das Volk konstant *gegen* einen verstärkten Staatsschutz aus. Es verwarf sowohl Verschärfungen im Ausländerrecht, die Schutzhaftinitiative, als auch das Umsturzgesetz aus der Feder des Bundesrates. Den damit eigentlich vorgezeichneten politisch moderaten, gesetzgeberisch zurückhaltenden Weg unterstrich der Souverän noch zu Beginn der 1930er Jahre mit der Ablehnung des von der Bundesversammlung verschärfen Entwurfs zum Ordnungsgesetz. Bereits vor, und besonders während des Krieges verloren die Volksrechte ihren prägenden Einfluss auf Grund des zuerst von der Bundesversammlung, bald aber vom Bundesrat erlassenen Dringlichkeits-, respektive Notrechts.

Am Vorabend des Zweiten Weltkriegs äusserten sich Volk und Stände zwar negativ zu einem Ausbau der Verfassungsgerichtsbarkeit, befürwortete aber einen Gegenvorschlag von Bundesrat und Parlament zur *Einschränkung der Dringlichkeitsklausel* – eine Einschränkung, welche mit dem Ausbruch von Kampfhandlungen in Europa und den damit verbundenen ausserordentlichen Vollmachten des Bundesrates vorerst keine Wirkung entfalten konnte. Dafür beschleunigte ein weiterer Volksentscheid nach dem Krieg den Abbau des zweiten Vollmachtenregimes massgeblich. Denn wie schon 1918 hielt der Bundesrat auch nach 1945 vorerst an seinen ausserordentlichen Befugnissen fest – ohne dass allerdings ein Ereignis von der Tragweite des Landesstreiks dies legitimiert hätte oder der von der Bundesverfassung vorgesehene, ordentliche Gesetz- und Verfassungsgebungsprozess beeinträchtigt gewesen wäre.

4.2. Einschränkung der politischen Rechte

In den 1930er Jahren verfolgen die Bundesbehörden Aktivitäten von Kommunisten, Fronten und faschistisch/nationalsozialistisch imprägnierten oder unterwanderten Ausländerorganisationen – teilweise zu Recht – mit Argwohn. Die klare Distanzierung der SP und des SGB von der KPS sowie ihr Bekenntnis zur Armee Mitte der 1930er Jahre ermöglichte letztlich die Anerkennung der „Regierungsfähigkeit“ der Sozialdemokraten auf der Stufe Bund (Wahl von Ernst Nobs in den Bundesrat 1943); der Staatsschutz *konzentrierte* sich fortan auf jene kommunistischen Gruppierungen, welche sich nicht vom Einfluss „Moskaus“ (respektive der Internationale) lossagten. Für diese Parteien und Vereine wurde eine politische Partizipation zuerst erschwert, schliesslich ganz verboten. Nach dem Ausschluss der Kommunisten aus der Bundesverwaltung (schon 1932) und von vier Mitgliedern der FSS aus dem Nationalrat (1940) sowie dem generellen Verbot „unschweizerischer Vereinigungen“ erreichte die Einschränkung der politischen Rechte sowie der Mitwirkungs- und Äusserungsmöglichkeiten für die am linken und rechten Rand des politischen Spektrums beheimateten Akteure im Krieg ihren Höhepunkt.

Das Problem des Umgangs mit den *faschistisch geprägten Schweizer Vereinigungen* löste sich bald nach dem „Frontenfrühling“ fast von alleine. Mit dem Anwachsen der nationalsozialistischen (äusseren) Bedrohung und den Massnahmen zur geistigen Landesverteidigung verloren die Fronten den Rückhalt in der Bevölkerung; regionale Verbote durch den Bundesrat leisteten in der Nordostschweiz Nachhilfe. Aussenpolitische Rücksichten führten aber zu einem ambivalenten Umgang des Bundesrates mit den ansässigen *deutschen Organisationen*. Zwar griff die Regierung ausnahmsweise auch zu selektiven Verboten – ein umfassender Auflösungsbeschluss folgte aber – umgekehrt zu ihrem Gefährdungspotential – erst mit dem Untergang des nationalsozialistischen Deutschlands.

Die *Pressepolitik* blieb, abgesehen von bundesrätlichen Retorsionsmassnahmen gegen deutsche Zeitungen im Rahmen des Nervenkrieges Mitte der 1930er Jahre, den Kantonen überlassen. Kantonale Regierungen nahmen Einschränkungen gegenüber den die öffentliche Ordnung gefährdend eingeschätzten Publikationen vor (beispielsweise mit dem Verbot des „Kämpfer“ in Zürich). Das Bundesgericht liess dazu Rückgriffe auf das Institut der *polizeilichen Generalklausel* ausdrücklich zu und neigte nun zu einer einschränkenden Auslegung des traditionsreichen Grundrechts der Pressefreiheit. Eine eigentliche *präventive Pressekontrolle* setzte mit dem Ausbruch des Zweiten Weltkriegs ein. Tiefgreifende Entscheide behielt sich der Bundesrat selber vor, während die Vorarbeiten dazu und das Tagesgeschäft der zuerst dem Armeekommando, später ihm selber unterstellten APF übertrug. Die Politik des Bundes stellte darauf ab, dass sich die Presse selber diszipliniere und sich aus eigenem Antrieb Mässigung und einen sorgsam Umgang mit heiklen Nachrichten pflüge. Militärische Interessen genossen strengen Schutz, Kritik musste massvoll und im richtigen Ton erfolgen. Die Zahl der Verbote oder schweren Einschränkungen blieb gering, da die Selbstzensur zufriedenstellend funktionierte²²⁹³. Recht-

²²⁹³ Damit wurden die rechtlichen Herausforderungen, welche sich durch Einschränkungen der Pressefreiheit stellten, auf einer faktischen Ebene gelöst. Angesichts der möglichen Massnahmen des Bundesrates – bis hin

lich bedenklich und auch zur Kriegszeit nicht zu rechtfertigen war m.E. das absolute Verbot der Neugründung von Nachrichten- und Presseagenturen.

Während die Bundesverfassung seit ihrem Bestehen politische Rechte sowie die Presse- und die Vereinigungsfreiheit garantierte, machte sich das *Fehlen weiterer*, auf kantonaler Stufe durchaus bekannter und rechtlich durchsetzbarer *Freiheitsrechte* wie der Vereinigungsfreiheit und einer allgemeinen Meinungsäusserungsfreiheit auf der Stufe Bund nun negativ bemerkbar. Insbesondere die Möglichkeit der freien Meinungsäusserung entwickelte sich zum beflügelten Begriff – aber als politisches Credo, nicht als geschütztes Grundrecht. Die Behörden – allen voran der Bundesrat – betonten zwar oft und eindringlich, ihre Massnahmen bezweckten nicht die Einschränkung der Meinungsfreiheit. Trotzdem fühlten sich politische und konfessionelle Minderheiten in ihren Entfaltungsmöglichkeiten bedroht.

Die Möglichkeit einer gerichtlichen Überprüfung der Bundeserlasse war auf Grund einer gegenüber Bundeserlassen bewusst unvollständig gebliebenen *Verfassungsgerichtsbarkeit* ausgeschlossen. So blieb es bereits Mitte der 1930er Jahre dem Urteil von Bundesrat und Bundesversammlung überlassen, wie stark die Möglichkeiten zur politischen Meinungsbildung und –Äusserung zum Schutz der öffentlichen Ordnung eingeschränkt werden sollten. Diese Haltung entsprach noch dem Schweizer Verfassungsverständnis des 19. Jahrhunderts – allerdings unter völlig anderen Vorzeichen²²⁹⁴. Jedenfalls hielt der Souverän mit der Ablehnung der Volksinitiative auf einen Ausbau der Verfassungsgerichtsbarkeit (Fleiner und Giacometti) daran fest.

Erst in den 1960er Jahren leitete das Bundesgericht aus der BV 1874 das Vorhandensein der ungeschriebenen Freiheitsrechte der Versammlungs- und der Meinungsäusserungsfreiheit ab²²⁹⁵. An einer Verfassungsgerichtsbarkeit gegenüber Bundesgesetzen mangelt es bis heute.

4.3. Einzelfälle und Gelegenheitsgesetzgebung

Die Legiferierung auf dem Gebiet des Sicherheitsrechts der 1930er Jahre war – wohl auch wegen des Scheiterns des Umsturzgesetzes (1922) und des Ordnungsgesetzes (1934) in Volksabstimmungen – geprägt von politisch legitimierenden *Einzelfällen*. Ohne die Affäre Jacob-Wesemann wäre kein Spitzelgesetz, ohne die Affäre Colombi kein Unabhängigkeitsgesetz entstanden. Damit schlugen sich die politischen Spannungen der Zeit deutlich in einer nervösen Gesetzgebung nieder²²⁹⁶.

Bezüglich der *Uniformenverbote* könnten zwar die ursprünglich zurückhaltenden Einschränkungen im Sinne verhältnismässigen Handelns begrüsst werden, schlussendlich führten die schrittweisen Erneuerungen und Verschärfungen zur gänzlichen Unzulässig-

zum Verbot einzelner Publikationen oder Verlage – steht diese Form der Pressepolitik einem heute als „chill effect“ bekannten Eingriff nahe; zum „chill effect“ siehe MÜLLER/SCHEFER, Grundrechte, S. 375ff.

²²⁹⁴ Die Bundesversammlung war unter diesen Umständen nicht mehr Garantin für eine politisch und wirtschaftlich freiheitliche Entwicklung.

²²⁹⁵ Siehe MÜLLER/SCHEFER, Grundrechte, S. 437 und 573 – 576 (jeweils m.w.H.).

²²⁹⁶ Sinnbildlich eine Äusserung des Bundesrates, wonach in einer angespannten Situation als staatsgefährdend gelten könne, was unter anderen Umständen als schlechter Scherz interpretiert würde.

keit des Tragens von Uniformen, Parteiuniformen und Parteizeichen. Ob die Uniformverbote dazu geeignet waren, Massenagitation extremistischer Gruppierungen einzudämmen und damit Ordnungsstörungen (insbesondere gewaltsame Zusammenstösse) zu verhindern, sei dahingestellt. Eine Ausrichtung der zumindest politisch symbolträchtigen Verbote auf ihren Zweck – nämlich die Vermeidung übermässiger Provokationen in der Öffentlichkeit – hätte auch zielführender erreicht werden können, etwa durch (kantonale) Versammlungsgesetze oder als Auflage bei Bewilligungen²²⁹⁷.

Für die Praxis bargen die verschiedenen Schritte weg von einer umfassenden Gesetzgebung hin zu *Spezialerlassen* die Gefahr der Verwirrung und letztlich der falschen oder rechtsungleichen Anwendung der – meist materiell-strafrechtlichen – Bestimmungen²²⁹⁸.

4.4. Umkehr der Normhierarchie

Die bewaffnete Bundesintervention in Genf 1932 bildete zu jener Epoche eine Ausnahme. Das Schwergewicht der Massnahmen des Bundes zum Schutz der inneren Sicherheit betraf die *Rechtssetzung*. Bedenklich in dieser Hinsicht der Umgang mit der Normhierarchie: Während nach dem Ersten Weltkrieg zu Recht und notwendigerweise eine Überführung der Notverordnungen in die ordentliche Gesetzgebung angestrebt worden war, pflegten Bundesrat und Bundesversammlung schon vor dem Ausbruch des Zweiten Weltkriegs einen eher lässigen Umgang mit den Normstufen als Mittel des geringsten Widerstands. Als Einfallstor dazu diente ein ausgiebiger Gebrauch der noch zu wenig differenzierenden Dringlichkeitsklausel der Bundesverfassung.

Die Einsicht, das *Spitzelgesetz* 1935 wegen den enthaltenen materiell-strafrechtlichen Bestimmungen sowie der dauerhaften Reorganisation der Bundesanwaltschaft nicht als Bundesratsbeschluss zu erlassen, vermag bloss zur Hälfte zu überzeugen. Denn mit dem Rückgriff auf die Dringlichkeitsklausel setzte die Bundesversammlung den Bundesbeschluss per sofort in Kraft und entzog ihn *damit* einem möglichen Referendum. Die rein politische Argumentation, dass der entsprechende Teil des Ordnungsgesetzes im Rahmen der Referendumsvorlage nicht umstritten gewesen sei, die Ablehnung des Ordnungsgesetzes daher keinen Rückschluss auf das Spitzelgesetz erlaube, vermag juristisch nicht zu überzeugen. Der Wille des Souveräns äussert sich einzig in Abstimmungen über bestimmte Sachfragen, wobei die Motivation des persönlichen Entscheids den Einzelnen überlassen bleibt und nicht eruiert wird. Ohne eine Volksabstimmung mit dem zugehörigen, vorgelagerten Meinungsbildungsprozess kann der – vereinfacht ausgedrückt – mit einem Ja oder einem Nein ausgedrückte Wille des Souveräns nicht erfasst werden. Das Spitzelgesetz hätte m.E. im Rechtskleid des referendumsfähigen Bundesgesetzes erlassen werden müssen.

Zwar erfolgte der Erlass des *Unabhängigkeitsgesetzes* 1936 richtigerweise wieder als Bun-

²²⁹⁷ So war etwa der Genfer Staatsrat 1932 hauptsächlich daran gescheitert, die rivalisierenden Manifestanten Nicoles und Ultramares voneinander zu trennen. Das Tragen von Uniformen hätte eine Steuerung der Gruppierungen sogar erleichtert, bildete aber selber nicht den Grund für die befürchteten Ausschreitungen.

²²⁹⁸ Siehe dazu auch EMILE THILO, De l'atteinte à l'indépendance et à l'autonomie de la Confédération et de l'empêchement sur les prérogatives des pouvoirs polices, JdT 1940 I, S. 34 – 37 (S. 36f.).

desgesetz (allerdings mit Anwendung der Dringlichkeitsklausel). Bei der *Demokratienschutzverordnung* 1938 wäre eigentlich eine Art Mittelweg vorgesehen gewesen: Im Rahmen einer Bundesratsverordnung traten die Bestimmungen bereits zehn Tage nach ihrem Beschluss in Kraft. Die nachträgliche Ausarbeitung eines überholenden Erlasses auf der richtigen Normstufe erfolgte aber in der Zeit bis zum deutsch-sowjetischen Überfall auf Polen (September 1939) nicht mehr. Vielleicht mit der Überlegung, lieber ein normhierarchisch unbefriedigendes Provisorium als überhaupt keinen Erlass in der Hand zu haben.

Mit dem Kriegsausbruch kehrte die Schweiz zurück zum *Vollmachtenregime*. Wiederum legiferierte der Bundesrat mit seiner ausserordentlichen, in der Bundesverfassung nicht vorgesehenen, Verordnungskompetenz umfassend. Auf dem Gebiet der inneren Sicherheit war diesem Weg bereits stark vorgespurt worden. *Bestehende* Einschränkungen wurden inhaltlich verschärft oder im Geltungsbereich erweitert.

Das Inkrafttreten des *StGB* 1942 verbesserte die rechtliche Situation punktuell, indem der strafrechtliche Teil des Spitzelgesetzes sowie das Unabhängigkeitsgesetz als (quasi in letzter Minute eingefügte) neue Tatbestände darin aufgingen. Die Demokratienschutzverordnung blieb aber neben dem Strafrecht als ergänzendes Staatsschutzgesetz bestehen. Immerhin hob das *StGB* das wenig fruchtbare Nebeneinander von kantonalem und Bundesstrafrecht zu Gunsten einer eidgenössischen Regelung endlich auf. Inhaltlich bildeten die Tatbestände des *StGB* zum Schutze des Staates und der öffentlichen Ordnung eine *Konsolidierung*. Grosse Bedeutung erlangten während des Krieges die *Spionageartikel* des *StGB* und des *Mil StGB*. Gestützt darauf wurden die letzten Todesurteile in der Schweiz gefällt und vollzogen.

4.5. Rechtsprechung des Bundesgerichts

Das Bundesgericht stellte in seiner Rechtsprechung die zunehmend *starken Bezüge zwischen äusserer und innerer Sicherheit* fest und unterstrich, beides bilde zwei Seiten ein und desselben Rechtsguts. Diese Interpretation stand jedoch in einen gewissen Widerspruch zur Verfassungsordnung. Die Zuständigkeiten blieben seit der *BV* 1848 getrennt. Dem Bund oblag die Besorgung der Aussenpolitik und die Abwehr äusserer Gefahren; primär den Kantonen oblag der Schutz der inneren Sicherheit. Zudem unterschieden sich die möglichen Massnahmen zur Aufrechterhaltung der äusseren Sicherheit in ihrer Intensität stark von jenen zum Schutz der inneren Sicherheit.

Das oberste Gericht schickte sich an, die *politischen* Entwicklungen und Erfordernisse in seiner *Rechtsprechung* nachzuvollziehen. Es anerkannte die Zulässigkeit des Rückgriffs auf das vor dem Ersten Weltkrieg für das Sicherheitsrecht noch abgelehnte Institut der polizeilichen Generalklausel zur Substituierung der fehlenden gesetzlichen Grundlagen für exekutives Handeln. Sowohl den Kantonsregierungen als auch dem Bundesrat (Entscheid zur Demokratienschutzverordnung, m.H. auf Art. 102 Ziff. 9 und 10 *BV*) müsse sich eine solche Möglichkeit offen stehen.

Die neuen Normen zum Schutz des Staates legte das Bundesgericht – durchaus im Sinne der Schöpfer – in einem weiten Rahmen aus und anerkannte damit die politische Bedeu-

tung eines weit reichenden Staatsschutzes. Das Gericht gab, im Gegensatz zu früheren Jahren, seine zuweilen wahrgenommene Rolle als Ausgleichsgewicht zu den politischen Bundesbehörden auf.

4.6. Militärischer Schutz

Die bewaffnete Bundesintervention in Genf 1932 legte die ganze Problematik bewaffneter Armeeeinsätze *im Inneren* noch einmal eindrücklich dar. Bereits das Begehren der Genfer Behörden nach einem Einsatz des Lausanner Rekrutenbataillons hinterlässt ein grosses Fragezeichen; denn offenbar stand gleichzeitig ein WK-Regiment im Ausbildungsdienst²²⁹⁹. Der eigentliche Einsatz der Rekruten erfolgte autonom von jenem der Polizei (aber zu deren Unterstützung) unter Einhaltung der militärischen Kommandowege. Die kurz nach Beginn des Ordnungsdienstesinsatzes eingetretenen Ereignisse – Misshandlung der mit der Situation völlig überforderten Rekruten, teilweise Entwaffnung derselben – manifestierte das Ungenügen einer wenig durchdachten Einsatzdoktrin, welche einseitig auf das dissuasive Auftreten von bewaffneten Armeeingehörigen abstellte.

Die beiden *Ergänzungen des DR 1933* („Ordnungsdienst“ und „Aufruhr“) führten in gewisser Weise die Bestimmungen des „Scheurer-Erlasses“ der 1920er Jahre weiter. Soweit sie sich zu Kompetenzfragen – insbesondere zu jenen der Armee (also des Bundes) gegenüber den zivilen kantonalen Behörden – äusserten, kam ihnen keine eigenständige Bedeutung zu. Reglemente der Armee waren und sind nicht geeignet, verfassungsrechtlich fixierte Zuständigkeiten einzuschränken oder umzukehren. Die entsprechenden Kompetenzübertragungen an den Bund erfolgten durch Art. 16 BV 1874 – wobei ein eidgenössischer Kommissär als Vertreter der Bundesgewalt auch andere als in der Ergänzung des DR vorgesehene Zuständigkeiten hätte festlegen können. Die in den Ergänzungsbestimmungen enthaltenen taktischen Verhaltensanweisungen schufen immerhin Regeln über einen abgestimmten Einsatz von Waffen; waren in ihrer Abstraktheit aber schlecht geeignet, konkrete Verhältnismässigkeitsfragen zu klären. Die zweite Ergänzung (Aufruhr) war überdies – als geheime Reglementsergänzung – nicht einmal geeignet, abschreckende Wirkung zu entfalten.

Noch immer kannte die Armee keine Spezialformationen für Einsätze im Innern; erst die Schaffung freiwilliger *Grenzschutzkompanien* hätte eine spezielle Ausbildung zwar ermöglicht, ihre Aufstellung war aber vor dem Hintergrund des Verbots stehender Truppen kritisch zu beurteilen. Die bis 1937 aus 2'600 Mann bestehenden 14 Kompanien verstieszen sowohl gegen Art. 13 BV 1874 (stehende Truppen) als auch gegen Art. 102 Ziff. 11 (Beschluss der Bundesversammlung). Es ist nicht ersichtlich, inwiefern die Kompetenz des Bundesrates zur Organisation der Grenzschutztruppen gemäss

²²⁹⁹ Der gefestigte Charakter und die wohl grössere psychische Belastbarkeit von Familienvätern wären in jener Situation aber möglicherweise vorteilhafter gewesen als die frisch (und damit zwar möglicherweise besser) an ihren persönlichen Waffen ausgebildeten, allgemein aber unerfahrenen Rekruten. Zudem hätte der aggressiv agierende Teil der Demonstranten sich wohl nicht dazu hinreissen lassen, gleichaltrige Wehrmänner zu drangsaliieren.

Art. 5 der Truppenordnung 1936 ihn zur *Aufstellung stehender Freiwilligenverbände* ermächtigt hätte.

Während des Krieges entwickelte sich der *General* – im Gegensatz zu seinem streitbaren Vorgänger Wille (1914 – 1918) – zu einer eigentlichen Integrationsfigur²³⁰⁰. Henri Guisan verhielt sich – im Bewusstsein seiner auch politischen Rolle – äusserst geschickt und trug durch einen sehr bewussten Umgang mit der Öffentlichkeit dazu bei, politische Spannungen zu verhindern. Das Vertrauen in die Armee, durchaus medienwirksam unterstützt durch Massnahmen zur „geistigen Landesverteidigung“, bildeten eine Stütze der inneren Ordnung während des Krieges und wirkte komplementär zu einer mehr oder weniger gezähmten Presse sowie der Ablehnung des nationalsozialistischen Gedankenguts. Guisan kam zugute, dass er sich wenig mit Armeeeinsätzen im Inneren beschäftigen musste – immerhin hatte der Bundesrat mit dem grundsätzlichen Festhalten an der Geltung der Bundesverfassung implizit auch das Weiterbestehen der primären Verantwortung der Kantone für die Aufrechterhaltung der inneren Sicherheit postuliert.

4.7. Anmerkungen

Aus nachträglicher Betrachtung sind die Modifikationen der Bundesversammlung zum Ordnungsgesetz zu bedauern, welche massgeblich zu dessen Ablehnung in der Volksabstimmung führten. Mit dem unter Einfluss von Bundesrat Häberlin in die eidgenössischen Räte geschickten ersten Gesetzesentwurf wäre dem Bund für die schwere Zeit ein eigentliches, aber massvoll ausgestaltetes Staatsschutzgesetz auf der richtigen Normstufe zur Verfügung gestanden, welches möglicherweise den Rückgriff auf Dringlichkeitsrecht bis zum Leid bringenden Jahr 1939 hätte vermeiden können. Ohne die durch die Bundesversammlung eingefügten, juristisch kaum zu rechtfertigenden Übertreibungen hätte das Gesetz die Hürde der Volksabstimmung eher bewältigt. Der kurz darauf erfolgte Rückgriff auf eine (m.E.) Gelegenheitsgesetzgebung hätte sich wohl erübrigt. Aufgabe des Bundesgerichts wäre es gewesen, durch Auslegung der neuen Tatbestände die nötige Feinjustierung vorzunehmen. Tatsächlich stützte es aber die ausserordentlichen Massnahmen der politischen Bundesbehörden *tel quel*, wohl auch, um Widersprüche zu vermeiden und die Strenge des Gesetzgebers durch eine primär generalpräventive Rechtsprechung zu unterstützen.

Die Massnahmen zum Schutz der öffentlichen und der demokratischen Ordnung entbehrten einer überzeugenden rechtsstaatlichen Grundlage. Ihre Bedeutung stand im Widerspruch zu ihrer (ungenügenden) demokratischen Legitimation. Grossmehrheitlich oder einstimmig gefällte Parlamentsentscheide vermochten den Ausschluss eines möglichen Referendums nicht zu rechtfertigen, selbst wenn sie letztlich den Schutz des Staates, seiner Institutionen und Verfahren bezweckten. Der Schutz des Rechtsstaats unter Umgehung zentraler rechtsstaatlicher Prinzipien höhlt den Rechtsstaat nachhaltig aus.

Negativ könnte sich das Fehlen eines eigentlichen Nachrichtendienstes und die dadurch nur unter erschwerten Bedingungen mögliche Lagebeurteilung auf der Stufe Bund aus-

²³⁰⁰ Vgl. KLEY-STRULLER, Verfassungsgeschichte der Neuzeit, S. 282.

gewirkt haben. Mit den richtigen „Sensoren“ und der nötigen Sachkompetenz zur Auswertung und Analyse wäre der Druck zum Erlass von gesetzgeberischem Flickwerk vielleicht geringer geblieben.

V. Die Zeit des Kalten Krieges (1950 – 1990)

1. Die Schweiz im Zeichen des Ost-West-Konflikts

Nach dem Zweiten Weltkrieg war der eidgenössische Gesetzgeber bestrebt, einerseits das Notrecht der Aktivdienstzeit in ordentliches Recht zu überführen, andererseits aber auch, den Staatsschutz nach dem Prager Umsturz von 1948²³⁰¹ zu stärken. Die Angst vor einer Unterwanderung der Behörden und politischen Interessengruppen führte zu einer umfangreichen präventiven Überwachungstätigkeit der Staatsschutzorgane von Bund und Kantonen. Unklare Aufträge überforderten sie aber letztlich. Die Tätigkeiten der Staatsschutzorgane tangierten immer stärker die Schutzbereiche der Grundrechte oder verletzten diese gar.

Terroristische Anschläge und Bedrohungen sowie Grossdemonstrationen und Gelände-besetzungen führten seit den 1960er Jahren die Unterbestände in den kantonalen Polizeikorps vor Augen. Der Ausbau der polizeilichen Kapazitäten unter direkter oder indirekter Beteiligung des Bundes scheiterte aber zweimal in Referendumsvorlagen. So wandelte sich die Bedeutung der Armee vom Eingriffsmittel ultima ratio zu einer strategischen Polizeireserve des Bundes, welche auch zur *präventiven* Sicherung von Objekten gegen potentielle Gefährdungen aus dem Inneren herangezogen wurde.

1.1. Weiterführung des Notrechts

Die Demokratieschutzverordnung (vom 5. Dezember 1938)²³⁰² behielt – trotz Inkraft-treten des StGB 1942 – ihre Gültigkeit²³⁰³. Sie wurde gegen Kriegsende durch den Bundesratsbeschluss betreffend Massnahmen zum Schutz der verfassungsmässigen Ordnung und Aufhebung der Parteiverbote (vom 27. Februar 1945)²³⁰⁴ formell ersetzt²³⁰⁵. Mit einem dritten Bundesratsbeschluss betreffend den Abbau von Bestimmungen zum Schutz der verfassungsmässigen Ordnung (vom 7. März 1947)²³⁰⁶ erfuhr der strafrechtliche Teil der Verordnung bis zum 31. Dezember 1948 eine Verlängerung. Ein vierter Bundesratsbeschluss (vom 29. Oktober 1948)²³⁰⁷ verlängerte die Massnahmen durch eine befristete Ergänzung des StGB bis zum 31. Dezember 1950²³⁰⁸.

Die II. Demokratieschutzverordnung hob u.a. rund 16 Bundesratsbeschlüsse der

²³⁰¹ Zu einer zeitgenössischen Interpretation der leninistischen (sowjetischen) Revolutionstheorie siehe HAROLD KRIEG, in: Rolf Dubs (Hrsg.), *Freiheitliche Demokratie und totalitäre Diktatur*, Frauenfeld 1966, Geschichtlicher Abriss, S. 35 – 55 (S. 37 – 39; allerdings mit einem Fokus auf die DDR).

²³⁰² Dazu oben, S. 280ff.

²³⁰³ STÄMPFLI, *Der strafrechtliche Staatsschutz*, S. 5.

²³⁰⁴ AS 61, S. 117 – 121, *nachfolgend* „II. Demokratieschutzverordnung“.

²³⁰⁵ Art. 6 Ziff. 1 der II. Demokratieschutzverordnung.

²³⁰⁶ Bundesratsbeschluss betreffend den Abbau von Bestimmungen zum Schutze der verfassungsmässigen Ordnung (vom 7. März 1947), AS 63, S. 139 – 141.

²³⁰⁷ Bundesratsbeschluss betreffend Verstärkung des Staatsschutzes (vom 29. Oktober 1948), AS 1948, S. 1075 – 1077.

²³⁰⁸ Zu den parlamentarischen Debatten siehe KREIS, GEORG/DELLEY, JEAN-DANIEL/KAUFMANN, OTTO K., *Staatsschutz in der Schweiz: Die Entwicklung von 1935-1990, eine multidisziplinäre Untersuchung im Auftrage des schweizerischen Bundesrates*, Bern 1993, S. 297ff.

Kriegszeit auf; darunter die folgenden Erlasse²³⁰⁹:

- BRB vom 4. Dezember betreffend das Verbot der staatsgefährlichen Propaganda in der Armee;
- BRB vom 6. August 1940 über Massnahmen gegen die kommunistische und anarchistische Tätigkeit;
- Art. 5 und 6 des BRB vom 4. August 1942 über Straf- und Verfahrensbestimmungen zum Schutze der Landesverteidigung und der Sicherheit der Eidgenossenschaft sowie
- die Bundesratsbeschlüsse zum Verbot von Parteien und anderen Organisationen, darunter jene betreffend die KPS und die FSS.

Bezüglich des Verbots kommunistischer Parteien hatte inzwischen – mit teilweise Wegfall äusseren Drucks – ein Meinungsumschwung stattgefunden. Die Bundesanwaltschaft sah in einer verdeckten Tätigkeit solcher Vereinigungen eine grössere Gefahr als in offener Agitation. Zudem verbuchte insbesondere die Partei der Arbeit mit den Ereignissen in Osteuropa (Tschechoslowakei 1948; später Ungarn 1956) einen markanten Mitglieder- und Bedeutungsverlust²³¹⁰; dies beeinflusste auch die Beurteilung ihrer Gefährlichkeit.

Der Bundesrat ging – auf Grund eines entsprechenden Postulats Herzog (NR) – soweit, die Unvereinbarkeitsbeschlüsse betreffend den Kommunisten in der Bundesverwaltung (vorerst²³¹¹) aufzuheben²³¹².

Das Notrecht blieb jedoch hinsichtlich der Bewilligungspflicht für politische Reden von Ausländern bestehen. Der Bundesrat stützte sich im Jahre 1948 auf Art. 102 Ziff. 8 – 10 BV 1874 (Polizeigeneralklausel), um den Rednerbeschluss von 1936²³¹³ durch einen neuen Bundesratsbeschluss zu ersetzen²³¹⁴. Der neue Rednerbeschluss blieb für die ganze Zeit des Ost-West-Konflikts bestehen und wurde erst nach fünfzig Jahren aufgehoben²³¹⁵.

1.2. Strafrechtliche Verschärfung des Staatsschutzes

Die Staatsschutzartikel des jungen StGB erwiesen sich als zu schwach und daher ungenügend²³¹⁶. In seiner Botschaft wies der Bundesrat insbesondere auf den Staatsstreich vom Februar 1948 in der Tschechoslowakei²³¹⁷ und die zustimmende Haltung der

²³⁰⁹ Art. 6 der II. Demokratieschutzverordnung.

²³¹⁰ Dazu KREIS, Staatsschutz in der Schweiz, S. 261 – 267, m.w.H auf verwaltungsinterne Dokumente.

²³¹¹ Siehe sogleich, S. 342f.

²³¹² Bundesratsbeschluss betreffend die Aufhebung von Noterlassen im Gebiete des Staatsschutzes (vom 7. August 1945), AS 61, S. 602f.

²³¹³ Dazu oben, S. 291f.

²³¹⁴ Bundesratsbeschluss betreffend politische Reden von Ausländern (vom 24. Februar 1948), AS 1948, S. 119f.

²³¹⁵ Mitteilung des Bundesrates vom 9. März 1998,

<http://www.admin.ch/cp/d/35040004.6E17@mbox.gsejpd.admin.ch.html> (zuletzt besucht am 1. Mai 2009).

²³¹⁶ Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über eine Teilrevision des Schweizerischen Strafgesetzbuches (vom 20. Juni 1949), BBl. 1949 I, S. 1249 – 1304 (S. 1251 – 1256), *nachfolgend* „Botschaft Teilrevision StGB 1950“; dazu THILO, Politische Verbrechen und Vergehen, Rz. 12.

Zu den lebhaften Auseinandersetzungen um die Verstärkung des Staatsschutzes der Bundesrepublik Deutschland in den 1950er Jahren siehe SCHROEDER, Der Schutz von Staat und Verfassung im Strafrecht, S. 178ff.

²³¹⁷ Mit einem von der Sowjetunion unterstützten Staatsstreich verdrängten die Kommunisten im Februar 1948

Schweizer Kommunisten hin²³¹⁸.

„Die heutigen Umtriebe der Kommunisten gefährden die Sicherheit unseres Landes im gleichen Masse, wie seinerzeit die Bereitwilligkeit der schweizerischen Nationalsozialisten, mit deutschen Stellen über ein neues Europa und eine nationalsozialistische Schweiz zu verhandeln.

(...) Eine moderne Revolution wird nicht mehr durch einen Barrikadenkampf und die gewaltsame Vertreibung der Regierung oder des Parlaments eingeleitet, sondern nach einem sorgfältig ausgearbeiteten Plan, wenn nötig unter ausländischer Leitung, vorbereitet, insbesondere durch Unterbringung kommunistischer oder nationalsozialistischer Gesinnungsgenossen in die wirtschaftlichen und politischen Schlüsselstellungen, durch Zersetzung des Staates mittels Angriffen auf Regierung, Polizei oder Militär, durch Propaganda, Schulung von Eliten, Schaffung von Betriebsausschüssen, Aktionskomitees, Bewaffnung einzelner Gruppen.“²³¹⁹

Besonderes Ziel der Revision war es daher, durch die Erfassung von Vorbereitungs- handlungen zu Staatsschutzdelikten den präventiven Staatsschutz zu stärken²³²⁰. Ein zweiter, formaler Grund der Revision lag darin, Teile des Notrechts mit Auslaufen des Notverordnungsrechts in ordentliches Gesetzesrecht zu überführen²³²¹.

Mit einem Bundesgesetz²³²² wurden die wichtigsten Staatsschutzartikel des StGB revidiert, nämlich jene betreffend Angriffe auf die Unabhängigkeit der Eidgenossenschaft (266), gegen die Sicherheit der Schweiz gerichtete ausländische Unternehmungen und Bestrebungen (266^{bis}), verbotene Handlungen für einen fremden Staat (271), verbotener politischer (272) und militärischer (274) Nachrichtendienst, Angriffe auf die verfassungsmässige Ordnung (275), staatsgefährliche Propaganda (275^{bis}) und rechtswidrige Vereinigung (275^{ter}).

Die politische Zustimmung zur Verstärkung des präventiven Staatsschutzes war – unter den Eindrücken des Prager Staatsstreiches und des Krieges in Korea²³²³ – breit abgestützt und geradezu überwältigend²³²⁴.

Immerhin sei angemerkt, dass der Einführung eines Art. 177^{bis} StGB²³²⁵, welcher Ehrver-

ihre sozialdemokratischen Koalitionspartner aus der Regierung und errichteten eine totalitäre Diktatur. Siehe dazu DER BROCKHAUS IN FÜNF BÄNDEN, Band 5, „Tschechoslowakei“ S. 4357; KLÁRA HORALÍKOVÁ, in: Pavel Žáček/Bernd Faulenbach/Ulrich Mähler (Hrsg.), Einführung in das Thema, S. 11 – 15 (S. 11f.) oder online unter http://www.slowakei-net.de/deutsch/slowakei_preview.html?body_daten-geschichte.html oder http://de.wikipedia.org/wiki/Geschichte_der_Tschechoslowakei#Wiedererrichtung_und_Staatsstreich_1945. E2.80.931948 (zuletzt besucht am 1. Mai 2009). Allgemein zur Schweizer Wahrnehmung der Entwicklungen in Osteuropa VON GREYERZ, Handbuch der Schweizer Geschichte Bd. II, S. 1213.

²³¹⁸ Botschaft Teilrevision StGB 1950, BBl. 1949 I, S. 1249 – 1304 (S. 1252 und 1254f.).

²³¹⁹ Botschaft Teilrevision StGB 1950, BBl. 1949 I, S. 1249 – 1304 (S. 1255).

²³²⁰ Botschaft Teilrevision StGB 1950, BBl. 1949 I, S. 1249 – 1304 (S. 1259); Bundesrat VON STEIGER, AB SR 1946, S. 253; Bundesanwalt FRANZ STÄMPFLI, Der verstärkte Staatsschutz, S. 6.

²³²¹ STÄMPFLI, Der verstärkte Staatsschutz, S. 3.

²³²² Bundesgesetz betreffend Abänderung des Schweizerischen Strafgesetzbuches (vom 5. Oktober 1950), AS 1951, S. 1 – 16.

²³²³ Zum Korea-Krieg siehe MICHAEL F. HOPKINS, in: Bernd Greiner/Christian Th. Müller/Dreik Walter (Hrsg.), Krisen im Kalten Krieg, Hamburg 2008, Acheson, Truman und die Entscheidungen im Koreakrieg 1950, S. 48 – 79. Ein eindruckliches Zeitdokument über den Krieg bildet der U.S.-amerikanische Propagandafilm des Regisseurs JOHN FORD, „This is Korea“, aus dem Jahre 1951. Generell über den Krieg <http://www.korean-war.com/> (zuletzt besucht am 1. Mai 2009).

²³²⁴ KREIS, Staatsschutz in der Schweiz, S. 371f.

²³²⁵ Botschaft Teilrevision StGB 1950, BBl. 1949 I, S. 1249 – 1304 (S. 1270f.).

letzungen gegen Behörden unter Strafe gestellt hätte, die Zustimmung des Parlaments versagt blieb²³²⁶.

Die Revision enthielt weitere, nicht mit dem Staatsschutz in Zusammenhang stehende Neuerungen, welche an dieser Stelle nicht weiter dargestellt werden.

Sämtliche StGB-Änderungen des Jahres 1950 stehen noch heute in Kraft. Per 1. Januar 2007 sind einzig Anpassungen im Rahmen der Revision des allgemeinen Teils des Strafgesetzbuches erfolgt²³²⁷.

1.3. Schutz der Verwaltung

Unter dem Eindruck zweier Spionagefälle befürchtete der Bundesrat erneut eine Unterwanderung der Bundesverwaltung (wozu damals auch PTT und SBB gehörten) durch Kommunisten²³²⁸.

Dazu zählten insbesondere aktive PdA-Mitglieder. Insgesamt – so die Vermutung – hätten etwa 500 Extremisten die Bundesverwaltung und die Bundesbetriebe unterwandert²³²⁹.

Mit einer Weisung aus dem Jahre 1950²³³⁰ ergänzte der Bundesrat Art. 22 des Beamtengesetzes (Treuepflicht)²³³¹, um die Verwaltung „säubern“ zu können²³³².

Schlussendlich wurden von den rund 90'000 Bundesbeamten bis im Jahre 1952 deren 10 entlassen, 24 in ein Angestelltenverhältnis versetzt und weitere Beamte unter Beobachtung gestellt²³³³.

²³²⁶ Gemäss STÄMPFLI, Der verstärkte Staatsschutz, S. 4f. war die sog. „Referendums-Sicherheit“ des Gesetzes der Hauptgrund für den Verzicht auf Art. 177^{bis}. Der Bundesanwalt bemerkte mit einer gewissen Enttäuschung, die (Exekutiv-) Behörden blieben weiterhin der demokratiefeindlichen Taktik ausgeliefert. M.E. – soviel sei am Rande angemerkt – würde diese Bestimmung auf Grund der Tagespolitik des turbulenten Jahres 2008 durchaus Anwendung finden, allerdings kaum im Sinne des Staatsschutzes.

²³²⁷ Schweizerisches Strafgesetzbuch (Änderung vom 13. Dezember 2002), AS 2006, S. 3459 – 3538.

²³²⁸ Dazu ausführlich KREIS, Staatsschutz in der Schweiz, S. 304 – 311.

²³²⁹ KREIS, Staatsschutz in der Schweiz, S. 311 (m.w.H.).

Zur tatsächlichen Abhängigkeit der PdA von der Sowjetunion siehe KURT MÜLLER, in: NZZ vom 6. Juli 1994, S. 13 („Moskaus langer Arm in die Schweiz“), m.w.H. sowie DERS., in: NZZ vom 25. Juli 2000, S. 13 („Der Schweizer Ableger des Weltkommunismus“).

²³³⁰ Weisungen des Bundesrates über die Auflösung des Dienstverhältnisses vertrauensunwürdiger Beamter, Angestellter und Arbeiter der Bundes (vom 5. September 1950), BBl. 1950 II, S. 789.

²³³¹ Bundesgesetz über das Dienstverhältnis der Bundesbeamten (vom 30. Juni 1927), AS 43, S. 439 – 470 (S. 439). Siehe auch vorne, S. 292.

²³³² Ziff. 1 „Beamte, Angestellte und Arbeiter des Bundes, denen nach ihrer politischen Tätigkeit das für ihre Stellung erforderliche Vertrauen nicht mehr entgegengebracht werden kann, sind zu entlassen. Dieses Vertrauen fehlt, wenn die Gewissheit nicht mehr besteht, dass ein Dienstpflichtiger dem Lande die Treue unbedingt wahr, alles tut, was die Interessen des Bundes fördert, und alles unterlässt, was sie beeinträchtigt.“

Dem Bundesrat war später offenbar selber nicht ganz wohl bei diesem Vorgehen; so hält er zu Beginn eines Entscheids fest, die Mitgliedschaft bei der PdA an sich und die Ausübung der politischen Rechte als Parteimitglied genügten noch nicht als Grund für die Nichtwiederwahl von Beamten. Das Bekenntnis zu Toleranz blieb aber weitgehend folgenlos. Siehe dazu VEB 1951, Nr. 14, S. 32f. Zu den grundrechtlichen Aspekten der Weisung siehe insbesondere MÜLLER/SCHEFER, Grundrechte, S. 404f.

²³³³ KREIS, Staatsschutz in der Schweiz, S. 315ff.

Nach KREIS, Staatsschutz in der Schweiz, S. 313f. genehmigte die Bundesversammlung die bundesrätliche Weisung indirekt, indem sie eine Motion zum Widerruf der Weisungen ablehnte. Es bleibt jedoch anzumer-

Das Bundesgericht befasste sich in mehreren Entscheidungen mit der Anwendung der Weisung; es folgte dabei weitgehend der Ansicht des Bundesrates und hiess die Entlassungen von Mitgliedern verschiedener kommunistisch orientierter Organisationen gut²³³⁴.

1.4. Der Fall Dubois

Im Frühjahr 1957 verdichteten sich Hinweise, dass es in der Bundesanwaltschaft oder der Bundespolizei zu einem Geheimnisverrat gekommen war²³³⁵. Als Folge davon erschoss sich Bundesanwalt René Dubois²³³⁶ am 23. März 1957, nachdem er sich den Ermittlungen nicht mehr länger hatte entziehen können²³³⁷.

Strafbar gemacht hatte sich der Bundespolizei-Inspektor Max Ulrich, welcher am 8. Mai 1958 vom Bundesgericht wegen der gestandenen Weitergabe von internen Schriftstücken (u.a. Monatsberichte der Bundesanwaltschaft, Fernschreiberblätter und Polizeirapporte) an den französischen Attaché Marcel Mercier verurteilt wurde²³³⁸.

Um ähnlichen Fällen von Geheimnisverrat vorzubeugen, wurden verschiedene Massnahmen erwogen; unter anderem jene, die Bundespolizei von der Bundesanwaltschaft abzutrennen. Dagegen setzte sich aber der Bundesrat vehement zur Wehr:

„Die Verbindung Bundesanwalt - Bundespolizei hat sich (...) in zwanzigjähriger Erfahrung, insbesondere in der Kriegszeit mit den vielen Verrats- und Spionagefällen, bewährt. Die eidgenössischen Räte haben bei Entgegennahme der Berichte über die antidemokratischen Umtriebe (Motion Boerlin) das Zusammenwirken der Bundesanwaltschaft und der Bundespolizei anerkannt.

Der Bundesrat ist aus den dargelegten Gründen der Auffassung, dass keine Veranlassung vorhanden ist, die bestehenden gesetzlichen Grundlagen im Sinne einer Abtrennung der Bundespolizei vom Bundesanwalt zu ändern. Eine Verselbständigung der Bundespolizei würde die starke Stellung des Bundesanwaltes im Ermittlungsverfahren beeinträchtigen.“²³³⁹

Stattdessen wurde der Bundespolizei hinsichtlich des Fahndungs- und Informationsdienstes mit einem Bundesratsbeschluss²³⁴⁰ grössere Selbständigkeit gegenüber dem

ken, dass die dort gemachten Zitate auf die Protokolle einander einerseits widersprechen (im Text ist von einer Nationalratssitzung vom 4. November, in der zugehörigen Fussnote dann vom 4. Oktober 1950 die Rede), sich andererseits nicht mit dem AB NR 1950 verifizieren lassen (die erwähnte Sitzung wäre zumindest nicht protokolliert worden).

²³³⁴ BGE 75 II 329, 99 Ib 129 sowie 101 Ia 172. Zu dieser Rspr. siehe MÜLLER/SCHEFER, Grundrechte, S. 403f. und 408.

²³³⁵ Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Vorkommnisse, die mit dem Hinschied von Bundesanwalt Dubois in Zusammenhang standen und zur Verurteilung des Bundespolizei-Inspektors Max Ulrich führten (vom 23. August 1958), BBl. 1958 II, S. 676 – 705 (S. 676 – 679), nachfolgend „Bericht über die Hintergründe des Hinschieds von Bundesanwalt Dubois“.

²³³⁶ Der Neuenburger Dubois war der erste sozialdemokratische Bundesanwalt der Schweiz. Seine Ernennung stand sinnbildlich für die Anerkennung der SP als voll verantwortliche Regierungspartei auf der Stufe Bund.

²³³⁷ Bericht über die Hintergründe des Hinschieds von Bundesanwalt Dubois, S. 679f.

²³³⁸ Bericht über die Hintergründe des Hinschieds von Bundesanwalt Dubois, S. 680 und 683f.; das Gerichtsurteil ist auf den S. 687 – 683 in den wesentlichen Teilen abgedruckt.

²³³⁹ Bericht über die Hintergründe des Hinschieds von Bundesanwalt Dubois, S. 700.

²³⁴⁰ Bundesratsbeschluss betreffend den Polizeidienst der Bundesanwaltschaft (vom 29. April 1958), AS 1958, S. 267f.

Mit der Schaffung des Bundesgesetzes zur Wahrung der inneren Sicherheit (BWIS; SR 120) wurde diese An-

Bundesrat eingeräumt. Gestützt darauf besorgte sie die Beobachtung und Verhütung von Handlungen, welche geeignet waren, die innere oder äussere Sicherheit der Eidgenossenschaft zu gefährden²³⁴¹.

1.5. Beurteilung: Durchbruch des Präventionsgedankens

In den 1950er Jahren gewann der präventive Staatsschutz angesichts des Umsturzes in der Tschechoslowakei auf der Stufe Bund weiter an Bedeutung. Eine als omnipräsent empfundene, von der Sowjetunion gesteuerte Bedrohung, wurde nun – im Gegensatz zu den 1930er Jahren – weniger in der Agitation der Massen, als in einer schleichenden Unterwanderung (Subversion) des Staates oder in Verschwörungen gegen die Eidgenossenschaft gesehen. Die ursprüngliche Befürchtung eines massiven und gezielten Einsickerns von Kommunisten in die Bundesverwaltung erwies sich aber als wenig stichhaltig; trotzdem ergriff der Bundesrat einschneidende Massnahmen.

Die sowjetische Expansion nach dem Zweiten Weltkrieg legitimierte politisch ein umfassendes Tätigwerden des Polizeidienstes der Bundesanwaltschaft. Der Bundesrat fasste den Auftrag an „sein“ Staatsschutzorgan recht weit und verzichtete auf eigentliche Kontrollmechanismen gegenüber der Bundesanwaltschaft. Dem tat auch der Umstand keinen Abbruch, dass ausgerechnet Bundesanwalt Dubois, der ausgerechnet der sozialdemokratischen Partei angehörte, ausgerechnet in einen Geheimnisverrat mit – nicht etwa der Sowjetunion, sondern – ausgerechnet dem befreundeten Nachbarland Frankreich verstrickt war.

Die Haupttätigkeit zum Schutz des Staates oblag dem Polizeidienst der Bundesanwaltschaft. Damit war das Konfliktpotenzial mit der kantonalen Polizeihochheit von vorneherein bescheiden. Andererseits standen die Bestände der repressiven polizeilichen Mittel im Bundesstaat – insbesondere der kantonalen Polizeikorps –, nicht im Fokus (als gering eingestufte Gefährdung durch Massenagitation). So war es in den 1950er Jahren die Bundespolizei, welcher es oblag, „das Richtige“ zu tun.

Aus nachträglicher Betrachtung wären gegenteilige Massnahmen wohl richtig gewesen: Nicht weniger, sondern mehr Kontrolle der Staatsschutzorgane einschliesslich der Bundesanwaltschaft durch die politischen Behörden hätten eine „Fichenaffäre“ vielleicht verhindert und den rechtstaatlichen Rahmen des Staatsschutzes möglicherweise gestärkt.

derung wieder rückgängig gemacht (Art. 5). Zum BWIS siehe hinten, S. 434ff.

²³⁴¹ Vgl. dazu auch die kurze Darstellung in BGE 117 Ia 202 (E.6b S. 217) sowie hinten, S. 383ff.

2. Die Interkantonale Mobile Polizei

2.1. Diplomatischer Schutz

Das Wiener Übereinkommen über diplomatische Beziehungen (WÜD)²³⁴² ist für die Schweiz am 24. April 1964 in Kraft getreten. Nach Art. 22 Abs. 1 und 2 WÜD²³⁴³ trifft den Empfangsstaat eine besondere Pflicht zum Schutz *diplomatischer Missionen*²³⁴⁴. Für Personen mit diplomatischem Rang gilt für den Empfangsstaat nach Art. 29 WÜD die Pflicht, sie mit Achtung zu behandeln und alle geeigneten Massnahmen zu ergreifen, um Angriffe auf die Person als solche, deren Freiheit oder deren Würde zu verhindern²³⁴⁵. Parallel dazu gewährt das Wiener Übereinkommen über konsularische Beziehungen (WÜK; für die Schweiz in Kraft seit dem 19. März 1967)²³⁴⁶ in Art. 31²³⁴⁷ die Unverletzlichkeit der Räumlichkeiten von *Konsulaten*.

Nach der Erstürmung der U.S.-amerikanischen Botschaft in Teheran fasste der Internationale Gerichtshof im Jahr 1980 ein Leiturteil zu den Wiener Konventionen²³⁴⁸. Darin betonte er die Wichtigkeit des Schutzes diplomatischer Vertretungen. Indem die iranischen Behörden nicht in der Lage waren, Stürmung und Besetzung der Botschaft zu verhindern, hätte Iran das Völkerrecht verletzt und sei vollumfänglich schadenersatzpflichtig²³⁴⁹.

Angesichts der Zunahme von terroristischen Akten auf diplomatisch geschützte Personen wurde deren Schutz später durch ein weiteres Übereinkommen²³⁵⁰, welches für die Schweiz am 4. April 1985 in Kraft getreten ist, ausgebaut. Es behandelt Massnahmen zur Verhütung und Bestrafung von Straftaten²³⁵¹.

Die beiden Übereinkommen – WÜD und WÜK – auferlegen der Schweiz als Vertrags-

²³⁴² Wiener Übereinkommen über diplomatische Beziehungen (vom 18. April 1961), SR 0.191.01 (in der damaligen Fassung AS 1964, S. 435ff.).

²³⁴³ Art. 22: „(1) Die Räumlichkeiten der Mission sind unverletzlich. Vertreter des Empfangsstaats dürfen sie nur mit Zustimmung des Missionschefs betreten.

(2) Der Empfangsstaat hat die besondere Pflicht, alle geeigneten Massnahmen zu treffen, um die Räumlichkeiten der Mission vor jedem Eindringen und jeder Beschädigung zu schützen und um zu verhindern, dass der Friede der Mission gestört oder ihre Würde beeinträchtigt wird.“

²³⁴⁴ Die bundesrätliche Botschaft vermerkte bloss, der Artikel bedürfe „keiner besonderen Bemerkungen“; Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung betreffend die Genehmigung des Wiener Übereinkommens über diplomatische Beziehungen vom 18. April 1961 (vom 22. Februar 1963), BBl. 1963 I, S. 241 – 284 (S. 253).

²³⁴⁵ WILFRIED BOLEWSKI, Staatsbesuch und Demonstrationsrecht, in: DVBl 2007, S. 789 – 798 (S. 790).

²³⁴⁶ Zum WÜK siehe STEPHAN HOBE/OTTO KIMMINICH, Einführung in das Völkerrecht, 8. Aufl., Tübingen/Basel 2004, S. 367ff.

²³⁴⁷ Wiener Übereinkommen über konsularische Beziehungen (vom 24. April 1963), SR 0.191.02 (in der damaligen Fassung AS 1968, S. 885ff.).

²³⁴⁸ Das Urteil *United States of America v. Iran* (vom 24. Mai 1980) ist abgedruckt auf der Website des International Court of Justice (<http://www.icj-cij.org/docket/files/64/6291.pdf>; zuletzt besucht am 1. Mai 2009).

²³⁴⁹ S. 41f. des Urteils.

²³⁵⁰ Übereinkommen über die Verhütung, Verfolgung und Bestrafung von Straftaten gegen völkerrechtlich geschützte Personen, einschliesslich Diplomaten (vom 14. Dezember 1973), SR 0.351.5.

²³⁵¹ Botschaft betreffend das Übereinkommen zur Verhütung, Verfolgung und Bestrafung von Straftaten gegen völkerrechtlich geschützte Personen, einschliesslich Diplomaten (Diplomatenschutzkonvention), und betreffend das internationale Übereinkommen gegen Geiselnahme (vom 1. Februar 1984), BBl. 1984 I, S. 629 – 646 (S. 633).

staat mit anderen Worten die *aktive Schutzpflicht*, um die Sicherheit diplomatischer und konsularischer Vertretungen besorgt zu sein. Über die zu verwendenden Mittel oder zur innerstaatlichen Umsetzung äussern sich die Übereinkommen nicht. Nach schweizerischem Bundesstaatsrecht beeinflusst die Kompetenz des Bundes zum Abschluss von Staatsverträgen die kantonalen Kompetenzen nicht²³⁵². Somit gelten für die innerstaatliche Umsetzung der Konventionsbestimmungen die üblichen Kompetenzaufteilungen²³⁵³.

Das Gelände diplomatischer oder konsularischer Vertretungen gehört weiterhin dem Schweizer Staatsgebiet an und bildet keine „Landesgrenze“; bloss die Eingriffsbefugnisse der Schweizer Behörden (insbesondere polizeiliche) erfahren eine drastische Einschränkung²³⁵⁴. Für den polizeilichen Schutz bleiben demnach, nach den allgemeinen Kompetenzaufteilungsregeln der Bundesverfassung, die *Kantone* zuständig. Staatsverträge vermögen dies nicht zu ändern, begründen aber allenfalls eine Schadenersatzpflicht des Bundes.

2.2. Erkannte Lücken

Ende der 1960-er Jahre wurde der Bestand an Polizeibeamten in der Schweiz als zu gering erkannt. Besonders zur Gewährleistung eines genügenden polizeilichen Schutzes in ausserordentlichen Krisensituationen und für internationale Konferenzen sowie für die Sicherheit der ausländischen Vertretungen in der Schweiz wäre die sog. „*Interkantonale Mobile Polizei*“ (IMP) geschaffen worden²³⁵⁵.

Die bundesrätliche Botschaft wies an verschiedenen Stellen auf erhebliche Mängel und Lücken in Bereichen der inneren Sicherheit hin.

„(...) (Bei erheblichen Störungen der verfassungsmässigen und gesetzlichen Ordnung, die die verschiedensten Ursachen haben und in kürzester Zeit ausbrechen und an unerwarteten Orten auftreten können, genügen die Polizeikräfte der einzelnen Kantone unter Umständen nicht, um die Lage zu meistern. Bei Gefahr von weiträumigen Sabotagehandlungen sind die Mittel der einzelnen Kantone ebenfalls zu schwach, alle notwendigen Präventivmassnahmen zum Schutze der Bevölkerung, von Behörden, Bauten, lebenswichtigen Verkehrs- und Versorgungseinrichtungen usw. zu ergreifen. Katastrophen können einen Ordnungsdienst erfordern, der die Mittel der örtlich zuständigen Polizeien übersteigt.

(...) In gewissen Fällen kommt der raschen Anwesenheit von genügenden und erfahrenen Polizeikräften eine ausschlaggebende Bedeutung zu, um Verluste und Schäden zu vermeiden oder deren Umfang möglichst klein zu halten.

*(...) Vorkommnisse, die auf mangelnde, ungenügende oder ungeeignete Massnahmen zurückgeführt werden müssten, könnten äusserst schwerwiegende Folgen für die verantwortlichen Stellen haben.“*²³⁵⁶

Damit waren auch die Truppeneinsätze zu Gunsten der inneren Sicherheit angespro-

²³⁵² HÄFELIN/HALLER/KELLER, Bundesstaatsrecht, Rz. 1123f.

²³⁵³ Auch das Urteil des IGH ging nicht weiter auf die inner-staatlichen Zuständigkeiten im Iran ein.

²³⁵⁴ Die h.L. lehnt eine „Exterritorialität“ ab; siehe etwa STEPHAN HOBE/OTTO KIMMINICH, Einführung in das Völkerrecht, 8. Aufl., Tübingen/Basel 2004, S. 362.

²³⁵⁵ Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Unterstützung der „Interkantonalen Mobilen Polizei“ (vom 27. November 1968), BBl. 1968 II, S. 781 – 804 (S. 782f.), *nachfolgend* „Botschaft IMP“.

²³⁵⁶ Botschaft IMP, BBl. 1968 II, S. 781 – 804 (S. 783).

chen. Gerade von Seiten der Behörden des Kantons Genf, einem häufigen Austragungsort internationaler Konferenzen, kamen Zweifel an der Eignung der Armee für Einsätze im Inneren auf²³⁵⁷.

Im März 1962 fand in der Nähe von Lausanne die *Algerienkonferenz* statt. Zur Unterstützung der Polizei betrieben Teile der Armee Sperren im Gebiet der Konferenz. Nach anonymen Bombendrohungen herrschte eine nervöse Anspannung vor. Als sich am 11. März ein kleines britisches Flugzeug im Nebel über dem Konferenzort verirrt hatte, wurde es von den Truppen bei Signal-de-Bougy unter Maschinengewehrfeuer genommen, jedoch verfehlt. Tags darauf gab ein Soldat am gleichen Ort versehentlich einen Schuss aus seinem Sturmgewehr ab und traf dabei einen Waadtländer Gendarmen tödlich²³⁵⁸.

2.3. Das IMP-Konkordat

Mit der IMP hätte auf Grundlage eines Konkordats nach Art. 7 Abs. 2 BV 1874²³⁵⁹ eine auf kantonalen Kontingenten (Kantons- und Stadtpolizeien) beruhende Polizeitruppe²³⁶⁰ in einer Stärke von ungefähr 600 Mann zur Ergänzung der bestehenden Polizeikräfte kreiert werden sollen²³⁶¹.

Der Auftrag der IMP wurde – entgegen der ursprünglichen Intention (Schutz von Konferenzen) – auch auf den Ordnungsdienst erweitert.

„Die IMP kann eingesetzt werden

a. zum Schutz der diplomatischen und konsularischen Vertretungen, der internationalen Organisationen und der internationalen Konferenzen in der Schweiz;

b. zur Aufrechterhaltung von Ruhe und Ordnung;

c. bei Katastrophen.“²³⁶²

Das Recht zum *Aufgebot* der IMP hätte in jedem Fall beim Bundesrat liegen sollen²³⁶³. Bei der *Befehlsgewalt* über die IMP wäre hingegen zu unterscheiden gewesen:

- In einer ersten Grundvariante hätte ein Kanton um eine Unterstützung durch die IMP ersuchen können, wenn er mit den eigenen Kräften a) zum Schutz der diplomatischen und konsularischen Vertretungen, der internationalen Organisationen und der internationalen Konferenzen in der Schweiz, b) zur Aufrechterhaltung von Ruhe und Ordnung oder c) zu einer Reaktion auf Katastrophen nicht (mehr) in der Lage gewesen wäre. Die

²³⁵⁷ Problematisch auch das damalige Vorgehen, tatsächliche Schutzaufgaben der Armee als Ausbildungsdienste auszugeben; vgl. dazu WÜRMS, IMP und BUSIPO, S. 20.

²³⁵⁸ Zu beiden Vorfällen die NZZ vom 12. März 1962, Mittagsausgabe.

²³⁵⁹ Art. 7 Abs. 2 BV 1874: Den Kantonen „(...) steht das Recht zu, Verkommisse über Gegenstände der Gesetzgebung, des Gerichtswesens und der Verwaltung unter sich abzuschliessen; jedoch haben sie dieselben der Bundesbehörde zur Einsicht vorzulegen, welche, wenn diese Verkommisse etwas dem Bunde oder den Rechten anderer Kantone Zuwiderlaufendes enthalten, deren Vollziehung zu hindern befugt ist. Im entgegengesetzten Falle sind die betreffenden Kantone berechtigt, zur Vollziehung die Mitwirkung der Bundesbehörden anzusprechen.“

²³⁶⁰ Art. 3 Abs. 1 der Interkantonalen Übereinkunft zur Verstärkung der polizeilichen Sicherheitsmassnahmen (vom 28. März 1968), BBl. 1969 II, S. 799 – 802 (S. 799), nachfolgend „IMP-Konkordat“.

²³⁶¹ Botschaft IMP, BBl. 1968 II, S. 781 – 804 (S. 787f.).

²³⁶² Art. 1 Abs. 2 IMP-Konkordat.

²³⁶³ Art. 4 Abs. 1 IMP-Konkordat; YVO HANGARTNER, Die Interkantonale Mobile Polizei als Problem des Bundesstaatsrechts, SJZ 1969, S. 321 – 328 (S. 321).

IMP wäre der Regierung dieses Kantons unterstellt worden²³⁶⁴.

- Eine zweite grundsätzliche Variante hätte vorgelegen, wenn die Massnahmen für die innere Sicherheit und für die Handhabung von Ruhe und Ordnung gemäss Artikel 102 Ziff. 10 BV 1874²³⁶⁵ nicht mehr ausgereicht hätten. In diesem Fall hätte der Bundesrat die IMP zu seinen eigenen Gunsten aufbieten können, sie aber grundsätzlich einem (kantonalen) Polizeikommandanten unterstellen müssen. Der Bundesrat hätte diesem (oder dem Kommandanten der IMP) Aufträge erteilen können²³⁶⁶.

Der Bund hätte die Kosten für die spezielle Ausbildung²³⁶⁷ der Angehörigen sowie Ausrüstung und Material²³⁶⁸ der IMP übernommen und den Kantonen ein „Wartegeld“²³⁶⁹ entrichtet. Die IMP hätte somit einen Doppelcharakter aufgewiesen: Einerseits wären die kantonalen (und kommunalen) Polizeikräfte – mit massgeblicher finanzieller Beteiligung des Bundes – zur Verrichtung ihrer alltäglichen Aufgaben zahlenmässig aufgestockt worden; andererseits hätten die 600 zusätzlichen, speziell ausgebildeten und ausgerüsteten Polizisten bei ausserordentlichen Ereignissen oder Gefahrenlagen als strategische Reserve für die ganze Schweiz bereitgestanden.

2.4. Die Frage der Verfassungsmässigkeit

Die IMP war einerseits als politischer Kompromiss zwischen Bund und Kantonen zu verstehen, wobei der Bund den Versuch zur Schaffung einer bundeseigenen Bereitschaftspolizei unterliess²³⁷⁰ und so nicht in die grundsätzlich kantonale Polizeihöheit²³⁷¹ eingriff, aber trotzdem über eine strategische (zivile) Polizeireserve verfügte²³⁷². Damit hätte die Schaffung der IMP eine markante Neuerung im eidgenössischen Sicherheitsgefüge dargestellt. Erstmals hätte der Bundesrat im Rahmen des Art. 102 Ziff. 10 BV über andere als militärische Mittel oder solche des Grenzwachtkorps zur Aufrechterhaltung der inneren Sicherheit verfügen können²³⁷³.

Obwohl die interkantonalen Polizisten ihren „alltäglichen“ Dienst in der Regel im Rahmen kantonalen oder städtischer Polizeikorps erfüllt hätten, wäre die Verfügungsmacht

²³⁶⁴ Art. 4 Abs. 3 IMP-Konkordat.

²³⁶⁵ Art. 102 Abs. 1 Ziff. 10 BV 1874: „Der Bundesrat hat innert den Schranken der gegenwärtigen Verfassung vorzüglich folgende Befugnisse und Obliegenheiten: (...) Er sorgt für die innere Sicherheit der Eidgenossenschaft, für Handhabung von Ruhe und Ordnung.“

²³⁶⁶ Art. 4 Abs. 4 IMP-Konkordat.

²³⁶⁷ Art. 2 Abs. 1 des Bundesbeschlusses über die Unterstützung der «Interkantonalen Mobilen Polizei» (vom 4. Juni 1969), AS 1969, S. 525.

²³⁶⁸ Art. 3 Abs. 1 lit. a des Bundesbeschlusses.

²³⁶⁹ Art. 4 des Bundesbeschlusses.

²³⁷⁰ Botschaft IMP, BBl. 1968 II, S. 781 – 804 (S. 786).

²³⁷¹ Botschaft IMP, BBl. 1968 II, S. 781 – 804 (S. 781).

²³⁷² Unmissverständlich die Bedingungen in Art. 5 des Bundesbeschlusses über die Unterstützung der «Interkantonalen Mobilen Polizei». Zwar wäre diesem Artikel wohl keine über das Konkordat hinausreichende Wirkung zugekommen, doch stellte er klar, dass die finanziellen Beiträge des Bundes an die IMP entfallen wären, wenn sich abgezeichnet hätte, dass die IMP dem Bund (respektive dem Bundesrat) nicht zur Verfügung stehen könnte.

²³⁷³ Die „Mannschaft“ des Polizeidienstes der Bundesanwaltschaft fällt in diesem Zusammenhang nicht ins Gewicht.

für ausserordentliche Einsätze alleine beim Bundesrat zu liegen gekommen. Die IMP war Ausdruck eines sog. „kooperativen Föderalismus“²³⁷⁴, eines Zusammenwirkens des Bundes mit den Kantonen und der Kantone unter sich²³⁷⁵.

2.4.1. Zur Zulässigkeit von Konkordaten

Konkordate²³⁷⁶ sind öffentlich-rechtliche Vereinbarungen zwischen Kantonen²³⁷⁷. Sie können jene Sachgebiete betreffen, welche in kantonale Kompetenzbereiche fallen²³⁷⁸. Konkordate gehen kantonalem Recht vor²³⁷⁹, werden aber von Bundesrecht derogiert²³⁸⁰. Ihre Bedeutung hat im modernen Schweizer Bundesstaat stark zugenommen²³⁸¹.

Die Bundesverfassung von 1874 sah zweierlei Einschränkungen vor: Unzulässig waren sog. *politische Verträge* zwischen den Kantonen²³⁸². Der Grund für diese Bestimmung lag in der Gründungsgeschichte des Bundesstaates, als die konservativsten Kantone sich (gegen den „Bund“) miteinander verbündet hatten (Siebenerkonkordat, Sarner Bund, Sonderbund) – entsprechend hat sie bis in die Gegenwart an Aktualität verloren²³⁸³. Ausserdem durften die Konkordate keine Interessen des Bundes oder anderer Kantone verletzen²³⁸⁴.

2.4.2. Zur Zulässigkeit der IMP

In der Bundesversammlung stiess die IMP kaum auf Widerspruch²³⁸⁵. Zwar wurden teilweise verfassungsmässige Bedenken angemeldet, doch dominierte selbst bei kritischen Voten die (politische) Absicht, das System der inneren Sicherheit zu stärken. Auf eine eigentliche juristische Diskussion verzichteten die Bundesparlamentarier²³⁸⁶. Erst

²³⁷⁴ HANGARTNER, Die IMP als Problem des Bundesstaatsrechts, SJZ 1969, S. 321 – 328 (S. 321); ULRICH HÄFELIN, Der kooperative Föderalismus in der Schweiz, ZSR 1969, S. 549 – 741 (S. 571).

²³⁷⁵ HÄFELIN, Der kooperative Föderalismus, ZSR 1969, S. 549 – 741 (S. 571f.); ABDERHALDEN, Interkantonale Zusammenarbeit, S. 43.

²³⁷⁶ Zu Herkunft und genauen Bedeutung des Begriffs siehe AUBERT, Bundesstaatsrecht Bd. I, Rz. 884.

²³⁷⁷ AUBERT, Bundesstaatsrecht Bd. I, Rz. 879; HÄFELIN/HALLER/KELLER, Bundesstaatsrecht, Rz. 1267.

²³⁷⁸ HÄFELIN/HALLER/KELLER, Bundesstaatsrecht, Rz. 1271.

²³⁷⁹ AUBERT, Bundesstaatsrecht Bd. I, Rz. 885.

²³⁸⁰ So der neue Art. 48 Abs. 5 BV (in Kraft seit 1. Januar 2008); Bundesbeschluss zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (vom 3. Oktober 2003), AS 2007, S. 5765 – 5771. Angenommen mit der Volksabstimmung vom 28. November 2004; Bundesratsbeschluss über das Ergebnis der Volksabstimmung (vom 28. November 2004), BBl. 2005, S. 951 – 955 (Erwahrungsbeschluss). Die Rechtslage wird damit zwar im Verfassungstext nachgeführt, es ergibt sich daraus aber keine inhaltliche Änderung; vgl. etwa AUBERT, Bundesstaatsrecht Bd. I, Rz. 886 oder ABDERHALDEN, Interkantonale Zusammenarbeit, S. 99f.

²³⁸¹ Zur Schwierigkeit der rechtlichen Einordnung mancher Konkordate siehe die Übersicht und Hinweise bei AUBERT, Bundesstaatsrecht Bd. I, Rz. 881f. Zur Stärkung der Konkordate in der BV von 1999/2004 siehe hinten, S. 414.

²³⁸² Art. 7 Abs. 1 BV 1874.

²³⁸³ AUBERT, Bundesstaatsrecht Bd. I, Rz. 880.

²³⁸⁴ Art. 7 Abs. 2 BV 1874; dazu AUBERT, Bundesstaatsrecht Bd. I, Rz. 886.

²³⁸⁵ Dazu sogleich, S. 353.

²³⁸⁶ HANS HUBER, Die Verfassungsmässigkeit der Interkantonalen Mobilen Polizei, SJZ 1970, S. 333 – 341 (S. 333) hält dazu fest, dass es im Bundesparlament ja „nur“ um die Beratung eines (einfachen) Bundesbeschlusses zur Unterstützung der IMP gegangen sei – und nicht um ein Genehmigungsverfahren nach Art. 85

anlässlich der Volksabstimmung über die IMP im Kanton Genf spielten grundsätzliche Fragen – insbesondere jene des Ordnungsdienstes – eine gewisse Rolle.

2.4.2.1. Ein politischer Vertrag?

Bei der IMP handelte es sich nicht um ein (militärisches) Bündnis der Kantone gegen den Bund oder andere Kantone. Die Intention bestand vielmehr darin, in einem der Kernbereiche kantonaler Hoheit, dem Polizeiwesen, eine erkannte Kapazitätslücke zu schliessen²³⁸⁷. Durch die Systematik ihres Aufgebots (durch den Bundesrat) hätten sich Einsätze der IMP kaum gegen Bundesinteressen richten können²³⁸⁸.

2.4.2.2. Verstoss gegen das Verbot stehender Truppen?

Weil schon die BV 1848 die „Landjägerkorps“ ausdrücklich vom Verbot „stehender Truppen“ ausnahm, ja den Kantonen sogar das Halten von maximal 300 Mann an ständigen militärischen Kräften ohne weiteres gestattete, wäre die IMP von Anfang an nicht unter das Verbot des Art. 13 Abs. 2 BV 1874 gefallen²³⁸⁹. Sowieso hätte es sich bei der IMP nicht um einen militärischen Verband gehandelt²³⁹⁰. Doch selbst wenn sie militärisch ausgerüstet, ausgebildet und geführt worden wäre, hätte kein kantonales Kontingent die absolute Schranke überschritten.

2.4.2.3. Verstoss gegen die Regeln zur Bundesintervention?

Zwar erlaubte es Art. 102 Abs. 1 Ziff. 10 i.V.m. Art. 16 BV 1874 dem Bund, in ausserordentlichen Lagen den Kantonen bei der Wiederherstellung der inneren Sicherheit (primär mit der Armee) zu Hilfe zu eilen. Mit der IMP wäre diese Ausnahmeregel in Krisenfällen wohl später oder gar nicht zur Anwendung gelangt, weil der Bundesrat anstatt der Armee oder anderer Sicherheitskräfte die IMP eingesetzt hätte. Damit wären die genannten Verfassungsbestimmungen jedoch nicht vereitelt worden. Eine „Vorschaltung“ der IMP vor das Mittel ultima ratio, die Armee, hätte den Charakter des Interventionsartikels als Ausnahmebestimmung nicht relativiert, solange die IMP die Charakterzüge eines *kantonalen* Verbandes getragen hätte.

In einem zugegebenermassen hypothetischen Vergleich zwischen dem Einsatz der IMP und jenem von Truppen wäre das Verhältnismässigkeitsgebot (im Polizeirecht speziell als Übermass- und Untermassverbot weiterentwickelt) von der für *polizeiliche* Einsätze besser ausgebildeten, adäquater ausgerüsteten und erfahrenen IMP wohl besser eingehalten worden. Andererseits konnte vermutet werden, dass die IMP im Vergleich zur Armee früher um Hilfe gerufen worden wäre.

Ziff. 5 BV 1874.

²³⁸⁷ Zum gleichen Schluss kommt HANGARTNER, Die IMP als Problem des Bundesstaatsrechts, SJZ 1969, S. 321 – 328 (S. 322).

²³⁸⁸ Ebenso HUBER, Verfassungsmässigkeit der IMP, SJZ 1970, S. 333 – 341 (S. 333), welcher allerdings allein vom Zweck des Konkordats auszugehen scheint.

²³⁸⁹ So auch HUBER, Verfassungsmässigkeit der IMP, SJZ 1970, S. 333 – 341 (S. 334) mit dem Hinweis, dass die Bundesversammlung einem Kanton die Bewilligung hätte erteilen können, die Schranke von 300 Mann an „stehenden Truppen“ zu überschreiten.

²³⁹⁰ HUBER, Verfassungsmässigkeit der IMP, SJZ 1970, S. 333 – 341 (S. 334) pointiert: „Die Armee ist jedenfalls primär für die Landesverteidigung bestimmt, die IMP ist es überhaupt nicht.“

Verfassungsrechtlich problematisch wäre allerdings die Ausgestaltung der IMP als Mittel des Bundes(rates) – anstatt der Kantone – gewesen. Damit hätte sich auf einer faktisch-politischen Ebene eine Ausdehnung der Bundesintervention in dem Sinne ergeben können, als die Intervention nicht als letztes (repressives) Mittel sondern bei Bedarf (schon präventiv) als Ergänzung der kantonalen Polizeikräfte – quasi als polizeiliche Manövriermasse anstatt als Ausnahmemittel – eingesetzt worden wäre.

2.4.2.4. Verstoss gegen die verfassungsmässige Kompetenzordnung?

Nicht unproblematisch erschien daher die Zuständigkeit des Bundesrates zur Auslösung der IMP. Zwar leuchtete ein, bei einer angespannten Situation eine Abwägung der jeweiligen konkreten sicherheitspolizeilichen Lagen in den Kantonen vorzunehmen und damit für den IMP-Einsatz Prioritäten zu setzen.

So wären im Falle flächendeckender Krawalle oder anderer Auseinandersetzungen in verschiedenen Kantonen wohl gleichzeitig mehrere Rufe nach Einsätzen der IMP erfolgt. Hätten die Bedürfnisse nach Polizeikräften den Bestand der IMP übertroffen, und wäre in eine solche Rechnung mit einbezogen worden, dass die Angehörigen der IMP bereits über alle Kantone verteilt im Dienst standen (also nicht unbedingt ganz einfach abzuziehen gewesen wären), leuchtet das Bedürfnis nach einer Lagebeurteilung auf eidgenössischer Stufe durchaus ein. Die möglichen IMP-Einsätze wären von einem zumindest politisch verantwortlichen Organ (dem Bundesrat) nach Prioritäten zu gewichten gewesen.

Die Landesregierung hätte sich in Extremsituationen wohl am besten zum Fällen der entsprechenden Entscheide geeignet. Eine andere, kompliziertere Lösung hätte in der Praxis kaum zu überzeugen vermocht. Die Tatsache jedoch, dass die Kantone damit den Entscheid über den Einsatz der IMP (freiwillig) aus der Hand gaben – wie sinnvoll diese Lösung in der Sache selber auch gewesen wäre –, bedarf einer Vertiefung. Zwar wäre damit zur Umsetzung des Konkordats nur eine teilweise Übertretung der Verfügungsmacht an eine Bundesbehörde erfolgt. Wahrscheinlich wäre dem Bundesrat bei den meisten Einsätzen keine Befehlsgewalt über die IMP zugekommen. Doch hätte er es in jedem Falle in der Hand gehabt, die IMP auszulösen oder die Kontingente bei den Kantonen zu belassen²³⁹¹.

Ein Einsatz der IMP ohne Mitwirkung des Bundesrates war ausgeschlossen. Darum handelte es sich bei der IMP zwar um ein kantonales Konkordat unter Mitwirkung des Bundes; die IMP wäre aber nicht eine kantonale Polizei geblieben²³⁹², sondern im Einsatz zu derjenigen des Bundes geworden²³⁹³. Dem Bund fehlte aber die verfassungsmässige Kompetenz dafür²³⁹⁴. Mit anderen Worten hätte zwar nichts gegen die freiwillige

²³⁹¹ So auch MAX FRENKEL, Die Verfassungsmässigkeit von Art. 4/1a und 4/2 der Interkantonalen Übereinkunft zur Verstärkung der polizeilichen Sicherheitsmassnahmen vom 28.3.1968 (IMP-Konkordat), insbesondere im Hinblick auf BV 7/2 letzter Satz, SJZ 1970, S. 129 – 135 (S. 129f.) und HUBER, Verfassungsmässigkeit der IMP, SJZ 1970, S. 333 – 341 (S. 335).

²³⁹² FRENKEL, Verfassungsmässigkeit des IMP-Konkordats, SJZ 1970, S. 129 – 135 (S. 129) hält klar fest: „*Organisation und Einsatz kantonaler Polizeikräfte ist Sache der Kantone.*“

²³⁹³ HANGARTNER, Die IMP als Problem des Bundesstaatsrechts, SJZ 1969, S. 321 – 328 (S. 325).

²³⁹⁴ Auch FRENKEL, Verfassungsmässigkeit des IMP-Konkordats, SJZ 1970, S. 129 – 135 (S. 135) spricht der IMP die Verfassungsmässigkeit ab. Er knüpft ebenfalls an das Ermessen des Bundesrates an, die IMP zum Einsatz kommen zu lassen oder nicht. Frenkel stützt seine Argumentation zwar auf Art. 7 Abs. 2 letzter Satz BV 1874, räumt aber auch ein, dass das Konkordat zur IMP eine andere Grundlage als Art. 7 Abs. 2 gar nicht

Schaffung einer kantonalen Polizei für ausserordentliche Situationen oder Lagen gesprochen, die Kantone hätten aber die volle Verfügungsgewalt über diese behalten müssen. Dafür hätte ein spezielles, interkantonales Entscheidorgan bestimmt werden können, welches eine Lagebeurteilung aus gesamt-eidgenössischer Sicht hätte vornehmen und dann über den Einsatz der IMP befinden müssen. Mit der unzulässigen freiwilligen Abtretung dieser Kompetenz²³⁹⁵ an den Bund wurde die IMP grundsätzlich zu einer interkantonale zusammengesetzten strategischen Polizeireserve für ausserordentliche Ereignisse oder Gefährdungen auf der Stufe Bund²³⁹⁶.

2.4.2.5. Weitere Argumente

MAX FRENKEL hielt insbesondere die Frage der Verfassungsmässigkeit von Art. 4 Abs. 1 lit. b des Konkordats²³⁹⁷ mit dem Hinweis auf Art. 102 Ziff. 10 BV 1874 für „einigermassen zweifelhaft“²³⁹⁸. Tatsächlich wäre ein Hinweis auf den Interventionsartikel sinnvoller gewesen; auch ein Konkordat kann dem Bund keine neuen Kompetenzen zuweisen oder die Zuständigkeitsbereiche des Bundesrates erweitern. Konsens unter den Kantonen kann eine Verfassungsrevision nicht ersetzen²³⁹⁹.

In neuerer Zeit verneinen etwa HÄFELIN/HALLER/KELLER die Zulässigkeit der IMP, weil die interkantonale Polizeitruppe (auch) für Bundesaufgaben eingesetzt worden wäre und weil ihr Aufgebot in der (alleinigen) Kompetenz des Bundesrates stand²⁴⁰⁰.

Nach YVO HANGARTNER war schliesslich Art. 3 Abs. 1 lit. b des Bundesbeschlusses über die Unterstützung der IMP verfassungswidrig, weil damit die Kosten der IMP schwergewichtig dem Bund zur Last gefallen wären; er vertrat die Ansicht, dass damit die von Art. 16 Abs. 4 BV 1874 aufgestellte Ordnung in ihr Gegenteil verkehrt worden

haben könne.

Anders HUBER, Verfassungsmässigkeit der IMP, SJZ 1970, S. 333 – 341 (S. 339), welcher meint, innere Sicherheit und Aufrechterhaltung von Ruhe und Ordnung seien eine „ambivalente Materie“, was die Ausscheidung von Regierungs- und Verwaltungskompetenzen angehe. Hier mache er ein gesteigertes Bedürfnis nach einem Zusammenwirken geltend.

²³⁹⁵ FLEINER/GIACOMETTI, Bundesstaatsrecht, S. 71 (mit Beispielen); FRENKEL, Verfassungsmässigkeit des IMP-Konkordats, SJZ 1970, S. 129 – 135 (S. 129).

Differenzierend HUBER, Verfassungsmässigkeit der IMP, SJZ 1970, S. 333 – 341 (S. 339): „Der Vertrag zwischen dem Bund und den Konkordatskantonen ist (...) verfassungsrechtlich zulässig und gültig jedenfalls soweit er die Kooperation im Zusammenhang mit der Zuständigkeit des Bundesrates vorsieht und ausführt, für die innere Sicherheit zu sorgen, wenn diese für die Eidgenossenschaft und nicht nur im Innern eines Kantons bedroht oder gestört ist. Er verschiebt keine Kompetenzen, sondern trägt nur dem Umstand Rechnung, dass der Bund befugt ist, Massnahmen für die innere Sicherheit und die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung zu ergreifen und dass nur die Kantone Polizeikräfte haben.“

²³⁹⁶ Ebenso HÄFELIN, Der kooperative Föderalismus, SJZ, S. 549 – 741 (S. 640).

Vgl. im Gegensatz dazu das aktuelle Ablaufschema für IKAPOL-Einsätze; visualisiert im Referat von Martin Jäggi (vom 15. November 2007), online unter http://www.ar.admin.ch/internet/armasuisse/de/home/themen/wissenschaft/technologie/veranstaltungen/Veranstaltungen_Archiv_2006.parsys.0010.downloadList.00101.DownloadFile.tmp/referatjaeggi.pdf (zuletzt besucht am 1. Mai 2009).

²³⁹⁷ „Die IMP wird vom Bundesrat aufgeboten, und zwar (...) b. als Massnahme für die innere Sicherheit und für die Handhabung von Ruhe und Ordnung gemäss Artikel 102 Ziffer 10 der Bundesverfassung.“

²³⁹⁸ FRENKEL, Verfassungsmässigkeit des IMP-Konkordats, SJZ 1970, S. 129 – 135 (S. 130).

²³⁹⁹ Siehe auch SALADIN, Bund und Kantone, ZSR 1984 II, S. 431 – 590 (S. 483).

²⁴⁰⁰ HÄFELIN/HALLER/KELLER, Bundesstaatsrecht, Rz. 1277.

wäre²⁴⁰¹. Hangartner²⁴⁰² stützte damit indirekt die hier vertretene Meinung, dass es sich bei der IMP um eine Polizei des Bundes gehandelt hätte. Diese Kritik verdiente m.E. Zustimmung, denn die Finanzierung einer kantonalen Aufgabe durch den Bund in einem anderen Rahmen als jenem des eidgenössischen Finanzausgleiches hätte den Föderalismus in einem zentralen Punkt in Frage gestellt.

2.5. Die Debatten in der Bundesversammlung

Auf Grund der vorgesehenen finanziellen Beteiligung des Bundes an der IMP gelangte das Geschäft in die eidgenössischen Räte. Die Beratungen förderten – im Einklang mit der bundesrätlichen Botschaft²⁴⁰³ – die einhellige Überzeugung des Parlaments zu Tage, dass die Armee nach Möglichkeit nicht mehr – respektive so spät wie möglich – für Einsätze im Inneren verwendet werden dürfe. Auch das Bestehen einer polizeilichen Lücke, insbesondere für den Konferenzschutz, entsprach einem weiten Konsens. Die bundesstaatlichen Auswirkungen der IMP blieben hingegen umstritten.

In den Beratungen von National- und Ständerat trafen föderalistisch-staatsrechtlich geprägte Standpunkte und Zweckmässigkeitsüberlegungen aufeinander. Auf Kritik stiess das Aufgebotsrecht des Bundesrates und – damit zusammenhängend – der Eingriff in die kantonale Polizeihohheit. Zur Diskussion stand mithin die Auslegung der Art. 16, 85 und 102 BV 1874, soweit diese auf die IMP Anwendung fanden (finanzielle Beteiligung und Einbindung in die Abläufe bei möglichen Einsätzen der IMP). Eine zweite Argumentationsschiene widmete sich den vorgesehenen Ordnungsdienstaufgaben der IMP, eine dritte Frage betraf einen möglichen Einsatz des Grenzwachtkorps an der Stelle der IMP²⁴⁰⁴.

Schliesslich unterstützten die Nationalräte mit 106 zu 50²⁴⁰⁵, die Ständeräte mit 36 zu einer Stimme²⁴⁰⁶ ein Eintreten auf den Bundesbeschluss über eine finanzielle Beteiligung des Bundes an der IMP.

2.6. Das Scheitern der IMP

Trotzdem scheiterte die IMP am Widerstand zweier massgeblicher Kantone²⁴⁰⁷: Der negative Ausgang einer kantonalen Volksabstimmung in Genf und eine negative Haltung des Zürcher Regierungsrats brachten das Projekt zu Fall²⁴⁰⁸. Damit harrten die unbefriedigenden Zustände und erkannten Lücken weiterhin einer tragfähigen Lösung.

²⁴⁰¹ HANGARTNER, Die IMP als Problem des Bundesstaatsrechts, SJZ 1969, S. 321 – 328 (S. 324f.).

²⁴⁰² Yvo Hangartner war zu jener Zeit Stellvertreter des Staatsschreibers des Kantons St. Gallen und Dozent an der Hochschule St. Gallen (HSG; heute Universität St. Gallen).

²⁴⁰³ Botschaft IMP, BBl. 1968 II, S. 781 – 804 (S. 784f.).

²⁴⁰⁴ Zu den parlamentarischen Beratungen AB SR 1969, S. 20 – 33 sowie AB NR 1969, S. 229 – 250.

²⁴⁰⁵ AB NR 1969, S. 250.

²⁴⁰⁶ AB SR 1969, S. 31.

²⁴⁰⁷ Ausführlich zu den politischen IMP-Debatten in den Kantonen WÜRMS, IMP und BUSIPO, S. 97 – 134.

²⁴⁰⁸ Botschaft zum Bundesgesetz über die Erfüllung sicherheitspolizeilicher Aufgaben des Bundes (vom 20. Juni 1977), BBl. 1977 II, S. 1279 – 1302 (S. 1284), nachfolgend „Botschaft BuSiPo“.

2.7. Spätere Projekte

Nach dessen Scheitern unternahm der Bundesrat zwei weitere Vorstösse, um wenigstens Teile des Projekts IMP verwirklichen zu können. Beide wurden nach dem Widerstand der kantonalen Polizeidirektoren eingestellt.

Mit dem Projekt „*Jaguar*“ schlug der Bundesrat im Mai 1973 die Schaffung einer 50 bis 100 Mann starken eidgenössischen Polizeitruppe vor, welche zum Schutz völkerrechtlich geschützter Vertretungen, zum Selbstschutz des Bundes sowie für bundesstrafrechtliche Aufgaben vorgesehen gewesen wäre²⁴⁰⁹.

Im Jahr darauf unterbreitete der Bundesrat den kantonalen Polizeidirektoren den Vorschlag zur Schaffung einer abgeschwächten IMP, der *Interkantonalen Polizei* (IPO). Diese hätte sich auf Schutz-, Katastrophenhilfe und Aufgaben zur Terrorismusbekämpfung konzentriert. Ordnungsdienstaufträge blieben ausgeklammert²⁴¹⁰.

2.8. Beurteilung: Die Lücke bleibt bestehen

Die Beratungen über die „IMP“ in den eidgenössischen Räten offenbarten ein eigentliches Dilemma: Das „System innere Sicherheit“ der Schweiz war erstarrt; es genügte den modernen Anforderungen längst nicht mehr. Die Vernetzung der Schweiz nach innen und aussen – deren eigentliche Renaissance damals begann und bis heute andauert – überforderte ein grundsätzlich föderalistisches, auf einen „Normalfall“ ausgerichtetes (Schönwetter-) System völlig²⁴¹¹, sobald bspw. völkerrechtliche Schutzpflichten bei einer erhöhten *internationalen* Bedrohungslage wahrzunehmen waren. Der sorgfältig austarierte sicherheitspolitische Mechanismus des Interventionsartikels der BV 1848/1874 – welcher sich auf ausserordentliche Lagen bezog, wie sie zur Regenerationszeit der 1830er und 1840er Jahre häufig vorkamen – vermochte angesichts einer abstrakt gewordenen Bedrohungslage nicht mehr zu überzeugen. Die Zeit der Verfassungskämpfe in den Kantonen und der bewaffneten Bundesinterventionen war seit der „Befriedung“ des Tessins zu Beginn der 1890er Jahre endgültig vorüber. Gleichzeitig war die moderne Industrie- und Dienstleistungsgesellschaft verletzlicher geworden.

Seit den 1960er Jahren trat eine weitere, damit zusammenhängende Herausforderung für die Gewährleistung der inneren Sicherheit innerhalb des Bundesstaates zu Tage: Angesichts kantonalen Unterbestandes und einer fehlenden zivilen Polizeireserve auf eidgenössischer Stufe stellte sich zunehmend die Frage, wie spezielle Bedrohungen oder ausserordentliche Lagen überhaupt noch bewältigt werden sollten. Dabei genossen zwei Parameter einen breiten politischen Konsens: An der kantonalen Polizeihöhe sollte festgehalten werden und der Charakter der Armee als Mittel *ultima ratio* gewahrt bleiben. Mit einem interkantonalen Vertrag hätten die kantonalen Polizeikorps unterstützt werden sollen.

Der Ansatz einer kantonalen Konkordatslösung bestrebte zwar grundsätzlich, der kan-

²⁴⁰⁹ Zum Ganzen KREIS, Staatsschutz in der Schweiz, S. 591.

²⁴¹⁰ Zum Ganzen KREIS, Staatsschutz in der Schweiz, S. 589.

²⁴¹¹ So auch eindrücklich HUBER, Verfassungsmässigkeit der IMP, SJZ 1970, S. 333 – 341 (S. 338 – 340).

tonalen Polizeihöhe Rechnung zu tragen, gefährdete diese aber indirekt, indem die Mitwirkungsrechte des Bundesrates zu weit reichten und die finanzielle Beteiligung des Bundes ihm eine zu dominante Stellung einräumte. Zudem hätte das IMP-Konkordat eine grundlegende Änderung im föderalistischen Sicherheitssystem dargestellt, indem ihre Mannschaft nicht nur zu repressiven Zwecken herbeigerufen, sondern bereits zu *präventiven* Einsätzen hätte angefordert werden können, wenn die Lage in einem Kanton (etwa wegen einer internationalen Konferenz) es erforderlich gemacht hätte. An die Stelle konkreter Störungen der Sicherheit in einem Kanton traten nun erhöhte abstrakte Gefährdungen, welche irgendeinen Bezug zum Kantonsgebiet aufwiesen – beispielsweise die Algerienkonferenz im Kanton Waadt.

Das praktische Bedürfnis nach einer strategischen Polizeireserve für die gesamte Eidgenossenschaft war seit den 1960er Jahren politisch unbestritten. Ohne eine Verfassungskompetenz zur Schaffung einer zivilen Sicherheitspolizei blieben nur die beiden Möglichkeiten des kantonalen Konkordates oder des Rückgriffs des Bundes auf die Armee im Rahmen von Art. 16 BV 1848/1874. Die sicherheitspolitischen Herausforderungen im Innern und das Bundesverfassungsrecht hatten sich auseinanderentwickelt. Das Scheitern der IMP auf Grund der politischen Widerstände in den Kantonen Genf und Zürich zeigte zudem das fragile Fundament einer Konkordatslösung.

Gewisse Kantone sind als Standorte von Flughäfen oder internationalen Konferenzen speziellen Belastungen (etwa zur Einhaltung internationalen Schutzverpflichtungen) ausgesetzt. Die Versuche finanzieller Entschädigung durch den Bund sind m.E. aber kritisch zu beurteilen. Wohl ging der Bund Verpflichtungen ein, doch erfolgte deren Umsetzung nach innerstaatlichem Recht. M.E. hätte die Problematik – zumindest des Konferenzschutzes – auf zwei Seiten hin entscheidend entschärft werden können: Einerseits hätte Genf sein kantonales Polizeikorps von sich aus aufstocken *müssen*, um den Anforderungen als häufigem Konferenzstandort eher genügen zu können. Andererseits hätte sich der Bund nach den Vorfällen in Signal-de-Bougy auf den Schutz des Luftraumes konzentrieren sollen – aber nicht mit Einheiten der Infanterie, sondern solchen der Flieger- und Fliegerabwehrtruppen.

Ein neuer Anlauf zur Schliessung der in der Botschaft zur IMP erkannten Lücke wurde nicht sofort unternommen. Dafür überschlugen sich schon bald die Ereignisse: Die *Swissair* wurde zum mehrmaligen Ziel von Terroranschlägen.

3. Massnahmen zur Sicherung des Luftverkehrs

Mit der Zunahme der Passagierzahlen und grösseren Flugzeugen nach dem Zweiten Weltkrieg zogen Ereignisse rund um den Flugverkehr immer bedeutendere, schlussendlich weltweite (massenmediale) Aufmerksamkeit auf sich²⁴¹². Damit erlangten Passagierflugzeuge eine zusätzliche Eigenschaft als erstrangige Ziele für Anschläge oder Entführungen²⁴¹³.

Die Bedrohung des Flugverkehrs durch Einzelne oder Kleingruppen nahm ihren Ursprung in Mittel- und Südamerika²⁴¹⁴. Ende der 1960er Jahre erreichte das Phänomen dann den europäischen Kontinent²⁴¹⁵. Im weiten Rahmen des Nahostkonflikts suchten terroristische Organisationen ihre Ziele mit Flugzeugentführungen oder Sprengstoffanschlägen auf Fluglinien zu erreichen²⁴¹⁶. Diese Entwicklung machte auch vor neutralen Kleinstaaten wie der Schweiz nicht Halt und stellte die Behörden von Bund und Kantonen vor grosse Herausforderungen. Gleichzeitig manifestierte sich gerade für die Gewährleistung der Flugsicherheit eine ausgesprochen internationale Dimension.

3.1. Die Swissair als Ziel terroristischer Angriffe

Am 18. Februar 1969 verübte ein vierköpfiges Kommando der „Volksfront für die Befreiung Palästinas“ (PFLP²⁴¹⁷) auf dem Flughafen Zürich-Kloten einen Anschlag auf ein Flugzeug der israelischen Gesellschaft „El Al“. Zwar misslang der Versuch, das Flugzeug auf der Rollbahn mit Thermit-Granaten in Brand zu stecken, doch trafen die anschliessend abgefeuerten Gewehrschüsse sechs Flugzeuginsassen; einen davon tödlich²⁴¹⁸. Gleichzeitig erschoss ein israelischer Sky Marshall einen Angreifer²⁴¹⁹. Die drei weiteren Kämpfer wurden in der Schweiz verurteilt und in Regensdorf (in unmittelbarer

²⁴¹² URS VON SCHROEDER, *Swissair 1931 – 2002. Aufstieg, Glanz und Ende einer Airline*, Frauenfeld/Stuttgart/Wien 2002, S. 261.

²⁴¹³ VON SCHROEDER, *Swissair*, S. 266.

²⁴¹⁴ HERZOG, *Terrorismus*, S. 203 – 206; allgemein zur Erstarbung des Terrorismus in Südamerika seit den 1950er Jahren LAQUEUR, *Terrorismus*, S. 133 – 142.

²⁴¹⁵ Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Genehmigung des Übereinkommens zur Bekämpfung der widerrechtlichen Inbesitznahme von Luftfahrzeugen (vom 17. Februar 1971), BBl. 1971 I, S. 302 – 318 (S. 302).

²⁴¹⁶ HERZOG, *Terrorismus*, S. 204.

²⁴¹⁷ Zur PFLP von den 1960er bis in die frühen 1980er Jahre siehe HAROLD M. CUBERT, *The PFLP's changing role in the Middle East*, London 1997, S. 52 – 62 (zu den Flugzeugentführungen nach Zerqa S. 56f.); siehe zu den verschiedenen palästinensischen Gruppierungen (inkl. der PFLP) sowie der Bedeutung von Flugzeugentführungen auch LAQUEUR, *Terrorismus*, S. 145 – 149.

Die PFLP wurde angeführt von *George Habash*, einem griechisch-orthodoxen Palästinenser. Sein Name hat als Schimpfwort Eingang in die Deutschschweizer Mundart gefunden; dazu die NZZ aSo vom 10. Februar 2008, S. 18.

²⁴¹⁸ HIRZEL, *Ordnungsdienstauftrag*, S. 115.

²⁴¹⁹ Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über seine Geschäftsführung im Jahre 1969, S. 10 sowie S. 216f.

Nähe zum Flughafen) inhaftiert²⁴²⁰.

Fast genau ein Jahr darauf führte die PFLP einen weiteren Versuch zum Angriff auf eine Maschine der israelischen Fluggesellschaft aus. Ein auf Luftdruck reagierender Sprengsatz hätte in Zürich als Gepäck getarnt im Rumpf des Flugzeugs platziert werden sollen. Weil am Sabbat die Swissair anstatt der „El Al“ die Strecke Zürich – Tel Aviv bediente, wurde das Gepäckstück am 21. Februar 1970 in die „Baselland“, eine Coronado der Swissair, verladen. Kurz nach dem Start detonierte der Sprengsatz. Als eine Notlandung wegen Rauchentwicklung im Cockpit unmöglich geworden war, stürzte SR 330 bei Würenlingen in ein Waldstück und riss alle 47 Insassen in den Tod²⁴²¹. Gleichtags explodierte auch auf einem Flug der Austrian Airlines nach Israel ein Sprengsatz; das Flugzeug konnte jedoch notlanden²⁴²².

Damit nicht genug. Am 6. und 9. September 1970 gelang es der PFLP, insgesamt vier Flugzeuge europäischer Gesellschaften – darunter die „Nidwalden“ der Swissair – in ihre Gewalt zu bringen und nach El Zerka in Jordanien zu entführen²⁴²³. Die Aktion diente der Freipressung ihrer in Europa inhaftierten Mitglieder, unter anderem der Angreifer vom 18. Februar 1969. Zur Vermeidung einer Tragödie – so der Bundesrat – gaben die europäischen Regierungen den erpresserischen Forderungen der Entführer nach und liessen sieben verurteilte Straftäter frei; darunter die drei in Regensdorf inhaftierten Straftäter²⁴²⁴.

3.2. Massnahmen auf internationaler Ebene

Der Bundesrat erkannte bereits früh die Bedeutung einer internationalen Zusammenarbeit zur Bekämpfung der neuen Bedrohung. Die Schweiz nahm an den folgenden Konferenzen der Internationalen Zivilluftfahrt-Organisation (ICAO) eine aktive Rolle wahr²⁴²⁵. Dank der Verhandlungen im Rahmen der ICAO fanden sich zahlreiche Staaten bereit, das *Abkommen von Tokio*²⁴²⁶ (über strafbare Handlungen an Bord von Luftfahrzeugen) zu ratifizieren. Die Schweiz gehörte auch 1970 zu den Erstunterzeichnerstaaten des *Übereinkommens von Den Haag*²⁴²⁷ (Bekämpfung der widerrechtlichen Inbesitznahme von Luftfahrzeugen) und später jenem von *Montreal*²⁴²⁸ (Bekämpfung von widerrechtli-

²⁴²⁰ Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über seine Geschäftsführung im Jahre 1970, S. 9 – 11.

²⁴²¹ Zum Ganzen der Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über seine Geschäftsführung im Jahre 1970, S. 10; HIRZEL, Ordnungsdienstauftrag, S. 115 sowie VON SCHROEDER, Swissair, S. 263f.

²⁴²² VON SCHROEDER, Swissair, S. 264.

²⁴²³ Eingehend zu den Hintergründen und zur eigentlichen Flugzeugentführung CHRISTOPH SCHMID, Herausforderung Zerka, Lizentiatsarbeit im Fach Neueste Geschichte an der Universität Bern 2006, *passim* oder der Augenzeugenbericht von WALTER JOST, Rufzeichen: HAIFA, Zürich 1973, *passim*. Ausserdem etwa HIRZEL, Ordnungsdienstauftrag, S. 117 oder VON SCHROEDER, Swissair, S. 266 – 268.

²⁴²⁴ Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über seine Geschäftsführung im Jahre 1970, S. 10.

²⁴²⁵ Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über seine Geschäftsführung im Jahre 1970, S. 10.

²⁴²⁶ Abkommen über strafbare und bestimmte andere an Bord von Luftfahrzeugen begangene Handlungen (abgeschlossen in Tokio am 14. September 1963), SR 0.748.710.1.

²⁴²⁷ Übereinkommen zur Bekämpfung der widerrechtlichen Inbesitznahme von Luftfahrzeugen (abgeschlossen in Den Haag am 16. Dezember 1970), SR 0.748.710.2.

²⁴²⁸ Übereinkommen zur Bekämpfung widerrechtlicher Handlungen gegen die Sicherheit der Zivilluftfahrt (abge-

chen Handlungen gegen die Sicherheit der Zivilluftfahrt). Das gemeinsame Motiv der drei Staatsverträge liegt in der Sicherung des internationalen Flugverkehrs vor Anschlägen²⁴²⁹.

Das Abkommen von Tokio dient der *Ermittlung* des zuständigen Staates bei strafbaren Handlungen an Bord von Luftfahrzeugen (Art. 12ff.)²⁴³⁰. Es regelt ausserdem den – weiten – Umfang der Befugnisse der Luftfahrzeugkommandanten an Bord ihrer Flugzeuge (Art. 5ff.)²⁴³¹.

Das Übereinkommen von Den Haag dient der *Abschreckung*²⁴³². Mit seinen Bestimmungen wird die Schaffung von Straftatbeständen der Vertragsstaaten zur Ahndung von widerrechtlichen Inbesitznahmen von Flugzeugen (Art. 4ff.) und zur Wiederherstellung eines rechtmässigen Zustandes (Art. 9ff.) angestrebt²⁴³³. Eine Ergänzung dazu bildet das Übereinkommen von Montreal; es regelt weitere Akte der Gewaltausübung in Luftfahrzeugen (Art. 1)²⁴³⁴.

Die drei Übereinkommen stehen nach wie vor in Kraft und werden regelmässig an die aktuelle Bedrohungslage angepasst. Die Bestrebungen zur Bekämpfung der Luftpiraterie wurden auf internationaler Ebene zwar wegen politischer Differenzen auf Grund des Ost-West-Konflikts gebremst, trugen aber massgeblich zu einer Verbesserung der Sicherheit in der zivilen Luftfahrt bei²⁴³⁵. Nach den spektakulären Vorfällen von El Zerka (1973), Entebbe (1976) und Mogadisciu (1977) nahm die Attraktivität von Flugzeugentführungen nachhaltig ab; bessere Sicherheitsvorkehrungen und internationale Zusammenarbeit trugen massgeblich dazu bei²⁴³⁶.

3.3. Massnahmen in der Schweiz

Dem Bund kommt seit der Einführung des Art. 37^{ter} BV 1874²⁴³⁷ im Jahre 1921²⁴³⁸ eine umfassende Gesetzgebungskompetenz für den gesamten Sachbereich des Flugwesens zu; daher ist der Begriff der Luftfahrt extensiv auszulegen²⁴³⁹. Nach heutiger Terminolo-

schlossen in Montreal am 23. September 1971), SR 0.748.710.3.

²⁴²⁹ Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über seine Geschäftsführung im Jahre 1970, S. 241.

²⁴³⁰ Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung betreffend Genehmigung des Abkommens über strafbare und bestimmte andere an Bord von Luftfahrzeugen begangene Handlungen (vom 9. Januar 1970), BBl. 1970 I, S. 33 – 49 (S. 34).

²⁴³¹ Zum Abkommen von Tokio siehe HERZOG, Terrorismus, S. 204 – 218.

²⁴³² Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Genehmigung des Übereinkommens zur Bekämpfung der widerrechtlichen Inbesitznahme von Luftfahrzeugen (vom 10. Februar 1971), BBl. 1971 I, S. 302 – 318 (S. 304).

²⁴³³ Zum Abkommen von Den Haag siehe HERZOG, Terrorismus, S. 218 – 242.

²⁴³⁴ Botschaft über das Übereinkommen zur Bekämpfung von widerrechtlichen Handlungen gegen die Sicherheit der Zivilluftfahrt (vom 24. November 1976), BBl. 1976 III, S. 1259 – 1275 (S. 1262f.). Zum Abkommen von Montreal und dem Ergänzungsprotokoll von 1988 siehe HERZOG, Terrorismus, S. 243 – 258.

²⁴³⁵ GUSTAV DÄNIKER, Anti-Terror-Strategie, Frauenfeld 1978, S. 167f.

²⁴³⁶ DÄNIKER, Anti-Terror-Strategie, S. 157f. Siehe auch hinten, S. 379f.

²⁴³⁷ „Die Gesetzgebung über die Luftschiffahrt ist Sache des Bundes.“

²⁴³⁸ Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über das Ergebnis der Volksabstimmung vom 22. Mai 1921 betreffend Aufnahme eines Artikels 37^{bis} und eines Artikels 37^{ter} in die Bundesverfassung (vom 25. Juni 1921), BBl. 1921 III, S. 657 – 660 (S. 659).

²⁴³⁹ MARTIN LENDI, in: Kommentar BV 1874, Art. 37^{ter} (1987), Rz. 2 und 6.

gie umfasst die Zuständigkeit des Bundes sowohl den Bereich der „*Safety*“ als technische und operationelle Zuverlässigkeit als auch das Gebiet der „*Security*“, dem Schutz vor widerrechtlichen Handlungen (wie Terroranschläge oder Entführungen)²⁴⁴⁰.

3.3.1. Aktivdienst von Kampftruppen

Nach der Flugzeugentführung nach Jordanien initiierten die Zürcher und Genfer Regierungen rasche Massnahmen. Am 18. und 21. September 1970 ersuchten beide Kantone den Bundesrat um einen Truppeneinsatz zur Entlastung der kantonalen Polizeikräfte an den beiden Grossflughäfen²⁴⁴¹.

Ein Ordnungsdienst mit kantonalen Truppen war in Genf zwar erwogen, aber wegen der unbestimmten Dauer des Einsatzes wieder verworfen worden²⁴⁴².

Mit Bundesratsbeschluss vom 25. September 1970 wurde dem Ersuchen stattgegeben²⁴⁴³ und gestützt darauf Teile der Armee zur Bewachung der Flughäfen Zürich-Kloten und Genf-Cointrin befohlen²⁴⁴⁴; damit leistete die Armee zum erstmals seit dem Zweiten Weltkrieg wieder *Aktivdienst*²⁴⁴⁵. Zum Einsatz kam jeweils eine Kompanie eines Infanteriebataillons. Ihre Aufträge erhielten die Bataillone direkt von den Kantonsregierungen²⁴⁴⁶.

Die Instruktionen der Zürcher Regierung waren sehr allgemein gefasst und bestanden im „*Schutz der Einrichtungen sowie Bekämpfung von Angriffen auf Flugzeuge im Flughafenareal sowie Personen auf dem Flugsteig*.“²⁴⁴⁷

Zur Durchführung des Einsatzes wurden die Kompetenzen zwischen Armee und Polizei detaillierter unterschieden. Der Truppe oblagen Bewachungen und Überwachungen, der Polizei die Personen- und Gepäckkontrollen²⁴⁴⁸. Die Führungsverantwortung blieb zwischen militärischen und zivilen Stellen getrennt²⁴⁴⁹.

²⁴⁴⁰ Vgl. den Bericht über die Luftfahrtpolitik der Schweiz 2004 (vom 10. Dezember 2004), BBl. 2005, S. 1781 – 1888 (S. 1800).

²⁴⁴¹ Schreiben des EMD an den Bundesrat vom 24. September 1970 (dem Schreibenden vorliegend); ausserdem HIRZEL, Ordnungsdienstauftrag, S. 118f.

²⁴⁴² HIRZEL, Ordnungsdienstauftrag, S. 119.

²⁴⁴³ Protokoll der Sitzung des schweizerischen Bundesrates vom 25. September 1970 (dem Schreibenden vorliegend).

²⁴⁴⁴ Der Bundesratsbeschluss wird vom Bundesamt für Zivilluftfahrt bis heute geheim gehalten; er wird zitiert nach WÜRMS, IMP und BUSIPO, S. 182.

²⁴⁴⁵ Dazu das dringende, vertrauliche Schreiben des EMD an den Bundesrat vom 25. September 1970 (dem Schreibenden vorliegend); vgl. ausserdem Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über seine Geschäftsführung im Jahre 1970, S. 241; HANS RUDOLF KURZ, Hundert Jahre Schweizer Armee, Thun 1978, S. 250; WÜRMS, IMP und BUSIPO, S. 149f.

²⁴⁴⁶ Entsprechend gilt dieser Ordnungsdienst der Armee nach herrschender Meinung *nicht* als Bundesintervention; vgl. RAINER J. SCHWEIZER/GABRIELA KÜPFER, in: St. Galler Kommentar, Art. 52, Rz. 17 (in fine; e contrario).

²⁴⁴⁷ Zitiert nach HIRZEL, Ordnungsdienstauftrag, S. 122; allerdings ist anzufügen, dass Hirzel, wie er auf S. 118 in Fn. 4 ausführte, keinerlei Auskünfte vom Zürcher Regierungsrat erhalten hatte.

²⁴⁴⁸ HIRZEL, Ordnungsdienstauftrag, S. 124.

²⁴⁴⁹ Nach Art. 6 Abs. 3 der Verordnung über den Ordnungsdienst (vom 6. Dezember 1965), AS 1965, S. 1037 – 1040 konnten die „*Unterstellungsverhältnisse der eingesetzten Ordnungstruppen und Polizeikräfte (...) je nach den Umständen geregelt*“ werden; HIRZEL, Ordnungsdienstauftrag, S. 124.

Dagegen bemühte sich die Genfer Regierung (Sicherheitsdirektor Henri Schmitt²⁴⁵⁰) von Anfang an um grössere Präzision.

„Der Auftrag der Truppe ist folgender:

- Sie stellt sich gegen jegliche Drohung oder Gewalt gegen Flugzeuge, Besatzung und Passagiere.

Zu diesem Zwecke

- überwacht sie den inneren Perimeter des Flughafens und seine Umgebung gemäss beiliegendem Plan,

- untersagt sie das Betreten der Publikums-Terrasse,

- sorgt sie für die Sicherheit der Flugpiste auf beiden Seiten,

- im Falle höherer Gewalt greift sie mit Waffengewalt im Bereiche der Piste und der Zugangswege, mit Ausnahme auf dem Tarmac, ein,

- sie informiert den Polizeikommandanten über besondere Vorkommnisse.

Im Weiteren

- stellt sie dem Sicherheitsdienst des Flughafens einen Teil ihres Bestandes (50 Mann) zur Verfügung.“

²⁴⁵¹

Konkret folgte aus dem Auftrag, dass die zivilen Kräfte innerhalb, die militärischen Einheiten ausserhalb des Genfer Flughafengebäudes zum Einsatz kamen.

Die kantonalen Hilfeersuchen dürfen m.E. nicht darüber hinweg täuschen, dass der Bund, gestützt auf seine umfassende Kompetenz im Bereich der Luftfahrt („Safety“ und „Security“) kompetent gewesen wäre, von sich aus einzuschreiten, um die Sicherheit des Flugbetriebs in einem weiten Sinn zu gewährleisten. Eine Absprache mit den Kantonen wäre zwar auch dann richtig und notwendig geblieben, doch hätte die Armee nicht Aktivdienst unter *kantonomer* Einsatzverantwortung leisten müssen. Der Bund hätte seine eigene Verantwortung entschlossener und direkt wahrnehmen müssen; ein Zivilkommissär hätte sämtliche Massnahmen koordinieren und überwachen können. Die Notwendigkeit der Anordnung von Aktivdienst für einzelne *Kompanien* zeigte überdies das Ungenügen der Militärordnung für Einsätze der Armee im Inneren²⁴⁵².

3.3.2. Verschärfung des Luftfahrtgesetzes

Im Jahre 1948 hatte der Bund ein erstes Luftfahrtgesetz erlassen²⁴⁵³, welches vor allem Normen zur Benützung des Luftraums und allgemeine Sicherheitsvorschriften zur Gewährleistung eines sicheren Flugbetriebes enthielt.

In den Jahren 1971 und 1976 erfuhr das Gesetz zwei Revisionen zur Verschärfung der sicherheitspolizeilichen Bestimmungen zur Luftfahrt²⁴⁵⁴. Dabei standen Normen zur Verhinderung von Anschlägen sowie Anpassungen an die internationalen Übereinkommen im Zentrum. Während bereits das alte Gesetz dem Bundesrat eine gestützt auf Art. 12 basierende sicherheitspolizeiliche Verordnungscompetenz zuerkannt hatte²⁴⁵⁵,

²⁴⁵⁰ http://www.geneve.ch/conseil_etat/doc/CE_2005.pdf (zuletzt besucht am 1. Mai 2009).

²⁴⁵¹ Zitiert nach HIRZEL, Ordnungsdienstauftrag, S. 122f.

²⁴⁵² Der sog. „Assistenzdienst“ fand erst mit der Armee reform 95 Eingang in die Schweizer Rechtsordnung; dazu hinten, S. 460f.

²⁴⁵³ Bundesgesetz über die Luftfahrt (vom 21. Dezember 1948), AS 1950, S. 471ff.

²⁴⁵⁴ Bundesgesetz über die Änderung des Luftfahrtgesetzes (vom 17. Dezember 1971), AS 1973, S. 1738 – 1973; Luftfahrtgesetz (Änderung vom 24. Juni 1977), AS 1977, S. 2110 – 2115.

²⁴⁵⁵ Botschaft über die Änderung des Luftfahrtgesetzes (vom 24. November 1976), BBl. 1976 III, S. 1232 – 1258 (S. 1237).

erweiterten Art. 12 des neuen Luftfahrtgesetzes die allgemeinen sowie Art. 90ff. die besonderen Bestimmungen zur Aufrechterhaltung der Ordnung in Flugzeugen, zur Abwehr gegen Anschläge sowie zur Anwendbarkeit des StGB für Handlungen an Bord von Schweizer Flugzeugen²⁴⁵⁶.

3.3.3. Sicherheitsbeamte auf Flügen und Flughäfen

Nebst der Bewachung der Flughäfen verschärfte der Bundesrat auch die Sicherheitsmassnahmen für Flugzeugbesatzungen, Passagiere und Frachtgüter²⁴⁵⁷; er beschloss am 21. September 1970, besonders gefährdete Schweizer Flugzeuge durch speziell geschultes Polizeipersonal begleiten zu lassen²⁴⁵⁸.

Unter der Leitung der Polizeikommandos der *Kantone* Zürich und Genf fanden spezielle Kurse zur Ausbildung der Sicherheitskräfte auf Flughäfen und in Flugzeugen statt. Bis im Jahr 1975 hatten rund 2'000 Angehörige des GWK und der kantonalen und städtischen Polizeikorps eine entsprechende Ausbildung genossen²⁴⁵⁹. Offenbar war die Anzahl der ausgebildeten Beamten bereits im Herbst 1971 auf einen genügenden Stand angekommen; jedenfalls wurde der Armeeinsatz zur Bewachung der beiden grossen Landesflughäfen am 8. September 1971 wieder beendet²⁴⁶⁰. Bis Ende Jahr aber blieben Truppen aus präventiven Gründen in der Nähe der beiden Flughäfen in Bereitschaft²⁴⁶¹.

Nach den Anschlägen vom 11. September 2001 in den U.S.A.²⁴⁶² wurden die Sicherheitsmassnahmen für die Zivilluftfahrt weiter verstärkt. So hinsichtlich einer Erschwerung des Zugangs zum Cockpit, für Gepäckkontrollen oder bei der Qualitätskontrolle für die Sicherheitsmassnahmen²⁴⁶³. Zum Schutz der Schweizer Luftfahrt leisten zusätzlich Angehörige der Militärischen Sicherheit Assistenzdienst als „Tigers“ oder „Foxes“²⁴⁶⁴.

²⁴⁵⁶ Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Änderung des Luftfahrtgesetzes (vom 10. Februar 1971), BBl. 1971 I, S. 266 – 301 (S. 271 und 281f.); Botschaft über die Änderung des Luftfahrtgesetzes (vom 24. November 1976), BBl. 1976 III, S. 1232 – 1258 (S. 1233 und 1237).

²⁴⁵⁷ VON SCHROEDER, *Swissair*, S. 265.

²⁴⁵⁸ Bislang nicht zugänglich gemachter Bundesratsbeschluss (vom 21. September 1970), zitiert nach WÜRMS, IMP und BUSIPO, S. 182.

²⁴⁵⁹ Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über seine Geschäftsführung im Jahre 1975, S. 145. Gegen die Schaffung einer „Spezialtruppe“ zum Schutz des Inneren von Flugzeugen in der Luft sprachen und sprechen die „Abnutzungserscheinungen“ bei der Truppe selber. Die Begleitung von Flugzeugen durch Sky Marshalls, welche keine weiteren Funktionen wahrnehmen sei zu eintönig.

In Israel nimmt die Einheit „*Sajeret Matkal*“, welche den militärischen Arm des Auslandsgeheimdienstes Mossad bildet, die bewaffnete Flugbegleitung wahr; in den U.S.A. wurden seit den 1970er Jahren je nach Situation Angehörige der „*Delta Force*“ für derartige Aufträge eingesetzt, in Österreich durch das „*Einsatzkommando Corba*“, eine Anti-Terroreinheit der Bundespolizei.

²⁴⁶⁰ Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über seine Geschäftsführung im Jahre 1970, S. 241.

²⁴⁶¹ HIRZEL, *Ordnungsdienstauftrag*, S. 127.

²⁴⁶² Siehe dazu hinten, S. 400 mit Anm. 2673.

²⁴⁶³ Siehe im Bericht über die Luftfahrtpolitik der Schweiz 2004 (vom 10. Dezember 2004), BBl. 2005, S. 1781 – 1888 (S. 1814; m.w.H.).

²⁴⁶⁴ Bundesbeschluss über den Einsatz der Armee zugunsten der Sicherheitsmassnahmen im Luftverkehr (vom 19. Dezember 2007), BBl. 2007, S. 173; dazu die Botschaft zu den Bundesbeschlüssen über die Einsätze der Armee zur Unterstützung ziviler Behörden beim Schutz ausländischer Vertretungen, bei der Verstärkung des Grenzwachtkorps und bei Sicherheitsmassnahmen im Luftverkehr (vom 30. Mai 2007), BBl. 2007, S. 4885 –

3.4. Beurteilung: Das Ende des „Sonderfalls“

Auf dem Gebiet der Sicherheit der zivilen Luftfahrt zeigte sich in den Jahren 1969 und 1970 ein eigentlicher Paradigmenwechsel für die Schweizer Sicherheitspolitik. Schon in der Botschaft zur IMP hatte der Bundesrat spezielle Gefahren beschrieben, welche mit den herkömmlichen Organisationsstrukturen (gerade jenen des schweizerischen Bundesstaates) nicht mehr zufriedenstellend zu meistern waren. Für die Sicherung des zivilen Flugverkehrs traten weitere Punkte hinzu.

Erstens hatte spätestens der Anschlag von 1969 dem „Sonderfall Schweiz“ auf dem Gebiet der inneren Sicherheit ein jähes Ende bereitet. Die Schweiz besass – anders als während den europäischen Revolutionen des 19. und frühen 20. Jahrhunderts oder während der Schreckensherrschaft des Faschismus – nicht mehr jene Sicherheitsgarantie, welche das republikanisch-demokratische Staatswesen oder das Mittel der aussenpolitischen Neutralität damals noch mit sich gebracht hatten. Der Nahostkonflikt lag geografisch in weiter Ferne, eine eigentliche terroristische Bedrohung aus dem Inland war nicht wirklich auszumachen – trotzdem wurde die Schweiz in die gewaltsamen Auseinandersetzungen verwickelt.

Zweitens warfen die Geschehnisse ein grelles Licht auf die innerstaatlichen Zuständigkeiten zum Schutz von Flughäfen und Flugzeugen. Die kantonale Polizeihochheit war hier an eine Grenze gestossen. Währenddem im Rahmen des Schutzes von Konferenzen Fragen des Mittelansatzes und – damit verbunden – der Finanzierung der Schutzvorkehrungen im Zentrum standen, lag beim Schutz von Luftfahrzeugen keine kantonale Kompetenz mehr vor (Art. 37^{ter} BV 1874). Zu einem umfassenden Schutz der Flughäfen vor Terrorakten vom Boden aus (weiträumige Absperrungen und Überwachungen in überbautem Gebiet) fehlten den Kantonen sowohl die Mittel, welcher der Armee zur Verfügung standen (panzerbrechende Distanzwaffen) als auch die personellen Ressourcen. Andererseits verfügte der Bund eben „nur“ – trotz umfassender Bundeskompetenz – über die Armee und das GWK, womit er alleine den Schutz der Flugzeuge und Flughäfen auch nicht gewährleisten konnte.

Drittens wurde die grosse Bedeutung internationaler Zusammenarbeit bei der Gewährleistung des Schutzes des internationalen Flugverkehrs vom Bundesrat richtig erkannt. Die Verbundlösung, also der gemeinsamen Gewährleistung der Sicherheit an Flughäfen und in Schweizer Flugzeugen wies aber Lücken auf. Ein für die Sicherheit des internationalen Luftverkehrs wesentlicher Punkt wurde eher mit einem Provisorium denn mit einer tragfähigen Lösung gewährleistet.

4907 (S. 4892 und 4900f), nachfolgend „*Botschaft subsidiäre Einsätze* (2007)“.

Dazu auch

http://www.vtg.admin.ch/internet/vtg/de/home/themen/einsatze/laufende/tiger_und_fox.html (zuletzt besucht am 1. Mai 2009).

4. Die Bundessicherheitspolizei

Mitte der 1970-er Jahre überzog eine Welle politisch motivierter Gewalt die Staaten Westeuropas. Der Bundesrat unternahm einen weiteren Anlauf zur Schaffung eines eigenen zivilen Interventionsinstruments. Er argumentierte mit dem Fehlen einer geeigneten Polizeitruppe, welche sich durch besondere Schulung und rasche Verfügbarkeit auszeichnete und sowohl bei der Verhütung und der Abwehr von Gewaltakten als auch für Bewachungs- und für Ordnungsdienstaufgaben in der ganzen Schweiz zur Verfügung stünde²⁴⁶⁵. Hinsichtlich der inneren Sicherheit hätte sich die Lage durch den globalen Terrorismus zusätzlich verschärft. Zudem zeigten sich in den 1970er Jahren die Grenzen der kantonalen Polizeihochheit nun auch bei den Auseinandersetzungen um die Unabhängigkeit des Kantons Jura sowie bei den Besetzungen und Besetzungsversuchen von Geländeabschnitten bei geplanten Kernkraftwerken deutlich.

4.1. Bedrohungen und Gefährdungen

4.1.1. Eine neue Welle der Gewalt in Westeuropa

Von der Welle terroristischer Gewalt der 1970er Jahre, welche insbesondere *Deutschland* und *Italien* heimsuchte, blieb die Schweiz grösstenteils verschont²⁴⁶⁶.

Zu erwähnen sind insbesondere Entführungen und Mordanschläge im Zusammenhang mit der Roten Armeeaktion (RAF), so die Entführung von Peter Lorenz; Ermordung deutscher Diplomaten in Stockholm oder des Generalbundesanwalts Siegfried Buback mitsamt seinem Fahrer, Wolfgang Göbel; Entführung und anschliessende Ermordung von Hansmartin Schleyer, Entführung der Lufthansa-Maschine Landshut nach Mogadisciou, etc.

Deutschland reagierte auf die Vorfälle mit der Bildung einer Spezialeinheit des Bundesgrenzschutzes, der *GSG 9*. Die Sondereinheit wurde speziell auf die Bekämpfung von guerillaähnlichen, konspirativ und hoch-komplex operierenden terroristischen Gruppierungen ausgebildet²⁴⁶⁷. Sie untersteht dem deutschen Innenministerium und wird direkt vom Bundesinnenminister befohlen. Rechtlich fand sie ihre Grundlage im BGS-Gesetz²⁴⁶⁸ und den Polizeigesetzen der Bundesländer²⁴⁶⁹. Mit der Neuorganisation der Bundespolizei wurde der gesamte Grenzschutz, und damit auch die *GSG 9* in die Bundespolizei integriert²⁴⁷⁰.

²⁴⁶⁵ Botschaft BuSiPo, S. 1282.

²⁴⁶⁶ Siehe auch sogleich, S. 379ff.

²⁴⁶⁷ ROLF TOPHOVEN, *GSG 9. Kommando gegen Terrorismus*, 4. Aufl., Koblenz (D) 1985, S. 8–10.

Im Oktober 1977 erlangte die *GSG 9* ihren bis heute legendären Ruf: Die deutsche Bundesregierung schickte sie der von der PFLP nach Mogadisciou entführten Lufthansa-Maschine „Landshut“ hinterher. Bei der Stürmung des Flugzeugs wurden alle Terroristen ausgeschaltet, aber bloss drei der 86 Passagiere verletzt, *a.a.O.*, S. 67ff.

²⁴⁶⁸ Bundesgrenzschutzgesetz (vom 18. August 1972), BGBl. I S. 1834.

²⁴⁶⁹ In der Schweiz bildeten einzelne Kantone Spezialeinheiten zur Bekämpfung des Terrorismus aus; siehe WÜRMS, IMP und BUSIPO, S. 182.

²⁴⁷⁰ Gesetz über die Bundespolizei, online unter http://bundesrecht.juris.de/bundesrecht/bgsg_1994/gesamt.pdf

Italien wurde zur gleichen Zeit von Anschlägen und Entführungen durch die linksextremistischen Brigade Rosse heimgesucht, einer mit der RAF vergleichbaren terroristischen Vereinigung. Den Höhepunkt deren Gewalt bildete 1978 die Entführung und anschließende Ermordung des vormaligen Ministerpräsidenten Aldo Moro.

Auf die Untergrundkriege der IRA, der ETA und weiterer terroristischer Organisationen wird mangels Bezug zur Schweiz an dieser Stelle nicht eingegangen.

Weitere Anschläge in der Schweiz oder auf die Swissair mit Bezug zum *Nabostkonflikt* ereigneten sich nicht mehr.

In der Erinnerung noch wach sind aber spektakuläre Geiselnahmen palästinensischer Kämpfer in Deutschland und Österreich (so anlässlich der Olympischen Sommerspiele in München 1972 oder 1975 im Hauptquartier der OPEC in Wien²⁴⁷¹), sowie die Entführung eines Air France-Flugzeuges nach Entebbe (welches die Spezialeinheit „Sajeret Matkal“ des israelischen Heeresnachrichtendienstes befreite).

Hingegen diente die Schweiz insbesondere der RAF zumindest teilweise als *Rückzugs- und Reorganisationsraum*²⁴⁷². Zu den Aktivitäten der RAF in der Schweiz siehe sogleich, S. 379.

4.1.2. Gewaltbereiter jurassischer Separatismus

Nach dem Zweiten Weltkrieg erhielt die Frage der Trennung der frankophonen Bezirke vom Kanton Bern zwecks Gründung eines eigenständigen Kantons Jura eine besondere Brisanz²⁴⁷³. Die Wortführer der Autonomiebewegung lehnten zwar schwere Gewaltakte ab, nahmen aber zumindest leichte Gesetzesverstöße offen in Kauf²⁴⁷⁴. Die verschiedenen Gruppierungen des jurassischen Separatismus machten vorwiegend mit „kreativen Aktionen“ auf ihr Anliegen aufmerksam²⁴⁷⁵. Sie wurden seit den 1960er Jahren von der Bundespolizei überwacht²⁴⁷⁶; die Bundesanwaltschaft befürchtete, die separatistische Bewegung könnte „*der Unterstützung und Auflösung der herrschenden Ordnung Vorschub leisten*“²⁴⁷⁷ – und damit in Zusammenhang mit dem Ost-West-Konflikt treten²⁴⁷⁸.

Zwischen 1962 und 1964 verübte der dreiköpfige „Front de libération jurassien“ Brand- und Sprengstoffanschläge gegen verschiedene Bauwerke, darunter militärische Anlagen. In den beiden Jahren darauf folgten ähnliche Delikte durch zwei alleine handelnde Extremisten. Eine letzte Anschlagsserie in den Jahren 1972/73 konnte nicht aufgeklärt

(zuletzt besucht am 1. Mai 2009).

²⁴⁷¹ Dazu LAQUEUR, Terrorismus, S. 213f.

²⁴⁷² KREIS, Staatsschutz in der Schweiz, S. 436.

²⁴⁷³ Zu den Spannungen zwischen der jurassischen Bevölkerung und der Obrigkeit eigentlich seit Beginn der Berner Herrschaft siehe im Historischen Lexikon der Schweiz unter <http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D7399-1-9.php?PHPSESSID=95f78af8745d7d334104d8fe4378263b> (zuletzt besucht am 1. Mai 2009) oder HÄFELIN/HALLER/KELLER, Bundesstaatsrecht, Rz. 998ff.

²⁴⁷⁴ HANS-JOACHIM HARDER, Der Kanton Jura, Diss. phil. hist. Frankfurt am Main 1979, S. 193.

²⁴⁷⁵ Siehe die beispielhafte Übersicht bei HARDER, Der Kanton Jura, S. 193ff.

²⁴⁷⁶ Siehe dazu KREIS, Staatsschutz in der Schweiz, S. 492 – 513.

²⁴⁷⁷ Bericht „Jurassische Separatisten, ihre Ziele und die Methoden zu deren Erreichung“ (Januar 1969), zitiert nach KREIS, Staatsschutz in der Schweiz, S. 512.

²⁴⁷⁸ Tatsächlich wurden vor allem in den sog. „Entwicklungsländern“ zahlreiche Regionalkonflikte oder Aufstände als „Stellvertreterkriege“ im Rahmen des Ost-West-Konflikts ausgetragen; so bspw. im Kongo (Zaire), in Angola oder Afghanistan. – Doch davon war die jurassische Separatistenbewegung weit entfernt.

werden²⁴⁷⁹.

Demonstrationen und weitere, grundsätzlich friedliche Aktionen des „Rassemblement jurassien“ beschäftigten vor allem die kantonalen Behörden. Versammlungsverbote sollten die Möglichkeiten der Separatisten einschränken und Zusammenstösse mit Bern-Treuen oder Übergriffe auf die Berner Kantonsbehörden verhindern²⁴⁸⁰.

So etwa am 7. September 1964, dem „Berner-Tag“ an der „Expo `64“ in Lausanne. Ein Versammlungsverbot des Staatsrats stellte Versammlungen des Rassemblement jurassien aller Art unter Strafe. Zur Durchsetzung des Verbots wurden Teile der Armee aufgeboten. Daraufhin boykottierten die Separatisten kurzerhand die Expo²⁴⁸¹.

Am 7. September 1975 ereigneten sich anlässlich einer Abstimmung in Moutier schwere Ausschreitungen, welche den Berner Regierungsrat dazu veranlassten, für den Folgetag die Strassen um die Stadt für den Verkehr zu sperren²⁴⁸².

Zur Durchsetzung eines Demonstrationsverbots am 16. April 1977 forderte die Berner Kantonsregierung – m.E. zu unrecht gestützt auf Art. 16 BV 1874 – von zehn anderen Kantonen Polizeikräfte zur Verstärkung der eigenen Mannschaft an²⁴⁸³. Das gesamte Aufgebot umfasste schliesslich 936 Polizisten – die Armee kam nicht zum Einsatz.

Nach der Kantonsgründung im Jahre 1979 gingen die Spannungen markant, aber nicht vollständig zurück. Umstritten ist nach wie vor der Status der drei südjurassischen Bezirke, deren Bevölkerung sich für einen Verbleib beim Kanton Bern ausgesprochen hatte und insbesondere die Zugehörigkeit Moutiers zu Bern²⁴⁸⁴. In den 1980er Jahren verübten die „Béliers“, eine teilweise militante Jugendorganisation, Anschläge auf symbolträchtige Gebäude oder Gegenstände, teilweise mit Explosivstoffen. 1993 sprengte sich der Separatist Christophe Bader in Bern versehentlich selber in die Luft; im Rahmen der Untersuchung konnten rund 50 Handgranaten der Schweizer Armee im Keller des Béliers-Chefs Daniel Pape sichergestellt werden²⁴⁸⁵.

4.1.3. Die Besetzung von Kraftwerksgeländen

In der Zeit der Hochkonjunktur der 1960er Jahre begannen in der Schweiz Planung und Bau von Kernkraftwerken. Gegen Mitte des darauf folgenden Jahrzehnts – die beiden Reaktorblöcke von Beznau sowie die Anlage von Mühleberg erzeugten bereits elektrischen Strom, jene von Leibstadt und Gösgen befanden sich im Bau – bildete sich in Teilen der Bevölkerung ein hartnäckiger Widerstand gegen die Errichtung weiterer Kernkraftwerke. Im Zentrum von Protestaktionen standen insbesondere jene Anlagen, welche in der Nähe dicht bevölkerter Agglomerationen gebaut wurden: Gösgen (SO)

²⁴⁷⁹ HARDER, Der Kanton Jura, S. 203f.; KREIS, Staatsschutz in der Schweiz, S. 494.

²⁴⁸⁰ HARDER, Der Kanton Jura, S. 204ff. und 315f.; zu den Versammlungsverboten siehe MÜLLER/SCHEFER, Grundrechte, S. 430 und 575 (jeweils m.w.H. auf die Rspr. des BGer) sowie URS SAXER, Die Grundrechte und die Benutzung öffentlicher Strassen, Diss. Zürich 1988, S. 81 – 85.

²⁴⁸¹ HARDER, Der Kanton Jura, S. 206f.

²⁴⁸² HARDER, Der Kanton Jura, S. 256f.; ENGELI, Innere Sicherheit, S. 53 erwähnt den Vorfall als Beispiel einer eidgenössischen Intervention, räumt aber in Fn. 182 selber ein, ein Einschreiten den Bundes habe nicht stattgefunden. Nach der hier vertretenen Auffassung bilden allfällige Vorbereitungshandlungen des Bundes noch keine Bundesintervention; siehe dazu vorne, S. 42.

²⁴⁸³ HARDER, Der Kanton Jura, S. 324.

²⁴⁸⁴ HÄFELIN/HALLER/KELLER, Bundesstaatsrecht, Rz. 1005.

²⁴⁸⁵ NZZ vom 29. Februar 1993, S. 22 und vom 27. März 1993 (Kurzmeldung im Inland-Teil).

und Kaiseraugst (AG).

4.1.3.1. Besetzung des Baugeländes in Kaiseraugst

Gegen den Bau eines Kernkraftwerks in Kaiseraugst gäerte in der ganzen Nordwestschweiz Widerstand, welcher bis Mitte der 1970er Jahre starken Rückhalt in der Bevölkerung erlangte²⁴⁸⁶.

Am 1. April 1975 gelang mehreren hundert Personen die Besetzung des Baugeländes²⁴⁸⁷; sie wurden mit Grosskundgebungen vor Ort von bis zu 15'000 Manifestierenden unterstützt²⁴⁸⁸. Die Aargauer Polizei sah sich nicht in der Lage, das Gelände zu räumen und eine Wiederinbesitznahme durch die Aktivisten dauerhaft zu verhindern²⁴⁸⁹. Verschiedene angefragte Kantone waren zudem nicht bereit, der Aargauer Regierung dazu Polizeikräfte zur Verfügung zu stellen²⁴⁹⁰. Als der von der Kantonsregierung um Hilfe gebetene Bundesrat Verhandlungen mit den Besetzern aufnahm, räumten diese nach elfwöchiger Besetzung das Baugelände²⁴⁹¹. Zwischenzeitlich hatte sich eine Bewegung gegen die Besetzer gebildet, welche in Flugblättern Selbstjustiz androhte²⁴⁹².

Nachdem sich das Schwergewicht des Kampfes für oder gegen das Projekt des Kernkraftwerks Kaiseraugst auf die politische Ebene der Abstimmungskämpfe verlagert hatte²⁴⁹³, fand mit einem Sprengstoffanschlag auf den Informationspavillon auf dem Baugelände, welcher das zweistöckige Gebäude vollständig zerstörte, der schwerste Zwischenfall in Kaiseraugst statt²⁴⁹⁴.

Erst 1988 wurde das Bauvorhaben in Kaiseraugst definitiv aufgegeben. Stattdessen errichtete ein Basler Pharmakonzern auf dem Gelände einen Bau.

4.1.3.2. Widerstände in Gösgen

Gleichzeitig zu „Kaiseraugst“ erhitze auch der Bau des Kernkraftwerks Gösgen (Gemeinde Däniken/SO) die Gemüter. Mit dem „*Aktionskomitee gegen den Bau des Atomkraftwerk Gösgen*“ (SAG) entstand eine Bewegung gegen das bereits weit fortgeschrittene Projekt. Im Verlauf von Juni und Juli 1977 führte die SAG physische Widerstandsaktionen zur Unterbrechung der Bauarbeiten am Kraftwerk durch, insbesondere durch Besetzung der Zufahrtswege zum Baugelände²⁴⁹⁵.

Am 25. Juni 1977 versuchte die SAG, das Kraftwerksgelände zu besetzen. Unmittelbar vor dem Werk stiessen 2'000 bis 3'000 Manifestanten mehrmals mit über 900 Polizeibe-

²⁴⁸⁶ PATRICK KUPPER, Atomenergie und gespaltene Gesellschaft. Die Geschichte des gescheiterten Projektes Kernkraftwerk Kaiseraugst, Diss. phil. hist. Zürich 2003, S. 145 – 150.

²⁴⁸⁷ KUPPER, Kaiseraugst, S. 147.

²⁴⁸⁸ HANSPETER KRIESI, AKW-Gegner in der Schweiz, Diessenhofen 1982, S. 29ff.

²⁴⁸⁹ WÜRMS, IMP und BUSIPO, S. 152; KUPPER, Kaiseraugst, S. 163.

²⁴⁹⁰ WÜRMS, IMP und BUSIPO, S. 152. Aus rechtsstaatlichen Gründen kritisch gegenüber der Untätigkeit der Behörden gegen die illegalen Aktionen auf dem Gelände EICHENBERGER, Innerer Frieden, ZBl. 1977, S. 433 – 451 (S. 441f.).

²⁴⁹¹ KUPPER, Kaiseraugst, S. 147; KRIESI, AKW-Gegner, 32f.

²⁴⁹² KUPPER, Kaiseraugst, S. 160.

²⁴⁹³ KRIESI, AKW-Gegner, 40ff.

²⁴⁹⁴ KUPPER, Kaiseraugst, S. 167f. mit zwei Abbildungen des Pavillons vor und nach dem Anschlag S. 169.

²⁴⁹⁵ KRIESI, AKW-Gegner, S. 36f.

amten aus mehreren Kantonen sowie Feuerwehrmännern zusammen²⁴⁹⁶. Ein weiterer Besetzungsversuch von rund 5'000 Aktivisten scheiterte eine Woche später ebenfalls am massiven Einsatz von Sicherheitskräften²⁴⁹⁷. Im Frühjahr 1979 nahm das Kernkraftwerk Gösgen seinen Betrieb auf; danach ebnete die Protestwelle ab²⁴⁹⁸.

4.1.4. Beurteilung: Die Grenzen kantonaler Autonomie

Nach dem Scheitern der IMP – welche sowohl in Moutier als auch in Kaiseraugst und Gösgen mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit zum Einsatz gekommen wäre – manifestierten sich sowohl bei den Ereignissen rund um die Loslösung des Juras vom Kanton Bern als auch beim Bau weiterer Kernkraftwerke die Grenzen einer als streng an die Kantonsgrenzen gebunden verstandenen kantonalen Polizeihochheit. Die verkehrstechnische und kommunikative Mobilität einer modernen Industriegesellschaft ermöglichte die Durchführung von politischen Massenveranstaltungen in zuvor kaum bekanntem Ausmass. So wurden kleine, zuvor unbekannte Orte wie Kaiseraugst oder Gösgen auf einmal zu Zentren für längere Zeiträume einer nationalen Widerstandsbewegung. Sogar grosse Kantone wie Bern oder der Aargau sahen sich ausser Stande, ihre sicherheitspolizeilichen Aufgaben an den Brennpunkten der Auseinandersetzungen autonom zu erfüllen.

Die Lücke im sicherheitspolizeilichen Bereich hatte sich mit diesen Vorfällen auch dem „Normalfall“ angenähert. Es ging nun nicht mehr bloss um das Fehlen einer adäquaten staatlichen Reaktionsmöglichkeit auf internationale Entwicklungen (Konferenzen mit zeitlicher oder Flugverkehr mit örtlicher Begrenzung). Die neuen Bewegungen gegen die Nutzung der Kernenergie führten jahrzehntelange politische Kämpfe in der ganzen Nordwestschweiz, welche sich mit den vorhandenen repressiven Ressourcen von vorneherein nicht eindämmen liessen²⁴⁹⁹. Die breite Unterstützung der Bewegung in der Bevölkerung dürfte zudem massgeblich zum Versagen der interkantonalen Solidarität im Falle von „Kaiseraugst“ beigetragen haben.

Ein Einsatz der Armee – sei es durch den Bund oder durch Aufgebot kantonaler Truppenkörper – stand offenbar nicht zur Diskussion. Es darf vermutet werden, dass ein Rückgriff auf die Streitkräfte zu einer zusätzlichen Anspannung geführt hätte²⁵⁰⁰. Zudem handelte es sich sowohl bei der Bewältigung des Jura-Konflikts als auch der Geländebesetzungen um zivile Sicherheitsaufgaben; ein allfälliger Armeeeinsatz hätte den Verhältnismässigkeitsgrundsätzen entsprechen müssen.

²⁴⁹⁶ KRIESI, AKW-Gegner, S. 38.

²⁴⁹⁷ KUPPER, Kaiseraugst, S. 148; KRIESI, AKW-Gegner, S. 38.

²⁴⁹⁸ http://www.kkg.ch/de/i/planung_und_bau_content--1--1057.html (zuletzt besucht am 1. Mai 2009).

²⁴⁹⁹ Das Kernkraftwerk Gösgen konnte seinen Betrieb wohl nur darum aufnehmen, weil es zum Zeitpunkt des Widerstandes bereits fast fertig gestellt war. Der Anlage in Leibstadt half der Umstand, dass sie sehr peripher gelegen ist.

²⁵⁰⁰ Im Falle des Jura-Konflikts führten bereits ein verstärkter Wachtdienst zum Schutz von Militäranlagen sowie eine Picketstellung von Armeeteilen zu heftigen Kontroversen. Die Kraftwerksgeländebesetzer drüften der Armee sogar noch kritischer eingestellt gewesen sein.

4.2. Aufgaben der BuSiPo

So unternahm der Bundesrat gegen Ende der 1970er Jahre einen Versuch zur Schaffung eines eigenen zivilen Polizeikorps, der Bundessicherheitspolizei (BuSiPo).

Mit der BuSiPo hätte der Bund seine sicherheitspolitischen Aufgaben und völkerrechtlichen Verpflichtungen selber, ohne ein fallweises Anfragen der Kantone erfüllen können²⁵⁰¹, denn diese wären verpflichtet gewesen, „dem Bund Polizeikräfte zur Verfügung (...) zu stellen (...), die er zur Erfüllung seiner sicherheitspolizeilichen Aufgaben, insbesondere im Zusammenhang mit der Bekämpfung von Terror, benötigt.“²⁵⁰² Die Kompetenz zur Festlegung der einzelnen kantonalen Kontingente, zum Erlass von Aufgeboten zur Verfügung der Einsätze hätte beim Bundesrat gelegen²⁵⁰³.

Art. 2 Aufgaben

¹ Zu den sicherheitspolizeilichen Aufgaben des Bundes gehören namentlich:

- a. der Schutz der diplomatischen Missionen und konsularischen Posten, der internationalen Organisationen und der internationalen Konferenzen in der Schweiz;
- b. der Schutz fremder Staatsoberhäupter oder Regierungschefs bei Aufenthalten in der Schweiz;
- c. der Schutz der Bundesbehörden;
- d. der Schutz der Gebäude und wichtiger Anlagen des Bundes;
- e. die Bekämpfung von Anschlägen gegen die Luftfahrt;
- f. die Sicherstellung der öffentlichen Ordnung nach Artikel 16 der Bundesverfassung.

² Der Einsatz der Armee für den Ordnungsdienst bleibt vorbehalten.²⁵⁰⁴

Die Aufgaben der BuSiPo wurden als die Bundesverfassung konkretisierende und ergänzende Bestimmungen der Sicherheitsaufgaben *des Bundes* umschrieben. In der Tragweite hätte Art. 2 des Bundesgesetzes materielles Verfassungsrecht dargestellt. Die nicht abschliessende Aufzählung tangierte vor allem in Art. 1 lit. a, b und c die kantonale Polizeihohheit.

4.3. Parlamentarische Beratungen

Die Gründe für die Schaffung der BuSiPo ähnelten jenen zur IMP (Unterbestände in den kantonalen Polizeikorps; fehlende Eignung der Armee für Einsätze zur Aufrechterhaltung der inneren Sicherheit; ungenügender Schutz der diplomatischen Vertretungen und internationalen Organisationen); hinzu trat gemäss dem Bundesrat eine verstärkte Bedrohung durch den aufflammenden Terrorismus²⁵⁰⁵.

Die Befürworter der BuSiPo strichen die Kompetenzen des Bundes zur Wahrung der inneren Sicherheit heraus und dehnten diese teilweise auch auf andere als ausserordentliche Situationen aus. Gegen die BuSiPo sprachen vor allem föderalistische Gründe und

²⁵⁰¹ Botschaft BuSiPo, S. 1281 und 1285.

²⁵⁰² Art. 1 des BG über die Erfüllung sicherheitspolizeilicher Aufgaben des Bundes (vom 9. März 1978), BBl. 1978 I, S. 652.

²⁵⁰³ Art. 3 des BG über die Erfüllung sicherheitspolizeilicher Aufgaben des Bundes.

²⁵⁰⁴ Art. 2 des BG über die Erfüllung sicherheitspolizeilicher Aufgaben des Bundes.

²⁵⁰⁵ So schon die Botschaft BuSiPo, S. 1281 – 1283.

allgemeine verfassungsrechtliche Bedenken.

4.3.1. Im Ständerat

Der Ständerat befasste sich im Juni 1977 als Erstrat mit dem Geschäft²⁵⁰⁶. Gemäss der Ratsmehrheit sprachen vor allem Zweckmässigkeitsüberlegungen für die Schaffung der BuSiPo.

Exemplarisch das Votum des Berichtstatters der ständerätlichen Kommissionsmehrheit, GENOUD:

«Il est nécessaire (...) d'améliorer pratiquement la mise en oeuvre des dispositions qui découlent de l'article 16 de la constitution. Ceci postule la création d'un corps de police instruit et formé de façon homogène et appropriée, bien équipé et pouvant être mis sur pied en tout temps, rapidement (...). Il faut appeler (...) que le maintien de l'ordre public n'est pas la tâche ordinaire de l'armée. (...) En somme, elle ne saurait intervenir que comme ultima ratio. (...)

*(...) La souveraineté des cantons en matière de police doit être réaffirmée.»*²⁵⁰⁷

Als Projekt (primär) des Bundes stiess die BuSiPo in den Beratungen auf starken Widerstand seitens einer föderalistisch eingestellten Minderheit in der «chambre de réflexion». Diese stellte eine ausreichende Bundeskompetenz in Frage.

Zentral die einleitenden Ausführungen des damaligen Ständerats ALPHONS EGLI:

*„Die Botschaft versucht, die staatsrechtliche Frage zu lösen, ob der Bund zur Erfüllung von Bundesaufgaben auf kantonale Polizeikräfte greifen darf. Sie tut dies mit der etwas undifferenzierten Feststellung, der Bund könne für die Verwirklichung des materiellen eidgenössischen Rechtes beliebig in das kantonale Staatsrecht eingreifen. Dabei wird ungefähr wie folgt argumentiert: Die Verfassung ordne dem Bund Polizeiaufgaben zu. Demzufolge müssten dem Bund auch die entsprechenden Polizeimittel gegeben werden. Die Schaffung einer eigenen Bundespolizeitruppe, was an sich verfassungsmässig zulässig wäre, sei nun aber politisch unerwünscht; ergo müssten die Kantone dem Bund ihre eigenen Polizeikontingente zur Verfügung stellen. (...) Dieser Syllogismus führt wohl zu einem zweckmässigen Schluss; er ist aber offensichtlich falsch. Man stellt die sehr gefährliche Behauptung auf, dass, was zweckmässig ist, auch legal sei. Wir setzen uns damit zum mindesten dem Verdacht aus, die Legalität der Opportunität zu opfern. (...) Man sollte sich davor hüten, jedesmal Artikel 85 und Artikel 102 der Bundesverfassung, was auch die Botschaft tut, als Nothelfer anzurufen, wenn man Mühe hat, eine andere Verfassungsbestimmung zu finden, um eine Bundesaufgabe zu begründen.“*²⁵⁰⁸

In die gleiche Kerbe schlug Ständerat BROGER:

*„Ich empfinde die Behauptung, es ergebe sich aus dem Wesen des Bundesstaates, dass der Zentralstaat eo ipso gewisse polizeiliche Hoheiten habe, als seine ideologische Hilfskonstruktion.“*²⁵⁰⁹

Zum Schluss der ständerätlichen Beratungen versuchte BUNDESRAT FURGLER in einem sehr ausführlichen, rhetorisch geschickten (m.E. aber oberflächlichen) Referat, die Zweifel an der Verfassungsmässigkeit der BuSiPo zu zerstreuen.

„Ich weiss, dass man bisher, vor allem auch im Parlament häufig davon ausging, die Polizeihobheit sei gleichsam exklusiv bei den Kantonen, da die Verfassung sie weder ausdrücklich noch stillschweigend dem Bund übertragen habe. (...) Wir glauben aber (...) dass eine solche Aussage näherer Prüfung nicht stand-

²⁵⁰⁶ AB SR 1977, S. 580 – 597 (Sicherheitspolizei des Bundes).

²⁵⁰⁷ AB SR 1977, S. 581.

²⁵⁰⁸ AB SR 1977, S. 581f.

²⁵⁰⁹ AB SR 1977, S. 585.

*hält. (...) Ferner verweise ich auf Artikel 16 BV, der die eidgenössische Intervention dem Bund als Verpflichtung überträgt. Sie können auch Artikel 70 BV nehmen, der dem Bund das letzte Wort in der Ausweisung von Ausländern überträgt. Vor allem aber erinnere ich an Artikel 85 Ziffern 6 und 7 sowie Artikel 102 Ziffern 8 – 10 BV, die dem Parlament und dem Bundesrat die Wahrung der inneren und der äusseren Sicherheit übertragen.*²⁵¹⁰

Der Ständerat beschloss Eintreten ohne Gegenantrag²⁵¹¹.

4.3.2. Im Nationalrat

Auch in der grossen Kammer des Parlaments²⁵¹² prägte die Diskussion um die Verfassungsmässigkeit der BuSiPo die Beratungen. Als mögliche Grundlagen wurden die Art. 2, 16, 85 und 102 BV 1874 zur Auswahl gestellt.

Nationalrat ZBINDEN äusserte sich als Berichterstatter wie folgt dazu:

*«L'assemblée fédérale est compétente pour garantir les conditions et les territoires des cantons et décider les mesures pour la sûreté intérieure de la Suisse (Art. 85, ch. 7, de la constitution). Selon l'article 102, chiffres 8 à 10, de la constitution, le Conseil fédéral veille à l'observation des rapports internationaux, à la sûreté extérieure et intérieure de la Suisse et au maintien de la tranquillité et de l'ordre. (...) L'appel à l'armée doit (...) constituer une exception et un moyen ultime mais décisif. (...) Les moyens actuels à la Confédération se révèlent insuffisants.»*²⁵¹³

Unterstützung bot der zweite Kommissionssprecher, BONNARD, welcher darauf hinwies, dass einige Kantone ihre Pflichten zum Schutz der inneren Sicherheit nicht vollumfänglich genügten, und der Bund nach den Art. 2 und 16 BV keine andere Wahl hätte, als in die entstandene Lücke zu springen – aber möglichst ohne Rückgriff auf die Armee²⁵¹⁴.

Für die SVP-Fraktion stellte Nationalrat BAUMANN die Zweckmässigkeit der Vorlage fest, welche sich auf die Art. 15, 16 und 105 der BV abstützte²⁵¹⁵. Ähnlich bezeichnete MUEHEIM die Art. 2, 85 Ziff. 7, 102 Ziff. 10 sowie – zuletzt – Art. 16 BV als ausreichende Kompetenznormen²⁵¹⁶. Noch deutlicher liess sich Nationalrat VETSCH vernehmen: Angesichts der schrecklichen Vorkommnisse der letzten Zeit müssten föderalistische Bedenken schlicht zurücktreten. Dabei berief er sich auf Art. 16 BV²⁵¹⁷. RÜTTIMANN schlug in dieselbe Kerbe, wenn er die Zustimmung der Kantone zur BuSiPo betonte; es sei doch verkehrt, föderalistischer sein zu wollen als die Kantone selber²⁵¹⁸.

Widersprüchlich mutete das Votum des Basler Nationalrats SCHNYDER an, wonach gemäss Art. 16 BV Truppen eingesetzt werden *müssten* (wozu genau liess er offen), und er daher in der Vorlage zur BuSiPo eine Ausführungsgesetzgebung zu Art. 16 BV erkenne, um Truppeneinsätze zu vermeiden²⁵¹⁹.

Am ausführlichsten setzte sich Nationalrat MOSER mit Art. 16 BV auseinander:

²⁵¹⁰ AB SR 1977, S. 590.

²⁵¹¹ AB SR 1977, S. 591 (ohne Angabe der Stimmenverhältnisse).

²⁵¹² AB NR 1977, S. 1690 – 1726 (Sicherheitspolizei des Bundes).

²⁵¹³ AB NR 1977, S. 1962.

²⁵¹⁴ AB NR 1977, S. 1694.

²⁵¹⁵ AB NR 1977, S. 1695.

²⁵¹⁶ AB NR 1977, S. 1711.

²⁵¹⁷ AB NR 1977, S. 1698.

²⁵¹⁸ AB NR 1977, S. 1700.

²⁵¹⁹ AB NR 1977, S. 1709.

«La situation est clairement définie: en cas d'urgence, il y a devoir confédéral. Cette tâche d'importance majeure est reprise à juste titre dans le projet de loi. La règle posée veut que la police du canton demandeur se trouve au centre du dispositif; c'est respecter le principe selon lequel les cantons qui sont appelés à porter secours interviennent en second lieu. Il n'en demeure pas moins que moralement, politiquement et en fin de compte technique, la Confédération est désormais mieux et davantage engagée dans l'opération. Elle l'est simultanément aux cantons et parallèlement, leur souveraineté en matière de police étant respectée.»²⁵²⁰

Auch im Nationalrat wurden von verschiedenen Mitgliedern kritische Fragen zur verfassungsmässigen Grundlage der BuSiPo gestellt.

Nationalrat ROLF WEBER vermisste die direkte Anrufung eines Verfassungsartikels im Gesetzesentwurf. Zudem erachtete er Art. 16 BV für den Erlass von Massnahmen gegen den Terrorismus als zu wenig tragfähig; vielmehr gehe es bei dieser komplexen Norm um eidgenössisches Interventionsrecht. Zum Schluss warnte Weber für die Fraktion der SP davor, dass eine „Elitepolizei“ des Bundes die Ausübung von Grundrechten gefährden könnte²⁵²¹.

GERWIG warnte davor, dass mit der BuSiPo auf einmal die Sicherstellung der öffentlichen Ordnung in den Kantonen zur Bundessache verkäme, welche zwar mit Polizisten der Kantone, jedoch auf Anweisung des Bundesrates hin wahrgenommen würde²⁵²².

Frau Nationalrätin JOSI MEIER sah im direkten Zugriff des Bundes auf kantonale Mittel bei der Erfüllung seiner eigenen Aufgaben ein „echtes Problem“. Ausserdem sei Klarheit über die Abgrenzung innerhalb der vorgeschlagenen Aufgabenlösung herzustellen²⁵²³.

Zum Schluss der Eintretensdebatte ergriff wiederum BUNDESRAT FURGLER das Wort und hielt – mit Abstand – das längste Votum zur Vorlage. Art. 16 BV entspreche nicht mehr der Verfassungswirklichkeit²⁵²⁴. Nach der Rezension dreier kurzer Gedichte plädierte auch der Vorsteher des EJPD für die Heranziehung der Art. 16, 85 und 102 BV (jeweils ohne Angabe von Ziffern) – nicht aber Art. 2, Art. 15 oder gar Art. 105 BV – als Verfassungsgrundlagen für die BuSiPo²⁵²⁵. Anschliessend zitierte Furgler aus einem – dem Parlament nicht vorliegenden – bei Professor Kurt Eichenberger in Auftrag gegebenen Gutachten betreffend die Besetzung von Baugeländen für Kernkraftwerke. Darin komme Eichenberger zum Schluss, dass aus Art. 16 BV in gewissen Fällen eine umfassende und exklusive Bundeskompetenz fliessse²⁵²⁶. Zu ihrer Wahrnehmung stünden dem Bund die Ressourcen des ganzen Landes zur Verfügung²⁵²⁷.

Der Nationalrat trat mit 127 zu 9 Stimmen auf die Vorlage ein²⁵²⁸.

²⁵²⁰ AB NR 1977, S. 1708.

²⁵²¹ AB NR 1977, S. 1698f.

²⁵²² AB NR 1977, S. 1706.

²⁵²³ AB NR 1977, S. 1709.

²⁵²⁴ AB NR 1977, S. 1714.

²⁵²⁵ AB NR 1977, S. 1715.

²⁵²⁶ AB NR 1977, S. 1715.

²⁵²⁷ AB NR 1977, S. 1716.

²⁵²⁸ AB NR 1977, S. 1716.

4.3.3. Das Scheitern in der Volksabstimmung

Nach einem erfolgreichen Referendum des „Komitees gegen die Schaffung einer nationalen Repressionspolizei“²⁵²⁹ wurde das Bundesgesetz über die Erfüllung sicherheitspolizeilicher Aufgaben des Bundes am 19. April 1978 in einer eidgenössischen Volksabstimmung mit 920'312 ablehnenden gegen 723'719 befürwortende Stimmen²⁵³⁰ verworfen.

Der Bundesrat griff in der Folge das Projekt „Jaguar“ noch einmal auf, welches er einem neuen Projekt „Panther“ gegenüberstellte. „Panther“ konnte als „BuSiPo ohne Ordnungsdienstauftrag“ umschrieben werden. Letztlich wurde „Panther“ zu Gunsten der Schaffung des Bundessicherheitsdienstes (BSD)²⁵³¹ aufgegeben.

4.3.4. Beurteilung: Keine Erweiterung der Bundeskompetenzen

Politisch vermochte das Scheitern der BuSiPo-Vorlage kaum zu überraschen. Wenn unter dem Schlagwort der „Terrorismusbekämpfung“ eine Sicherheitspolizei des Bundes auch mit *Ordnungsdienstaufgaben* geschaffen werden sollte, so war das Unterfangen von Anfang an ein äusserst heikles. Das eigentliche Umgehen einer tiefgründigen Diskussion in der Bundesversammlung mit den Verweisen auf die Zunahme möglicher Gefährdungslagen war m.E. zu bedauern. Denn anstatt die juristischen Argumente ins Leere laufen zu lassen, hätte der gewandte Departementsvorsteher die teilweise vorgebrachten Bedenken (insbesondere Votum SR Egli) subtiler behandeln können.

Juristisch bedeutete eine Annahme des Bundesgesetzes über die Erfüllung sicherheitspolizeilicher Aufgaben des Bundes (v.a. Art. 2 desselben) m.E. eine *materielle Verfassungsänderung*. Hinsichtlich des Schutzes der Immobilien und wichtigen Einrichtungen des Bundes (Art. 2 Abs. 1 lit. d) sowie der Bekämpfung von Anschlägen gegen die Luftfahrt (lit. e) hätte das Gesetz die Bundesverfassung *präzisiert*. Mit den Aufgaben zum Schutz internationaler Konferenzen und diplomatischer Vertretungen (lit. a) wären die Bundeskompetenzen aber *erweitert* worden. Zudem hätte der Ordnungsdienstauftrag (lit. f) die Verfassungsordnung in dem Sinne stark *modifiziert*, dass das Interventionsmittel des Bundes keines ultima ratio mehr gewesen, sondern eine Gemengelage zwischen kantonalen Polizeikräften und BuSiPo entstanden wäre. Zudem hätte das blosse Vorhandensein einer Sicherheitspolizei wohl allgemein zu einer starken Vermischung von Bundes- und kantonalen Aufgaben geführt.

Nach hier vertretener Meinung wäre die Implementierung der BuSiPo *ohne* eine Verfassungsänderung mit Einhaltung der dafür vorgesehenen Revisionsvorschriften und Be-

²⁵²⁹ Referendum gegen das Bundesgesetz vom 9. März 1978 über die Erfüllung sicherheitspolizeilicher Aufgaben des Bundes, BBl. 1978 I, S. 1672f.

²⁵³⁰ Art. 1 Abs. 4 des Bundesratsbeschlusses über das Ergebnis der Volksabstimmung vom 3. Dezember 1978 (vom 25. Januar 1979), BBl. 1979 I, S. 209 und 213.
Ironischerweise haben die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger des Kantons Zürich, dessen Regierung massgeblich für das Scheitern der IMP verantwortlich war, dem Gesetz mit knapper Mehrheit zugestimmt; dafür lehnten die Einwohnerinnen und Einwohner der Westschweizer Kantone die Vorlage mit jeweils klaren Mehrheiten ab.

²⁵³¹ Zum BSD siehe <http://www.fedpol.admin.ch/fedpol/de/home/fedpol/organisation/bundessicherheitsdienst.html> (zuletzt besucht am 1. Mai 2009), sowie die Verordnung über das Sicherheitswesen in Bundesverantwortung (vom 27. Juni 2001), SR 120.72, sowie hinten, S. 439.

rücksichtigung der Normhierarchie nicht zulässig gewesen. Die erweiterten Kompetenzen des Bundes hätten dort ihren Niederschlag finden und eine klare Abgrenzung zu jenen der Kantone stattfinden müssen. Wenn schon die „*namentliche*“ Nennung gewisser Aufgaben in Art. 2 Abs. 1 den verfassungsrechtlichen Rahmen überdehnte, hätte die Sicherheitsverfassung des Bundes wohl einer grundlegenden Überarbeitung bedurft. In diesem Zusammenhang hätte auch der Begriff der Terrorismusbekämpfung Eingang finden können. Eine Terrorismusbekämpfung nach Art. 2 des Bundesgesetzes hätte jedenfalls „passive“ Schutzmassnahmen abgedeckt; die gerade im Bereich der Bekämpfung des Terrorismus wichtigen geheimdienstlichen Massnahmen blieben völlig ausgenommen.

5. Schutz und Einbezug der Armee

Nach dem Scheitern sämtlicher Projekte zum Ausbau der zivilen Polizeikräfte mit Beteiligung des Bundes blieb es diesem weiterhin vorenthalten, sicherheitspolizeiliche Aufgaben selbständig erfüllen zu können. Die Mittel zur Wahrung der inneren Sicherheit lagen – wie es den verfassungsrechtlichen Grundordnungen von 1848 und 1874 entsprach – schwergewichtig bei den Kantonen und in Fällen erhöhter Spannungen subsidiär bei der Armee (kantonale oder vom Bund aufzubietende Truppen)²⁵³². Nach den Vorfällen in Signal-de-Bougy²⁵³³ erliess der Bundesrat eine Verordnung für den Ordnungsdienst, welche er nach dem Scheitern der BuSiPo erneuerte.

5.1. Revisionen der Militärordnung

Das Schweizer Wehrwesen wurde zu Beginn der 1950er und 1960er Jahre zweier Überarbeitungen unterzogen. Während die erstgenannte Revision (1951) immerhin gewisse Bezüge zur inneren Sicherheit aufwies, fehlten solche bei der zweiten (1961) völlig.

5.1.1. Die Militärordnung 1951

Die Neuerungen der MO 1951 betrafen – soweit sie in vorliegendem Zusammenhang interessieren – die Ausgestaltung des Aktivdienstes sowie die Stellung des Generals.

Der Auftrag des Heeres bestand, unter Bezugnahme auf Art. 2 BV 1874 (Zweckartikel), aus zwei Teilen: Der „*Behauptung der Unabhängigkeit des Vaterlandes gegen aussen*“ und der „*Handhabung von Ruhe und Ordnung im Innern*“ (Art. 196). Neu unterschied die MO 1951²⁵³⁴ zwischen drei Fällen des aktiven Dienstes, nämlich dem (eigentlichen) Kriegsdienst, (neu) dem Neutralitäts(schutz)dienst und dem Ordnungsdienst (Art. 197)²⁵³⁵.

Mit der neuen MO entschied der Gesetzgeber ausdrücklich, dass im Zustand der bewaffneten Neutralität (und damit natürlich auch im Kriegsfall) der Bund über das Heer verfüge (Art. 197 Abs. 1) und dass der Bundesrat zur Anordnung der Pikettstellung berechtigt sei (Art. 198 Abs. 2). Das Gesetz hielt fest, dass die Kantone (in allen „milderen“ Situationen) zur Wahrung von Ruhe und Ordnung im Innern über die Wehrkraft ihres Gebiets verfügen (Art. 203 Abs. 1). Damit stellte der Gesetzgeber klar, dass die Kantone im Zustand des bewaffneten Neutralitätsschutzes *nicht* auf ihre kantonalen Truppen zurückgreifen konnten – bis dahin aber sehr wohl. Gleichzeitig klärte die MO 1951 die Kompetenzen des Bundes im *Neutralitätsschutzfall* in einem mit Art. 16 BV 1874 übereinstimmenden Sinne, dass eine Zuständigkeit des Bundes erst mit einem Einsatz von Truppen entsteht, dann aber für das ganze Sachgebiet eine vollständige sein müsse. Zudem machte der Artikel das jeweilige Verhalten des Generals von entsprechenden

²⁵³² Zwischenbericht zur Sicherheitspolitik, BBl. 1980 I, S. 335 – 395 (S. 385f).

²⁵³³ Dazu vorne, S. 347.

²⁵³⁴ Bundesgesetz über die Abänderung der Militärordnung (vom 1. April 1949), AS 1949 II, S. 1491 – 1503.

²⁵³⁵ Dazu die Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Abänderung der Militärorganisation (vom 2. Juli 1948), BBl. 1949 II, 877 – 937 (S. 907), *nachfolgend* „Botschaft MO 1951“ (Seitenzahlen zitiert nach BBl.).

Weisungen des Bundesrates abhängig, womit er die Verantwortung der zivilen Gewalt weiter stärkte.

Das *Verhältnis zwischen General und zivilen Behörden* bildete den zweiten Hauptteil der Revision. Die Botschaft des Bundesrates wies auf die Schwierigkeiten einer befriedigenden Lösung dieses Verhältnisses hin²⁵³⁶. Art. 208 und 209 MO 1951 unterstrichen die Unterordnung des Generals unter den Bundesrat als der in jedem Falle obersten leitenden und vollziehenden Bundesbehörde²⁵³⁷.

5.1.2. Die Militärordnung 1961

Die Änderungen, welche zur MO 1961 führten, bezweckten die Anpassung der Armee an die neuen Rahmenbedingungen der konventionellen Kriegführung in Europa (Feuerkraft, Beweglichkeit und Verjüngung der Armee). Bezüge zum vorliegenden Thema fehlen²⁵³⁸.

5.2. Regelungen für den Ordnungsdienst

Mit der erstmaligen amtlichen Publikation einer Verordnung über den Ordnungsdienst 1965²⁵³⁹ ersetzte der Bundesrat den früheren, nicht publizierten internen Erlass aus dem Jahre 1936²⁵⁴⁰. Er stützte sich dabei auf die Art. 16, 17 und 102 Ziff. 10 und 11 BV 1874 sowie die Art. 195, 196 und 203 der MO 1907²⁵⁴¹. Die Vorschrift wurde 1979 durch eine weitere Verordnung über den Truppeneinsatz für den Ordnungsdienst ersetzt²⁵⁴², welche sich bloss noch auf die Art. 16 und 102 Ziff. 10 und 11 sowie Art. 203 MO stützte.

Für den *Ordnungsdienst* bildete Art. 203 MO die zentrale Norm:

„Zur Wahrung von Ruhe und Ordnung im Innern verfügen die Kantone über die Wehrkraft ihres Gebietes.

Bei kantonalen Aufgeboten trägt der Kanton die Kosten nach den eidgenössischen Vorschriften. Auf Verlangen des Kantons oder wenn der Bundesrat es als notwendig erachtet, kann der Bundesrat das Angebot von Truppen verfügen.

Im Zustand der bewaffneten Neutralität und im Kriege sorgt der Bund für die Aufrechterhaltung von Ruhe und Ordnung im Innern, soweit dafür Truppen eingesetzt werden müssen. Der Bundesrat erteilt dem General die erforderlichen Weisungen.“

²⁵³⁶ Botschaft MO 1951, S. 915ff.

²⁵³⁷ Botschaft MO 1951, S. 917 – 919.

²⁵³⁸ Zur Armee reform 1961 siehe die Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Änderung der Militärorganisation (vom 30. Juni 1960), BBl. 1960 II, S. 389 – 414 sowie die Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung betreffend die Organisation des Heeres (vom 30. Juni 1960), BBl. 1960 II, S. 321 – 388.

²⁵³⁹ Verordnung über den Ordnungsdienst (vom 6. Dezember 1965), AS 1965, S. 1037 – 1040, *nachfolgend* „VOD 1965“.

²⁵⁴⁰ Dazu vorne, S. 265ff.

²⁵⁴¹ Ingress VOD 1965.

²⁵⁴² Verordnung über den Truppeneinsatz für den Ordnungsdienst (vom 17. Januar 1979), AS 1979 I, S. 142 – 146, *nachfolgend* „VOD 1979“. Aus der Literatur HANSJÖRG MEYER, Grundaufgabe der Armee und weitere Aufgaben des Staates, in: Rainer J. Schweizer (Hrsg.), Sicherheits- und Ordnungsrecht des Bundes, SBVR Bd. III/1, Basel, 2008, S. 211 – 278 (S. 258, Rz. 98). Die geltende VOD datiert vom 3. September 1997 (SR 513.71).

Während Art. 203 Abs. 1 bloss Art. 19 BV 1874 sinngemäss wiederholte, konnte mit Abs. 3 nur eine Anknüpfung an Art. 16 BV 1874 gemeint sein. Eine echte Präzisierung brachte somit bloss der dritte Absatz mit einer objektiv-rechtlichen Kompetenzzuweisung hinsichtlich der Aufrechterhaltung von Ruhe und Ordnung durch die Truppen für die beiden Fälle des bewaffneten Neutralitätsschutzes und des Krieges. Offen blieben die Zuständigkeiten für den dritten Fall, nämlich den eigentlichen Ordnungsdienst; hier setzten erst die Verordnungen an. Der Ordnungsdienst wurde darin jeweils als Dienst zur Aufrechterhaltung von „*Ruhe und Ordnung*“ definiert²⁵⁴³. Die Unterstützung, eigentlich die Übernahme von primär zivilen Aufgaben, ist dem Begriff somit *immanent*.

Ähnlich wie Art. 16 BV 1874 unterschieden auch die VOD 1965 und 1979 zwischen den beiden Fällen der Unterstützung der Kantone durch den Bund auf *Verlangen der Kantone* hin²⁵⁴⁴ und dem *selbständigen* Eingreifen des Bundes²⁵⁴⁵. Eine Aufweichung der BV 1874 erfolgte jedoch mit der – verfassungswidrigen²⁵⁴⁶ – Möglichkeit, dass der Bundesrat einem Kanton kantonsfremde Truppen mit OD-Aufträgen zur Unterstützung der zivilen Polizeikräfte zur Verfügung stellen konnte²⁵⁴⁷.

Die VOD 1965 sah für den Fall der Unterstützung eines Kantons durch Bundestruppen vor, dass zwar der Bundesrat im Einvernehmen mit der Kantonsregierung den Truppenkommandanten bestimmt, dieser jedoch seine Aufträge direkt von der kantonalen Regierung erhalten hätte, welcher er direkt unterstellt gewesen wäre²⁵⁴⁸. Die VOD 1979 folgte ihr sinngemäss²⁵⁴⁹.

Bot der Bundesrat selber Truppen auf, ohne sie einer Kantonsregierung zu unterstellen, so bezeichnete er selber den Kommandanten und dessen Auftrag²⁵⁵⁰. Anschliessend unterstand der OD-Kommandant nach der VOD 1965 dem Chef EMD²⁵⁵¹, nach der VOD 1979 dem EMD oder einer vom EMD bezeichneten Dienststelle²⁵⁵².

Die VOD 1965 statuierte allgemein, der OD-Einsatz habe „*in engster Verbindung mit den zivilen Behörden und örtlichen Polizeiorganen*“ vorbereitet und durchgeführt zu werden. Die Unterstellungsverhältnisse der OD-Truppen und der zivilen Polizeikräfte würden „*je nach Umständen geregelt*“²⁵⁵³. Ähnlich die VOD 1979²⁵⁵⁴, wobei die Verantwortungsbereiche zwischen zivilen Organen und militärischen Einsatzkräften explizit „klar abzugrenzen“ waren²⁵⁵⁵.

Die VOD 1979 setzte sich zudem mit „Vorsorglichen Massnahmen“ auseinander und

²⁵⁴³ Art. 1 VOD 1965; Art. 1 VOD 1979.

²⁵⁴⁴ Art. 3 VOD 1965; Art. 2 Abs. 2 VOD 1979.

²⁵⁴⁵ Art. 4 VOD 1965; Art. 2 Abs. 1 VOD 1979.

²⁵⁴⁶ Siehe EICHENBERGER, Innerer Frieden, ZBl. 1977, S. 446f. oder vorne, S. 93f.

²⁵⁴⁷ Art. 3 Abs. 2 VOD 1965; Art. 4 Abs. 2 VOD 1979.

²⁵⁴⁸ Art. 3 Abs. 1 und 2 VOD 1965.

²⁵⁴⁹ Art. 3 VOD 1979.

²⁵⁵⁰ Art. 4 Abs. 1 VOD 1965; Art. 3 Abs. 1 VOD 1979.

²⁵⁵¹ Art. 4 Abs. 2 VOD 1965.

²⁵⁵² Art. 6 Abs. 2 VOD 1979.

²⁵⁵³ Art. 6 Abs. 1 und 2 VOD 1965.

²⁵⁵⁴ Art. 10 Abs. 1 und 2 sowie Art. 11 VOD 1979.

²⁵⁵⁵ Art. 10 Abs. 3 VOD 1979.

äusserte sich zum Waffengebrauch der OD-Truppen²⁵⁵⁶. Deren Kommandant wurde darin ermächtigt, „zur Erfüllung des erhaltenen Auftrages für den Waffengebrauch und für die Erteilung des Feuerbefehls wenn nötig Anordnungen (zu) treffen, die vom Dienstreglement abweichen“²⁵⁵⁷. Allerdings konnte der Einsatz von Schusswaffen oder Sprengmitteln grundsätzlich nicht ohne Ermächtigung durch die zivilen Behörden erfolgen – die Bestimmungen über den Notstand und die Notwehr vorbehalten²⁵⁵⁸.

Und während die VOD 1965 noch die Führung der Ordnungstruppen durch einen vom Bundesrat bezeichneten Kommandanten postulierte, meinte Art. 15 VOD 1979 stattdessen, der Bundesrat bezeichne für bewaffnete Bundesinterventionen „in der Regel einen Zivilkommissär“²⁵⁵⁹.

Somit umschrieb die VOD den Ordnungsdienst-Auftrag der Armee und dessen Ausgestaltung neu; – und zwar auf der rechtshierarchisch tiefst möglichen Stufe (Verordnung). Damit war die VOD zwar von Anfang an „referendumssicher“; angesichts ihrer Tragweite kann aber die Frage aufgeworfen werden, ob es ihr nicht an einer genügenden demokratischen Legitimation fehle.

Weitere Anstrengungen, etwa ein Versuch der Professionalisierung der Armee durch Aufstellung eines auf OD spezialisierten Militärpolizei-Regiments, unterblieben vorerst²⁵⁶⁰.

5.3. Beurteilung: Halbe Revisionen

Die Revision der MO von 1951 trug – nach einem vier- und einem sechsjährigen Weltkrieg – dem Umstand Rechnung, dass Neutralitätsschutzdienste der Armee während längerer Zeit notwendig sein konnten. Immerhin klärte die neue MO die rechtliche Beziehung zwischen General und Bundesrat für Zeiten eines schwebenden Friedens im Sinne eines klaren Vorrangs der zivilen Gewalt.

Ebenfalls eine Klärung erfuhr die im Ersten Weltkrieg bedeutsame Frage nach der Verwendung kantonaler Truppen durch die Kantone in Zeiten des Neutralitätsschutzdienstes. Die im Landesinteresse folgerichtige Lösung bedeutete aber gleichzeitig den Verlust eines kantonalen Interventionsmittels in Zeiten einer äusseren Bedrohung. Damit stieg gleichzeitig die Bedeutung kantonaler Polizeireserven, respektive die Wahrscheinlichkeit einer Bundesintervention, wenn in einem Kanton Störungen von Ruhe und Ordnungen zu befürchten waren.

Eine generelle Revision der OD-Vorschriften aus den 1930er Jahren konnte unter diesen Umständen nur begrüsst werden. Die Verankerung in einem formellen Bundesratsbeschluss bildete zwar einen Fortschritt gegenüber der alten Lösung der Ergänzung des Dienstreglements. Trotzdem führten die Verordnungen über den OD von 1965 und 1979 weit über den zulässigen Rahmen hinaus. Sie enthielten teilweise materielles Geset-

²⁵⁵⁶ Art. 12 und 13 VDO 1979.

²⁵⁵⁷ Art. 13 Abs. 2 VDO 1979.

²⁵⁵⁸ Art. 8 Abs. 2 VDO 1979.

²⁵⁵⁹ Art. 15 Abs. 3 VDO 1979.

²⁵⁶⁰ Siehe dazu KREIS, Staatsschutz in der Schweiz, S. 590 (m.H.). Zur heutigen Mil Sich siehe hinten, S. 464f.

zesrecht, welches in die MO selber hätte eingefügt werden müssen. Zudem belegt die unterschiedliche Anrufung von Verfassungs- und Gesetzesnormen die Unsicherheit des Verordnunggebers über die rechtlichen Grundlagen der Verordnung. Der Bundesrat rief zum Erlass der VOD richtigerweise Art. 16 BV an – welcher, nebenbei, eine wichtige Verfassungsschranke und Auslegungshilfe für die VOD darstellte.

Zur Unzulässigkeit der Unterstellung von Bundestruppen unter kantonale Befehlsgewalt zur Durchführung (kantonalen) Ordnungsdienstesätze siehe vorne, S. 93f.

Der Verweis auf Art. 102 BV 1874 war insofern berechtigt, als es um eine Konkretisierung der Umsetzung einer Intervention durch den Bundesrat ging.

6. Terrorismus, Spionage und Subversion

Seit Ende der 1960er Jahre herrschten in ganz Westeuropa starke, jeweils unterschiedlich gelagerte ideologische, macht- und gesellschaftspolitische Spannungen²⁵⁶¹. Die Staatsschutzorgane des Bundes erkannten spezifische Bedrohungen in politischer, militärischer und wirtschaftlicher Spionagetätigkeit, in der Subversion von Behörden und gesellschaftlichen Gruppierungen durch Kommunisten, in palästinensischem und linksextrem motiviertem Terrorismus und allgemein in diversen Gruppierungen mit verschiedenen Zielen (z. B. pazifistische oder umweltpolitische) am linken Rand des politischen Spektrums²⁵⁶².

Die aktuelle Forschung zeigt hingegen, dass die Unterwanderung der Schweiz aus dem Osten nur in bescheidenem Masse gelang und zu keinem Zeitpunkt eine derart weitgehende Intensität erreicht hatte, wie man es zur Zeit des Ost-West-Konflikts vermutete²⁵⁶³.

Vom „heimischen“ Extremismus ging für die Bundesanwaltschaft längst nicht die Gefahr eines gewaltsamen Umsturzes, sondern eher jene „alltäglicher“ Gewalt aus²⁵⁶⁴. Die Bundespolizei legte das Schwergewicht ihrer Anstrengungen auf die Überwachung jener Gruppierungen, welche sie als besonders gefährlich beurteilte.

Immerhin erfolgten im April 1978 ein politisch motivierter Brandanschlag auf ein Büro der SVP in Bern, zwischen 1978 und 1982 mehrere Sprengstoffanschläge auf Hochspannungsmasten, sowie Brandanschläge auf das Baugelände des Kernkraftwerks Kaiseraugst oder das Ferienhaus des NAGRA-Präsidenten²⁵⁶⁵.

Abgesehen von den Anschlägen auf Flugzeuge der Swissair²⁵⁶⁶ bildete der Terrorismus in der Schweiz aber keine akute, den Staat als solchen und seine Repräsentanten herausfordernde Gefahr wie etwa in Deutschland oder Italien²⁵⁶⁷. Allerdings diente die Schweiz internationalem Terrorismus als Transit- und Rückzugsraum sowie als logistische Basis für Operationen in den Nachbarländern²⁵⁶⁸.

6.1. Die RAF und ihre Nachahmer in der Schweiz

Hinsichtlich einer möglichen Bedrohung durch die deutsche Terroristengruppe „Rote Armee Fraktion“ (RAF) orientierte sich die Bundesverwaltung stark an der Lagebeurtei-

²⁵⁶¹ Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Sicherheitspolitik der Schweiz (vom 27. Juni 1973), BBl. 1973 II, S. 112 – 153 (S. 112 und 114), *nachfolgend* „Konzeption Gesamtverteidigung (1973)“.

²⁵⁶² Konzeption Gesamtverteidigung (1973), BBl. 1973 II, S. 112 – 153 (S. 114); Zwischenbericht zur Sicherheitspolitik (vom 3. Dezember 1979), BBl. 1980 I, S. 355 – 395 (S. 363f.) sowie KREIS, Staatsschutz in der Schweiz, S. 385ff.

²⁵⁶³ PETER VELEFF, Spionageziel Schweiz? Zürich 2006, S. 175.

²⁵⁶⁴ KREIS, Staatsschutz in der Schweiz, S. 396f. (m.H. auf ein nicht näher referenziertes Referat der Vereinigung städtischer Polizeichefs vom Mai 1986).

²⁵⁶⁵ KREIS, Staatsschutz in der Schweiz, S. 393.

²⁵⁶⁶ Siehe oben, S. 356ff.

²⁵⁶⁷ Siehe vorne, S. 363f.

²⁵⁶⁸ KREIS, Staatsschutz in der Schweiz, S. 393f. sowie sogleich, S. 379f.

lung der Behörden in der Bundesrepublik Deutschland²⁵⁶⁹. Tatsächlich verübten RAF-Mitglieder auch hierzulande teils schwere Verbrechen, verzichteten aber auf Angriffe auf Schweizer Repräsentanten aus Politik und Wirtschaft oder auf das schweizerische Staatswesen als solches. Vielmehr diente die Schweiz der RAF als Rückzugs- und Reorganisationsraum²⁵⁷⁰.

1976 wurde die deutsch-italienische Staatsbürgerin Petra Krause wegen verschiedener Delikte, u.a. Gefährdung durch Sprengstoffe, in der Schweiz inhaftiert²⁵⁷¹.

Am 5. Januar 1977 kontrollierten Zollbeamte Christian Klar und einen Gefährten beim Versuch, bei Riehen (BS) die grüne Grenze von Deutschland in die Schweiz zu passieren. Der international gesuchte Terrorist schoss hinterrücks auf den Zöllner und verletzte eine weitere Person.²⁵⁷²

Ende des Jahres 1977 versuchten Gabriele Kröcher-Tiedemann und Christian Möller, einen Teil des Lösegeldes aus der Entführung eines österreichischen Industriellen mitführend, bei Fahy (JU) in die Schweiz zu infiltrieren. Sie verletzten zwei Grenzbeamte schwer, wurden aber später bei Delémont festgenommen und inhaftiert²⁵⁷³.

Am 19. November 1979 überfielen Rolf Klemens Wagner, Christian Klar, Peter-Jürgen Boock und Henning Beer eine Filiale der damaligen Volksbank in Zürich. Auf der Flucht erschossen sie eine Passantin. Eine weitere Person und zwei Polizisten wurden schwer verletzt. Wagner konnte verhaftet und in der Schweiz verurteilt werden²⁵⁷⁴.

Allerdings machte eine kleine Gruppe von *Nachahmungstätern* mit mehreren Anschlägen auf sich aufmerksam. Die fünf Schweizer sympathisierten mit den Zielen der RAF und standen mit ihren deutschen Vorbildern in Kontakt. Zwischen 1972 und 1974 führte die anarchistisch geprägte Gruppierung mehrere Sprengstoffanschläge als Zeichen ihrer „Solidarität“ mit Benachteiligten durch. Daneben betätigten sich einzelne Mitglieder als Fluchthelfer für die des Mordes beschuldigte RAF-Angehörige Astrid Proll²⁵⁷⁵.

Skurril muten die Ereignisse rund um die „Gruppe Bändlistrasse“ an. Die konspirative Gruppe wurde im Mai 1972 in Zürich enttarnt, nachdem sich ein Mitglied im Drogenrausch (LSD) aus einem mehrstöckigen Gebäude auf die Strasse gestürzt hatte. Die dadurch auf das Versteck aufmerksam gewordenen Behörden eröffneten eine Untersuchung wegen Diebstahl und Erwerb von Waffen und Sprengstoffen sowie der Planung eines Raubüberfalls auf ein Postbüro. Auch die „Gruppe Bändlistrasse“ stand in Verbindung zur RAF²⁵⁷⁶.

²⁵⁶⁹ KREIS, Staatsschutz in der Schweiz, S. 436. Zu den Anschlägen der RAF in Deutschland und der *Brigate Rosse* in Italien siehe vorne, S. 363f.

²⁵⁷⁰ KREIS, Staatsschutz in der Schweiz, S. 436.

²⁵⁷¹ Vgl. die Sachverhaltsdarstellung in BGE 103 Ia 165.

²⁵⁷² Dazu MARKUS KRISCHER in der Online-Ausgabe des deutschen Magazins „Focus“ vom 3. Oktober 2007, http://www.focus.de/politik/deutschland/raf/tagebuch/3-oktober_aid_134694.html (zuletzt besucht am 1. Mai 2009).

²⁵⁷³ Vgl. die Sachverhaltsdarstellung in 105 Ib 282.

²⁵⁷⁴ Dazu die Chronologie der RAF-Geschichte bei BUTZ PETERS zu seinem Buch „Tödlicher Irrtum“; <http://www.raf-geschichte-der-roete-armee-fraktion.de/Chronologie-der-Rote-Armee-Fraktion.asp> (zuletzt besucht am 1. Mai 2009).

²⁵⁷⁵ Vgl. die Sachverhaltsdarstellung in BGE 104 IV 238.

²⁵⁷⁶ Zum Ganzen WÜRMS, IMP und BUSIPO, S. 148 sowie MARKUS ROHNER, „Anarchie und Wahn“,

6.2. Verschärfung des StGB

Nach einem ersten Vorstoss im Jahre 1959 (Postulat Grendelmeier) überwies die Bundesversammlung in den 1970er Jahren drei Motionen zur besseren strafrechtlichen Bekämpfung von Gewaltverbrechen²⁵⁷⁷. Eine verstärkt wahrgenommene terroristische Bedrohung (Entführungen und Geiselnahmen) sowie die tatsächlich erfolgten Flugzeugentführungen wurden angeführt, das lückenhaft gewordene StGB zu revidieren²⁵⁷⁸.

Die StGB-Novelle von 1981 fasste die Freiheitsdelikte (Art. 183 – 185 StGB: Freiheitsberaubung und Entführung; Geiselnahme), die öffentliche Aufforderung zu Verbrechen oder zur Gewalttätigkeit (Art. 259) neu, modifizierte die Sachbeschädigung im Rahmen einer öffentlichen Zusammenrottung als Offizialdelikt (Art. 145 Abs. 1^{bis}) und schuf mit der Strafbarkeit von Vorbereitungshandlungen (Art. 260^{bis}) für Gewaltverbrechen eine Vorverlagerung der Strafbarkeit²⁵⁷⁹.

„Art. 260^{bis} *Strafbare Vorbereitungshandlungen*

¹ Mit Freiheitsstrafe bis zu fünf Jahren oder Geldstrafe wird bestraft, wer planmässig konkrete technische oder organisatorische Vorkehrungen trifft, deren Art und Umfang zeigen, dass er sich anschickt, eine der folgenden strafbaren Handlungen auszuführen:

- Art. 111 *Vorsätzliche Tötung*
- Art. 112 *Mord*
- Art. 122 *Schwere Körperverletzung*
- Art. 140 *Raub*
- Art. 183 *Freiheitsberaubung und Entführung*
- Art. 185 *Geiselnahme*
- Art. 221 *Brandstiftung*.

² Führt der Täter aus eigenem Antrieb die Vorbereitungshandlung nicht zu Ende, so bleibt er straflos.

³ Strafbar ist auch, wer die Vorbereitungshandlung im Ausland begeht, wenn die beabsichtigten strafbaren Handlungen in der Schweiz verübt werden sollen. Artikel 3 Absatz 2 ist anwendbar.“

Im Jahr 2000 folgte eine Ergänzung des Kataloges von Abs. 1 um Art. 264 StGB: *Völkermord*²⁵⁸⁰.

Die Idee, die Zugehörigkeit zu einer kriminellen Gruppierung unter Strafe zu stellen, wie es im benachbarten Ausland bereits der Fall war, stiess im Vernehmlassungsverfahren auf heftigen Widerstand und wurde vom Bundesrat vorerst fallengelassen²⁵⁸¹.

<http://www.tagblatt.ch/magazin/leben/tb-le/Anarchie-und-Wahn;art126,1008045> (zuletzt besucht am 1. Mai 2009).

²⁵⁷⁷ Botschaft über die Änderung des Schweizerischen Strafgesetzbuches und des Militärstrafgesetzes (vom 10. Dezember 1979), BBl. 1980 I, S. 1241 – 1272 (S. 1243f).

²⁵⁷⁸ So hielt etwa Hans Schulz die Freiheitsdelikte des StGB für revisionsbedürftig, wenn er meinte „Die Entführung orientierte sich noch immer an dem romantischen Fall der Entführung einer bolden Dame oder allenfalls eines Kindes, schützte jedoch Opfer von Geiselnahmen ganz ungenügend.“ HANS SCHULZ, Zur Revision des Strafgesetzbuches vom 9. Oktober 1981: Gewaltverbrechen, ZStR 1984, S. 113 – 140 (S. 114).

²⁵⁷⁹ Schweizerisches Strafgesetzbuch (Änderung vom 9. Oktober 1981), AS 1982, S. 1530 – 1534.

²⁵⁸⁰ Bundesgesetz über die Änderung des Strafgesetzbuches, des Militärstrafgesetzes und der Bundesstrafrechtspflege (vom 24. März 2000), AS 2000, S. 2725 – 2729 (S. 2725).

²⁵⁸¹ SCHULZ, Zur Revision des Strafgesetzbuches, ZStR 1984, S. 113 – 140 (S. 131 – 133); Botschaft über die Änderung des Schweizerischen Strafgesetzbuches und des Militärstrafgesetzes (vom 10. Dezember 1979),

Rund zehn Jahre später widmete sich der Gesetzgeber einer Intensivierung des Kampfes gegen die organisierte Kriminalität und speziell gegen die Geldwäscherei. In dieser Konstellation fiel die Einführung eines gegen „Kriminelle Organisationen“ gerichteten Straftatbestandes in Art. 260^{ter} StGB²⁵⁸² leichter²⁵⁸³.

„Art. 260^{ter} Kriminelle Organisation

¹ Wer sich an einer Organisation beteiligt, die ihren Aufbau und ihre personelle Zusammensetzung geheim hält und die den Zweck verfolgt, Gewaltverbrechen zu begehen oder sich mit verbrecherischen Mitteln zu bereichern,
wer eine solche Organisation in ihrer verbrecherischen Tätigkeit unterstützt,
wird mit Freiheitsstrafe bis zu fünf Jahren oder Geldstrafe bestraft.“

Während der Sinn von Neuerungen bei den Freiheitsdelikten nicht bestritten werden soll, sind kritische Fragestellungen bei den Art. 260^{bis} und 260^{ter} StGB m.E. durchaus angebracht. Als Norm zum strafrechtlichen Staatsschutz vermag die Aufnahme strafbarer Vorbereitungshandlungen hinsichtlich spezieller, separat mit Strafe bedrohter Delikte kaum zu überzeugen. Mit Ausnahme der Brandstiftung und – seit dem Jahr 2000 – des Völkermords, betrifft die Strafdrohung Vorbereitungshandlungen gegen Individualrechtsgüter; insoweit vermag das Interesse nach einem Schutz des Staates und seiner Institutionen den dogmatischen Bruch mit allgemeinen Strafrechtsgrundsätzen²⁵⁸⁴ kaum zu legitimieren.

Ähnlich lässt auch Art. 260^{ter} jene Schärfe vermissen, welche ihn zu einem Staatsschutzdelikt erheben würde. Die Norm zielt auf eine Bekämpfung der organisierten Kriminalität, welche andernorts staatliche Strukturen unterwandert hat, weist aber gleichsam eine recht allgemeine, weite Fassung auf. Zudem bildet seit der Revision der frühen 1950er Jahre Art. 275^{ter} StGB die einschlägige Norm gegen staatsgefährliche Vereinigungen²⁵⁸⁵.

6.3. Exkurs: Der „Gipfel“ Reagan-Gorbatschow

Die Tage vom 19. bis 21. November 1985 gingen als Wendepunkt in die Weltgeschichte ein: Das erste persönliche Treffen zwischen dem U.S.-amerikanischen Präsidenten Ronald Reagan und dem Generalsekretär der KPdSU, Michail Gorbatschow in Genf ebnete den Weg für Abrüstungsverhandlungen zwischen den U.S.A. und der Sowjetunion²⁵⁸⁶.

Zur Gewährleistung der Sicherheit des „Gipfeltreffens“ unterstützten die Armee mit 2'000 Mann sowie Polizeikräfte aus anderen Kantonen die Genfer Sicherheitskräfte²⁵⁸⁷. Als einziges rechtlich mögliches Gefäss stand der Armee der als Aktivdienst zu leistende

BBl. 1980 I, S. 1241 – 1272 (S. 1250 – 1255).

²⁵⁸² Schweizerisches Strafgesetzbuch (Änderung vom 18. März 1994), AS 1994, S. 1614 – 1618 (S. 1615f.).

²⁵⁸³ Botschaft über die Änderung des Schweizerischen Strafgesetzbuches und des Militärstrafgesetzes (vom 30. Juni 1993), BBl. 1993 III, S. 277 – 333 (S. 291).

²⁵⁸⁴ Siehe GÜNTER STRATENWERTH, Strafrecht. Allgemeiner Teil I, 5. Aufl., Bern 2005, § 12, Rz. 6.

²⁵⁸⁵ Siehe vorne, S. 319.

²⁵⁸⁶ Dazu der Rückblick auf dem Internet-Portal des Westdeutschen Rundfunks, <http://www.wdr.de/themen/kultur/stichtag/2005/11/19.jhtml> (zuletzt besucht am 1. Mai 2009).

²⁵⁸⁷ Dazu KANTONSPOLIZEI GENÈVE (Hrsg.), La rencontre, supplément du journal de la police genevoise, Genf 1986.

Ordnungsdienst zur Verfügung²⁵⁸⁸.

6.4. Der Fall Jeanmaire

Im Zuge der Aufklärungen²⁵⁸⁹, welche sich um die Anklage und Verurteilung des Brigadiers Jean-Louis Jeanmaire als militärischem Landesverräter anschlossen, setzte sich eine aus Mitgliedern der Geschäftsprüfungs- und der Militärkommissionen beider Räte bestehende Arbeitsgruppe mit grundsätzlichen Fragen auseinander²⁵⁹⁰; auch zur inneren Sicherheit: So forderte sie eine präventive Personensicherheitskontrolle für Geheimnisträger innerhalb der Bundesverwaltung und eine personelle Verstärkung der mit dem Staatsschutz betrauten Stellen in Bund und Kantonen, insbesondere bei Bundesanwaltschaft und Bundespolizei²⁵⁹¹.

Der Bundesrat baute in der Folgezeit den Bestand der Bundespolizei von 66 auf 94 Personen aus, womit der Polizeidienst rund die Hälfte des Personals der Bundesanwaltschaft ausmachte²⁵⁹². Die Bemühungen zur besseren Regelung der Personensicherheitsprüfungen verzögerten sich jedoch, bis das Parlament 1986 einen Schlusstrich zog²⁵⁹³.

Die PUK EJPD stellte 1990 in ihrem Bericht grosse, rechtsstaatlich bedenkliche Mängel im System der Sicherheitsprüfungen fest²⁵⁹⁴. Der Bundesrat nahm die Kritik auf und regelte die Personensicherheitsprüfungen in einer Verordnung²⁵⁹⁵.

6.5. Die Überwachungstätigkeit der Staatsschutzorgane

Seit den 1960er Jahren baute die Bundespolizei ihre Überwachungstätigkeiten zum *präventiven* Schutz des Staates kontinuierlich aus²⁵⁹⁶. Sie stützte sich dabei auf Art. 17 Abs. 3

²⁵⁸⁸ Dazu JÜRIG STÜSSI-LAUTERBURG, Historischer Abriss zum Thema Ordnungsdienst, <http://www.admin.ch/cp/d/1997Jan29.105055.7098@idz.bfi.admin.ch.html> (zuletzt besucht am 1. Mai 2009).

Zu den Verordnungen über den OD siehe vorne, S. 375f.

²⁵⁸⁹ Bericht der gemeinsamen Arbeitsgruppe der Geschäftsprüfungs- und der Militärkommissionen über ihre Abklärungen im Zusammenhang mit dem Verrat von Jean-Louis Jeanmaire (vom 21. Oktober 1977), BBl. 1977 III, S. 726 – 749, *nachfolgend* „Bericht AG Jeanmaire“.

²⁵⁹⁰ Bericht AG Jeanmaire, S. 727 – 729.

In der Arbeitsgruppe fanden sich mit Alphons Egli, Pierre Aubert und Arnold Koller gleich drei nachmalige Bundesräte.

²⁵⁹¹ Bericht AG Jeanmaire, S. 741 – 743 sowie 747; Bericht der Geschäftsprüfungskommission über die Untersuchung der Abwehrmassnahmen in der Schweiz (vom 29. Mai 1979), BBl. 1979 II, S. 232 – 240; Zwischenbericht zur Sicherheitspolitik (vom 3. Dezember 1979), BBl. 1980 I, S. 355 – 395 (S. 383f).

²⁵⁹² Zum Ganzen auch JÜRIG SCHOCH, Fall Jeanmaire, Fall Schweiz, Baden 2006, *passim*.

²⁵⁹³ KREIS, Staatsschutz in der Schweiz, S. 566 – 575.

²⁵⁹⁴ Vorkommnisse im EJPD – Bericht der Parlamentarischen Untersuchungskommission (vom 22. November 1989), BBl. 1990 I, S. 637 – 878 (S. 826 – 828), *nachfolgend* „Bericht PUK EJPD“ (Seitenzahlen jeweils zitiert nach BBl).

²⁵⁹⁵ Verordnung über die Sicherheitsprüfung in der Bundesverwaltung (vom 15. April 1992), AS 1992, S. 1022 – 1025; abgelöst durch die Verordnung über die Personensicherheitsprüfungen (vom 19. Dezember 2001), SR 120.4, welche gestützt auf das BWIS erfolgte (zum BWIS siehe unten, S. 434ff).

²⁵⁹⁶ Dazu aus journalistischer Sicht ENGELER, Grosser Bruder, S. 107 – 220.

der Bundesstrafprozessordnung²⁵⁹⁷ sowie einen diese Norm konkretisierenden Bundesratsbeschluss aus dem Jahr 1958²⁵⁹⁸.

„Der Polizeidienst der Bundesanwaltschaft (Bundespolizei) besorgt den Fahndungs- und Informationsdienst im Interesse der Wahrung der innern und äussern Sicherheit der Eidgenossenschaft. Dieser Dienst umfasst:

- 1. die Beobachtung und Verhütung von Handlungen, die geeignet sind, die innere oder äussere Sicherheit der Eidgenossenschaft zu gefährden (politische Polizei),*
- 2. die gerichtspolizeilichen Ermittlungen bei der Verfolgung der strafbaren Handlungen gegen die innere oder äussere Sicherheit der Eidgenossenschaft (gerichtliche Polizei).²⁵⁹⁹*

Eine Dienstanweisung des EJPD erlaubte die Verwendung technischer Überwachungsgeräte in sehr weitem Rahmen, sofern der Bundesanwalt und der Chef der Bundespolizei zustimmten²⁶⁰⁰.

6.5.1. Die Überwachung der RML

Einer breiten Öffentlichkeit wurde die Überwachungstätigkeit der Bundespolizei erst im Jahre 1973 bekannt. Die Revolutionäre Marxistische Liga (RML) hatte Strafklage gegen Bundesanwalt Walder und Bundespolizeichef Amstein erhoben, weil die Bundespolizei zur Überwachung des Jahreskongresses der am äussersten Teil des linken Flügels des politischen Spektrums beheimateten Splittergruppe (trotzkistische Abspaltung der PdA)²⁶⁰¹ eine Abhöranlage angebracht hatte. Das Bundesgericht trat im Entscheid 100 Ib 13 auf die Beschwerde der RML zwar ein, wies sie in der Sache aber ab. Mit den rechtlichen Grundlagen der Überwachung setzte sich das Gericht nicht auseinander; die Massnahme sei verhältnismässig gewesen, um die wahren Absichten der potentiell gefährlichen Vereinigung in Erfahrung zu bringen:

«La Ligue s'intitule <Ligue marxiste révolutionnaire>. Elle ne cache pas son intention de renverser les pouvoirs établis et d'instaurer une nouvelle société. On peut donc se demander si elle n'entend pas réaliser ce renversement par la violence. Elle le conteste, en prétendant que <la révolution interviendrait le jour où l'immense masse des travailleurs prendrait conscience de ses véritables intérêts et remplacerait l'Etat actuel par une démocratie supérieure ... qui leur permettra de prendre en main la direction effective de la société>. Mais la police chargée de veiller à la sécurité intérieure et extérieure de l'Etat ne peut se contenter des déclarations publiques d'un groupement qui ne cache pas ses intentions révolutionnaires; elle doit pour le moins chercher à connaître quelles sont les véritables intentions qui peuvent se dissimuler derrière de telles déclarations. La surveillance du Congrès national d'Epalinges aurait éventuellement pu être une occasion

²⁵⁹⁷ Bundesgesetz über die Bundesstrafrechtspflege (vom 15. Januar 1934), AS 50, S. 685ff.

²⁵⁹⁸ Der Bundesratsbeschluss selber stützte sich jedoch auf das Organisationsgesetz aus dem Jahre 1914.

²⁵⁹⁹ Art. 1 des Bundesratsbeschlusses betreffend den Polizeidienst der Bundesanwaltschaft (vom 29. April 1958), AS 1958, S. 267f. Siehe auch vorne, S. 343f.

²⁶⁰⁰ Dienstanweisung des EJPD (vom 30. April 1969) betreffend den Fahndungs- und Informationsdienst zur Wahrung der Sicherheit des Landes, zitiert nach KREIS, Staatsschutz in der Schweiz, S. 539f. Zu den Weisungen des Bundesanwalts siehe auch RAINER J. SCHWEIZER, Notwendigkeit und Grenzen einer gesetzlichen Regelung des Staatsschutzes, ZBl. 1991, S. 285 – 309 (S. 289).

²⁶⁰¹ Bis Ende der 1980er Jahre fanden die nach 1968 als Abspaltungen von SP und PdA entstandenen Kleinparteien am linken Pol des politischen Spektrums in den grünen Bewegungen oder (wieder) der SP eine neue politische Heimat. Siehe dazu ANDREAS LADNER, in: Ulrich Klöti et al. (Hrsg.), Handbuch der Schweizer Politik, 4. Aufl., Zürich 2006, Politische Parteien, S. 317 – 434 (S. 322).

*d'obtenir des renseignements sur ce point.»*²⁶⁰²

6.5.2. Die Verbesserung der gesetzlichen Grundlagen

Für Telefonüberwachungen schuf das Bundesgesetz über das Verwaltungsstrafrecht²⁶⁰³ eine ausreichende gesetzliche Grundlage, indem im Rahmen des Erlasses die Art. 66 und 73 des Bundesgesetzes über die Bundesstrafrechtspflege abgeändert wurden.

Art. 66 Abs. 1 BStP erlaubte nun ausdrücklich und in weitem Rahmen Post- und Telefonüberwachungen. Das Gesetz verlangte einen Verdacht auf „*ein Verbrechen() oder ein() gegen den Staat, die Landesverteidigung und die Wehrkraft des Landes gerichtete(s) Vergehen*“. Der Personenkreis blieb nicht auf Verdächtige beschränkt, sondern erstreckte sich auch auf mit diesen „*in Verbindung stehenden Personen*“²⁶⁰⁴. Art. 73 Abs. 2 BStP liess die seit 1968 im StGB (Art. 179 – 179^{novies}) für Private verbotene Verwendung von technischen Abhörgeräten (sog. Minispione) in diesem Zusammenhang ausdrücklich zu²⁶⁰⁵.

Die neuen rechtlichen Grundlagen stiessen in Teilen der Lehre²⁶⁰⁶ sowie in der Bundesversammlung auf Kritik. Als Reaktion auf eine parlamentarische Initiative Nationalrat Gerwigs arbeitete eine nationalrätliche Kommission einen Gegenvorschlag zum Erlass eines Bundesgesetzes über den Schutz der persönlichen Geheimsphäre aus. In ihrem Bericht teilte die Kommission die rechtsstaatlichen Bedenken des Initianten; die ungeschriebenen Grundrechte der persönlichen Freiheit (Schutz der persönlichen Geheimsphäre²⁶⁰⁷) und des Post- und Telegrafengeheimnisses (Art. 36 Abs. 4 BV 1874)²⁶⁰⁸ wären nur ungenügend gewährleistet.

Zwar anerkannte die Kommission die öffentlichen Interessen der wirksamen Strafverfolgung und eines funktionierenden Staatsschutzes; sie wies aber auf die teilweise noch immer ungenügenden gesetzlichen Grundlagen (insbesondere im Militärstrafverfahren), ungenügende Vorschriften zur Einhaltung des Verhältnismässigkeitsprinzips, das Fehlen des Erfordernisses einer richterlichen Ermächtigung sowie die Schwierigkeit – und falls nach der Überwachung kein Verfahren eröffnet wurde sogar der Unmöglichkeit –, den Verdächtigten einen genügenden Rechtsschutz zu gewähren hin²⁶⁰⁹. Der Bundesrat teilte die Bedenken der Kommission grundsätzlich, stellte sich aber gegen die vorgeschlagene parlamentarische Kontrolle der Überwachungstätigkeit²⁶¹⁰.

²⁶⁰² 100 Ib 13 (E.5b S. 19).

²⁶⁰³ Bundesgesetz über das Verwaltungsstrafrecht (vom 22. März 1974), AS 1974, S. 1857 – 1892.

²⁶⁰⁴ Bundesgesetz über das Verwaltungsstrafrecht (vom 22. März 1974), Anhang (Änderung von Bundeserlassen) AS 1974, S. 1895.

²⁶⁰⁵ Bundesgesetz über das Verwaltungsstrafrecht (vom 22. März 1974), Anhang (Änderung von Bundeserlassen) AS 1974, S. 1896. Dazu der Bericht der Kommission des Nationalrates zur Parlamentarischen Initiative über den Schutz der Geheimsphäre (vom 31. Oktober 1975), BBl. 1976 I, S. 529 – 576 (S. 548).

²⁶⁰⁶ Kritisch PETER NOLL, Technische Methoden zur Überwachung verdächtiger Personen im Strafverfahren, ZStR, 1975, S. 45 – 73 (S. 62ff).

²⁶⁰⁷ Zur erst später entwickelten Rechtsprechung des Bundesgerichts siehe MÜLLER/SCHEFER, Grundrechte, S. 164f.

²⁶⁰⁸ Bericht der Kommission des Nationalrates zur Parlamentarischen Initiative über den Schutz der Geheimsphäre (vom 31. Oktober 1975), BBl. 1976 I, S. 529 – 576 (S. 529f. und 548).

²⁶⁰⁹ Bericht der Kommission des Nationalrates zur Parlamentarischen Initiative über den Schutz der Geheimsphäre (vom 31. Oktober 1975), BBl. 1976 I, S. 529 – 576 (S. 547).

²⁶¹⁰ Stellungnahme des Bundesrates an die Bundesversammlung zur parlamentarischen Initiative über den Schutz der persönlichen Geheimsphäre (vom 11. August 1976), BBl. 1976 II, S. 1569 – 1581 (S. 1570).

Das daraufhin erlassene Bundesgesetz über den Schutz der persönlichen Geheimsphäre²⁶¹¹ bestand materiell in der Änderung sieben anderer Bundesgesetze; zentral war die Ergänzung der BStP in den Art. 66 – 73. Darin wurden die Verfahren verstärkt und ausgebaut. Die Überwachung des Post-, Telefon- oder Telegrafenerverkehrs (gemeint waren Datenströme) war nur noch mit Genehmigung eines Untersuchungsrichters zulässig und darüber hinaus an strengere Voraussetzungen (Schwere oder Eigenart einer Tat, auf Tatsachen gegründeter Verdacht, Notwendigkeit einer Überwachung) gebunden; damit fügte der Gesetzgeber selber einen Rahmen für die Verhältnismässigkeitsprüfungen betreffend die Anordnung solcher Überwachungen ein (Art. 60 Abs. 1). Art. 60 Abs. 1^{bis} legte die Voraussetzung für eine Post-, Telefon- oder Telegrafenerüberwachung Dritter fest, während die Art. 60^{bis} – 71 weitere, verwaltungsinterne Verfahren und Abläufe definierten.

Der Erlass des Bundesgesetzes betreffend die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs (BÜPF) im Jahr 2000 ersetzte obige Artikel durch einen materiell überarbeiteten, formell eigenständigen Erlass²⁶¹².

Im Jahre 1971 übertrug der Bundesrat den zivilen Polizeikräften – explizit auch der Bundespolizei – die Aufgabe eines Sicherheitsdienstes zum Schutze der Armee vor Spionage, Sabotage sowie zur Abwehr weiterer rechtswidriger Handlungen gegen die Landesverteidigung in Friedenszeiten²⁶¹³.

6.5.3. Die Praxis der Staatsschutzorgane

Bundesanwaltschaft und Bundespolizei legten ihren Staatsschutzauftrag in einem weiten Sinne aus. Die politische Polizei sammelte ziemlich umfassend, gleichzeitig aber auch ziemlich unstrukturiert, teilweise sogar willkürlich alle Arten von Informationen (vorab aus öffentlich zugänglichen Quellen [OSINT]) über Personen oder Vereinigungen, welche gerade als potentiell gefährlich erschienen²⁶¹⁴. Dabei griffen die Bundesbehörden massgeblich auf die Zusammenarbeit mit kantonalen Stellen zurück²⁶¹⁵.

Der Fund von rund 900'000 geheim gesammelten „Fichen“ (Karteikärtchen), welche sich zu zwei Dritteln auf Ausländer, einem Sechstel auf Personen Schweizer Herkunft und einem weiteren Sechstel auf Organisationen bezogen, führte nach 1989 zu einem starken Vertrauensverlust in die Bundesbehörden (sog. „Fichenaffäre“)²⁶¹⁶.

Die PUK EJPD beschied der Bundespolizei zwar eine „gute Arbeit“ in den klassischen

²⁶¹¹ Bundesgesetz über den Schutz der persönlichen Geheimsphäre (vom 23. März 1979), AS 1979 II, S. 1170 – 1179.

²⁶¹² Bundesgesetz betreffend die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs (vom 6. Oktober 2000), SR 780.1.

²⁶¹³ Art. 1 des Bundesratsbeschlusses über den Sicherheitsdienst der Armee (vom 19. Mai 1971), AS 1971, S. 710 – 713.

²⁶¹⁴ Bericht PUK EJPD, S. 804ff.; SCHWEIZER, Gesetzliche Regelung des Staatsschutzes, ZBl. 1991, S. 285 – 309 (S. 285f.); ANDREAS KELLER, Die politische Polizei im Rahmen des schweizerischen Staatsschutzes, Diss. Basel 1996, S. 93f.

²⁶¹⁵ Dazu der Bericht der Geschäftsprüfungskommission über die Untersuchung der Abwehrmassnahmen der Schweiz (vom 29. Mai 1979), BBl. 1979 II, S. 232 – 240 (S. 236f.).

²⁶¹⁶ Dazu KLEY-STRULLER, Verfassungsgeschichte der Neuzeit, S. 330; aus journalistischer Sicht ENGELER, Grosse Bruder, S. 87ff.

Staatsschutzbereichen Spionageabwehr und Terrorismusbekämpfung²⁶¹⁷. Die innenpolitische Tätigkeit, das Schwergewicht der Untersuchung, bildete aber Anlass zu fundierter Kritik.

Der allgemeine Polizeiauftrag für die Bundesanwaltschaft aus dem Jahre 1958 vermöge in seiner abstrakten, sehr weit gefassten Form nicht mehr zu genügen; eine Konkretisierung sei für die praktische Arbeit unerlässlich. Innerhalb dieses weiten Rahmens hätte die Bundespolizei teilweise unnötige, teilweise auch unrichtige Informationen gesammelt. Klare Kriterien für die Beobachtung und Erfassung der politisch-polizeilichen Vorgänge hätten gefehlt; vieles sei den einzelnen Sachbearbeitern (der Bundespolizei sowie auf kantonaler Stufe) überlassen geblieben. Zudem habe die Veränderung der klassischen politischen Landschaft die Nachrichtenbeschaffung erschwert. Die Persönlichkeitsrechte der betroffenen Personen genossen nur ungenügenden Schutz. Während die Staatsschutzorgane in einer traditionellen Parteienlandschaft verankert blieben, hätten sie neue Bedrohungsformen nicht rechtzeitig als solche erkannt²⁶¹⁸.

Projekte zur Nutzung der elektronischen Datenverarbeitung wurden zwar seit den 1970er Jahren geprüft und vorangetrieben, bis zum Ende des Kalten Krieges stand jedoch keines davon in Betrieb²⁶¹⁹. Dafür nahmen zu Beginn der 1980er Jahre im Bundesamt für Ausländerfragen ZAR (für Ausländer)²⁶²⁰, im Bundesamt für Polizeiwesen RIPOL (Personen- und Sachfahndungssystem)²⁶²¹ ihren Dienst auf²⁶²².

Im Herbst 1999 wurde die Bundespolizei im Rahmen einer Reorganisation von der Bundesanwaltschaft zum Bundesamt für Polizei transferiert; anschliessend fand eine Aufteilung der früheren Bundespolizei in die Bundeskriminalpolizei und den Dienst für Analyse und Prävention (Inlandnachrichtendienst, DAP) statt²⁶²³.

6.6. Beurteilung: Spannungsfelder wurden sichtbar

Die 1960er und 1970er Jahre standen ganz im Zeichen des Ost-West-Konflikts sowie des linksextremen und des palästinensischen Terrorismus. Die Bundespolizei führte ihre in den 1950er Jahren begonnene Überwachungstätigkeit weiter; der technische Fortschritt trug dazu bei, vermehrt auch elektronische Hilfsmittel dafür einzusetzen (Wanzen, Telefonabhörungen).

Mit den Aktivitäten von RAF-Mitgliedern sowie deren Gesinnungsgenossen in der Schweiz sowie den Anschlägen der PFLP wurde die terroristische Gefahr auch hierzulande offen sichtbar. Allerdings blieb die Schweiz von einer *strukturellen* Bedrohung verschont, wie sie Deutschland oder Italien erlebte. Zwar genossen etwa RAF-

²⁶¹⁷ Bericht PUK EJPD, S. 815.

²⁶¹⁸ Bericht PUK EJPD, S. 807 – 819.

²⁶¹⁹ Siehe die Übersicht bei KREIS, Staatsschutz in der Schweiz, S. 524 – 535.

²⁶²⁰ KREIS, Staatsschutz in der Schweiz, S. 532.

²⁶²¹ Verordnung über das automatisierte Fahndungssystem (vom 16. Dezember 1985), AS 1986 I, S. 7 – 11 (heute SR 361.0).

²⁶²² Siehe auch hinten, S. 447f.

²⁶²³ Generalsekretariat VBS/EJPD (Hrsg.), Die Nachrichtendienste der Schweiz, Bern 2003, S. 25. Zur aktuellen Reorganisation siehe hinten, S. 446f.

Terroristen in der Schweiz in bestimmten Kreisen Unterstützung bis hin zur strafrechtlich verpönten Begünstigung; daher waren Überwachungen im Rahmen des ordentlichen Verfahrens einer Strafverfolgung oder einer Amtshilfe nicht zu beanstanden. Die Überwachung aus Gründen der blossen Gesinnung tangierte jedoch die verfassungsrechtlich geschützte, für das politische Leben in einem demokratischen Staat unverzichtbare Freiheit, auch andere als angenehme oder konsensfähige Meinungen zu vertreten.

Die Staatsschutzorgane bekundeten eine gewisse Mühe mit einer adäquaten Lagebeurteilung; möglicherweise orientierten sie sich zu stark an den Analysen ihrer deutschen und italienischen Kollegen; sie passten die Bedrohungsbilder – im Nachhinein gesehen – vielleicht zu wenig an die Schweizer Verhältnisse an. Jedenfalls stellte sich bei der Überwachung der RML die Frage nach der Abgrenzung zwischen der Überwachung von Gruppierungen wegen ihrer Gesinnung und einer Überwachung wegen tatsächlicher Gefährlichkeit. Das BGer liess jedenfalls die revolutionäre Rhetorik genügen, um eine Gruppierung wie die RML in jener Zeit ziemlich umfassend zu überwachen. Eigentliche Leitplanken für die Zulässigkeit einer Überwachungstätigkeit setzte es dabei nicht. Damit spielte die tatsächliche Gefährlichkeit als politisch „extrem“ eingestufte Gruppierungen schlussendlich gar keine Rolle mehr; denn entweder erwiesen sie sich als wirklich gefährlich und waren daher weiterhin zu überwachen, oder sie waren wegen ihrer potentiell gefährlichen Haltungen zu überwachen, bis sich eine Gefährlichkeit feststellen liess.

Richtigerweise stärkte die Bundesversammlung die gesetzlichen Grundlagen der Überwachungstätigkeit partiell und räumte dem Schutz der persönlichen Geheimsphäre eine Berechtigung ein. Hauptgegenstand der Neuregelungen bildeten die jeweiligen Verfahren zur Einleitung von Überwachungen. Eigentliche Diskussionen über die Aufgaben des Staatsschutzes und deren Umfang konnten in den 1970er Jahren wohl aus politischen Gründen (mit der Unterdrückung der osteuropäischen Völker durch die Rote Armee verschärfte sich der Ost-West-Konflikt wieder) noch nicht erfolgen. Die Versäumnisse der 1970er Jahre legten damit einen weiteren Grundstein für die spätere „Fichenaffäre“.

Mit dem – heute kontrovers beurteilten – Fall des Brigadiers Jeanmaire zeigte sich zudem das besondere Bedürfnis nach einer präventiven Kontrolle von Geheimnisträgern. Wieder – wie im „Fall Dubois“ – war es ausgerechnet ein hoher Amtsträger, welcher sein Land verraten hatte.

7. Zusammenfassung

7.1. Präventiver Staatsschutz

Nach einer kurzen politischen Entspannung und Aufarbeitung unmittelbar nach dem Zweiten Weltkrieg geriet auch die Schweiz sicherheitspolitisch ganz in den Bann des Ost-West-Konflikts. Der aus Moskau ferngesteuerte, nach leninistischer Taktik erfolgte Umsturz in der Tschechoslowakei 1948 führte dem Bundesrat die Gefahr einer kommunistischen Unterwanderung vor Augen, welche er für die Schweiz unter allen Umständen zu verhindern gewillt war.

Mit dem durch ein Volksbegehren entstandenen Druck auf Überwindung des Vollmachtenregimes verschärfte der Bundesrat und Bundesversammlung die Staatsschutzartikel mit einer Revision des StGB. Bereits bei den Massnahmen zur Säuberung der Verwaltung handelte der Bundesrat aber wieder unilateral und im Verborgenen. Die fehlenden tatsächlichen Hinweise auf die befürchtete massive Unterwanderung der Bundesverwaltung und der Bundesbetriebe beeinflussten die Haltung des Bundesrats wenig. Nach einem Geheimnisverrat ausgerechnet mit Involvierung des Bundesanwalts Dubois erteilte er der Bundespolizei einen recht allgemeinen, und damit weit reichenden Auftrag zum präventiven Schutz des Staates. Ein personeller Ausbau begleitete die anlaufende, sich stetig ausdehnende Überwachungstätigkeit. Die Kontrolle der überwachenden Behörden (Bundesanwaltschaft und Bundespolizei) selber wurde aber nicht verbessert. In ihrer generellen Tätigkeit blieb die Bundesanwaltschaft richtigerweise eine unabhängige Ermittlungsbehörde, in den Belangen des präventiven Staatsschutzes hätte sie aber von den politischen Behörden besser (oder überhaupt) „geführt“ werden müssen.

Ins Bewusstsein der Öffentlichkeit gelangten die Überwachungsmassnahmen der Bundespolizei erst in den 1970er Jahren mit einer dilettantisch durchgeführten Abhöraktion gegen die am äussersten linken Rand des politischen Spektrums angesiedelte „RML“. Tatsächlich erkannte das Parlament nun Lücken im Schutz der persönlichen Geheimsphäre und zeigte sich – trotz einer teilweise hektischen Zeit (nur wenige Jahre nach „Prager Frühling“ und Studentenunruhen in Paris und Deutschland 1968) – bereit, die gesetzlichen Regelungen immerhin zu präzisieren. Das Bundesgesetz zum Schutz der persönlichen Geheimsphäre legte zwar ein neues Verfahren zur Anordnung von Überwachungen des Post-, Telefon- und Telegrafatenverkehrs fest, berücksichtigte aber den Rechtsschutz von potentiell zu unrecht überwachten Personen oder Gruppierungen noch zu wenig. Die Staatsschutzstätigkeit als solche wurde keiner Überprüfung unterzogen, das Genügen der gesetzlichen Regelungen und die Zweckmässigkeit des unbestimmten Staatsschutzauftrages noch nicht hinterfragt. Erst mit dem unerwartet schnellen Wegfall der Bedrohung durch die Sowjetunion trat das volle Ausmass der präventiven Staatsschutzstätigkeit zu Tage und stürzte die Schweiz in eine tiefe innenpolitische Krise („Fichenaffäre“).

7.2. Sicherheitspolizeiliche Lücken

Ebenfalls nach dem Zweiten Weltkrieg (und der damit verbundenen Abschottung) begann (erneut²⁶²⁴) eine rasante Öffnung und Globalisierung von Wirtschaft und Gesellschaft. Die punktuelle Abhängigkeit der inneren Sicherheit der Schweiz von internationalen Entwicklungen oder internationalen Bedrohungslagen zeigte sich speziell im zivilen Flugverkehr und bei Konferenzen mit internationalen Bezügen.

Die sicherheitspolizeilichen Strukturen der Eidgenossenschaft, tendenziell zu kleine Kantonspolizeikorps und eine Bundesarmee als Sicherheitsgarantin *ultima ratio* hielten damit nicht Schritt. Mangels einer Alternative – und entgegen der Bundesverfassung und der Militärordnung – wurden ausserordentliche Mittel zur Bewältigung eigentlich „normaler“ Lagen herangezogen. Der präventive Einsatz einer Milizarmee zum Schutz von Konferenzen oder Objekten offenbarte jedoch weitere, materielle Lücken: Das Beispiel von „Signal-de-Bougy“ manifestierte die praktische Bedeutung des aus dem Verhältnismässigkeitsprinzip folgenden Übermassverbots. Das Beschiessen eines Flugzeugs mit einem Maschinengewehr und die spätere versehentliche Tötung eines Kantonspolizisten durch Wehrdienstleistende verstärkten den politischen Konsens darüber, dass die Armee ihren Charakter als Mittel der letzten Stunde behalten und nicht notgedrungen zum präventives Einsatzmittel Verwendung finden sollte.

Die innenpolitischen Entwicklungen der 1960er und vor allem der 1970er Jahre – insbesondere die zunehmende Bedrohung des zivilen Luftverkehrs, die heissblütigen Auseinandersetzungen um einen unabhängigen Kanton Jura sowie die emotionalen politischen Kämpfe gegen den Bau weiterer Kernkraftwerke verstärkten den Druck zur Schaffung einer eidgenössischen Polizeireserve. Sogar grosse Kantone waren mittlerweile nicht mehr in der Lage, *autonom* auf spezifische, aber nicht mehr unbedingt ausserordentliche Ereignisse zu reagieren. Der von der Verfassungsordnung vorgesehene, subtil austarierte Interventionsmechanismus aus der Zeit der Parteienkämpfe und kleinen Bürgerkriege in den Kantonen passte nicht mehr zur Bewältigung moderner sicherheitspolitischer Herausforderungen in einer mobilen Massengesellschaft.

Eine Verfassungsrevision hätte notwendigerweise zu einer Neuordnung der Kompetenzen von Bund und Kantonen im Bereich der inneren Sicherheit geführt – darin dürfte aber gerade der Grund für den Verzicht darauf gelegen haben. So erfolgte der erste Versuch zur Stärkung des Systems der inneren Sicherheit durch die Kantone. Das IMP-Konkordat hätte eine ca. 600 Mann umfassende, in kantonalen Kontingenten „schlummernde“, besonders ausgebildete Reserve für besondere Situationen gebildet. Die dominante Stellung des Bundes (Finanzierung) sowie speziell des Bundesrates (Aufgebot) liess die Verfassungsmässigkeit der IMP aber zweifelhaft erscheinen. Die Bundesversammlung stellte jedoch Zweckmässigkeitsüberlegungen in den Vordergrund. Schlussendlich scheiterte das Konkordat am Widerstand der Genfer Bevölkerung (Volksabstimmung) und der Zürcher Kantonsregierung (mangelhafte Unterstützung des Pro-

²⁶²⁴ Bereits im ausgehenden 19. Jahrhundert hatten internationaler Austausch und grenzüberschreitende Bezüge eine grosse Rolle zu spielen begonnen. Erst mit den beiden Weltkriegen fanden allgemein gewisse „Abschottungstendenzen“ statt und gewannen die Landesgrenzen eine zunehmende Bedeutung.

jekts). Die Bundessicherheitspolizei erlitt rund zehn Jahre später ebenfalls Schiffbruch; allerdings in einer *eidgenössischen* Volksabstimmung. Auch bei der BuSiPo wurden verfassungsrechtliche Bedenken im Parlament nicht schlüssig beantwortet, sondern mit dem Schlagwort „Terrorismusbekämpfung“ ausgehebelt. Materiell hätte das Bundesgesetz zur Schaffung der BuSiPo die Bundesverfassung im Sicherheitsbereich nicht unwesentlich umgestaltet, indem die Rolle des Bundes massgeblich gestärkt, jene der Kantone und der kantonalen Polizeihoheit nicht minder geschwächt worden wäre. Jedenfalls hätte die namentliche Nennung von Aufträgen der BuSiPo in Art. 2 des Gesetzes die Bundesverfassung präzisiert und erweitert sowie – überdies – ein Einfallstor für künftig flexible, bedrohungsadäquate Ausdehnung der Bundeskompetenzen gebildet. Ohne das Führen einer Verfassungsdiskussion vermochte u.a. die mit OD-Aufträgen versehene BuSiPo das Vertrauen des Stimmvolkes jedoch nicht zu gewinnen.

Schlussendlich rückte für den Bund mangels Alternativen die Armee als Instrument zur Gewährleistung auch der *inneren* Sicherheit wieder ins Zentrum der Überlegungen. Der Bundesrat schuf entsprechend 1965 eine Verordnung über den Ordnungsdienst und revidierte diese 1979. Die inhaltliche Tragweite der Verordnungen fand jedoch bloss ungenügende Verankerung im Militärgesetz (siehe auch sogleich). Denn die Revision der MO von 1951 hatte zwar – endlich – der Möglichkeit über längere Zeit andauernder Neutralitätsschutzaufgaben Rechnung getragen und die Stellung des Generals gegenüber den politischen Behörden präzisiert, war aber nicht weiter auf Einsätze der Armee zu Gunsten der inneren Sicherheit eingegangen.

7.3. Verbundlösungen oder Flickschusterei?

Auf Grund des Fehlens anderer adäquater Einsatzmittel hatte die Armee 1970/1971 mit dem ersten Aktivdienst seit dem Zweiten Weltkrieg in den Kantonen Zürich und Genf zu intervenieren, um punktuell die Landesflughäfen und den Flugverkehr vor einer terroristischen Bedrohung aus Nahost zu schützen. Eine zweite, präventive Intervention fand anlässlich des weltpolitisch bedeutsamen Gipfeltreffens zwischen dem U.S.-amerikanischen Präsidenten Reagan und seinem sowjetischen Kollegen Gorbatschow 1985 in Genf statt. Nach der VOD wurden die Streitkräfte jedoch – im Gegensatz zu früheren Interventionen – den kantonalen Sicherheitskräften einsatzunterstellt; sie empfangen ihre konkreten Aufträge nicht vom Bund(esrat) oder einem Zivilkommissär, sondern von den kantonalen Behörden. Die VOD hatte eine Mischform zwischen dem Aufbieten kantonalen Truppen durch die Kantonsregierungen und der bewaffneten Bundesintervention nach Art. 16 BV geschaffen. Nach hier vertretener Ansicht fehlte dazu aber eine tragfähige verfassungsrechtliche Grundlage.

Zur Gewährleistung der Sicherheit an Bord von Flugzeugen zog der Bundesrat eine Verbundlösung vor, indem er sowohl Teile des GWK als auch kantonale Polizeikräfte dafür ausbilden und einsetzen liess. Somit entstand auch auf dem Gebiet einer reinen Bundesaufgabe eine Gemengelage – und zwar im umgekehrten Sinn. Die Kantone „entliehen“ dem Bund (oder anderen Kantonen – aber auch dann meist im Bundesinteresse) Teile ihrer (raren) Polizeikräfte und liessen sich dafür entgelten.

Dieses Vorgehen stand in gewissem Widerspruch zur zunehmenden Bedeutung der Grundrechte auch auf der Stufe Bund. Der jahrzehntelangen Tradition folgend, stellten die Behörden Einzelfälle ins Zentrum ihrer Massnahmen. Zwar erfolgte mit der Konzeption Gesamtverteidigung 1973 eine mehr oder weniger umfassende Bedrohungsanalyse, doch blieben die verschiedenen Anstrengungen auf der Stufe Bund jeweils wenig ganzheitlich. Vielmehr wurde die rechtliche Grundordnung noch immer als eigentlich genügend erachtet, dazu teilweise überdehnt, teilweise aus Opportunismus beiseitegeschoben. Die negativen Abstimmungsergebnisse im Kanton Genf betreffend die IMP und in der Eidgenossenschaft betreffend die BuSiPo manifestierten den fehlenden Rückhalt der Politik des Bundes zur Gewährleistung der inneren Sicherheit – obwohl die Bevölkerung der Bedrohungsanalyse der Bundesbehörden wohl mehrheitlich gefolgt sein dürfte. Nach dem Scheitern der BuSiPo wäre es an der Zeit gewesen, das „System innere Sicherheit“ mit einer umfassenden Auslegeordnung auf die aktuellen Risiken und Gefährdungen auszurichten, Zuständigkeiten zu überdenken, und notwendige Anpassungen auf der dafür vorgesehenen Stufe vorzunehmen. Es sprach Bände, wenn einzelne *Kantone* damit begannen, Anti-Terror-Einheiten aufzubauen.

VI. Die Gegenwart (1990 – 2009)

1. Eine Abfolge sicherheitspolitischer Berichte

Ein erster umfassender bundesrätlicher Bericht zur Schweizer Sicherheitspolitik datierte aus dem Jahr 1973²⁶²⁵. Zur Zeit des Ost-West-Konflikts wurden neben einer militärischen Hauptbedrohung weitere sicherheitspolitische Herausforderungen erkannt, welche *auch* das Gebiet der inneren Sicherheit betrafen. Ein Zwischenbericht ergänzte die Konzeption Gesamtverteidigung nach 10 Jahren. Wesentliche Änderungen ergaben sich aber erst mit den politischen Veränderungen zwischen 1989 und 1991 in Osteuropa. Just in diese Zeit der rasanten Umwälzungen fiel der *Sicherheitspolitische Bericht 90* (SiPolB 90)²⁶²⁶, welcher noch zaghaft neue Chancen und Gefahren skizzierte. Entsprechend erfolgte nur acht Jahre später (1998) die Veröffentlichung des „Berichts Brunner“²⁶²⁷. Darin kam die Postulierung eines eigentlichen Paradigmenwechsels, weg von „konventionellen“ militärischen Bedrohungen hin zu einer kooperativen Sicherheitspolitik zum Ausdruck. Kurz darauf erschien der *Sicherheitspolitische Bericht 2000* (SiPolB 2000)²⁶²⁸, die noch heute zentrale Grundlage für die Sicherheitspolitik des Bundes. Militärische Konflikte zwischen europäischen Staaten werden darin auf absehbare Zeit für unwahrscheinlich gehalten. Die im SiPolB 90 angedeuteten Risiken unterhalb der Kriegsschwelle werden stärker betont, der sicherheitspolitische Wandel ins Zentrum gestellt.

Als Konsequenz der veränderten Bedrohungslage erfuhr die Armee innert kürzester Zeit drei grundlegende Reformen: Die „Armee 95“, die „Armee XXI“ und jüngst den „Entwicklungsschritt 2008/11“. Der Wandel der Einsatzformen hin zu möglichen Aufgaben zur Aufrechterhaltung oder Wiederherstellung der inneren Sicherheit bildete – vielleicht zusammen mit den drastischen Einschnitten in das Verteidigungsbudget²⁶²⁹ – die einzige Konstante innerhalb eines fundamentalen Wandels.

Parallel zur allgemeinen sicherheitspolitischen Berichterstattung verlief die Überprüfung des Systems der inneren Sicherheit der Schweiz (USIS)²⁶³⁰. Im Jahr 2001 initiiert, ent-

²⁶²⁵ Konzeption Gesamtverteidigung (1973), BBl. 1973 II, S. 112 – 153.

²⁶²⁶ Bericht 90 des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Sicherheitspolitik der Schweiz (vom 1. Oktober 1990), BBl. 1990 III, S. 847 – 904, *nachfolgend* „SiPolB 90“ (Seitenzahlen jeweils zitiert nach BBl).

²⁶²⁷ Bericht der Studienkommission für strategische Fragen (vom 26. Februar 1998); <http://se2.isn.ch/serviceengine/FileContent?serviceID=30&fileid=E5963C27-E446-4047-DABB-09138ED3AB61&lng=de> (zuletzt besucht am 1. Mai 2009), *nachfolgend* „Bericht Brunner“.

²⁶²⁸ Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Sicherheitspolitik der Schweiz (vom 7. Juni 1999), BBl. 1999, S. 7657 – 7734, *nachfolgend* „SiPolB 2000“ (Seitenzahlen jeweils zitiert nach BBl).

²⁶²⁹ Die aktuellen, in der Bundesrechnung ausgewiesenen Armeeausgaben betragen mit noch 3,6 Mrd. CHF rund die Hälfte der Aufwendungen zur Zeit des Kalten Krieges. Der Planungsrahmen für die Armee XXI wird damit um gut 500 Millionen CHF unterschritten; vgl. JAKOB BAUMANN, *Armee und Sicherheitspolitik*, in: Dieter Kläy/Ueli Zoelly (Hrsg.), *Sicher ist Sicher*, Frauenfeld 2006, S. 81 – 84 (S. 82). In Kürze wird die Eidgenossenschaft für die Unterstützung der Landwirtschaft mehr finanzielle Mittel aufbringen als für die Landesverteidigung.

Siehe

http://www.efv.admin.ch/d/dokumentation/downloads/themen/bundesfinanzen/voranschlag/2009/VA3_STAT-d.pdf, Statistik B31, Ausgaben nach Aufgabenbereichen (zuletzt besucht am 20. Dezember 2008).

²⁶³⁰ Eine Übersicht über das Projekt sowie Verweise zu den einzelnen USIS-Berichten findet sich unter http://www.fedpol.admin.ch/fedpol/de/home/themen/sicherheit/ueberpruefung_innere.html (zuletzt besucht am 1. Mai 2009).

standen bis 2003 insgesamt vier Berichte. Obwohl USIS im April 2004 formell „abgeschlossen“ wurde, bilden die Berichte wichtige Orientierungshilfen für die Schweizer Sicherheitspolitik. Insbesondere die darin erwähnten Schwächen und offenen Fragen sind nicht quasi „über Nacht“ verschwunden, sondern harren teilweise nach wie vor einer Lösung.

1.1. Die Konzeption Gesamtverteidigung

Die *Konzeption Gesamtverteidigung 1973* beschrieb die damalige sicherheitspolitische Lage, mögliche künftige Bedrohungen sowie die sicherheitspolitischen Ziele aus der Sicht des Bundesrats. Neben einer Definition der sicherheitspolitischen Hauptaufgaben wurden konkrete Aufträge für die einzelnen Instrumente einer gesamtheitlich verstandenen Landesverteidigung formuliert²⁶³¹. Die Konzeption Gesamtverteidigung setzte Prioritäten, formulierte eine klare Strategie und respektierte gleichzeitig den rechtlichen Rahmen – also die bundesstaatlichen Zuständigkeitsbereiche – in vorbildlicher Weise²⁶³².

Der Bericht fasste die *möglichen Bedrohungen* der Schweiz anhand des in Europa vorhandenen Potenzials an Kampfmitteln in vier Gruppen zusammen:

- Zustand relativen Friedens;
- indirekte Kriegführung;
- konventioneller Krieg;
- Krieg mit Massenvernichtungswaffen²⁶³³.

Obwohl der Bundesrat betonte, dass zu jeder Gruppe die Möglichkeit der Erpressung des Landes hinzutreten könne, und obwohl auch den politisch-psychologischen sowie terroristischen Bedrohungen auf allen Stufen Platz eingeräumt wurde, ging die Konzeption Gesamtverteidigung von einer klaren Hauptbedrohung aus: Dem Ost-West-Konflikt.

Der Bericht definierte sechs strategische Fälle:

- Normalfall (Zustand relativen Friedens);
- Krisenfall (Zustand erhöhter Spannungen);
- Neutralitätsschutzfall (offener Krieg in Europa);
- Verteidigungsfall (Krieg gegen die Schweiz);
- Katastrophenfall (grosses Schadensereignis);
- Besetzungsfall (Besetzung von Teilen der Schweiz)²⁶³⁴.

Bei der Bewältigung dieser möglichen Herausforderungen wurde die Stellung der *Armee*

²⁶³¹ Konzeption Gesamtverteidigung (1973), S. 112f.

²⁶³² Die Konzeption Gesamtverteidigung (1973) stellte sogar die Kompetenzen von Bund und Kantonen sowohl in der allgemeinen Sicherheitspolitik als auch hinsichtlich der inneren Sicherheit in ein nahezu harmonisches Verhältnis zueinander.

²⁶³³ Konzeption Gesamtverteidigung (1973), S. 119 – 121.

²⁶³⁴ Konzeption Gesamtverteidigung (1973), S. 124.

deutlich als „*das Machtmittel des Staates zur Kriegsverhinderung und für den Abwehrkampf*“²⁶³⁵ bezeichnet und diese damit schergewichtig in den Dienst zur Abwehr einer äusseren, vorwiegend militärischen Bedrohung gestellt.

Davon grenzte die Konzeption den *Staatschutz im engeren Sinne* ab, nämlich als:

*„(...) alle nichtmilitärischen und nicht aussenpolitischen Massnahmen der zivilen Behörden (...), die im Interesse der inneren oder äusseren Sicherheit der Eidgenossenschaft getroffen werden. Es geht um den Schutz unserer rechtsstaatlichen demokratischen Einrichtungen, um die Aufrechterhaltung von Ruhe und Ordnung sowie den Schutz unserer Beziehungen zu anderen Staaten und unserer Neutralität.“*²⁶³⁶

Während obige Definition bereits von einem integralen Sicherheitsbegriff ausging (innere und äussere Sicherheit), trennte sie den Staatschutz umso schärfer von militärischen Abwehrmassnahmen. Der Staatschutz sollte präventiv und repressiv nach *innen*, die Armee dissuasiv und operativ nach *aussern* eingesetzt werden. Folgerichtig fand die Aufrechterhaltung von Ruhe und Ordnung bei den Aufgaben der *Kantone* im Rahmen der Gesamtverteidigung prominente Erwähnung²⁶³⁷.

1.2. Der Sicherheitspolitische Bericht 90

Der *Sicherheitspolitische Bericht 90* (SiPolB 90) vom Oktober 1990 fiel auf einen Zeitpunkt grösster sicherheitspolitischer Ungewissheit.

Die Berliner Mauer war gefallen (9. November 1989), der Warschauer Pakt befand sich in Selbstauflösung. Der Putsch gegen Präsident Gorbatschow (19. August 1991), der Zerfall der Sowjetunion (Dezember 1991) wie auch das Eingreifen der Koalitionstruppen zur Befreiung Kuwaits (Januar/Februar 1991) folgten kurz darauf.

In dieser Situation verfolgte der Bericht das ambitionierte Ziel, eine neue Lagebeurteilung vorzunehmen und den Verantwortungsbereich der Sicherheitspolitik sowie deren Mittel neu festzulegen²⁶³⁸. In den konzeptionellen Grundlagen für die Reorganisation von Armee („Armee 95“), Zivilschutz und Staatschutz hat der Bundesrat – unter Hinweis auf den raschen Wandel „(...) bewusst darauf verzichtet, die verschiedenen Risikobereiche programmatisch nach Prioritäten zu gewichten.“, denn eine solche Gewichtung müsse „laufend erfolgen“ und habe den „ständigen Wandel zu berücksichtigen“²⁶³⁹.

1.2.1. Festhalten an den traditionellen Begriffen

Inmitten einer ausführlichen Begründung zur Notwendigkeit einer Neuorientierung²⁶⁴⁰ äusserte sich der Bundesrat ablehnend zu einem neuen sicherheitspolitischen Begriff. Bis anhin sei es bei der Sicherheitspolitik um die Bewältigung machtpolitischer Bedrohungen des Landes durch kriegerische oder kriegsähnliche Handlungen gegangen. Die Forderung nach einer Ausweitung der Sicherheitspolitik und – damit verbunden – einer Aus-

²⁶³⁵ Konzeption Gesamtverteidigung (1973), S. 128.

²⁶³⁶ Konzeption Gesamtverteidigung (1973), S. 140.

²⁶³⁷ Konzeption Gesamtverteidigung (1973), S. 146.

²⁶³⁸ SiPolB 90, S. 848.

²⁶³⁹ Für alle Zitate: SiPolB 90, S. 850.

²⁶⁴⁰ SiPolB 90, S. 851 – 856.

richtung auf als besonders bedrohlich empfundene existenzielle Gefahren lehnte der Bundesrat aus Zweckmässigkeitsgründen ab, um eine Trennung der *Zuständigkeitsbereiche* von Bund und Kantonen besser aufrecht erhalten zu können²⁶⁴¹.

In einer Periode des Übergangs plädierte der Bericht für die Erhaltung einer möglichst grossen sicherheitspolitischen Flexibilität und gegen die Vorwegnahme von Entscheidungen, welche zu diesem Zeitpunkt noch nicht getroffen werden könnten²⁶⁴².

1.2.2. Verschiebung der Bedrohungen

Trotz des Festhaltens an einer traditionellen Sicherheitspolitik leitete der Bundesrat die möglichen Bedrohungen der Schweiz mit sehr allgemeinen, nicht machtpolitisch geprägten Entwicklungsszenarien ein²⁶⁴³. Innerhalb der machtpolitischen Gefahren²⁶⁴⁴ käme der *Gewalt unterhalb der Kriegsschwelle*, insbesondere dem Terrorismus und organisierter Kriminalität²⁶⁴⁵, eine grössere Bedeutung zu. Die Instrumente der Sicherheitspolitik in einem zunehmend komplexen und verflochtenen Umfeld bedürften einer Anpassung an die neuen Verhältnisse. Die neue Sicherheitspolitik erfordere eine Überprüfung der Leitbilder der einzelnen Bereiche sowie Schwerpunktverlagerungen²⁶⁴⁶.

1.2.3. Akzentverschiebungen bei Armee und Staatsschutz

Die Armee wäre weiterhin primär ein „*Instrument zur Kampfführung*“²⁶⁴⁷, ihr sicherheitspolitischer Auftrag müsse nun aber erweitert werden. Neben den Aufträgen zur Friedensförderung, Kriegsverhinderung und Verteidigung nannte der Bericht unter dem Titel „*allgemeine Existenzsicherung*“ auch Aufgaben in den Bereichen Katastropheneinsatz und zum Schutz der „*lebenswichtigen und besonders sensiblen Einrichtungen und Anlagen vor Gewalt*“²⁶⁴⁸.

Auch im Bereich des *Staatsschutzes* (i.e.S.) solle eine Neuorientierung stattfinden: Der Bundesrat erwartete einerseits einen Rückgang der militärischen Spionage, auf der anderen Seite aber eine Zunahme von internationalem Terrorismus, Drogen-, Waffen- und Finanzgeschäften sowie Umweltkriminalität²⁶⁴⁹.

²⁶⁴¹ SiPolB 90, S. 853f.

²⁶⁴² SiPolB 90, S. 855f.

²⁶⁴³ SiPolB 90, S. 856 – 862.

²⁶⁴⁴ SiPolB 90, S. 862 – 869.

²⁶⁴⁵ SiPolB 90, S. 867f. und 871.

²⁶⁴⁶ SiPolB 90, S. 879 und 892f.

²⁶⁴⁷ SiPolB 90, S. 883.

²⁶⁴⁸ SiPolB 90, S. 885.

²⁶⁴⁹ SiPolB 90, S. 890f.

Die politische Diskussion um den präventiven Staatsschutz²⁶⁵⁰ erfordere dessen Neuausrichtung²⁶⁵¹ in dem Sinne, dass

- die Freiheiten der Bürgerinnen und Bürger möglichst weit gefasst werden²⁶⁵²,
- der Staatsschutz sich besonders flexibel und sensibel auf sich rasch wandelnde Gefahren anpassen kann²⁶⁵³ und
- seine politische Führung und Kontrolle (besser) sichergestellt werden²⁶⁵⁴.

Den sicherheitspolitischen Auftrag des Staatsschutzes umschrieb der Bericht wie folgt²⁶⁵⁵:

*„Der Staatsschutz stellt frühzeitig Aktivitäten fest, die auf die widerrechtliche, namentlich gewaltsame Änderung der politischen Ordnung abzielen; ergreift die erforderlichen präventiven und nötigenfalls repressiven Massnahmen gegen Spionage und Terrorismus sowie gegen den gewalttätigen Extremismus und Rassismus; hilft mit bei der Bekämpfung des illegalen Drogen- und Waffenhandels sowie des organisierten Verbrechens“*²⁶⁵⁶.

1.2.4. Beurteilung

Der SiPolB 90 war geprägt von Unsicherheit über die weitere sicherheitspolitische Entwicklung in Europa. Der Bundesrat stellte eine Akzentverschiebung hin zu möglichen Bedrohungen unterhalb der Kriegsschwelle und einer Zunahme deren Komplexität fest. Dabei kann durchaus hinterfragt werden, ob der Bericht tatsächlich an einer strikten begrifflichen Trennung zwischen äusserer und innerer Sicherheit festgehalten hat²⁶⁵⁷. Dem Bundesrat ist jedenfalls darin zuzustimmen, dass eine Überarbeitung der Leitbilder der einzelnen Instrumente der Schweizer Sicherheitspolitik einer Notwendigkeit entsprach. Der SiPolB 90 warf in dieser Hinsicht allerdings mehr Fragen auf, als er Antworten lieferte und mögliche Rahmenbedingungen skizzierte.

Den eigenen Ansprüchen wurde der Bericht somit nur teilweise gerecht (etwa bei der neuen, schwieriger gewordenen allgemeinen Lagebeurteilung)²⁶⁵⁸. Hinsichtlich der sicherheitspolitischen Verantwortungsbereiche und der Mittel der Sicherheitspolitik postulierte er eine verstärkte Vernetzung und Förderung der Interoperabilität. Eigentliche konzeptionelle Leitplanken liess der Bericht jedoch vermissen²⁶⁵⁹. Er litt zu stark an jener Unsicherheit, welche die Berichterstattung veranlasst hatte²⁶⁶⁰. Die Suche nach

²⁶⁵⁰ Zur sog. „Fichenaffäre“ vgl. S. 383ff. und zum BWIS S. 434ff.

²⁶⁵¹ SiPolB 90, S. 890.

²⁶⁵² SiPolB 90, S. 891.

²⁶⁵³ SiPolB 90, S. 891.

²⁶⁵⁴ SiPolB 90, S. 891.

²⁶⁵⁵ SiPolB 90, S. 891.

²⁶⁵⁶ SiPolB 90, S. 891.

²⁶⁵⁷ Die Seiten 856 – 873 umschreiben jedenfalls Gefahren, welche wohl am ehesten einer Anlehnung an den auf S. 853 *abgelehnten* (neuen) Sicherheitsbegriff entsprechen.

²⁶⁵⁸ Etwas schelmisch wurde das Papier als „*Sowohl-als-auch-Bericht*“ bezeichnet.

²⁶⁵⁹ In diesem Sinne wohl auch die Kritik von KURT R. SPILLMANN, Der Bericht Brunner – Ein sicherheitspolitischer Bruch für die Schweiz?, in: NFP 42, Working Paper No. 5, S. 3 – 14 (S. 12).

²⁶⁶⁰ Siehe auch JÜRIG MARTIN GABRIEL, Der Bericht Brunner – Stärken und Schwächen, in: NFP 42, Working

Antworten auf die Umwälzungen in Europa erfolgte für die Schweiz m.E. verfrüht und hastig. Die diesbezüglichen Unterschiede zur Konzeption Gesamtverteidigung 1973 sind auffällig.

1.3. Der „Bericht Brunner“

Wenig erstaunlich also, dass bereits 1998 der Bericht der Studienkommission Brunner (sog. „Bericht Brunner“) vorgestellt wurde²⁶⁶¹. Bei der Umschreibung der geostrategischen Lage mass der Bericht den globalen Phänomenen der organisierten Kriminalität, des Terrorismus, von Migrationsbewegungen, der Proliferation von Massenvernichtungswaffen und von religiösem Fundamentalismus einen hohen Stellenwert zu²⁶⁶².

1.3.1. Zum Sicherheitsbegriff

Als nicht-politisches Gremium vermied die Studienkommission eine Auseinandersetzung mit den sicherheitspolitischen Begriffen. Vielmehr konzentrierte sie sich auf die Darstellung von verschiedenen Bedrohungsszenarien und Empfehlungen zu deren Abwehr. Der Begriff der inneren Sicherheit fand zwar Verwendung, seine Definition wurde aber offenbar als bekannt vorausgesetzt²⁶⁶³.

1.3.2. Stärkung internationaler Kooperation

Die Studienkommission erkannte Defizite bei der internationalen Zusammenarbeit der Schweiz zum Schutz der inneren Sicherheit. Sie empfahl daher eine Annäherung an den Sicherheitsraum der EU bei gleichzeitiger Verstärkung des internen Sicherheitsdispositivs (Letzteres ohne nähere Ausführung)²⁶⁶⁴.

1.3.3. Bekämpfung von inneren Unruhen und Terrorismus

Der Bericht wollte die Möglichkeit innerer Unruhen und Bedrohungen nicht ausschliessen (ohne Begründung)²⁶⁶⁵. Die Abwehr derartiger Gefahren sei Aufgabe ziviler Polizeikräfte, punktuelle Einsätze der Armee zu deren Unterstützung könnten aber möglich werden. Weil Milizverbände mangels genügender Organisation und Vorbereitung nur begrenzt zur Übernahme polizeilicher Aufgaben in Frage kämen²⁶⁶⁶, könne die Bildung von militärischen Profiverbänden geprüft werden²⁶⁶⁷. In jedem Fall aber müsse der Ein-

Paper No. 5, S. 22 – 40 (S. 23).

²⁶⁶¹ Zu den Aufträgen der Studienkommission siehe den Bericht Brunner, S. 2.

²⁶⁶² Bericht Brunner, S. 4f. sowie S. 12 – 14.

²⁶⁶³ In einem zu ähnlicher Zeit entstandenen Aufsatz hielt *Mark Pieth* fest, dass es sich bei „innerer Sicherheit“ um ein Konzept handle, welches einem Wandel unterworfen sein kann. Seit dem Ende des Ost-West-Konflikts hätte eine deutliche Verlagerung des Begriffes der „inneren Sicherheit“ weg von gewaltsamen Handlungen gegen die Existenz des Staates hin zu Alltagshandlungen stattgefunden; MARK PIETH, „Organisierte Kriminalität“ und „innere Sicherheit“, in: Stefan Bauhofer/Pierre-Henri Bolle (Hrsg.), *Innere Sicherheit – Innere Unsicherheit?*, Chur 1995, S. 77 – 88 (S. 77f.).

²⁶⁶⁴ Bericht Brunner, S. 8ff.

²⁶⁶⁵ Bericht Brunner, S. 11ff.

²⁶⁶⁶ Genannt werden in Klammern die „*Bewachung von Bauten und Einrichtungen, der Schutz von internationalen Konferenzen, etc.*“.

²⁶⁶⁷ Bericht Brunner, S. 17.

satz der Armee bei inneren Unruhen dem Entscheid der Kantone sowie der Zustimmung durch Bundesrat und Parlament unterstellt bleiben²⁶⁶⁸.

Auch die Bekämpfung einer terroristischen Bedrohung obliege in erste Linie der Polizei²⁶⁶⁹. Die Studienkommission empfahl aber die Bildung eines angemessenen „Einsatzkorps innerhalb der Armee“ zu ihrer Unterstützung²⁶⁷⁰. Ausserdem strich sie die Bedeutung eines wirksamen Zusammenwirkens der militärischen und zivilen Nachrichtendienste heraus²⁶⁷¹.

1.3.4. Beurteilung

Der Verzicht auf eine wenigstens rudimentäre Auseinandersetzung mit dem Sicherheitsbegriff liess den Bericht Brunner als buntes Sammelsurium von verschiedenen „existenziellen“ Bedrohungen und möglichen Gegenmassnahmen erscheinen. In einigen Punkten hat sich die Analyse der Studienkommission aber in der Sache bislang als richtig erwiesen.

Obwohl der Bericht – ohne dass er dies hätte tun müssen – auch juristische Fragen (etwa den Einsatz der Armee im Innern oder Kompetenzfragen) anschnitt, fand deren Beantwortung bloss in einem oberflächlich-politischen Sinne statt. Einige Aussagen waren aus rechtlicher Sicht entweder zu wenig oder überhaupt nicht begründet. Jene, dass die Zustimmung der Kantone für Armeeeinsätze im Inneren generell konstitutiv sei, ist kaum haltbar (vgl. Art. 16 Abs. 2 BV 1874 in der Variante, dass die Schweiz als solche bedroht ist).

Die sicherheitspolitische Kooperation sowohl in einem europäischen Rahmen, als auch zwischen Bund und Kantonen sowie zivilen und militärischen Sicherheitskräften hat sich bis dato aber als besonders bedeutsam erwiesen²⁶⁷².

1.4. Der Sicherheitspolitische Bericht 2000

Mit dem *Sicherheitspolitischen Bericht 2000* (SiPolB 2000) von 1999 stammt der aktuelle Bericht aus der Zeit vor den Anschlägen in New York und Washington D.C. vom 11. September 2001²⁶⁷³.

²⁶⁶⁸ Bericht Brunner, S. 17.

²⁶⁶⁹ Zu diesem Schluss kommt auch eine aktuelle Studie eines U.S.-amerikanischen Think Tank „RAND Corporation“; siehe SETH G. JONES/MARTIN C. LIBICKI, How Terrorist Groups end, online unter http://www.rand.org/pubs/monographs/2008/RAND_MG741-1.pdf (zuletzt besucht am 1. Mai 2009).

²⁶⁷⁰ Bericht Brunner, S. 13.

²⁶⁷¹ Bericht Brunner, S. 20.

²⁶⁷² Im Kooperationsgedanken als Fundament einer neuen Sicherheitspolitik wurde die eigentliche Bedeutung des Berichts Brunner erkannt; siehe SPILLMANN, NFP 42, S. 12.

²⁶⁷³ Im Rahmen dieser Arbeit wird „9/11“ nicht die gleiche Bedeutung zugemessen wie in mancher offiziellen oder privaten Stellungnahme. Den Attentätern der Al-Kaïda ist an jenem schrecklichen Tag nichts gelungen, was nicht schon zuvor denkbar gewesen wäre. Bereits seit den 1990er Jahren wurde eine zunehmende terroristische Bedrohung konstatiert; in der Schweiz bspw. schon im SiPolB 90 oder im Bericht Brunner. Die Anschläge von New York und Washington D.C. haben somit keinen Paradigmenwechsel in der Bedrohung durch den Terrorismus eingeleitet, sondern bloss dessen zuvor einer breiten Öffentlichkeit wenig bewusste Gefährlichkeit veranschaulicht. Grundlegende Neuerungen erfolgten seither vielmehr in der *Abwehr* des Ter-

Zwar forderten interessierte Kreise im Zusammenhang mit der unter dem Titel „Entwicklungsschritt 2008/11“ in Durchführung begriffenen Armereform²⁶⁷⁴ die *vorgängige* Überprüfung des SiPolB 2000²⁶⁷⁵, doch hat der Bundesrat eine solche abgelehnt²⁶⁷⁶. Im Juli 2008 änderte er seine Haltung überraschend und stellte einen neuen Bericht für den Herbst 2009 in Aussicht²⁶⁷⁷. Die Umsetzung des folgenschweren „Entwicklungsschritts 08/11“²⁶⁷⁸ befindet sich bereits in vollem Gang und soll im Jahr 2011 abgeschlossen sein.

Zur gleichen Zeit wie die neue Bundesverfassung entstanden, blendet der SiPolB 2000 juristische Bezüge weitgehend aus. Der Bericht entwickelt – ausgehend von einer fundierten und überzeugenden Bedrohungsanalyse – die sicherheitspolitische Strategie der Schweiz.

1.4.1. Der Sicherheitsbegriff in der Bundesverfassung

Der SiPolB 2000 umschreibt den sicherheitspolitischen Begriff neu als „*Prävention und Bewältigung von Gewalt strategischen Ausmasses*“ und meint damit „*Gewalt, die überregionale, nationale oder internationale Auswirkungen hat und damit erhebliche Teile von Staat und Gesellschaft betrifft.*“²⁶⁷⁹ Dieser Begriff beinhaltet nebst den machtpolitischen Bedrohungen auch etwa

rorismus; zur Terrorismusbekämpfung nach „9/11“ siehe etwa STEPHAN BÖCKENFÖRDE, Innere Sicherheit in den USA nach dem 11. September 2001, Europäische Sicherheit 3/2002, S. 59 – 63; HERIBERT PRANTL, Der Terrorist als Gesetzgeber, NZZ-Folio 09/2007, S. 20 – 24; PETER SCHOLL-LATOUR, Der Weg in den neuen Kalten Krieg, Berlin 2008, S. 55f. oder HANS J. GIESSMANN, Der „Otto-Katalog“: Sicherheit auf Verdacht?, Sicherheit und Frieden 1/2002, S. 27 – 32.

M.E. steht „9/11“ in einer Reihe mit den Anschlägen von Oklahoma (19. April 1995) oder jenen auf die U.S.-amerikanischen Botschaften in Kenia und Tansania (7. August 1998) sowie einem früheren Anschlag auf das World Trade Center (26. Februar 1993) mit 700 Kilogramm Sprengstoff.

Allgemein werden die Attacken vom 11. September vor allem wegen ihrer überwältigenden medialen Wirkung als Fanal einer neuen Epoche betrachtet, vgl. MATTHIAS HURST, Bilder des Schreckens – Schrecken der Bilder, in: Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg (Hrsg.), Der 11. September – Ursachen und Folgen, Heidelberg 2003, S. 39ff. (vgl. dort insbesondere den bemerkenswerten Hinweis auf die Aussage des Filmregisseurs STEVEN SONDERBERGH, wonach die Anschläge des 11. September nicht bloss vom amerikanischen Unterhaltungskino vorweggenommen, sondern geradezu inspiriert worden seien [S. 56]).

²⁶⁷⁴ Zur politischen Entschärfung spricht der Bundesrat nicht von einer Reform, sondern einer „Weiterentwicklung“ der Armee; ein kurzer Blick in den Duden verrät die Wortspielerei.

Jedenfalls findet mit der „Weiterentwicklung“ der Infanterie hin zu Territorialverbänden, der massiven Reduktion der mechanisierten und leichten Truppen, der Umgestaltung der Brigaden des Heeres und der neuen Ausrüstung (geschützte Mannschaftstransportfahrzeuge Duro IIIP anstatt Radschützenpanzer Piranha 8x8) eine *grundlegende* Umgestaltung statt.

Siehe auch hinten, S. 481ff.

²⁶⁷⁵ Insbesondere von der Schweizerischen Offiziersgesellschaft; vgl. die NZZ vom 11. November 2005, S. 13.

²⁶⁷⁶ Dies, obwohl der SiPolB 2000 selber eine regelmässige Überprüfung der Konzeption postuliert (S. 7661) und der Bericht innere Sicherheit (BISS) 2005 von einer veränderten (verschärften) Bedrohungslage ausgeht. Auch die Botschaft zum „Entwicklungsschritt“ (vom 31. Mai 2006) verweist auf eine „Veränderung der Bedrohung durch den Terrorismus“ (BBl. 2006, S. 6197 – 6246 [S. 6198 und 6202]).

Zur Widersprüchlichkeit der bundesrätlichen Argumentation siehe insbesondere MOHLER/GÄTTELIN/MÜLLER, Unsicherheit über Sicherheit, AJP 2007, S. 815 – 830 (S. 822 mit Fn. 87).

²⁶⁷⁷ NZZ vom 3. Juli 2007, S. 15 („Bundesrat will Bedrohungslage neu analysieren“). Als Begründung führte der Bundesrat an, die Ereignisse vom 11. September 2001 müssten im neuen Bericht berücksichtigt werden (diese Begründung wirkt jedoch gesucht; siehe oben, Anm. 2673).

²⁶⁷⁸ Dazu sogleich, S. 481ff.

²⁶⁷⁹ SiPolB 2000, S. 7660 und 7664.

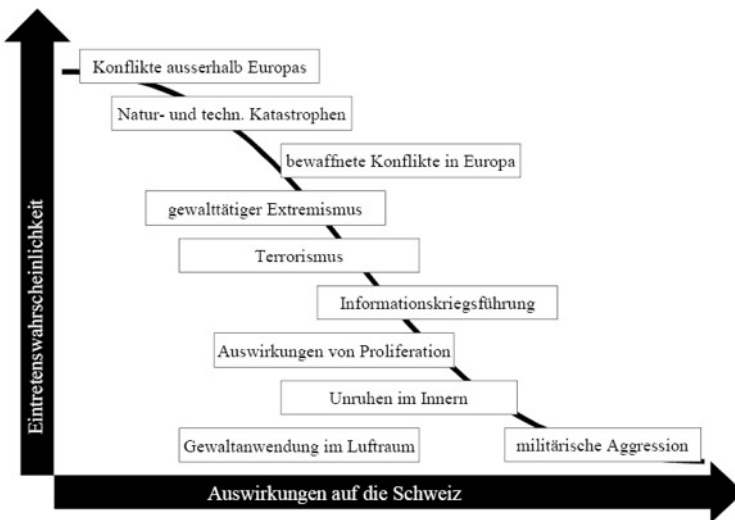
organisierte Kriminalität sowie natur- und zivilisationsbedingte Katastrophen²⁶⁸⁰.

Damit übernimmt der Bundesrat den im SiPolB 90 noch abgelehnten *umfassenden* Sicherheitsbegriff, ohne auf die damals genannten, dagegen sprechenden Gründe einzugehen²⁶⁸¹. Stattdessen wird – wohl zur Abgrenzung – ein weiterer Begriff eingeführt: Die Bekämpfung von Gewalt *nicht* strategischen Ausmasses falle nämlich unter den Begriff der „*Öffentliche(n) Sicherheit*“, für welche die *kantonale* Sicherheitspolitik zuständig bleibt²⁶⁸².

1.4.2. Verschiebung der Bedrohungen

Während sich die konventionelle militärische Bedrohung drastisch verringert habe, träten andere Gefahren in den Vordergrund, nämlich regionale Konflikte, lokale Bürgerkriege, die Proliferation von Massenvernichtungswaffen, organisierte Kriminalität und die Drogenmafia sowie Terrorismus und gewalttätiger Extremismus²⁶⁸³.

Das Armeeleitbild XXI stellt die im SiPolB 2000 genannten Bedrohungen und Gefahren grafisch dar²⁶⁸⁴:



Die Wahrscheinlichkeit des Eintritts einer „*ausserordentlichen Lage*“ – verstanden als „*Situation, die für eine grosse Zahl von Einwohnern eines Gebietes als bedrohlich erlebt wird, den normalen*“

²⁶⁸⁰ SiPolB 2000, S. 7660.

²⁶⁸¹ Ein neuer Begriff von Sicherheitspolitik sei notwendig geworden, um den „*gegenwärtigen Verhältnissen und den möglichen Entwicklungen*“ entsprechen zu können; SiPolB 2000, S. 7664.

²⁶⁸² SiPolB 2000, S. 7661 sowie S. 7665 – 7673 und 7710.

²⁶⁸³ SiPolB 2000, S. 7660.

²⁶⁸⁴ Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Konzeption der Armee XXI (vom 24. Oktober 2001), BBl. 2001, S. 967 – 1051 (S. 971).

*Lebensgang massiv stört oder verunmöglicht und daher Notrecht legitimieren kann*²⁶⁸⁵ sei stark gesunken²⁶⁸⁶. Daher könne dieser Fall für die sicherheitspolitische Struktur, Führung und Regeltätigkeit nicht mehr bestimmend sein.

Stattdessen habe die „besondere Lage“ an Bedeutung gewonnen. Darunter zu verstehen wäre „(...) eine Situation, in der gewisse Staatsaufgaben mit den ordentlichen Verwaltungsabläufen nicht mehr bewältigt werden können. Im Unterschied zur «ausserordentlichen Lage» ist aber die Regierungstätigkeit nur sektoriell betroffen.“²⁶⁸⁷

An den Begriffen der „ordentlichen Lage“ – als „Normalität“ – und der „Krise“ – als „Störungsereignis mit beachtlichem strategischem Gefahren- bzw. Schadenpotential, das mit den herkömmlichen Problemlösungstechniken nicht bewältigt werden kann“ – hält der Bericht fest²⁶⁸⁸.

1.4.3. Sicherheitspolitische Strategie

Der SiPolB 2000 sieht im Zweckartikel der Bundesverfassung (Art. 2 BV 1999) offenbar einen Verfassungsauftrag, aus welchem sich die sicherheitspolitischen Ziele ableiten liessen²⁶⁸⁹. Drei solche Ziele formuliert der Bericht in grösster Allgemeinheit (Abwehr von Gewalt, Schutz der Bevölkerung, Beitrag zu Frieden und Stabilität)²⁶⁹⁰.

Um die genannten Ziele erreichen zu können, sei eine nationale und internationale Sicherheitskooperation entscheidend. Die *Kooperation* im Inland bestünde in der „Zuweisung spezifischer Aufgaben und entsprechender Ressourcen an die verschiedenen sicherheitspolitischen Bereiche auf den Ebenen Bund, Kanton und Gemeinde sowie in deren Zusammenwirken in gegenseitiger Abstimmung im Bedarfsfall.“²⁶⁹¹ Zu diesem Zweck entwickelt der Bericht eine „umfassende Sicherheitskooperation im Inland“ (UFS), welche an die Stelle der Organisation der Gesamtverteidigung treten sollte. *Umfassend* und *flexibel* angelegt, solle die UFS alle staatlichen sowie „bezeichnete private Organisationen“ zu bereichs- und elementsübergreifender Zusammenarbeit verpflichten²⁶⁹². Als Voraussetzungen dafür nennt der SiPolB 2000 eine klare Zuordnung von Aufträgen und der jeweiligen Führungsverantwortung. Bund, Kantone und Gemeinden²⁶⁹³ sollen grundsätzlich ihre Kompetenzen behalten, zur Erhöhung der geforderten Flexibilität müssten diese aber nötigenfalls – in *Absprache* mit den Betroffenen – angepasst werden²⁶⁹⁴.

²⁶⁸⁵ SiPolB 2000, S. 7720.

²⁶⁸⁶ SiPolB 2000, S. 7720f.

²⁶⁸⁷ SiPolB 2000, S. 7721.

²⁶⁸⁸ SiPolB 2000, S. 7720.

²⁶⁸⁹ SiPolB 2000, S. 7686. Nach hier vertretener Auffassung (siehe S. 22f.) und h.L. (siehe die in Anm. 118 S. 23 zur geltenden Bundesverfassung zitierte Literatur) lassen sich aus Art. 2 als Programmnorm direkt keine Aufträge oder Kompetenzen ableiten.

²⁶⁹⁰ SiPolB 2000, S. 7686f.

²⁶⁹¹ SiPolB 2000, S. 7686.

²⁶⁹² SiPolB 2000, S. 7691f.

²⁶⁹³ Ein Einbezug der kommunale Ebene wäre nicht notwendig gewesen. Zwar kommt den Gemeinden gerade im Bereich der Aufrechterhaltung der öffentlichen Ruhe und Ordnung eine grosse Bedeutung zu, doch bleibt die Ausgestaltung der „kantonalen Sicherheitspolitik“ den Kantonen überlassen. Die Generalisierung der Kompetenzen der Gemeinden trägt den vorhandenen Unterschieden zwischen den Kantonen zu wenig Rechnung.

²⁶⁹⁴ SiPolB 2000, S. 7692. Zumindest die bisherigen Bundesverfassungen lassen die Verschiebung oder Begründung von Kompetenzen auf dem Wege der Absprache zwischen den betroffenen Gemeinwesen nicht zu.

1.4.4. Sicherheitspolitische Aufträge

1.4.4.1. Armee

Für die Armee beschreibt der Bericht drei Teilaufträge²⁶⁹⁵, diese stünden – so betont der SiPolB 2000 – *gleichwertig nebeneinander*²⁶⁹⁶:

- Beiträge zur internationalen Friedensunterstützung und Krisenbewältigung;
- Raumsicherung und Verteidigung;
- subsidiäre Einsätze zur Prävention und Bewältigung existenzieller Gefahren²⁶⁹⁷.

Der Schutz der inneren Sicherheit ist in zwei dieser Aufträge enthalten. Einerseits sehen die Planungen zum Operationstyp *Raumsicherung* den Schutz strategisch wichtiger Räume (beispielsweise Schlüssellräume, Transversalen oder Grenzabschnitte) und Installationen (insbesondere Alarm- und Führungseinrichtungen) durch die Armee schon unterhalb der Kriegsschwelle vor²⁶⁹⁸; andererseits umfassen die *subsidiären* Einsatzformen ebenfalls *Sicherungseinsätze*; – allerdings unter ziviler Verantwortung²⁶⁹⁹ in Fällen spezieller Bedürfnisse der Kantone.

Der *Subsidiaritätsbegriff* weist im Zusammenhang mit Sicherungseinsätzen zwei alternative Komponenten auf. Erst wenn die zivilen Kräfte nicht mehr ausreichen oder wenn eine Schwergewichtsaufgabe ansteht, sollen die geeigneten Mittel der Armee zum Einsatz kommen²⁷⁰⁰. An anderer Stelle ist von „*Ausnahmesituationen*“ die Rede, in welchen die zivilen Behörden „*im Rahmen der umfassenden flexiblen Sicherheitskooperation auf ihr Begehren hin durch subsidiäre Beiträge der Armee bei der Wahrung der öffentlichen Sicherheit unterstützt werden.*“²⁷⁰¹ Ausserdem wird von der Armee verlangt, mehrere subsidiäre (Sicherungs-)Einsätze zu *präventiven* Zwecken gleichzeitig erfüllen zu können²⁷⁰².

1.4.4.2. Staatsschutz und Polizei

„*Staatsschutz und Polizei sind die Instrumente zur Gewährleistung der inneren Sicherheit*“, leitet der SiPolB 2000 das Kapitel „Staatsschutz und Polizei“ ein; die Armee wird an dieser Stelle nicht mehr genannt, dafür wiederholt, dass die Bekämpfung von Gewalt *nicht*-strategischen Ausmasses eine Angelegenheit kantonaler Sicherheitspolitik darstelle²⁷⁰³.

²⁶⁹⁵ Vgl. dazu JON A. FANZUN/ANDREAS WENGER, Schweizer Sicherheitspolitik im Umbruch: Der Bericht 2000 vor dem Hintergrund des Kosovo-Konflikts, in: Forschungsstelle für Sicherheitspolitik (Hrsg.), Bulletin 2000 zur schweizerischen Sicherheitspolitik, Zürich 2000, S. 9 – 43 (S. 15f.).

²⁶⁹⁶ Die fehlende – vielleicht unmögliche – Priorisierung der Aufträge prägt im Kern die heutige Armeediskussion. Insbesondere die Politik hat sich mit der Abkehr von einem Kernauftrag mit weiteren, aber sekundären Aufgaben (Gesamtkonzeption 1973) hin zum Nebeneinander gleichwertiger, flexibel handelbarer Armeeaufträge m.E. als überfordert erwiesen.

²⁶⁹⁷ Siehe zu den subsidiären Einsätzen der Armee auch hinten, S. 421f., 460f., 465ff., und 479.

²⁶⁹⁸ Zum Ganzen der SiPolB 2000, S. 7702; vgl. auch Art. 52 Abs. 2 BV 1999 und Art. 1 MG 1995 (SR 510.10).

²⁶⁹⁹ SiPolB 2000, S. 7702 und 7705. Vgl. zur Terminologie insbesondere auch die Denkanstösse von PATRICK SUTTER, Das Recht militärischer Operationen, Sicherheit & Recht 1/2008, S. 20ff., *passim*. Zum Militärgesetz von 1995 siehe hinten, S. 460ff.

²⁷⁰⁰ SiPolB 2000, S. 7702.

²⁷⁰¹ SiPolB 2000, S. 7711.

²⁷⁰² SiPolB 2000, S. 7705.

²⁷⁰³ SiPolB 2000, S. 7710.

Als Herausforderungen nennt der Bericht die begrenzten Möglichkeiten, mit föderalistischen Polizeistrukturen internationale Verbrechensbekämpfung zu betreiben, Kapazitätsgrenzen bei Grossereignissen sowie eine Diskussion über die künftige Rolle des GWK²⁷⁰⁴.

Zur *Definition des Staatsschutzes* und dessen Aufgabenbereichen meint der Bericht:

*„Der Staatsschutz umfasst die Massnahmen zur Wahrung der Sicherheit im Innern, namentlich zur Sicherung der demokratischen und rechtsstaatlichen Grundlagen der Schweiz sowie zum Schutz der Freiheitsrechte der Bevölkerung. Er sammelt Erkenntnisse über mögliche Gefährdungen der Sicherheit oder kriminelle Handlungen und trifft oder beantragt geeignete Abwehrmassnahmen. Er ist gesetzlich streng geregelt und unterliegt einer engen politischen Führung und Kontrolle. Mit der Staatsschutzstätigkeit verknüpft und deshalb organisatorisch gemeinsam ausgeübt werden bestimmte, dem Bund übertragene polizeiliche Ermittlungskompetenzen (Staatsschutzdelikte, Sprengstoffdelikte, verbotener Nachrichtendienst usw.).“*²⁷⁰⁵

Im Anschluss daran werden die präventiven Aufträge des eigentlichen Staatsschutzes gegen bestimmte Bedrohungen sowie Koordinationsaufgaben zugesprochen. Unter *Prävention* wären „(...) alle administrativen und polizeilichen Massnahmen, die der Erkennung, Beobachtung und Verhütung von Handlungen dienen, welche die innere oder äussere Sicherheit der Schweiz gefährden können“ zu verstehen²⁷⁰⁶.

Die Polizei – welche „hauptsächlich“ kantonaler Hoheit unterstehe – gewährleiste demgegenüber die öffentliche Sicherheit, sowie Ruhe und Ordnung und bekämpfe die Kriminalität. Dem Bund obliege die Koordination zur Bekämpfung von Gewalt strategischen Ausmasses; „(e)rfordert es die Lage, so übernimmt er die Führung.“²⁷⁰⁷

Weil sich in letzter Zeit die Grenzen der Militäreinsätze zur subsidiären Unterstützung der Kantone offenbart hätten (der Bericht nennt keine konkreten Beispiele²⁷⁰⁸), wäre der Bedarf „für ein vielfältig einsetzbares polizeiliches Bundesinstrument“ ausgewiesen²⁷⁰⁹.

Abschliessend betont der Bericht die Bedeutung *internationaler Zusammenarbeit* auch und gerade auf dem Gebiet der inneren Sicherheit²⁷¹⁰.

1.4.4.3. Bedeutung der Kantone

Der SiPolB 2000 betont in allgemeinen Worten die Bedeutung der Kantone für die schweizerische Sicherheitspolitik und deren primären Aufgabenkreis in dieser Hinsicht: Die Abwehr von Gefährdungen der öffentlichen Sicherheit²⁷¹¹. Die innerstaatliche Aufgabenteilung werde aber verstärkt von internationalen Entwicklungen herausgefordert. Es bestünde vermehrt das Bedürfnis nach einem einheitlichen Auftreten nach aussen, erhöhter Kohärenz sowie einer Zentralisierung in der strategischen Führung²⁷¹². Daher

²⁷⁰⁴ SiPolB 2000, S. 7710; zum GWK siehe hinten, S. 448ff.

²⁷⁰⁵ SiPolB 2000, S. 7710.

²⁷⁰⁶ SiPolB 2000, S. 7711.

²⁷⁰⁷ SiPolB 2000, S. 7711.

²⁷⁰⁸ Siehe aber zu den subsidiären Einsätzen der Armee hinten, S. 460, 465ff. sowie 479.

²⁷⁰⁹ SiPolB 2000, S. 7711.

²⁷¹⁰ SiPolB 2000, S. 7712.

²⁷¹¹ SiPolB 2000, S. 7721; zum Begriff der „öffentlichen Sicherheit“ siehe vorne, S. 402.

²⁷¹² SiPolB 2000, S. 7721.

betont der Bericht die Wichtigkeit einer klaren Aufgabenteilung zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden. Danach aber folgender, folgenschwerer Satz:

*„Massgebend für die sicherheitspolitische Aufgabenzuordnung und damit für die Kompetenzhoheit sind Art und Dimension der sicherheitspolitischen Bedrohung. Kompetenzhoheiten müssen aber auch, wenn eine ausserordentliche Lage dies verlangt, lageorientiert angepasst werden können. Dringlichkeitsrecht und Notrecht lassen dies zu.“*²⁷¹³

Mit anderen Worten macht der SiPolB 2000 die Kompetenzaufteilung – auch – auf dem Gebiet der inneren Sicherheit von der jeweiligen Lage abhängig, ohne entsprechende Verfahren oder wenigstens die Voraussetzungen von Kompetenzübergängen genauer zu klären. Der Verweis auf das Notrecht erstaunt, der Bezug zur „besonderen Lage“²⁷¹⁴ wird nicht hergestellt. Immerhin geht aus der Konsultation einer angefügten, nicht abschliessenden Tabelle hervor, dass allfällige Bundeskompetenzen vor allem bei der „Abwehr und Bekämpfung von Gewalt strategische(n) Ausmasses“ vorlägen²⁷¹⁵.

1.4.4.4. Die Behandlung in der Bundesversammlung

In der nationalrätlichen Diskussion stiess die im SiPolB 2000 vorgenommene Lageanalyse auf breite Anerkennung. Materiell drehte sich die Diskussion hauptsächlich um die Ausgestaltung der Schweizer Aussenpolitik. Erstaunlicherweise nahmen weder die Vertretungen von SP und PdA, noch jene der SVP in ihren Voten die Aussagen mit Bezug zur inneren Sicherheit auf. Vielmehr konzentrierten sich die Vertreter der beiden politischen Pole auf Vorbehalte gegenüber der Armee, respektive gegenüber der sicherheitspolitischen Kooperation mit der NATO²⁷¹⁶. Insofern führten ihre Äusserungen zumindest teilweise an den verfassungsrechtlich zu klärenden Fragen vorbei. Die Kooperation als Mittel zur Gewährleistung der inneren Sicherheit kam in den Voten der Abgeordneten von FDP, Liberalen und CVP zur Sprache. Darin wird das politische Bedürfnis zur Zusammenarbeit der innerstaatlichen Organe festgestellt.

Im Ständerat zeigte sich das gleiche Bild: Die Vertreter der SVP kritisierten Aussagen zur Schweizer Aussenpolitik, während bei FDP und CVP auch die innere Sicherheit in die Voten mit einbezogen wurde²⁷¹⁷.

²⁷¹³ SiPolB 2000, S. 7721f.

²⁷¹⁴ Zur „besonderen Lage“ siehe oben, S. 403.

²⁷¹⁵ SiPolB 2000, S. 7722.

²⁷¹⁶ AB NR 1999, S. 2647ff.

²⁷¹⁷ AB SR 2000, S. 145ff.

1.4.4.5. Beurteilung

Der SiPolB 2000 ist primär auf die Gewährleistung der äusseren Sicherheit in einem komplex gewordenen Umfeld ausgerichtet²⁷¹⁸. Er nimmt zum Teil Postulate und Einschätzungen des Berichts Brunner auf. Offene Fragen des Berichts 90 werden vom SiPolB 2000 teilweise beantwortet. Das Verdienst des Berichts dürfte in der Darstellung des veränderten Bedrohungsspektrums und der Bedeutung internationaler Kooperation liegen²⁷¹⁹.

Es wäre zweifellos unverantwortbar gewesen, eine Lage künstlich zu konstruieren, welche eine politisch genehme Ausgestaltung der Sicherheitsinstrumente (insbesondere der Armee) indiziert hätte²⁷²⁰. Die eidgenössische Sicherheitspolitik neigt m.E. jedoch teilweise dazu, vom Resultat her zu denken und die Lage derart einzuschätzen, dass sie der jeweilig gewünschten Konsequenz am besten entspricht²⁷²¹.

So wird insbesondere der klassische *Verteidigungsfall* (Abwehr eines mechanisierten Gegners im Rahmen eines europäischen Landkrieges) auf absehbare Zeit hin für unwahrscheinlich gehalten. Unter einem modifizierten Sicherheitsbegriff sollen die vorhandenen sicherheitspolitischen Instrumente vernetzt und transformiert werden. Nicht zuletzt geht es darum, diese Vernetzung über die Landesgrenzen hinaus fortzusetzen.

Der Bericht 2000 ist auf *wahrscheinliche Bedrohungen* ausgerichtet. Dabei werden „klassische“ Gefährdungen der *inneren* Sicherheit wie Aufstände oder Staatsstrieche auf den ersten Blick zwar ausgeblendet, indirekt jedoch sehr wohl thematisiert. Denn anders machen die Einsätze der Armee zum Schutz wichtiger Objekte, von Transversalen oder weiterer Infrastruktur gegen Gewalt strategischen Ausmasses keinen Sinn. Die Aufteilung der Armeeeinsätze in *subsidiäre Sicherungseinsätze* zu Gunsten der Kantone und *Raum-sicherungseinsätze* im Vorfeld kriegerischer Auseinandersetzungen wird vom Bericht nicht weiter begründet.

Der Bericht tönt immerhin an, dass die bestehende Verfassungsordnung (insbesondere hinsichtlich der Kompetenzaufteilungen zwischen Bund und Kantonen) nicht für jeden Fall geeignet sei. Als Lösung kokettiert er mit der Anwendung von Notrecht. Somit wirft der SiPolB 2000 neue Fragen und juristische Herausforderungen auf, welche unter dem postulierten umfassenden sicherheitspolitischen Begriff einer Antwort harren. Allgemein betont der Bericht eine Hinwendung zur *Prävention*; sei dies zum Schutze der inneren oder der äusseren Sicherheit. Eine eigentliche Definition des Präventionsbegriffes liegt dem Bericht aber nicht zugrunde²⁷²².

²⁷¹⁸ Siehe GUSTAV DÄNIKER, Gemeinsame Strategie der Stabilisierung, in: NZZ vom 22. November 1999, S. 13.

²⁷¹⁹ Vgl. GUSTAV DÄNIKER, Nachhaltige Sicherheit in Reichweite, in: NZZ vom 25. August 1998, S. 14.

²⁷²⁰ Vgl. aber die Hinweise insbesondere auf die alternativen Vorschläge zum SiPolB 2000 von *Christoph Blocher*, sowie auf die *Expertise „Hng/Unterseher“* bei GUSTAV DÄNIKER, Nachhaltige Sicherheit in Reichweite, in: NZZ vom 25. August 1998, S. 14.

²⁷²¹ Der Autor ist seit Jahren emsiger Besucher sicherheitspolitischer Veranstaltungen und kann sich obigen Eindrucks nicht mehr länger erwehren. Es wird aber bewusst darauf verzichtet, an dieser Stelle Parteien und deren Exponenten namentlich zu benennen. Auch gesteht der Autor den politischen Akteuren zu, dass sie zuweilen „Wählerbedürfnisse“ zu „befriedigen“ haben.

²⁷²² So auch FANZUN/WENGER, Sicherheitspolitik im Umbruch, S. 24.

Ein sicherheitspolitischer Bericht eröffnet grundsätzlich die Möglichkeit, neben einer aktuellen Lagebeschreibung und Lageanalyse auch die Klärung einzelner Begriffe zu fördern. Zwar kommt dem Bericht keine Rechtskraft zu, doch erweist sich gerade der SiPolB 2000 als wichtiger Bezugspunkt für spätere bundesrätliche Botschaften und Parlamentsdiskussionen. Ein Vergleich der in einem SiPolB dargestellten Lage mit den rechtlichen Möglichkeiten und Grenzen, wie sie sich aus Bundesverfassung und Bundesgesetzen ergeben, wäre m.E. förderlich. Fraglich scheint jedoch, einen bundesrätlichen Bericht als massgebliche Auslegungshilfe für Verfassungs- und Gesetzesnormen heranzuziehen, soweit nicht die Materialien der betreffenden Normen selber einen Bezug dazu herstellen. Die Stärke eines Berichts kann hingegen darin liegen, notwendigen rechtlichen Anpassungsbedarf überzeugend darzulegen, sowie Handlungsmöglichkeiten und Alternativen in Varianten zu erörtern.

Während im SiPolB 90 die Lage unklar, ein möglicher Mitteleinsatz aber definiert war, so liegt es mit dem aktuellen Bericht 2000 genau umgekehrt: Die Lage hat sich mehr oder weniger geklärt, hingegen herrscht Unklarheit über den Einsatz der vorhandenen Mittel²⁷²³. Betont wird jedoch das Bedürfnis einer engen Zusammenarbeit der verschiedenen Sicherheitsorgane auch im Inneren.

Es bleibt aber fraglich, ob eine derart umfassende Flexibilität ohne eine gleichzeitig stattfindende, fundierte Auseinandersetzung mit den *rechtlichen* Rahmenbedingungen zielführend sein kann. Nicht alles Wünschbare oder gar Notwendige ist per se (verfassungs-)rechtlich zulässig. Vielmehr sind die vorgegebenen Entscheidungswege einzuhalten, um das Wünschbare einem politischen Konsens zuzuführen. Die Genehmigung des SiPolB 2000 durch das Parlament reicht dazu jedenfalls bei Weitem nicht aus.

1.5. USIS

Im November 1999 startete die Vorsteherin des EJPD mit USIS ein Projekt zur Überprüfung des gesamten Systems der inneren Sicherheit der Schweiz²⁷²⁴. Bis zum November 2003 sind vier (lesenswerte) Berichte entstanden, welche bestehende Lücken und Schwächen im Bereich der inneren Sicherheit aufzeigen und Lösungsvorschläge in Varianten enthalten.

„Die föderalistische Staatsstruktur und die Kapazitäten der kantonalen und städtischen Polizeikörper stossen namentlich im Bereich der internationalen Verbrechensbekämpfung, der Bewältigung der Migrationsprobleme und der sicherheitspolizeilichen Aufgaben an ihre Grenzen.

*Es stellt sich deshalb die Frage, ob die heutige Aufgabenteilung auf Bundesebene (EJPD, EFD und VBS) und zwischen Bund und Kantonen hinsichtlich der aktuellen, vor allem aber der künftigen Probleme noch zweckmässig ist.“*²⁷²⁵

Der zweite Bericht listete den Revisionsbedarf detailliert auf²⁷²⁶. Einerseits hätten Gefah-

²⁷²³ Vgl. auch FANZUN/WENGER, Sicherheitspolitik im Umbruch, S. 24: „konzeptionelle Verwirrung“; „Verzettelung“.

²⁷²⁴ Zu genauem Auftrag und Rahmenbedingungen siehe die Überprüfung des Systems der inneren Sicherheit der Schweiz, Teil I (vom 5. April 2001), S. 3, abrufbar unter http://www.fedpol.admin.ch/etc/medialib/data/sicherheit/usis.Par.0001.File.tmp/20010226_Bericht_I_d.pdf (zuletzt besucht am 1. Mai 2009), nachfolgend „USIS I“.

²⁷²⁵ USIS I, S. 2.

²⁷²⁶ Überprüfung des Systems der inneren Sicherheit der Schweiz, Teil II (vom 12. September 2001), S. 3f., unter

ren und Risiken zunehmend grenzüberschreitenden Charakter (OK, transnationale Kriminalität), andererseits sei die polizeiliche Zusammenarbeit zwischen den vier kantonalen Polizeikonkordaten²⁷²⁷ erschwert. Neben Unterbeständen auf kantonomer Stufe fehle es auch dem Bund an genügenden eigenen Einsatzkräften (insbesondere im GWK²⁷²⁸). Die Lage sei derart prekär, dass die Armee mittlerweile sogar Daueraufgaben in normalen Lagen übernehmen müsse²⁷²⁹. Neben vielen Stärken verursache der Föderalismus auch Mängel und Schwächen des Sicherheitssystems Schweiz²⁷³⁰.

USIS II enthielt elf „strategische Thesen“; darunter drei in vorliegendem Zusammenhang besonders bedeutsame:

- **„These 1 Gesamtstrategie für innere und äussere Sicherheit**
(...) Die im Hinblick auf die Sicherheitspolitik getroffene Unterscheidung zwischen Gewalt strategischen Ausmasses (Gegenstand eidgenössischer Sicherheitspolitik) und Gewalt nicht strategischen Ausmasses (Teil der kantonalen Sicherheitspolitik) ist in Richtung einer Gesamtstrategie zu relativieren. Innere und äussere Sicherheit sind keine Gegensätze.“²⁷³¹
- **„These 6 Innere Sicherheit ist eine zivile Aufgabe**
Die innere Sicherheit obliegt den zivilen Behörden. Die zivilen Behörden müssen über die Mittel verfügen, um sie im Normalfall ohne Hilfe der Armee zu garantieren. (...)“²⁷³²
- **„These 7 Primäre Verantwortung für Sicherheit beim Staat**
Das Gewaltmonopol muss beim Staat liegen, die Gewährleistung von Sicherheit grundsätzlich eine Staatsaufgabe bleiben. Der Privatisierung der inneren Sicherheit sind Grenzen zu setzen. (...)“²⁷³³

Die Stärke von USIS liegt m.E. u.a. darin, dass die Berichte die eigenen Thesen im Lichte des Bundesverfassungsrechts (BV 1999) beurteilen. Deren Umsetzung würde Verfassungsänderungen in manchen Fällen unumgänglich machen, denn die Aufgabenzuweisung in Art. 57 BV 1999 habe keine eigenständige Bedeutung²⁷³⁴.

Im Juli 2003 erhielt USIS einen neuen Auftrag. Unter dem Eindruck der Sparmassnahmen in Bund und Kantonen rückte nun die Optimierung des Systems „im bestehenden Finanzrahmen“ ins Zentrum; – unter explizitem Einschluss der Möglichkeiten der Armee²⁷³⁵. Anstatt die innere Sicherheit zu stärken, sollten die neuen Lösungen die Sicherheitsstandards mindestens wahren. Immerhin bildete die kantonale Polizeihöheit einen weiteren

http://www.fedpol.admin.ch/etc/medialib/data/sicherheit/usis.Par.0004.File.tmp/20010912_Bericht_II-d.pdf (zuletzt besucht am 1. Mai 2009), nachfolgend „USIS II“.

²⁷²⁷ Siehe hinten, S. 414f.

²⁷²⁸ Siehe hinten, S. 454f.

²⁷²⁹ USIS II, S. 3 (m.H. auf Botschaftsbewachungen; Gewährleistung der Sicherheit im Luftverkehr; Sicherheitsbeauftragte an Bord von Luftfahrzeugen; Unterstützung des GWK).

²⁷³⁰ USIS II, S. 5.

²⁷³¹ USIS II, S. 26.

²⁷³² USIS II, S. 26.

²⁷³³ USIS II, S. 27.

²⁷³⁴ USIS II, S. 28; sowie Überprüfung des Systems der inneren Sicherheit der Schweiz, Teil III (vom 24. September 2002), S. 45, abrufbar unter http://www.fedpol.admin.ch/etc/medialib/data/sicherheit/usis.Par.0009.File.tmp/20020924_Bericht_III-d.pdf (zuletzt besucht am 1. Mai 2009), nachfolgend „USIS III“.

Siehe auch hinten, S. 419f.

²⁷³⁵ Und damit zumindest teilweise in Widerspruch zur „These 7“ in USIS II.

„Eckwert“²⁷³⁶. Der neue Departementschef liess die Projektorganisation USIS im Frühling 2004 auflösen²⁷³⁷.

1.6. Beurteilung: Einheitlich verstandene Sicherheitspolitik

Die Sicherheitspolitischen Berichte – unter Federführung des VBS entstanden – behandelten zwar hauptsächlich den Bereich der *äusseren* Sicherheit, während sich USIS – unter Führung des EJPD – primär mit der *inneren* Sicherheit auseinandersetzte. Beide Berichtserien weisen allerdings eine gewisse Schnittmenge miteinander auf. Übereinstimmend erwähnen beide die Schwierigkeit einer konsequenten Trennung zwischen äusserer und innerer Sicherheit; beide Felder hingen mittlerweile stark voneinander ab. Sowohl für die innere als auch die äussere Sicherheit gewinne die Kooperation – sowohl innerhalb der jeweiligen Bereiche als auch darüber hinaus – an Bedeutung.

Die SiPolB stellen die bisherige Lageentwicklung sowie das ganze Spektrum künftiger Lageentwicklungsmöglichkeiten ins Zentrum und vernachlässigen den rechtlichen Rahmen fast völlig (anders noch die Konzeption Gesamtverteidigung 1973). Seit dem Bericht 90 fehlen den SiPolB klare Priorisierungen; eine Konzentration auf eine äussere, militärische Bedrohung ist seit dem Fall des Eisernen Vorhangs nicht mehr möglich. Mit der Verschiebung hin zu vielfältigen Bedrohungen, welche vornehmlich die innere Sicherheit betreffen, steigt gleichzeitig die Unsicherheit. Sowohl die Bedeutung der zivilen Stellen (EJPD und Kantone) als auch die Berücksichtigung des rechtlichen Rahmens sollten in einem künftigen SiPolB höher gewichtet werden.

Die Analyse im Rahmen von USIS zeugte von Mut und der Offenheit; die Umsetzungen erfolgten dann unter einseitiger Rücksichtnahme auf die *finanziellen* Rahmenbedingungen. Nicht mehr ein zu erreichender Zustand, sondern die zur Verfügung gestellten Finanzen bilden seither die Richtschnur. USIS IV zeugt vom Primat der Finanzen über die Sicherheit; – damit gewannen sachfremde Elemente bestimmenden Einfluss. Anstatt die vorhandene rechtliche Gemengelage zu entwirren führte der Ausgang von USIS zu einer zusätzlichen Zementierung unbefriedigender Zustände. Die notwendigen Reformen wurden schlussendlich gerade *nicht* an die Hand genommen.

Der neue, für den Herbst 2009 angekündigte sicherheitspolitische Bericht sollte m.E. neben einem aktualisierten Lagebild und den sich daraus ergebenden Entwicklungsmöglichkeiten einen stärkeren Bezug zu den geltenden *rechtlichen Rahmenbedingungen* herstellen. Aufgabe des Berichts kann es sein, erkannte *sicherheitspolitische* Gefahren oder künftige

²⁷³⁶ Überprüfung des Systems der inneren Sicherheit der Schweiz, Teil IV (vom 30. November 2003), S. 23f., abrufbar unter http://www.fedpol.admin.ch/etc/medialib/data/sicherheit/usis.Par.0011.File.tmp/20031130_Bericht_IV-d.pdf (zuletzt besucht am 1. Mai 2009).

²⁷³⁷ Vgl. NZZ vom 21. Februar 2004, S. 13 („Sicherheitsprojekt USIS vor dem Abschluss“) sowie die Medienmitteilung des EJPD vom 24. März 2004 unter <http://www.ejpd.admin.ch/ejpd/de/home/dokumentation/mi/2004/2004-03-24.html> (zuletzt besucht am 1. Mai 2009). Damit reduzierte sich m.E. die umfassende, vorbehaltlose Überprüfung des Systems innere Sicherheit auf ein Flickwerk zum Stopfen der ärgsten Löcher; der Verlauf von USIS nach 2003 kann daher nur bedauert werden.

Herausforderungen mit den sich aus Verfassungs- und Gesetzesrecht ergebenden *juristischen* Reaktions- und Präventionsmöglichkeiten zu vergleichen und zu bewerten. Daraus kann sich eine sachliche Notwendigkeit für eine Anpassung oder Änderung der rechtlichen Strukturen ergeben. Ein bundesrätlicher Bericht liesse es ausserdem zu, in der Form von Varianten verschiedene Lösungen miteinander zu vergleichen. Ein argumentativer Rückzug hinter den „umfassenden Sicherheitsbegriff“ liesse den Bericht unvollständig erscheinen.

2. Die neue Bundesverfassung

Die Entstehung der Bundesverfassung von 1999 zog sich über Jahrzehnte dahin. Mitte der 1960er Jahre initiiert, verzögerte sich das Projekt erheblich und erfuhr mehrere grundsätzliche Neulancierungen, bis sich mit den Vorentwürfen von 1995 und 1996 der *Nachführungsgedanke* als tragender Grundsatz der Revision durchsetzte²⁷³⁸. Die BV 1999 erfuhr sodann in der 2004 von Volk und Ständen genehmigten, dreiteiligen Reform der Finanzordnung (NFA) eine, vorab den *Föderalismus* betreffende, weit reichende Teilrevision²⁷³⁹.

Die vorliegende Arbeit behandelt die einzelnen Entwürfe und Versionen zur neuen Bundesverfassung nicht separat, sondern versucht, nach einer thematischen Gliederung die heutige Verfassungsordnung in den hier relevanten Bereichen darzustellen. Die Sicherheitsverfassung von 1999 und die föderale Grundordnung, soweit damit zusammenhängend, stehen dabei im Fokus. Erschwerend tritt der Umstand hinzu, dass die umfassende Föderalismusreform von 2004 indirekt auch die Sicherheitsverfassung beeinflusste und möglicherweise – je nach Auslegung der entsprechenden Artikel – noch weiter beeinflussen wird.

2.1. Der Föderalismus

In der Bundesverfassung (Stand am 1. Januar 2008²⁷⁴⁰) bilden die Art. 3, 5a sowie 42 – 49 die massgeblichen Bestimmungen über den Föderalismus. Die im Rahmen der NFA überarbeiteten Artikel der „nachgeführten“ Bundesverfassung von 1999 bilden nun das neue Fundament des bundesstaatlichen Miteinanders²⁷⁴¹.

2.1.1. Bundesstaatliche Kompetenzaufteilung

Das genaue Verhältnis zwischen den Art. 3, 43 und 43a der geltenden Bundesverfassung bedarf zwar noch einer juristischen Klärung, doch bleibt unbestritten, dass die föderalistische Ordnung durch die Verfassungsrevisionen von 1999 und 2004 in ihren Grundzügen erhalten und gestärkt werden soll²⁷⁴². Insbesondere bleibt für die Kompetenz- und Aufgabenteilung innerhalb des Bundesstaates die *subsidiäre Generalkompetenz* der Kantone

²⁷³⁸ HÄFELIN/HALLER/KELLER, Bundesstaatsrecht, Rz. 58ff.; KLEY-STRULLER, Verfassungsgeschichte der Neuzeit, S. 323.

²⁷³⁹ RENÉ RHINOW, Bundesstaatsreform und Demokratie. Der schweizerische Föderalismus aus rechtlicher Sicht, in: René L. Frey (Hrsg.), Föderalismus – zukunftstauglich?, S. 63 – 92 (S. 73ff.); RAINER J. SCHWEIZER, in: St. Galler Kommentar, Vorbemerkungen zu Art. 42 – 135, Rz. 14ff.; HÄFELIN/HALLER/KELLER, Bundesstaatsrecht, Rz. 74a; BIAGGINI, BV-Kommentar, Vorbem. Art. 42 – 135, Rz. 5.

²⁷⁴⁰ Damit – trotz der helvetischen Tradition, die Verfassungen häufig zu revidieren – die am 1. Januar 2009 noch gültige Fassung.

²⁷⁴¹ Botschaft zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen (vom 14. November 2001), BBl 2002, S. 2291 – 2559 (S. 2293ff.), *nachfolgend* „Botschaft NFA“ (Seitenzahlen jeweils zitiert nach BBl).

²⁷⁴² RAINER J. SCHWEIZER, in: St. Galler Kommentar, Vorbemerkungen zu Art. 42 – 135, Rz. 11; siehe insbesondere auch die Kritik bei RHINOW, Föderalismus, S. 63 – 92 (S. 75ff.).

bestehen (Art. 3)²⁷⁴³. Die Aufgaben des Bundes bedürfen zu ihrer Rechtmässigkeit nun ausdrücklich (Art. 42 Abs. 1) einer *Ermächtigung* durch die Bundesverfassung²⁷⁴⁴. Damit, und dem Umstand Rechnung tragend, dass die Bundesverfassung im Jahre 1999 totalrevidiert, respektive „nachgeführt“ worden ist, wird die Vermutung ungeschriebener Bundeskompetenzen eingeschränkt.

Die Verbandskompetenzen des Bundes können auch unter der neuen Bundesverfassung als *ausschliessliche*, *konkurrierende* oder *parallele* Kompetenzen ausgestaltet werden; wobei ihr Umfang zuweilen durch Auslegung bestimmt werden muss²⁷⁴⁵.

Art. 42 Abs. 2, aus dem Jahr 1999, wonach der Bund diejenigen Aufgaben übernehmen soll, welche einer einheitlichen Regelung bedürfen, wurde mit der NFA wieder aufgehoben und mit Art. 43a Abs. 1 präziser formuliert²⁷⁴⁶.

Mit den Art. 5a (umfassend) und 43a (im Verhältnis zwischen Bund und Kantonen) fand das *Subsidiaritätsprinzip* gleich zweifachen Eingang in die BV. Art. 43a richtet sich einerseits als Richtschnur für die Ausgestaltung der verfassungsrechtlichen Aufgabenteilung an den Verfassungsgeber selber, andererseits bringt der Artikel ein Grundprinzip für Gesetzgebung und Ausgestaltung des Gesetzesvollzugs zum Ausdruck²⁷⁴⁷. Art. 43a Abs. 1 entbindet somit nicht von einer Kompetenzzuweisung durch die BV selber²⁷⁴⁸.

Mit Art. 47 Abs. 1 ist der Bund ausdrücklich zur Wahrung der *Eigenständigkeit der Kantone* verpflichtet. Neben ihrem politischen Charakter kommt dieser Norm auch eine rechtliche Bedeutung zu²⁷⁴⁹. Es wird postuliert, den Artikel bei der Vollziehungsgesetzgebung oder bei der Auslegung von Kompetenzfragen in Einzelfällen als Interpretationsregel anzuwenden²⁷⁵⁰.

Die föderale Grundordnung der Bundesverfassung zeitigt m.E. einen einschränkenden Einfluss auf die im SiPolB 2000 postulierte Strategie der „flexiblen und umfassenden“ Kooperation²⁷⁵¹ zur Gewährleistung – auch – der inneren Sicherheit. Der Kooperationsgedanke, welcher an dieser Stelle *sachlich* nicht bestritten wird, kann *rechtlich* nur innerhalb der bestehenden bundesstaatlichen Kompetenzordnung stattfinden²⁷⁵². Zudem entbindet das im SiPolB 2000 skizzierte Konzept, soweit es die Beziehungen zwischen Bund und Kantonen betrifft, nicht von verfassungsrechtlich tragfähigen Kompetenzvermu-

²⁷⁴³ RAINER J. SCHWEIZER, in: St. Galler Kommentar, Art. 3, Rz. 10, sowie DERS., Vorbemerkungen zu Art. 42 – 135, Rz. 12.

²⁷⁴⁴ Wobei die h.L. diese Konsequenz bereits aus Art. 3 BV 1999 zieht und Art. 42 Abs. 1 keine eigenständige Bedeutung einräumt; siehe RAINER J. SCHWEIZER, in: St. Galler Kommentar, Art. 42, Rz. 9 (m.w.H.) sowie ANDREAS LIENHARD/PHILIPP HÄSLER, Verfassungsrechtliche Grundlagen des Sicherheitsrechts, in: Rainer J. Schweizer (Hrsg.), Sicherheits- und Ordnungsrecht des Bundes, SBVR Bd. III/1, Basel 2008, S. 95 – 154, Rz. 4.

²⁷⁴⁵ Statt vieler SCHWEIZER, in: St. Galler Kommentar, Art. 3, Rz. 15 – 19 (jeweils m.w.H.).

²⁷⁴⁶ Bundesbeschluss zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (vom 3. November 2003), AS 2007, S. 5765 – 5771.

²⁷⁴⁷ Botschaft NFA, S. 2339f. und 2458f.; RAINER J. SCHWEIZER, in: St. Galler Kommentar, Art. 43a, Rz. 6.

²⁷⁴⁸ SCHWEIZER, in: St. Galler Kommentar, Art. 43a, Rz. 10; RHINOW, Föderalismus, S. 63 – 92 (S. 77).

²⁷⁴⁹ REGULA KÄGI-DIENER, in: St. Galler Kommentar, Art. 47, Rz. 9f.; Botschaft NFA, S. 2460f.

²⁷⁵⁰ So KÄGI-DIENER, in: St. Galler Kommentar, Art. 47, Rz. 10.

²⁷⁵¹ Siehe vorne, S. 403f.

²⁷⁵² So betont auch die Botschaft VE 96, S. 130 und 237, die kantonale Polizeihöhe bleibe bestehen und allfällige Bundeskompetenzen träten erst subsidiär hinzu.

tungen. Wo der Bund sicherheitspolitisch eine Führungsfunktion wahrnehmen will oder soll, bedarf es einer entsprechenden Verbandskompetenz; welche aber im Bereich der inneren Sicherheit meist nicht umfassend ausgestaltet ist.

2.1.2. Konkordate

Mit den Art. 48 und 48a der geltenden Bundesverfassung finden sowohl eine verfassungsrechtliche Präzisierung als auch ein Ausbau des kooperativen Föderalismus statt²⁷⁵³.

Art. 48 Abs. 3 knüpft an die tradierte verfassungsrechtliche Schranke von Verträgen zwischen Kantonen, indem diese weder dem Recht noch den Interessen des Bundes oder der anderen Kantone zuwiderlaufen dürfen. Die Kantone werden in Abs. 1 zum Abschluss von Verträgen miteinander ermächtigt und sind sogar befugt, gestützt darauf gemeinsame Organisationen und Einrichtungen aufzubauen. Abs. 2 ermöglicht dem Bund eine Beteiligung an kantonalen Konkordaten, soweit sein eigener Kompetenzbereich es zulässt. Abs. 4 ermächtigt die Kantone explizit zum Erlass rechtlicher Bestimmungen zur Umsetzung von Konkordaten, sofern diese im selben Verfahren wie die kantonale Gesetzgebung genehmigt worden und die materiellen Grundzüge im Konkordat selber festgelegt sind²⁷⁵⁴.

Seit dem Ostschweizer Konkordat Ende der 1970er Jahre haben sich bis dato vier Polizeikonkordate (Nordwestschweizer, Zentralschweizer und Westschweizer Konkordat) gebildet, welche gesamthaft alle Kantone mit Ausnahme der Kantone Zürich und Tessin umfassen²⁷⁵⁵. Die Polizeikonkordate spielen eine wichtige Rolle zur Bewältigung verschärfter Sicherheitslagen²⁷⁵⁶; etwa bei sog. „Hochrisikospielen“ im Fussball.

Art. 48a BV eröffnet dem Bund sogar die Möglichkeit zur Allgemeinverbindlicherklärung von Konkordaten²⁷⁵⁷, womit weitere Kantone verbindlich zu einem Beitritt verpflichtet werden können. Die in Abs. 3 erwähnten weiteren Bestimmungen betreffen Art. 14 und 15 des Bundesgesetzes über den Finanz- und Lastenausgleich²⁷⁵⁸. Dessen Art. 1 nimmt allerdings eine inhaltliche Einschränkung primär auf das *Bildungs-, Gesundheits- und Infrastrukturwesen* vor. Zwar wird in lit. a auch der Straf- und Massnahmenvollzug genannt, grundsätzlich bleibt dem Bund aber – e contrario – die Möglichkeit verwehrt, auf dem Gebiet der *inneren Sicherheit* Konkordate für allgemeinverbindlich zu erklären oder andere Kantone zu einem Konkordatsbeitritt zu zwingen.

In einer aktuellen Medienmitteilung spricht sich die Staatspolitische Kommission des Nationalrats für eine Aufhebung des Art. 48a BV aus; das Instrument der Allgemeinverbind-

²⁷⁵³ URSULA ABDERHALDEN, in: St. Galler Kommentar, Art. 48, Rz. 8.; Botschaft NFA, S. 2461.

²⁷⁵⁴ Siehe aber die grundsätzliche Kritik gegenüber einer „vierten Ebene“ im Bundesstaat bei RHINOW, Föderalismus, *passim*.

²⁷⁵⁵ EUGEN THOMANN, Die Armee im System der inneren Sicherheit, ASMZ 06/2004, S. 5 – 9 (S. 7).

²⁷⁵⁶ Dazu BEAT HENSLER, Interkantonale Zusammenarbeit, Konkordate und Konferenz der kantonalen Polizeikommandantinnen und –kommandanten der Schweiz (KKPKS), LeGes 3/2008, S. 495 – 503 (S. 495 – 500).

²⁷⁵⁷ Siehe zur Problematik von Art. 48a BV siehe GIOVANNI BIAGGINI, „Vertragszwang“ im kooperativen Föderalismus: Verfassungsrechtliche Richtpunkte für den Einsatz der in Art. 48a BV vorgesehenen Zwangsmittel, ZBl. 2008, S. 345 – 377 (S. 368ff.).

²⁷⁵⁸ Bundesgesetz über den Finanz- und Lastenausgleich (vom 3. Oktober 2003), SR. 613.2.

licherklärung stehe „*quer in der föderalistischen Landschaft der Schweiz* (...)“.²⁷⁵⁹ Die Kommission nimmt damit die Parlamentarische Initiative (Geschäftsnummer 08.463) der SVP auf.

2.2. Die Verbandskompetenzen des Bundes

2.2.1. Allgemeines

Die Kompetenzen des Bundes finden sich vor allem im zweiten Kapitel des dritten Titels der geltenden Bundesverfassung (Art. 54 – 125). Dazu gehört etwa die Aussenpolitik, die militärische Landesverteidigung, Teile der Bildungs- und Forschungspolitik, Teile der Kultur, das Umwelt- und Raumplanungsrecht, die öffentlichen Werke und der Verkehr (insbesondere das Eisenbahnwesen, die Schifffahrt sowie die Luftfahrt), die Energiepolitik und das Kommunikationswesen, die Wirtschaftspolitik, die Sozial- und Gesundheitspolitik, das Ausländerwesen, sowie das Zivil- und Strafrecht.

In der geltenden Bundesverfassung widmen sich die Art. 52 (verfassungsmässige Ordnung), 53 (Bestand und Gebiet der Kantone) sowie vor allem Art. 57 (Sicherheit) den Verbandskompetenzen zur Wahrung der inneren Sicherheit²⁷⁶⁰.

2.2.2. Bundeskompetenzen auf dem Gebiet der inneren Sicherheit

Die neue Bundesverfassung schuf mit den Art. 57 – 61 unter der Abschnittsüberschrift „*Sicherheit, Landesverteidigung, Zivilschutz*“ den Hauptteil²⁷⁶¹ einer formellen Sicherheitsverfassung für die Eidgenossenschaft²⁷⁶². Der Interventionsartikel (52) – welcher als Art. 16 Dreh- und Angelpunkt der Sicherheitsverfassung von 1848/1874 bildete²⁷⁶³ – findet sich nun systematisch vorgelagert im Abschnitt „Bundesgarantien“, eingemittelt zwischen dem neuen Gewährleistungsartikel (Art. 51) und der Bestandesgarantie (Art. 53 BV 1999).

Art. 107 BV 1999 (zuvor Art. 40^{bis} BV 1874²⁷⁶⁴) räumt dem Bund den Erlass von Vorschriften gegen den Missbrauch von Waffen und Kriegsmaterialien ein. Ausserdem wird die Sicherheitsverfassung berührt durch die Bundeskompetenzen zum Erlass einer jeweils umfassenden Gesetzgebung für das Eisenbahn-, Seilbahn-, Schifffahrts- und Flug-

²⁷⁵⁹ Medienmitteilung der Staatspolitischen Kommission des Nationalrats (vom 23. Januar 2009); dazu auch die NZZ vom 27. Januar 2009, S. 13 („Spätes Bekenntnis zum Föderalismus“).

²⁷⁶⁰ Jedenfalls wäre dies innerhalb der Bundesverfassung systematisch der richtige Platz dafür. Siehe auch hinten, S. 419f.

²⁷⁶¹ SCHWEIZER/KÜPFER, in: St. Galler Kommentar, Vorbemerkungen zur Sicherheitsverfassung, Rz. 1; SCHWEIZER/SUTTER/WIDMER, Grundbegriffe, Rz. 29 – 35.

²⁷⁶² Dazu die Botschaft VE 96, BBl. 1997 I, S. 1 – 587 (S. 235).

²⁷⁶³ Siehe vorne, S. 50f. (Sicherheitsverfassung von 1848) und S. 122f. (Festhalten daran im Jahre 1874).

²⁷⁶⁴ Angenommen in der Volksabstimmung vom 26. September 1993; vgl. den Bundesratsbeschluss über das Ergebnis der Volksabstimmung vom 26. September 1993 (vom 25. November 1993), BBl. 1993 IV, S. 262 – 269 (S. 264).

Die Vorlage ging auf eine parlamentarische Initiative von Nationalrat François Borel zurück, welche auf die bundesrätlichen Massnahmen anlässlich des Kriegsausbruchs in Jugoslawien gefasst worden waren. Vgl. den Bericht der Sicherheitspolitischen Kommission des Nationalrates (vom 16. Oktober 1992), BBl. 1993 I, S. 625 – 637 (S. 626f.).

Kantonen, wobei nicht das gesamte Kantonsgebiet davon betroffen zu sein braucht²⁷⁷¹. Mit einer Intervention durch das übergeordnete Gemeinwesen findet gleichzeitig – dies ergibt sich weniger aus dem Verfassungstext als aus der systematischen Stellung des Art. 52 und seiner historischen Bedeutung – ein Eingriff des Bundes in die *kantonalen Kompetenzen* statt. Weil es sich dabei auch künftig meist um ein umfassendes Eingreifen handeln wird, welches zudem einzig die Wahrung oder Wiederherstellung der inneren Sicherheit (also den Schutz der höchsten Rechtsgüter bei gleichzeitig potentiell hoher Eingriffswahrscheinlichkeit in grundrechtlich geschützte Individualrechte) bezweckt, können Eingriffe in die kantonale Hoheit im Rahmen einer Bundesintervention zudem als schwerwiegend vermutet werden.

Die Bundesintervention richtet sich auch unter der BV 1999 gegen *private* Störer²⁷⁷²; für ein Vorgehen gegen „lässige“ oder „renitente“ kantonale Behörden sind die allgemeinen Regeln über die *Bundesexekution* zu berücksichtigen²⁷⁷³.

Mit der Verfassungsrevision von 1999 ist die sorgfältig austarierte Unterscheidung zwischen verschiedenen *Fällen* sowie das Erfordernis eines *Hilferufs* des von einer Ordnungsstörung betroffenen Kantons an den Bund *weggefallen*. Art. 52 Abs. 2 erwähnt bloss noch allgemein eine *Störung oder Bedrohung* der verfassungsrechtlichen Ordnung; damit vereinfachte und erweiterte der Verfassungsgeber den Interventionsartikel massgeblich. *Präventive* Interventionen des Bundes sind nun nach Art. 52 Abs. 2 grundsätzlich möglich²⁷⁷⁴.

Allerdings fordern SCHWEIZER/KÜPFER m.H. auf Art. 44 BV 1999 m.E. zu Recht, dass sich Bund und Kantone vor einer allfälligen Bundesintervention intensiv beraten und absprechen²⁷⁷⁵. Insofern wäre der Hilferuf im umfassender als 1848 oder 1874 zu verstehenden Prinzip der Bundestreue aufgegangen.

Damit indiziert die Bundesverfassung aber auch, dass die *Lagebeurteilung*, welche einer eidgenössischen Intervention vorangeht, auf der *Stufe Bund* vorgenommen werden soll²⁷⁷⁶ – ansonsten hätten sowohl der Hilferuf als auch die Unterscheidung zweier grundsätzlicher Fälle (wie in Art. 16 BV 1848/1874²⁷⁷⁷) Aufnahme in die BV 1999 finden müssen.

Die h.L. postuliert, das *Subsidiaritätsprinzip*²⁷⁷⁸ auch im Rahmen einer möglichen Bundes-

²⁷⁷¹ SCHWEIZER/KÜPFER, in: St. Galler Kommentar, Art. 52, Rz. 16.

²⁷⁷² SCHWEIZER/KÜPFER, in: St. Galler Kommentar, Art. 52, Rz. 16; TSCHANNEN, Staatsrecht, § 18, Rz. 41f.; HÄFELIN/HALLER/KELLER, Bundesstaatsrecht, Rz. 1037. Anders aber BIAGGINI, BV-Kommentar, Art. 52, Rz. 10 („Putsch von oben“).

²⁷⁷³ Siehe auch vorne, S. 44f.

²⁷⁷⁴ Nach hier vertretener Meinung waren präventive Interventionen des Bundes in den Kantonen nach Art. 16 BV 1848/1874 ausgeschlossen. Siehe dazu vorne, S. 30ff. sowie S. 139ff.

²⁷⁷⁵ SCHWEIZER/KÜPFER, in: St. Galler Kommentar, Art. 52, Rz. 16.

²⁷⁷⁶ So auch SCHWEIZER/KÜPFER, in: St. Galler Kommentar, Art. 52, Rz. 16; BIAGGINI, BV-Kommentar, Art. 52, Rz. 8f.; offenbar auch TSCHANNEN, Staatsrecht, § 18, Rz. 44.

Nach hier vertretener Meinung anders noch die Art. 16 BV 1848/1874 für jene Fälle, in denen nicht die Sicherheit des Bundes als ganzem gefährdet war; siehe vorne, S. 37.

²⁷⁷⁷ Dazu vorne, S. 30ff.

²⁷⁷⁸ Dazu vorne, S. 412f.

intervention prominent zu berücksichtigen²⁷⁷⁹. Einer *bewaffneten* Bundesintervention soll der Rückgriff auf die Unterstützung durch die kantonalen Polizeikonkordate vorausgehen²⁷⁸⁰, welche u.U. einen entsprechenden Anspruch eines bedrohten Kantons begründen können²⁷⁸¹. Tatsächlich erwähnt Art. 52 Abs. 2 die „*Hilfe anderer Kantone*“; daraus lassen sich jedoch keine generellen Verpflichtungen anderer Kantone über ein allfälliges Konkordat hinaus ableiten²⁷⁸². Trotzdem schränkt das Subsidiaritätsprinzip die Möglichkeit präventiver bewaffneter Bundesinterventionen m.E. massgeblich ein. Denn wenn es bereits bei der Bundesintervention als solcher zur Geltung kommt, muss es bei der präventiven Intervention erst recht Wirkung entfalten. Geht es bei der Bundesintervention bereits generell um den Schutz höchster Rechtsgüter (verfassungsmässige Ordnung, etc.), müssen diese m.E. zur Zulässigkeit einer präventiven Bundesintervention zusätzlich in hohem Masse bedroht werden.

Mit welchen *Mitteln* der Bund einzugreifen habe, lässt der Artikel selber offen. In Frage kommen traditionell sowohl zivile (Kommissär) als auch militärische Einsatzmittel²⁷⁸³. Unbestritten bleibt, dass sich ein Eingreifen des Bundes – selbst dann, wenn es sich als notwendig erweist (Subsidiarität) – an den allgemeinen *Verhältnismässigkeitsgrundsätzen* zu orientieren hat²⁷⁸⁴.

Die Kostentragung nach einer Bundesintervention wird nicht mehr ausdrücklich auf Verfassungsstufe geregelt²⁷⁸⁵. Die Botschaft VE 96 und die h.L. gehen von einem Ermessen der Bundesversammlung aus, welches sich an der alten Praxis zur Kostentragung der Kantone orientiert²⁷⁸⁶.

Gelegentlich wird in der Lehre vertreten, die Bedeutung des Interventionsartikels habe stark abgenommen; meist wird dabei auf die letzte bewaffnete Bundesintervention im Jahre 1932 in Genf hingewiesen. Dem ist entgegenzuhalten, dass das Ausbildungsschwergewicht der Infanterie der Schweizer Armee derzeit unter dem Titel „Raumsicherung“ auf die Erlangung einer „Kernkompetenz“ zur präventiven und repressiven Abwehr von „Gewalt strategischen Ausmasses“ gelegt wird²⁷⁸⁷. Es wäre nach hier vertretener Ansicht abwegig, eine präventive Raumsicherungsoperation zur Abwehr eines „inneren“ Gegners

²⁷⁷⁹ BIAGGINI, BV-Kommentar, Art. 52, Rz. 5; SCHWEIZER/KÜPFER, in: St. Galler Kommentar, Art. 52, Rz. 16; TSCHANNEN, Staatsrecht, § 18, Rz. 42; HÄFELIN/HALLER/KELLER, Bundesstaatsrecht, Rz. 1040.

²⁷⁸⁰ Die kantonalen Truppen wurden mit der Armeereform XXI abgeschafft; siehe hinten, S. 477ff.

²⁷⁸¹ BIAGGINI, BV-Kommentar, Art. 52, Rz. 12; TSCHANNEN, Staatsrecht, § 18, Rz. 42.

²⁷⁸² BIAGGINI, BV-Kommentar, Art. 52, Rz. 12; SCHWEIZER/KÜPFER, in: St. Galler Kommentar, Art. 52, Rz. 16.

²⁷⁸³ BIAGGINI, BV-Kommentar, Art. 52, Rz. 11; SCHWEIZER/KÜPFER, in: St. Galler Kommentar, Art. 52, Rz. 17; TSCHANNEN, Staatsrecht, § 18, Rz. 45; HÄFELIN/HALLER/KELLER, Bundesstaatsrecht, Rz. 1042 – 1044.

²⁷⁸⁴ BIAGGINI, BV-Kommentar, Art. 52, Rz. 11; SCHWEIZER/KÜPFER, in: St. Galler Kommentar, Art. 52, Rz. 17; TSCHANNEN, Staatsrecht, § 18, Rz. 45; HÄFELIN/HALLER/KELLER, Bundesstaatsrecht, Rz. 1042.

²⁷⁸⁵ In den Räten wurde die Auffassung vertreten, die Kostenregelung sei nicht „verfassungswürdig“; vgl. SCHWEIZER/KÜPFER, in: St. Galler Kommentar, Art. 52, Rz. 2 (m.H. auf die Parlamentsdebatte). In der vorliegenden Arbeit wird allerdings eine andere Meinung vertreten; die Ausführungen zur Kostentragung nach Art. 16 BV 1848 haben auch unter der neuen Bundesverfassung ihre Gültigkeit; siehe dazu vorne, S. 43.

²⁷⁸⁶ SCHWEIZER/KÜPFER, in: St. Galler Kommentar, Art. 52, Rz. 18; BIAGGINI, BV-Kommentar, Art. 53, Rz. 14; TSCHANNEN, Staatsrecht, § 18, Rz. 48.

Nur ein einziges Mal, nämlich nach dem Zürcher Tonhalle-Krawall des Jahres 1871, wurden einem Kanton die Kosten einer bewaffneten Bundesintervention aufgebürdet; siehe vorne, S. 111ff.

²⁷⁸⁷ Dazu hinten, S. 482f.

unter anderen Voraussetzungen als jener einer bewaffneten Bundesintervention durchführen zu wollen²⁷⁸⁸.

Eine besondere Herausforderung stellt der „neue“ Interventionsartikel m.E. hinsichtlich des Erhalts der *kantonalen Polizeihohheit* dar. Während diese dem Art. 16 BV 1848/1974 noch unzweideutig zu Grunde lag, kommt sie in Art. 52 Abs. 2 BV 1999 nunmehr abgeschwächt zur Geltung – ohne dass der „Sicherheitsartikel“ (Art. 57 BV) adäquaten Ersatz dazu geschaffen hätte. Immerhin indiziert die Intervention als solche einen Eingriff in einen kantonalen Hohheitsbereich, ohne allerdings Hinweise auf deren Umfang geben zu können.

2.2.2.2. Der Sicherheitsartikel (Art. 57 BV)

Dreh- und Angelpunkt des Hauptteils der Sicherheitsverfassung von 1999 würde unter systematischen Gesichtspunkten Art. 57 BV bilden²⁷⁸⁹. Im Unterschied zu Art. 52 wäre es Aufgabe von Art. 57, die Kompetenzen des Bundes auf dem Gebiet der inneren Sicherheit für die *ordentliche Lage* (für den „Normalfall“ oder den bundesstaatlichen „Alltag“) festzulegen. Just in diesem wichtigsten Teilaspekt bleibt der Artikel unbestimmt und programmatisch²⁷⁹⁰. Art. 57 Abs. 1 enthält *einzig* eine Feststellung, dass sowohl Bund als auch Kantone für die Sicherheit des Landes zuständig sind²⁷⁹¹.

„Bund und Kantone sorgen im Rahmen ihrer Zuständigkeiten für die Sicherheit des Landes und den Schutz der Bevölkerung.“

Damit scheint Art. 57 BV 1999 den im SiPolB 2000 vom Bundesrat postulierten *umfassenden Sicherheitsbegriff* verfassungsrechtlich verankern zu wollen²⁷⁹²; die Norm bezieht sich demnach sowohl auf die *innere* als auch *äussere* Sicherheit²⁷⁹³. Für die Gewährleistung der äusseren Sicherheit im Sinne der Landesverteidigung bleibt jedoch *einzig* der Bund (Art. 58 BV 1999) kompetent. Für die innere Sicherheit sind *primär* die Kantone verantwortlich (kantonale Polizeihohheit), den Bund trifft jedoch eine *Letztverantwortung* bereits nach Art. 52 BV. Daraus folgt, dass Art. 57 derzeit *nicht* als Grundlage für die Vermutung bestimmter Verbandskompetenzen herangezogen werden kann²⁷⁹⁴. Ausserdem

²⁷⁸⁸ Zumindest das VBS scheint sich damit verstärkt auf künftige Bundesinterventionen vorzubereiten; auch wenn die Einsätze „nur“ zu Gunsten der Kantone erfolgen sollen; siehe dazu hinten, S. 421f. sowie S. 482f.

²⁷⁸⁹ Ähnlich wohl RAINER J. SCHWEIZER/GABRIELA KÜPFER, in: St. Galler Kommentar, Vorbemerkungen zur Sicherheitsverfassung, Rz. 3, wenn sie meinen, Art. 57 bilde „eine Art Dach für den ganzen Abschnitt“.

²⁷⁹⁰ So auch CHRISTIAN LINSI, Verfassungsrechtliche Zuständigkeit des Bundes für den Erlass von Polizeirecht, LeGes 3/2008, S. 465 – 494 (S. 475).

²⁷⁹¹ LIENHARD/HÄSLER, Verfassungsrechtliche Grundlagen des Sicherheitsrechts, Rz. 5.

²⁷⁹² Zur bundesrätlichen Auslegung von Art. 57 BV 1999 siehe LINSI, Erlass von Polizeirecht, LeGes 3/2008, S. 465 – 494 (S. 473f.).

²⁷⁹³ Ebenso SCHWEIZER/SUTTER/WIDMER, Grundbegriffe, Rz. 29; BIAGGINI, BV-Kommentar, Sicherheit, Landesverteidigung, Zivilschutz, Rz. 2; SCHWEIZER, in: St. Galler Kommentar, Art. 57, Rz. 1; RHINOW, Risiko und Recht, S. 363; RUCH, Verfassungsrecht, § 56, Rz. 8ff.

²⁷⁹⁴ So die h.L.; vgl. RAINER J. SCHWEIZER, in: St. Galler Kommentar, Art. 57, Rz. 1; LIENHARD/HÄSLER, Verfassungsrechtliche Grundlagen des Sicherheitsrechts, Rz. 5; MOHLER/GÄTTELIN/MÜLLER, Unsicherheit über Sicherheit, AJP 2007, S. 826; anders STEPHAN BREITENMOSER an einer Podiumsdiskussion im Rahmen der Veranstaltung „Schengen in der Praxis“ vom 18. April 2008 in Basel (Art. 57 BV 1999 würde Bundeskompetenzen auf dem Gebiet der inneren Sicherheit verankern).

stehen Offenheit und Unbestimmtheit des Artikels²⁷⁹⁵ einer Kompetenzvermutung entgegen.

Zu Art. 53 Abs. 1 VE 96 (Sicherheit; heute Art. 57 BV) stellte die Botschaft fest, sie gehe vom Grundsatz einer primären Verantwortung der Kantone (kantonale Polizeihöhe) aus. Im gleichen Satz hiess es aber weiter, Abs. 1 bestimme „die Sorge für die Sicherheit des Landes und den Schutz der Bevölkerung als gemeinsame Aufgabe von Bund und Kantonen im Rahmen ihrer jeweiligen Zuständigkeiten“. Damit – so die Botschaft – werde in adäquater Weise der „Querschnittsfunktion sicherheitspolitischer Massnahmen“ Rechnung getragen. Dies verhindere schliesslich, dass auf dem Wege der Verfassungsnachführung eine umfassende Bundeskompetenz geschaffen würde, welche in die Aufgabenbereiche der Kantone übergreife²⁷⁹⁶.

Art. 57 Abs. 2 verlangt eine Koordination der Massnahmen von Bund und Kantonen zur Gewährleistung der inneren Sicherheit (die äussere Sicherheit wird nicht mehr genannt und kann auch nicht gemeint sein) als Querschnittsaufgabe²⁷⁹⁷.

„Sie koordinieren ihre Anstrengungen im Bereich der inneren Sicherheit.“

Hinsichtlich der generellen Pflicht zur Koordination der staatlichen Tätigkeiten zwischen Bund und Kantonen kann die Frage aufgeworfen werden, inwiefern Art. 57 Abs. 2 eine blossе Konkretisierung des bundesstaatlichen Treueprinzips (Art. 44 Abs. 1 BV 1999) für das Gebiet der inneren Sicherheit darstellt und – umgekehrt – inwiefern der Bestimmung überhaupt eine eigenständige Bedeutung zukommt²⁷⁹⁸. Bei den Beratungen zur neuen Bundesverfassung wiesen jedenfalls weder der Bundesrat noch die Bundesversammlung Art. 57 Abs. 2 eine kompetenzbegründende Funktion zu²⁷⁹⁹. Auch die Lehre geht davon aus, die Norm stelle ein blosses Koordinationsgebot – und damit keine Rechtspflicht – dar²⁸⁰⁰. Entsprechend vermag auch Art. 57 Abs. 2 keine Bundeskompetenzen zu begründen²⁸⁰¹.

Die verfassungsrechtliche Verankerung eines Inlandnachrichtendienstes ergibt sich m.E. aus Art. 52 i.V.m. Art. 57 BV 1999, denn ohne einen entsprechenden Spezialdienst liesse sich eine Lagebeurteilung auf der Stufe Bund, respektive eine Einschätzung der die Eidgenossenschaft als solche bedrohende Risiken und Gefahren nicht verwirklichen. Art. 57 Abs. 2 verstärkt auch im Bereich der Nachrichtendienste die Pflicht zur Kooperation innerhalb des Bundesstaates.

²⁷⁹⁵ Vgl. auch die Kritik bei MOHLER/GÄTTELIN/MÜLLER, Unsicherheit über Sicherheit, AJP 2007, S. 825f. Allerdings kann der Artikel als Hinweis auf parallele oder fragmentarische Bundeskompetenzen dienen, welche auf dem Gebiet der inneren Sicherheit, nicht aber jenem der äusseren Sicherheit bestehen können; andererseits indiziert der Artikel – unter dem „umfassenden Sicherheitsbegriff – wohl auch eine Zusammenarbeit über die Sachgebiete (innere / äussere Sicherheit) hinweg. Dies scheint jedoch unter anderen Aspekten nicht unproblematisch.

²⁷⁹⁶ Zum ganzen Abschnitt die Botschaft VE 96, S. 237.

²⁷⁹⁷ RAINER J. SCHWEIZER, in: St. Galler Kommentar, Art. 57, Rz. 1.

²⁷⁹⁸ Siehe auch BIAGGINI, BV-Kommentar, Art. 57, Rz. 11.

²⁷⁹⁹ Dazu LINSI, Erlass von Polizeirecht, LeGes 3/2008, S. 465 – 494 (S. 475; m.w.H.); sowie MARKUS SCHEFER, BWIS I: Kompetenzen und Grundrechte, digma 2006, S. 60 – 65 (S. 60).

²⁸⁰⁰ RAINER J. SCHWEIZER, in: St. Galler Kommentar, Art. 57, Rz. 2; LINSI, Erlass von Polizeirecht, LeGes 3/2008, S. 465 – 494 (S. 477).

²⁸⁰¹ Siehe auch BIAGGINI, BV-Kommentar, Art. 57, Rz. 10.

Zu den Einsatzformen der Armee nach neuem Militärgesetz siehe sogleich, S. 460ff. und zu den tatsächlichen Einsätzen im Innern S. 465ff.

Derzeit genießt die *Auslegung des Verteidigungsbegriffs* im Zusammenhang mit Raumsicherungsoperationen²⁸¹⁰ durch die Armee eine gewisse Aufmerksamkeit²⁸¹¹. Die Bundesverfassung nimmt keine entsprechende Definition vor und verwendet den Begriff ziemlich offen²⁸¹². Daraus wird teilweise gefolgert, der Verteidigungsbegriff sei „umfassend“ auszulegen²⁸¹³. Sehr weit geht dabei das VBS in einem „Factsheet“ zur Verteidigung²⁸¹⁴:

„*«Verteidigen» im Sinne von Artikel 58 Absatz 2 BV bedeutet alle Arten der Gewaltanwendung zur Abwehr einer Bedrohung des Landes und seiner Bevölkerung. Nach dem Verständnis des Verfassungsgebers ist die «Raumsicherung» als Teil der «Landesverteidigung» eingeschlossen; operative Raumsicherung zählt somit nicht zu den subsidiären Einsatzarten. Es besteht kein Handlungsbedarf, Verteidigungs- und Raumsicherungsoperationen in der BV oder im MG zu präzisieren.*“²⁸¹⁵

Einer solch *extensiven* Auslegung des Verteidigungsbegriffs erwachsen jedoch starke rechtsstaatliche Bedenken. Bei der „Verteidigung nach innen“, wie sie das VBS postuliert, kann es sich aus systematischer Betrachtung bloss um solche Situationen handeln, welche einerseits die in Art. 52 festgelegten Voraussetzungen zur Bundesintervention erfüllen. Andererseits müsste eine konkrete Situation einen Einsatz der Armee als *mechanisierte Landstreitkraft*²⁸¹⁶, welche nur noch an das *Kriegsvölkerrecht* gebunden wäre, rechtfertigen. Zwischen einer solchen Lage und einem „Hilfseinsatz“ zu Gunsten der zivilen Sicherheitskräfte liegt ein bedeutender Unterschied. Eine konkrete Gefährdungslage müsste einen Notstand²⁸¹⁷ verursachen, welcher die Verfassungsordnung in weiten Teilen *ausser Kraft* zu setzen vermöchte²⁸¹⁸. Dass es sich aber beim Verteidigungsbegriff

²⁸¹⁰ Siehe dazu hinten, S. 478f. und S. 482f.

²⁸¹¹ Siehe dazu MOHLER/GÄTTELIN/MÜLLER, Unsicherheit über Sicherheit, AJP 2007, S. 827.

²⁸¹² ANDREAS LIENHARD/PHILIPP HÄSLER, Verfassungsmässigkeit des Entwicklungsschrittes 2008/11 der Schweizer Armee; Gutachten erstattet dem VBS am 26. Februar 2007, S. 15; online unter <http://www.vtg.admin.ch/internet/vtg/de/home/themen/streitkr/weiterentwicklung.parsys.0015.downloadList.00151.DownloadFile.tmp/es0811gutachtenlienhardhaesler.pdf> (zuletzt besucht am 1. Mai 2009).

²⁸¹³ So MEYER, in: St. Galler Kommentar, Art. 58, Rz. 15.

²⁸¹⁴ Die Bedeutung eines „Factsheet“ ist nicht ganz klar; jedenfalls handelt es sich bei der Auslegung des verfassungsrechtlichen Verteidigungsbegriffs um eine Rechtsfrage, nicht um ein Faktum, welches von der Wissenschaft blind und *tel quel* zu übernehmen wäre.

²⁸¹⁵ Factsheet des Generalsekretariats des VBS „Was heisst Verteidigung?“ (vom 22. Februar 2007); http://www.vbs.admin.ch/internet/vbs/de/home/documentation/publication/factsheet/factsheet_v.parsys.0004.downloadList.00041.DownloadFile.tmp/factsheetverteidigung.pdf (zuletzt besucht am 1. Mai 2009). Allerdings ist die im „Factsheet“ angetönte Unterscheidung zwischen präventiver und operativer Raumsicherung wieder aufgegeben worden.

²⁸¹⁶ SCHWEIZER/SUTTER/WIDMER, Grundbegriffe, Rz. 49 meinen unter dem Titel „Verteidigung“ zumindest, Angriffsoperationen wären nur unter strenger Auslegung der Neutralität zulässig, um besetztes Territorium zurückzuerobern oder gegnerischen Angriffsoperationen zuvor zu kommen.

²⁸¹⁷ In einem solchen Sinne auch MOHLER, Wird die Armee zu einer Gendarmerie?, Sicherheit & Recht 2007, S. 84ff. In ihrem Gutachten schliessen LIENHARD/HÄSLER, Verfassungsmässigkeit des ES 08/11, S. 39 nicht aus, dass sich der Verteidigungsbegriff „*dynamisch weiterentwickelt*“; nach hier vertretener Meinung sind einer solchen Entwicklung *innerhalb* des Bundesverfassungsrechts enge Schranken gesetzt.

²⁸¹⁸ So sinngemäss auch MEYER, Grundaufgaben, Rz. 96, wenn er festhält, die Aufgabenumschreibung der Verteidigung solle verhindern, dass „*schweizerisches Staatsgebiet ohne Rücksicht auf Verluste in der Zivilbevölkerung konzipiert oder ausgeführt werden können*“. Allerdings folgt auch Meyer offenbar einem sehr weiten Verteidigungsbegriff.

nach Art. 58 Abs. 2 um eine Notstandsnorm oder eigentliches Notrecht handle, kann schlechterdings *nicht* behauptet werden. Die Berücksichtigung des vorliegend durch Art. 52 BV 1999 vermittelten – aber generelle Geltung geniessenden – Verhältnismässigkeitsgebots im Sinne sowohl eines Untermass- als auch eines Übermassverbots zeitigt innerhalb der Auslegung des Art. 58 Abs. 2 auf die Unterscheidung zwischen Einsätzen im Innern und Verteidigungseinsätzen durchaus Rückwirkungen. Ein extensiv ausgelegter Verteidigungsbegriff, wie ihn das VBS postuliert, könnte somit bloss in äussersten Ausnahmesituationen überhaupt zur Anwendung kommen. Seine Wirkung für Einsätze im Innern ist daher derart beschränkt, dass eine weite Auslegung erst recht abzulehnen ist. Mit anderen Worten besteht für die *operative* Raumsicherung ohne gleichzeitige äussere Gefährdung der Schweiz ein sehr begrenzter rechtlicher Spielraum. Ob die *präventive* Raumsicherung überhaupt unter den verfassungsrechtlichen Verteidigungsbegriff fällt, ist zu hinterfragen – m.E. sogar abzulehnen.

2.3. Die Kompetenzen der Bundesorgane

Die Organkompetenzen von Bundesversammlung und Bundesrat gemäss der Bundesverfassung von 1999 weisen im Rahmen der vorliegenden Arbeit nur wenige Veränderungen zu den vorhergehenden Grundordnungen von 1848 und 1874 auf²⁸¹⁹. Zwar hinterliess die formelle Totalrevision der BV ihre Spuren, doch inhaltlich erweist sich im Bereich der Organkompetenzen der Nachführungsgedanke bis auf wenige Ausnahmen als prägend.

2.3.1. Die Kompetenzen der Bundesversammlung

Auch die BV 1999 bezeichnet die Bundesversammlung, vorbehaltlich der Rechte des Souveräns, als „*oberste Gewalt*“ im Bund (Art. 148 Abs. 1). Die Legislative übt die Oberaufsicht über die gesamte Exekutive sowie die Gerichte aus (Art. 169 Abs. 1).

2.3.1.1. Die Rechtsetzung

Zu ihren obersten Pflichten gehört die Rechtsetzung (Art. 164f.), welche sie durch Bundesgesetze an andere Organe übertragen kann, sofern die Bundesverfassung dies nicht ausschliesst. In Art. 164 Abs. 1 folgt die BV 1999 – anders als ihre Vorgängerinnen – einem sog. „*materiellen Gesetzesbegriff*“²⁸²⁰. Wichtige Rechtsnormen bedürfen der Normierung in einem formellen Gesetz²⁸²¹, welches die entsprechenden parlamentarischen Verfahren durchlaufen haben und grundsätzlich dem fakultativen Gesetzesreferendum (Art. 141) unterstehen muss.

Art. 164 Abs. 1 nennt „*insbesondere die grundlegenden Bestimmungen über:*

Die Raumsicherungsübung „*DEMOEX 08 – Armeeauftrag Raumsicherung*“, in deren Verlauf Kampf- und Schützenpanzer in der Häuserkämpfanlage „*Aeuli*“ zum schafen Schuss kamen, belegt aber wohl eher das Bedürfnis nach einer engen Auslegung des Verteidigungsbegriffs.

Doch selbst dann blieben die *notstandsfesten* grundrechtlichen Garantien der EMRK bestehen; siehe dazu MOHLER, «Raumsicherung», LeGes 3/2008, S. 437 – 464 (S. 451).

²⁸¹⁹ Siehe vorne, S. 51ff. und 119ff.

²⁸²⁰ Siehe dazu GEORG MÜLLER, *Elemente einer Rechtssetzungslehre*, 2. Aufl., Zürich 2006, Rz. 195f.

²⁸²¹ G. MÜLLER, *Rechtssetzungslehre*, Rz. 196 – 200.

- a. die Ausübung der politischen Rechte;
- b. die Einschränkungen verfassungsmässiger Rechte;
- c. die Rechte und Pflichten von Personen;
- (...)
- e. die Aufgaben und die Leistungen des Bundes;
- f. die Verpflichtungen der Kantone bei der Umsetzung und beim Vollzug des Bundesrechts (...)

Ausnahmen insbesondere bei Dringlichkeit können nur mit qualifizierter Mehrheit beider Parlamentskammern beschlossen werden und sind zu befristen (Art. 165 Abs. 1). Die Einführung des materiellen Gesetzesbegriffs zeitigt, wie es die Aufzählung in obigem Artikel verdeutlicht, Rückwirkungen unter anderem auf das Sicherheitsrecht.

2.3.1.2. Organkompetenzen auf dem Gebiet der inneren Sicherheit

Art. 173 behandelt unter der Überschrift „weitere Aufgaben und Befugnisse“ die *Organkompetenzen*²⁸²² der Bundesversammlung auf für die Sicherheitspolitik.

„Art. 173 Weitere Aufgaben und Befugnisse

¹ Die Bundesversammlung hat zudem folgende Aufgaben und Befugnisse:

- a. Sie trifft Massnahmen zur Wahrung der äusseren Sicherheit, der Unabhängigkeit und der Neutralität der Schweiz.
- b. Sie trifft Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit.
- c. Wenn ausserordentliche Umstände es erfordern, kann sie zur Erfüllung der Aufgaben nach den Buchstaben a und b Verordnungen oder einfache Bundesbeschlüsse erlassen.
- d. Sie ordnet den Akäindienst an und bietet dafür die Armee oder Teile davon auf.
- e. Sie trifft Massnahmen zur Durchsetzung des Bundesrechts.
- (...)
- i. Sie entscheidet Zuständigkeitskonflikte zwischen den obersten Bundesbehörden.
- k. Sie spricht Begnadigungen aus und entscheidet über Amnestie.

² Die Bundesversammlung behandelt ausserdem Geschäfte, die in die Zuständigkeit des Bundes fallen und keiner anderen Behörde zugewiesen sind.

³ Das Gesetz kann der Bundesversammlung weitere Aufgaben und Befugnisse übertragen.“

Die Zuständigkeit zur Vornahme von Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit (Art. 173 Abs. 1 lit. b) bildet traditionell eine konkurrierende Kompetenz zu den Befugnissen des Bundesrates (Art. 185 Abs. 2)²⁸²³.

In diesem Zusammenhang stehen der Bundesversammlung die ihr allgemein zustehenden Handlungsformen innerhalb der Verfassungs- und Gesetzesordnung zur Verfügung²⁸²⁴; bspw. die Anordnung einer Bundesintervention nach Art. 52 BV 1999. Im Vordergrund steht jedoch, der Stellung der Bundesversammlung entsprechend, die Kontrolle und Genehmigung – und damit auch eine umfassende Beurteilung – der vom

²⁸²² Vgl. URS SAXER, in: St. Galler Kommentar, Art. 173, Rz. 2 sowie Rz. 21 (innere Sicherheit); BIAGGINI, BV-Kommentar, Art. 173, Rz. 9 (innere Sicherheit); JEAN-FRANÇOIS AUBERT, in: Petit commentaire, Art. 173, Rz. 4; TSCHANNEN, Staatsrecht, § 33, Rz. 2; ULRICH ZIMMERLI, in: Verfassungsrecht, § 66, Rz. 34; sowie die Botschaft VE 96, S. 398ff.

²⁸²³ Vgl. SAXER, in: St. Galler Kommentar, Art. 173, Rz. 24f.; BIAGGINI, BV-Kommentar, Art. 173, Rz. 10f.; sowie die Botschaft VE 96, S. 399. Sieh auch vorne, S. 53ff.

²⁸²⁴ BIAGGINI, BV-Kommentar, Art. 173, Rz. 7 und 11.

Bundesrat ergriffenen Massnahmen²⁸²⁵. Vorbehalten bleibt Art. 173 Abs. 1 lit. c²⁸²⁶.

Dem teilweise angebrachten Hinweis, Art. 173 Abs. 1 lit. b bilde gleichsam Ausdruck von ungeschriebenen Bundeskompetenzen auf dem Gebiet der inneren Sicherheit²⁸²⁷ ist m.E. zu widersprechen²⁸²⁸.

Gegen eine solcherart konstruierte Annahme von Bundeskompetenzen spricht zuerst die systematische Stellung des Artikels 173 BV als Norm, welche die Zuständigkeiten der Bundesversammlung regelt – und nicht, im Gegensatz zu den Art. 52, 57 und 58 BV 1999, des Bundes als den Kantonen übergeordnetes Gemeinwesen. Zudem wäre es wenig hilfreich, die einem Staatswesen kraft seiner Existenz allgemein zuerkannten, meist ausnahmsweisen Kompetenzen in einer umfassenden Organkompetenznorm zu vermuten. Art. 173 Abs. 1 lit. b ist zu weit formuliert, als dass die Norm überhaupt Verbandskompetenzen statuieren könnte. Bloss in Verbindung mit Art. 148 BV ist die Offenheit der Norm zu erklären – in diesem Zusammenhang gewinnt sie aber an Bedeutung und unterstreicht die Verantwortung der Bundesversammlung als oberster Bundesbehörde²⁸²⁹.

2.3.1.3. Ausserordentliche Umstände (Erlass von Notrecht)

Art. 173 Abs. 1 lit. c BV 1999 bildet die Grundlage für ein verfassungsunmittelbares Verordnungs- und Verfügungsrecht der Bundesversammlung²⁸³⁰ (unter Umgehung des Referendums) im Rahmen der lit. a und b, sofern „*ausserordentliche Umstände*“ dies erfordern. Darunter werden die in Art. 185 Abs. 3 so genannten „*eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der äusseren oder inneren Sicherheit (...)*“ verstanden²⁸³¹.

Die vom SiPolB 2000 postulierte „Metaebene“ der „*besonderen Lage*“²⁸³² scheint die strengen Voraussetzungen des Art. 173 Abs. 1 lit. c nicht zu erfüllen. Die „*besondere Lage*“ legitimiert gerade noch nicht zum Erlass von Notrecht. Folglich fehlt der „*besonderen Lage*“ des SiPolB 2000 eine Verankerung in der BV.

Immerhin weist die h.L.²⁸³³ m.H. auf die Botschaft VE 96²⁸³⁴ darauf hin, dass die Bundesverfassung keine Grundlage zum Erlass von „*eigentlichem*“ Notrecht enthalte; deshalb hätten auch Verordnungen oder einfache Bundesbeschlüsse nach Art. 173 Abs. 1

²⁸²⁵ BIAGGINI, BV-Kommentar, Art. 173, Rz. 11.

²⁸²⁶ Vgl. AUBERT, in: Petit commentaire, Art. 173, Rz. 12.

²⁸²⁷ So offenbar die Botschaft VE 96, S. 398ff. sowie SAXER, in: St. Galler Kommentar, Art. 173, Rz. 21 – 23.

²⁸²⁸ Gleicher Meinung AUBERT, in: Petit commentaire, Art. 173, Rz. 8 (für lit. a – c); vgl. auch BIAGGINI, BV-Kommentar, Art. 173, Rz. 9.

²⁸²⁹ Eine extensive Auslegung von Organkompetenzen gegenüber einem anderen Gemeinwesen birgt zudem unnötigerweise die Gefahr einer *Contrebande*, zu diesem Begriff vorne, S. 22.

²⁸³⁰ SAXER, in: St. Galler Kommentar, Art. 173, Rz. 35; AUBERT, in: Petit commentaire, Art. 173, Rz. 12; BIAGGINI, BV-Kommentar, Art. 173, Rz. 12.

²⁸³¹ So THOMAS SÄGESSER, in: Ders. (Hrsg.), Die Bundesbehörden. Kommentar, Beiträge und Materialien zum 5. Titel der schweizerischen Bundesverfassung, Bern 2000, Art. 173, Rz. 697; m.H. auf die Botschaft VE 96, S. 399.

²⁸³² Dazu vorne, S. 403.

²⁸³³ So SÄGESSER, in: Ders. (Hrsg.), Bundesbehörden, Art. 173, Rz. 703; SAXER, in: St. Galler Kommentar, Art. 173, Rz. 42; BIAGGINI, BV-Kommentar, Art. 173, Rz. 15 oder AUBERT, in: Petit commentaire, Art. 173, Rz. 39.

²⁸³⁴ Botschaft VE 96, S. 399.

lit. c das Verfassungsrecht zu respektieren.

Dem ist m.E. zuzustimmen; eine klare Abgrenzung zu eigentlichem Notrecht im Einzelfall erscheint aber äusserst herausfordernd: Für den Erlass von Massnahmen, gestützt auf Art. 173 Abs. 1 lit. c, welche weder in die bundesstaatliche Kompetenzaufteilung (kantonale Polizeihochheit) noch in bundesverfassungsrechtlich gewährleistete Grundrechtspositionen eingreifen, besteht nur ein geringer Spielraum. – Es sei denn, andere Verfassungsnormen würden überdehnt (Verbandskompetenzen) oder übermässig eingeschränkt (Grundrechte).

2.3.1.4. Aufgebot der Armee zum Aktivdienst

Die Befugnisse der Bundesversammlung zur Anordnung des Aktivdienstes der Armee nach Militärgesetz²⁸³⁵ steht in engem Zusammenhang mit Art. 185 Abs. 4 BV 1999 (beschränkte Kompetenz des Bundesrats)²⁸³⁶. Die Bedeutung von Art. 173 Abs. 1 lit. d liegt darin, die schwerwiegendste Form von Einsätzen der Armee durch das Erfordernis der Überwindung einer rechtlichen Hürde politisch zu legitimieren²⁸³⁷.

2.3.2. Die Kompetenzen des Bundesrates

Art. 174 BV 1999 bezeichnet den Bundesrat als „*oberste leitende und vollziehende Behörde des Bundes*“. Nebst der Planung und Koordination der staatlichen Tätigkeit (Art. 180 Abs. 1) sowie der Information der Öffentlichkeit darüber (Art. 180 Abs. 2) besitzt er, im Rahmen von Bundesverfassung und Bundesgesetzen, die Kompetenz zum Erlass rechtssetzender Bestimmungen in der Form von Verordnungen (Art. 182 Abs. 1).

2.3.2.1. Allgemeines zur Wahrung der inneren Sicherheit

Der Wahrung der äusseren und inneren Sicherheit durch den Bundesrat ist mit Art. 185 BV 1999 ein eigener Artikel gewidmet. Dabei handelt es sich um eine Neufassung der *Organkompetenzen*²⁸³⁸ der Regierung; einer anderen Interpretation stünde die weite und unbestimmte Formulierung der Abs. 1 und 2 des Artikels entgegen.

„Art. 185 *Äussere und innere Sicherheit*

¹ *Der Bundesrat trifft Massnahmen zur Wahrung der äusseren Sicherheit, der Unabhängigkeit und der Neutralität der Schweiz.*

² *Er trifft Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit.*

³ *Er kann, unmittelbar gestützt auf diesen Artikel, Verordnungen und Verfügungen erlassen, um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen. Solche Verordnungen sind zu befristen.*

⁴ *In dringlichen Fällen kann er Truppen aufbieten. Bietet er mehr als 4000 Angehörige der Armee für den Aktivdienst auf oder dauert dieser Einsatz voraussichtlich länger als drei Wochen, so ist unverzüglich*

²⁸³⁵ Dazu sogleich, S. 462f.

²⁸³⁶ Dazu sogleich, S. 429.

²⁸³⁷ Vgl. etwa SAXER, in: St. Galler Kommentar, Art. 173, Rz. 53ff; BIAGGINI, BV-Kommentar, Art. 173, Rz. 13; AUBERT, in: Petit commentaire, Art. 173, Rz. 39 oder SÄGESSER, in: Ders. (Hrsg.), Bundesbehörden, Art. 173, Rz. 706. Siehe auch vorne, S. 53f.

²⁸³⁸ Vgl. URS SAXER, in: St. Galler Kommentar, Art. 185, Rz. 2 und 28 (innere Sicherheit); BIAGGINI, BV-Kommentar, Art. 185, Rz. 7; PASCAL MAHON, in: Petit commentaire, Art. 185, Rz. 4; TSCHANNEN, Staatsrecht, § 38, Rz. 12 i.V.m. § 33, Rz. 2 sowie die Botschaft VE 96, S. 418 (m.H. auf S. 398ff.).

lich die Bundesversammlung einzuberufen.“

2.3.2.2. Organkompetenz zur Wahrung der inneren Sicherheit

Die aus Art. 185 Abs. 2 und 3 fließenden Organkompetenzen des Bundesrates konkurrieren mit den Kompetenzen der Bundesversammlung in Art. 173 BV 1999²⁸³⁹ oder ermöglichen das Ergreifen von Massnahmen durch den Bundesrat gestützt auf Gesetzesrecht, etwa dem Bundesgesetz zur Wahrung der Sicherheit²⁸⁴⁰ oder dem Waffengesetz²⁸⁴¹.

Als konkrete Beispiele dafür gelten die (damals noch gestützt auf Art. 102 Ziff. 8 BV 1874 erlassene) Verordnung über den Erwerb und das Tragen von Schusswaffen durch jugoslawische Staatsangehörige²⁸⁴² nach Ausbruch schwerer Kampfhandlungen beim Zerfall des Vielvölkerstaats Jugoslawien oder die (auf Art. 184 Abs. 3 und 185 Abs. 3 BV 1999 gestützte) sog. „Al-Qaida-Verordnung“²⁸⁴³, welche bereits viermal verlängert wurde²⁸⁴⁴.

Die Lehre weist zu Recht darauf hin, dass es historisch gesehen meist der Bundesrat war, welcher in ausserordentlichen Lagen oder bei besonderen Bedrohungen Massnahmen initiierte; etwa die Anordnung einer Bundesintervention oder der Erlass von Notverordnungen. Dabei zeigt sich bereits das enge Verhältnis zwischen Abs. 2 und Abs. 3 in Situationen erhöhter Gefährdung der inneren Sicherheit. Im Rahmen des Abs. 2 – auch dies eine historische Erfahrung²⁸⁴⁵ – besteht zudem die Gefahr des Erlasses von Verordnungen ohne genügende verfassungsrechtliche Verankerung.

2.3.2.3. Die polizeiliche Generalklausel

Art. 185 Abs. 3 BV 1999 stellt einen Anwendungsfall der polizeilichen Generalklausel bei eingetretenen oder unmittelbar drohenden Störungen der öffentlichen Ordnung oder inneren Sicherheit dar²⁸⁴⁶.

Dass es sich bei der „*öffentlichen Ordnung*“ um einen weiten – über jenen der inneren Sicherheit hinausgehenden – Begriff handeln und die Anwendung der polizeilichen Gene-

²⁸³⁹ Vgl. BIAGGINI, BV-Kommentar, Art. 185, Rz. 7; SAXER, in: St. Galler Kommentar, Art. 185, Rz. 28; PASCAL MAHON, in: Petit commentaire, Art. 185, Rz. 4; sowie die Botschaft VE 96, S. 399.

²⁸⁴⁰ Etwa in den Art. 5, 11, 13, etc. BWIS; zum BWIS siehe sogleich, S. 440ff.

²⁸⁴¹ Bundesgesetz über Waffen, Waffenzubehör und Munition (vom 20. Juni 1997), SR 514.54.

²⁸⁴² Verordnung über den Erwerb und das Tragen von Schusswaffen durch jugoslawische Staatsangehörige (vom 18. Dezember 1991), AS 1992, S. 23 – 26.

²⁸⁴³ Verordnung über das Verbot der Gruppierung «Al-Qaida» und verwandter Organisationen (vom 7. November 2001), SR 122. Siehe zur Problematik dieser verfassungsunmittelbaren Verordnung als Grundrechtseinschränkung die Bemerkungen bei MÜLLER/SCHEFER, Grundrechte, S. 607f.

²⁸⁴⁴ Letztmals per 1. Januar 2009 bis am 31. Dezember 2011 (Art. 5 der Vo). Dazu die Medienmitteilung des EJPD vom 5. Dezember 2008; <http://www.news.admin.ch/message/index.html?lang=de&msg-id=23628> (zuletzt besucht am 1. Mai 2009).

Da sich bislang keine Anzeichen darauf ergeben haben, dass sich das Terror-Netzwerk selbst auflösen würde oder dass es demnächst weltweit ausgelöscht werden könnte, stellt sich m.E. die Frage des Sinnes eines jeweils befristeten Provisoriums auf Verordnungsstufe.

²⁸⁴⁵ Siehe etwa vorne, S. 296ff.

²⁸⁴⁶ TSCHANNEN, Staatsrecht, § 45, Rz. 25; MARKUS H.F. MOHLER, Vernetzung von Sicherheit, in: Rainer J. Schweizer (Hrsg.), Sicherheits- und Ordnungsrecht des Bundes, SBVR Bd. III/1, Basel 2008, S. 521 – 624, Rz. 37; RHINOW, Grundzüge, Rz. 1119ff.

ralklausel sowohl zeitlich als auch von der Sache her²⁸⁴⁷ unerwartet erfolgen kann, zeigte sich im Herbst 2008: Der Bundesrat stützte sich in einer gemeinsamen Aktion mit der Schweizerischen Nationalbank zur „*Rettung der UBS AG*“ (der 2008 grössten Schweizer Bank) ausdrücklich auf die Art. 184 Abs. 3 (Wahrung der Landesinteressen gegenüber dem Ausland) sowie 185 Abs. 3 BV²⁸⁴⁸. Ohne die genauen Beweggründe, welche die bundesrätlichen Massnahmen veranlassten, im Detail zu kennen (starker Druck aus dem Ausland? Angst vor Massenunruhen? Konsequenzen aus dem Zusammenbruch einer „Systembank“?), wirft dieses Vorgehen – mehr oder weniger an der Bundesversammlung vorbei²⁸⁴⁹ – doch verfassungsrechtliche Fragen auf, welche zu gegebener Zeit aufgearbeitet werden sollten²⁸⁵⁰.

Gestützt auf Art. 185 Abs. 3 steht dem Bundesrat die ausnahmsweise Befugnis zu, ohne jede formell-gesetzliche Grundlage bestimmte Massnahmen – Notverordnungen oder Notverfügungen – zu beschliessen. Dabei verlangt die Lehre, teilweise mit gewissen Nuancen, das Vorliegen von vier strengen Voraussetzungen²⁸⁵¹:

- *Sachlich* das Betroffensein von Polizeigütern;
- eine eingetretene oder unmittelbar drohende *schwere* Gefährdung dieser Polizeigüter (vgl. auch Art. 36 BV 1999²⁸⁵²);
- *zeitliche* Dringlichkeit – welche auch wieder wegfallen kann (womit dieses Kriterium zu einem späteren Zeitpunkt als nicht mehr erfüllt gelten würde);
- sowie das Fehlen *anderer*, geeigneter Massnahmen.

²⁸⁴⁷ So nennt SÄGESSER, in: Ders. (Hrsg.), Bundesbehörden, Art. 185, Rz. 985 als Beispiele noch „*Naturkatastrophen; soziale Notstände; Epidemien; militärische Bedrohungslagen; schwere Unruhen*“. Auch die Beispiele bei SAXER, in: St. Galler Kommentar, Art. 185, Rz. 47ff. liessen nicht erahnen, dass der Bundesrat dereinst einer Bank würde helfen müssen, welche sich im U.S.-amerikanischen „*Hypothekenmarkt*“ verspekuliert hat.

²⁸⁴⁸ Verordnung über die Rekapitalisierung der UBS AG (vom 15. Oktober 2008), SR 611.055 / AS 2008, S. 4741f.

²⁸⁴⁹ Eine nachträgliche Genehmigung der Massnahmen durch die Bundesversammlung mag vorgelagerte Verfahrensfehler jedenfalls nicht zu rechtfertigen.

M.E. wäre es (wie in den U.S.A.) durchaus möglich gewesen, das Parlament in den Entscheidprozess über die massive Refinanzierung der UBS mit einzubeziehen. Seit dem 21. September 2008 wusste der Bundesrat um die drängenden Probleme der Bank; die Ausarbeitung von Notfallszenarien geht sogar ins Jahr 2005 zurück. Das Parlament hätte spätestens am Wochenende des 11. oder 18. Oktober kurzfristig zu einer ausserordentlichen Session zusammentreten und den Bundesrat nach einer Grundsatzdebatte wenigstens zum gewählten Vorgehen ermächtigen können.

Zum Ablauf der Entscheide siehe die NZZ aSo vom 19. Oktober 2008, S. 12 („Die Operation UBS“).

²⁸⁵⁰ Dabei stellen sich insbesondere Fragen nach möglichen Alternativen zum gewählten Vorgehen sowie zur staatlichen Intervention überhaupt. Warum – beispielsweise – war es nicht möglich, dass eine (ausländische) Konkurrentin die UBS – oder zumindest deren Schweizer Geschäftsteil – übernommen hätte, wie es etwa in den U.S.A. „Fells Fargo“ mit der noch in viel schlechterem Zustand als die UBS befindlichen „Wachovia“ tat? Vgl. die NZZ vom 9. Oktober 2008, S. 30 („Angeschlagene Wachovia ist begehrt“). Siehe ausserdem die NZZ vom 3. Januar 2009, S. 21 („Bankübernahmen in den USA besiegelt“) zusätzlich zur Übernahme von „Merrill Lynch“ und „Countrywide Financial“ durch die „Bank of America“.

²⁸⁵¹ Vgl. TSCHANNEN, Staatsrecht, § 46, Rz. 25; BIAGGINI, BV-Kommentar, Art. 185, Rz. 10; HÄFELIN/HALLER/KELLER, Bundesstaatsrecht, Rz. 312; SCHEFER, Beeinträchtigung von Grundrechten, S. 63f.; SCHELBERT, Bewältigung ausserordentlicher Lagen, S. 198ff.; MARKUS MÜLLER/CHRISTOPH JENNI, Die polizeiliche Generalklausel, Sicherheit & Recht 1/2008, S. 5 – 33 (S. 13). Aus der Rspr. des BGER etwa BGE 122 IV 258 (E.2a S. 261f.).

²⁸⁵² Siehe dazu insbesondere SCHEFER, Beeinträchtigung von Grundrechten, S. 61 – 63 (m.w.H. auf Lehre und Rspr.).

Das Bundesgericht stellte zudem in einem jüngeren Entscheid fest „(der Anwendungsreich der polizeilichen Generalklausel ist auf echte und unvorhersehbare Notfälle beschränkt; ihre Anrufung ist grundsätzlich ausgeschlossen, wenn typische und erkennbare Gefährdungslagen trotz Kenntnis der Problematik nicht normiert wurden (...)²⁸⁵³“.

In neuester Zeit stellt sich etwa im Zusammenhang mit dem jährlichen World Economic Forum in Davos oder der UEFA EURO 2008TM die Frage, ob ein Flugzeugabschuss gestützt auf die polizeiliche Generalklausel erfolgen könnte²⁸⁵⁴. Jedenfalls reicht die Verordnung über die Wahrung der Lufthoheit²⁸⁵⁵ dafür normhierarchisch nicht aus²⁸⁵⁶.

2.3.2.4. Zum Aufgebot von Truppen

Art. 184 Abs. 4 behandelt die bundesrätliche Kompetenz zum Aufgebot von Truppen in Notfällen („in dringenden Fällen“)²⁸⁵⁷ und behält damit das aus Art. 90 Ziff. 11 BV 1848 stammende Kriterium der Dringlichkeit bei²⁸⁵⁸. Der Hinweis auf den Aktivdienst dient zur Abgrenzung von den Ausbildungsdiensten; ob die Truppen dabei zum Schutze der äusseren oder inneren Sicherheit aufgeboten werden, spielt daher keine Rolle.

Dauert der Dienst aber länger als drei Wochen (die Dauer eines Wiederholungskurses für die Soldaten) oder bietet der Bundesrat mehr als 4'000 Wehrdienstpflichtige auf, so hat die Bundesversammlung den Entscheid zu genehmigen oder abzulehnen²⁸⁵⁹. Während die Beschränkung auf eine Einsatzdauer von drei Wochen bereits in Art. 90 Ziff. 11 BV 1848 zu finden war, hat die Verfassungsrevision von 1999 den zahlenmässigen Rahmen exakt *verdoppelt*²⁸⁶⁰.

Das aktuelle Militärgesetz schränkt die bundesrätliche Aufgebotskompetenz für Assis-

²⁸⁵³ BGE 126 I 112 (E.4b S. 118; m.H. auf zwei weitere veröffentlichte Fälle). Zur Vorhersehbarkeit siehe insbesondere auch JÖRG PAUL MÜLLER, in: Kommentar BV, Einleitung zu den Grundrechten (1987), Rz. 122 oder TSCHANNEN, Staatsrecht, § 46, Rz. 26.

²⁸⁵⁴ Siehe dazu die NZZ vom 29. Oktober 2007, S. 9 („Ohne Kooperation ist der Luftraum nicht zu sichern“) sowie vom 22. Januar 2007, S. 9 („Der Abschuss ziviler Flugzeuge ist unzulässig“).

²⁸⁵⁵ Besonders Art. 14 der Verordnung über die Wahrung der Lufthoheit (vom 23. März 2005), SR 748.111.1.

²⁸⁵⁶ Die gezielte Tötung von Menschen verletzt den Kerngehalt des Rechts auf Leben nach Art. 10 Abs. 1 BV; dies gilt erst recht, wenn bspw. der Tod entführter Geiseln an Bord von Flugzeugen in Kauf genommen wird. Zu Art. 10 BV siehe MÜLLER/SCHEFER, Grundrechte, S. 49ff.

²⁸⁵⁷ Vgl. SAXER, in: St. Galler Kommentar, Art. 185, Rz. 63f.; BIAGGINI, BV-Kommentar, Art. 185, Rz. 13; MAHON, in: Petit commentaire, Art. 185, Rz. 9f.; sowie die Botschaft VE 96, S. 419.

²⁸⁵⁸ Siehe vorne, S. 55ff.

²⁸⁵⁹ Im Zusammentritt der Bundesversammlung liegt kein Selbstzweck; insoweit geht die inhaltliche Tragweite von Abs. 4 über den Wortlaut der Norm hinaus.

²⁸⁶⁰ Die Botschaft VE 96, S. 419 meinte noch, die in der Vernehmlassung angeregte Erhöhung der Zahl der vom Bundesrat aufbietbaren Armeeeingehörenden könne bei der Verfassungsrevision *nicht* berücksichtigt werden, weil sie nicht dem Nachführungsauftrag entsprechen würde.

In den parlamentarischen Beratungen postulierte eine Minderheit, nicht über eine Nachführung des Art. 102 BV 1874 und damit auch nicht über die Zahl der 2'000 Soldaten hinaus zu gehen. Demgegenüber betonte die Mehrheit das praktische Bedürfnis nach einer grösseren Zahl in Notfällen, bspw. zur Bewachung der Landesflughäfen. Dem Bundesrat solle keine unnötige Beschränkung auferlegt werden. Vgl. AB NR 1998, S. 151ff. Der damalige Nationalrat SAMUEL SCHMID bestritt einen „qualitativen“ Gehalt der Änderung, weil das zulässige Aufgebot nur durch eine referendumsfähige Revision der Militärordnung geändert werden könne; AB NR 1998, S. 152f. Damit verkannte er m.E. sowohl die Bedeutung der Hierarchiestufen des Bundesrechts als auch die Bedeutung eines Truppenaufgebots durch den Bundesrat. Siehe auch hinten, S. 480f.

tenzdienste auf 2'000, für Aktivdienste auf 4'000 Armeeingehörige ein²⁸⁶¹.

Ein Teil der Lehre betont m.H. auf Art. 5 BV 1999 (Legalitätsprinzip) die Berücksichtigung der allgemeinen Grenzen rechtsstaatlichen Handelns²⁸⁶². Ein Einsatz der Armee muss somit einem öffentlichen Interesse und den Grundsätzen der Verhältnismässigkeit staatlichen Handelns entsprechen. Ein Einsatz der Armee als Mittel *ultima ratio* ergibt sich m.E. *auch*, aber nicht nur aus Art. 5 BV.

2.3.3. Die Kompetenzen des Bundesgerichts

Art. 188 Abs. 1 BV 1999 bezeichnet das Bundesgericht als „*oberste rechtsprechende Behörde des Bundes*“. Diese steht im gegenseitigen Verhältnis der drei Gewalten zueinander auf der gleichen Stufe wie der Bundesrat²⁸⁶³, bleibt der Bundesversammlung folglich untergeordnet. Dies bringt auch Art. 190 BV – vor der seit 1. Januar 2007 in Kraft stehenden Justizreform²⁸⁶⁴ noch Art. 191 BV 1999 – zum Ausdruck:

„*Bundesgesetze und Völkerrecht sind für das Bundesgericht und die anderen rechtsanwendenden Behörden massgebend.*“

Damit bleibt die Verfassungsgerichtsbarkeit des Bundesgerichts, trotz Zunahme und Bedeutung der vom Bund erfüllten und zu erfüllenden staatlichen Tätigkeiten, in einem wichtigen Punkt unvollständig²⁸⁶⁵. Immerhin steht es dem Gericht offen, auch Bundesgesetze auf ihre Verfassungskonformität hin zu untersuchen und *Kritik* zu üben²⁸⁶⁶; anwenden muss es sie allemal. Zwar wird von juristischer als auch politischer Seite seit Jahrzehnten gefordert, die Gerichtsbarkeit des Bundesgerichts auch auf Bundesgesetze auszudehnen, doch hat sich die Bundesversammlung jeweils dagegen ausgesprochen²⁸⁶⁷. Damit nimmt sich das Parlament selber in die Verantwortung, sowohl in der Gesetzgebung als auch ganz allgemein als Hüterin der Bundesverfassung zu fungieren²⁸⁶⁸.

²⁸⁶¹ Siehe dazu sogleich, S. 460ff.

²⁸⁶² Vgl. SAXER, in: St. Galler Kommentar, Art. 185, Rz. 68.

²⁸⁶³ SÄGESSER, in: Ders. (Hrsg.), Bundesbehörden, Art. 188, Rz. 1067.

²⁸⁶⁴ Zur Justizreform siehe den Abriss bei HÄFELIN/HALLER/KELLER, Bundesstaatsrecht, Rz. 70 – 72 sowie 1703ff.

²⁸⁶⁵ Siehe aber den Stand der juristischen Diskussion bei YVO HANGARTNER, in: St. Galler Kommentar, Art. 190, Rz. 34ff.

²⁸⁶⁶ Siehe zu den jüngsten Projekten BIAGGINI, BV-Kommentar, Art. 190, Rz. 13; HANGARTNER, in: St. Galler Kommentar, Art. 190, Rz. 8; PASCAL MAHON, in: Petit commentaire, Art. 185, Rz. 15.

²⁸⁶⁷ Siehe zu den jüngsten Projekten BIAGGINI, BV-Kommentar, Art. 190, Rz. 2.

²⁸⁶⁸ Anders jedenfalls der Ständerat bei den Beratungen über Massnahmen gegen Gewaltpropaganda und gegen Gewalt vom Frühling 2006 (Geschäft Nr. 05.065): Die Bedenken Ständerat Pfisterers über die Verfassungswidrigkeit eines Bundesgesetzes werden darin mit Zweckmässigkeitsüberlegungen, sowie durch eine zeitliche Befristung des Erlasses relativiert; AB SR 2006, S. 15 – 25.

2.4. Beurteilung: Keine verfassungsrechtliche Neukonzeption

Die jüngere Literatur betont, die neue Bundesverfassung folge grundsätzlich dem vom SiPolB 2000 postulierten umfassenden Sicherheitsbegriff²⁸⁶⁹. Umstritten bleibt indes, wo die Grenzen dieses umfassenden Sicherheitsbegriffs zu liegen kommen²⁸⁷⁰. Das Beibehalten unterschiedlicher Formulierungen und Begriffe erleichtert die Auslegung nicht. Sogar der SiPolB 2000 verzichtet auf die entsprechenden Definitionen²⁸⁷¹; – rechtliche Fragen lässt er weitgehend beiseite. Erschwerend tritt hinzu, dass die Ausarbeitung der Bundesverfassung von 1999 zur Zeit des SiPolB 90 erfolgte (massgebliche Vorentwürfe von 1995 und 1996); also jenes Berichts, welcher einen umfassenden sicherheitspolitischen Begriff noch ausdrücklich ablehnte²⁸⁷².

Die häufige Erwähnung des SiPolB 2000 in bundesrätlichen Botschaften erweckt sogar den Eindruck, der umfassende Sicherheitsbegriff – welchem die Bundesversammlung mit der Genehmigung des SiPolB 2000 folgte²⁸⁷³ – solle nachträglich in die Bundesverfassung hineingedacht werden.

Ein enger Zusammenhang zwischen innerer und äusserer Sicherheit besteht in der BV 1999 bei den *Organkompetenzen* von Bundesrat und Bundesversammlung. Dabei nimmt die neue Bundesverfassung aber keine echte Neuerung vor, sondern folgt weitgehend ihren beiden Vorgängerinnen. Zudem behält die neue Bundesverfassung die Unterscheidung zwischen Organ- und Verbandskompetenzen systematisch bei.

Auch die Einführung eines umfassenden Sicherheitsbegriffs durch den formellen Hauptteil der Sicherheitsverfassung von 1999 scheint wenig überzeugend. Die inhaltliche Neufassung und Ausdehnung des Art. 52 BV 1999 gegenüber den identischen Versionen von 1848 und 1874 hat für die Bundesintervention die Unterscheidung zwischen innerer und äusserer Sicherheit nahezu entbehrlich gemacht. Bei einer äusseren Gefährdung der

²⁸⁶⁹ SCHWEIZER/SUTTER/WIDMER, in: Schweizer (Hrsg.), Sicherheits- und Ordnungsrecht des Bundes, Grundbegriffe, S. 53 – 94, Rz. 29; SCHWEIZER/KÜPFER, St. Galler Kommentar, Art. 57, Rz. 4; RHINOW, Risiko und Recht, S. 363; RUCH, Verfassungsrecht, § 56, Rz. 8ff.; relativierend BIAGGINI, BV-Kommentar, Art. 57, Rz. 4; einschränkend die Botschaft VE 96, S. 237.

²⁸⁷⁰ Siehe MARKUS H.F. MOHLER, in: Rainer J. Schweizer (Hrsg.), Sicherheits- und Ordnungsrecht des Bundes, SBVR Bd. III/1, Basel 2008, Vernetzung von Sicherheit, S. 521 – 624, Rz. 19 (m.w.H.).

²⁸⁷¹ SiPolB 2000, S. 10; MOHLER/GÄTTELIN/MÜLLER, Unsicherheit über Sicherheit, AJP 2007, S. 825.

²⁸⁷² Die Bundesversammlung, welche von Januar 1998 bis Oktober 1999 die neue Bundesverfassung zu Ende beraten hatte, ging auf die Problematik unterschiedlicher Begrifflichkeit nicht ein.

²⁸⁷³ Im Nationalrat am 22. Dezember 1999 mit 114 zu 44 (AB NR 1999, S. 2647ff. [S. 2669]), im Ständerat am 21. März 2000 mit 24 zu 5 Stimmen (AB SR 2000, S. 145ff. [S. 158]).

In der nationalrätlichen Debatte erntete der SiPolB 2000 von allen massgeblichen Parteien Lob für die umfassende Darstellung möglicher Risiken und Bedrohungen (Barbara Häring für die SP, Roland Borer für die SVP, Edi Engelberger für die FDP, Toni Eberhard für die CVP); umstritten waren hingegen mögliche *aussenpolitische* Konsequenzen des Berichts, insbesondere eine Annäherung an die NATO oder Auslandsätze der Schweizer Armee.

Im Ständerat wurde immerhin die Bedeutung eines umfassenden Sicherheitsbegriffs für die innerstaatlichen Institutionen stärker gewichtet.

In beiden Kammern standen offenbar *politische* Überlegungen im Zentrum der Debatten. Mit dem SiPolB 2000 sollten die Ära des Kalten Krieges definitiv abgeschlossen und das veränderte Lagebild diskutiert werden – *verfassungsrechtliche* Fragen oder Auswirkungen fanden keinen Platz.

Schweiz oder eines Kantons besteht von Anfang an eine Kompetenz des Bundes zur Abwehr der Bedrohung; ob eine Bedrohung aus dem Inneren vorliegt, hat der Bund mittlerweile selber zu beurteilen. Die Anwendung von Art. 52 ist jedoch auf Ausnahmefälle beschränkt. Eine Regelung des „Normalfalls“ würde in Art. 57 BV 1999 vermutet; im programmatisch ausgestalteten Sicherheitsartikel böte sich durchaus die *Möglichkeit* der Verankerung eines umfassenden Sicherheitsbegriffs. Letztlich sind sowohl Art. 52 mit der Begrenzung auf Interventionsfälle als auch Art. 57 wegen seiner rechtlichen Unbestimmtheit und Offenheit aber kaum dazu geeignet, ein neues Konzept zur Gewährleistung der inneren Sicherheit umzusetzen. Der Traditionsanschluss im Rahmen der Nachführung der Bundesverfassung bleibt zu dominant. Der nun betonte Kooperationsgedanken ergibt sich bereits aus den allgemeinen Grundsätzen bundesstaatlicher Aufgabenerfüllung. Die BV 1999 geht somit in Bezug auf die innere Sicherheit nur wenig über ihre Vorgängerinnen hinaus. Auch in der geltenden Bundesverfassung setzt sich im Rahmen der bundesstaatlichen Kompetenzaufteilung eine Trennung in äussere und innere Sicherheit durch. Wo sich diese Trennung aufhebt – bspw. in der Beurteilung der sicherheitspolitischen Lage der Schweiz – nimmt die neue Bundesverfassung aber keine grundsätzliche Neukonzeptionierung vor.

An dieser Stelle wird die sachliche Richtigkeit einer gesamtheitlichen Betrachtung von äusserer und innerer Sicherheit nicht bestritten. Ein Blick in die jüngere Geschichte lehrt, dass sich die beiden sicherheitspolitischen „Sphären“ kaum je scharf trennen liessen²⁸⁷⁴; die gegenwärtigen Analysen (Bericht Brunner; SiPolB 2000) unterstreichen zusätzlich das Bedürfnis nach einer umfassenden Betrachtungsweise²⁸⁷⁵. Eine verfassungsrechtliche Umsetzung einer auf einen umfassenden Sicherheitsbegriff abstellenden Sicherheitskonzeption müsste aber erst noch erfolgen und die Bedeutung der kantonalen Polizeihöheit prominent zur Diskussion stellen.

Der Hauptteil der formellen Sicherheitsverfassung des Bundes nimmt in den Art. 57ff. nur eine beschränkte Ausscheidung von Verbandskompetenzen vor. Vielmehr wird eine solche vorausgesetzt. Der zweite Abschnitt des zweiten Kapitels der BV 1999 bildet hingegen die verfassungsrechtliche Basis für den Bestand und die Einsatzformen der Schweizer Armee sowie die – mit dem NFA nachträglich eingefügte – exklusive Verfügungsmacht des Bundes über die Streitkräfte. Entscheidend bleiben somit die weiteren, teilweise sehr allgemeinen Verfassungsnormen über die Grundsätze der Ausscheidung von Verbandskompetenzen sowie die Ausgestaltung des Verhältnisses zwischen Bund und Kantonen²⁸⁷⁶.

Die Umsetzung eines umfassend verstandenen Sicherheitsbegriffs, welche der kaum mehr strikt möglichen Unterscheidung zwischen innerer und äusserer Sicherheit Rechnung trägt, kann somit nur unter Respektierung der föderalistischen Grundordnung und Prinzipien stattfinden; jenes der Bundestreue spielt dabei eine wichtige Rolle. Vom um-

²⁸⁷⁴ Siehe bspw. vorne, S. 149ff. (Anarchismus), 258ff. (1930er Jahre) oder 356ff. und 379ff. (Terrorismus in den 1970er Jahren).

²⁸⁷⁵ Siehe auch MOHLER, Vernetzung von Sicherheit, Rz. 72.

²⁸⁷⁶ Grösser könnte der Unterschied zwischen der Sicherheitsverfassung und etwa der im Anschluss daran folgenden Bildungsverfassung (nach Art. 61a BV 1999) nicht ausfallen. Hier so gut wie keine materiellen Regelungen, dort eine detailliert ausformulierte Aufgabenteilung.

fassend verstandenen Sicherheitsbegriff sind aber die verfassungsrechtlich zu bestimmenden Kompetenzen von Bund und Kantonen zu trennen. Die Kooperation der staatlichen Sicherheitsorgane im Innern der Eidgenossenschaft kann nur innerhalb der rechtlich vorgegebenen Kompetenzbereiche erfolgen. Für den Bund tritt der erschwerende Umstand hinzu, dass er im Bereich der Sicherheitspolitik mehrere Rollen wahrnimmt: Für die Abwehr äusserer Gefahren ist er umfassend zuständig; für die innere Sicherheit kommt ihm die Funktion eines letztverantwortlichen Garanten gegenüber den Kantonen zu; gleichzeitig hat er aber auch primäre Aufgaben im Innern zu erfüllen (Staatsschutz, Grenzschutz, Luftfahrt, Kernenergie, etc.).

3. Der Staatsschutz

Mit dem Ende des Ost-West-Konflikts um die Jahre 1989/1990 brach für ganz Westeuropa die für die vorherige Epoche nicht nur sicherheitspolitisch prägende äussere Bedrohung buchstäblich in sich zusammen. Der Warschauer Pakt löste sich auf, die Sowjetunion implodierte und ihre ehemaligen osteuropäischen Satellitenstaaten sowie manche ihrer vormaligen Teilrepubliken wandten sich dem Westen zu.

Für die Schweiz offenbarten sich mit dem Wegfall der sicherheitspolitischen Hauptbedrohung vor allem im Bereich des Staatsschutzes tiefe gesetzgeberische Lücken. Als Reaktion auf die sog. „Fichenaffäre“ schuf der Bund mit dem Bundesgesetz zur Wahrung der inneren Sicherheit vorerst Remedur. Bis in die Gegenwart hat die Bedeutung des Bundes zur Wahrung der inneren Sicherheit markant zugenommen. Einerseits führt die notwendige Verbesserung der gesetzesrechtlichen Grundlagen tendenziell zu einer Ausweitung der Bundesaufgaben, andererseits steigt die Bedeutung sowohl der zivilen als auch militärischen *Personalressourcen* des Bundes (GWK, Armee) für den Sachbereich innere Sicherheit.

3.1. Das Bundesgesetz zur Wahrung der inneren Sicherheit

Das zentrale Gesetzeswerk für den Schweizer Staatsschutz bildet derzeit das Bundesgesetz zur Wahrung der inneren Sicherheit²⁸⁷⁷ aus den frühen 1990er Jahren. Trotz des geringen Alters des Gesetzes sind bereits zwei bedeutsame Revisionen in Durchführung begriffen, um auf neue Herausforderungen durch Terrorismus und Hooliganismus besser reagieren zu können.

Die grundsätzliche Notwendigkeit des BWIS wird sowohl juristisch als auch politisch nahezu einhellig anerkannt²⁸⁷⁸; rechtlich durchaus umstritten bleibt jedoch, wie weit Grundrechtseingriffe mit dem Staatsschutzgesetz zu rechtfertigen sind. Damit ist die Frage nach dem grundsätzlichen Verhältnis zwischen dem Staat und seinen Bürgerinnen und Bürgern zentral betroffen.

3.1.1. Notwendigkeit, Zweck und Verfassungsmässigkeit des BWIS

Der Erlass des BWIS ist eine direkte Folge der sog. „Fichenaffäre“²⁸⁷⁹. Das BWIS schloss eine nach dem Ende des Ost-West-Konflikts ins öffentliche Bewusstsein getretene, rechtsstaatlich nicht mehr haltbare Lücke im Schweizer Gesetzesrecht²⁸⁸⁰.

Das Gesetz bezweckt den Schutz des freiheitlichen Rechtsstaates (Art. 1), indem es dem

²⁸⁷⁷ Bundesgesetz über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit (vom 21. März 1997), SR 120, *nachfolgend* „BWIS“.

²⁸⁷⁸ Ein Referendum gegen das Gesetz scheiterte knapp; BBl. 1997 IV, S. 1627 – 1629.

²⁸⁷⁹ Botschaft zum Bundesgesetz über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit und zur Volksinitiative «S.O.S. Schweiz ohne Schnüffelpolizei» (vom 7. März 1994), BBl. 1994 II, S. 1127 – 1213 (S. 1134), *nachfolgend* „Botschaft BWIS“ (Seitenzahlen jeweils zitiert nach BBl.).

²⁸⁸⁰ Botschaft BWIS, S. 1133, m.w.H. auf die Entwicklung des Rechtsstaates und der Rechtsprechung des Bundesgerichts zu den Grundrechten.

Bund Aufgaben zur *präventiven*²⁸⁸¹ Bekämpfung des Terrorismus, verbotenen Nachrichtendienst, gewalttätigem Extremismus und der organisierten Kriminalität sowie verbotenen Technologietransfer (Art. 2 in der ursprünglichen Version von 1997) überträgt²⁸⁸².

Der aktuelle Art. 2 ist den Gegebenheiten des Jahres 2008 (UEFA EURO 2008TM in der Schweiz und in Österreich) angepasst worden und lautet nun: „Der Bund trifft vorbeugende Massnahmen (...), um frühzeitig Gefährdungen durch Terrorismus, verbotenen Nachrichtendienst, gewalttätigen Extremismus und Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen zu erkennen und zu bekämpfen.“²⁸⁸³ Die Gewalt an Sportveranstaltungen – zu denken ist an Schlägereien, das Hantieren mit pyrotechnischen Materialien und das Verwüsten von Stadien sowie vorgelagertem öffentlichem Grund – ist somit neben die Gefährdung durch Terrorismus oder gewalttätigen Extremismus getreten. Die gesetzgebenden Organe – National- und Ständerat – sehen scheinbar im derzeitigen Phänomen „Hooliganismus“ und in Schlägereien meist alkoholisierter „Fans“ eine Bedrohung des Rechtsstaates²⁸⁸⁴, welche der Bund mit den Mitteln des präventiven Staatsschutzes bekämpfen soll²⁸⁸⁵. Der Handel mit verbotenen Waffen und radioaktiven Materialien sowie der verbotene Technologietransfer werden in Abs. 2 ebenfalls genannt.

Das ursprüngliche BWIS von 1994 verzichtete auf die Anrufung bestimmter Verfassungsbestimmungen. Ganz allgemein erwähnte es einleitend bloss „die Zuständigkeit des Bundes zur Wahrung der inneren und äusseren Sicherheit der Eidgenossenschaft“. Die Botschaft präziserte, dass sich das Gesetz auf die „*ungeschriebene Bundeskompetenz zur Wahrung der*

²⁸⁸¹ Für den *repressiven* Staatsschutz bleiben die weiteren gesetzlichen Bestimmungen von Bund (z. B. das StGB) und Kantonen massgeblich; Botschaft BWIS, S. 1168.

²⁸⁸² Das BWIS trifft damit bloss punktuelle Bestimmungen; eine umfassende Normierung des Sachgebiets innere Sicherheit wurde damit nicht angestrebt; Botschaft BWIS, S. 1167. Eine solche wäre – ohne tragfähige Verfassungsgrundlage – auch gar nicht zulässig gewesen.

²⁸⁸³ Neuer Art. 2 BWIS; Hervorhebung durch den Autor.

²⁸⁸⁴ Wäre dem tatsächlich so, stellte sich im Übrigen die Frage nach dem Sinn einer kantonalen Polizeihheit, welche – ganz nebenbei – in den meisten Sport-Stadien sowieso bloss sekundär zum Tragen kommt (primäre Verantwortung privater Veranstalter innerhalb der Stadien).

Im Übrigen stellt nicht einmal die Botschaft zur Revision des BWIS (BWIS I) einen Zusammenhang zwischen Hooliganismus und Staatsschutz her; vielmehr wird in den Anmerkungen zum neuen Art. 24a BWIS unterstrichen, dass eine Hooligan-Datenbank getrennt vom Staatsschutz-Informationssystem ISIS betrieben werden müsse; Botschaft zur Änderung des Bundesgesetzes über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit (vom 17. August 2005), BBl. 2005, S. 5613 – 5642 (S. 5628), *nachfolgend* „Botschaft BWIS I“ (Seitenzahlen jeweils zitiert nach BBl).

²⁸⁸⁵ Demgegenüber betonte die Botschaft BWIS (1994) noch ausdrücklich, dass nicht einmal alle der im StGB als Staatsschutzdelikte geführten Verhaltensweisen ein Eingreifen des präventiven Staatsschutzes zu rechtfertigen vermögen würden. Sie nennt hingegen terroristische Akte, sowie Brand- und Sprengstoffanschläge extremistischer Gruppierungen als Beispiele für Taten, welche ein Eingreifen der Staatsschutzorgane notwendig machen; Botschaft BWIS, S. 1139f. Später wörtlich: „Die *künftigen Massnahmen des Bundes zur Wahrung der inneren Sicherheit können und wollen jedoch in einer freibeitlichen und demokratischen Ordnung nicht jedes mögliche Risiko erfassen*“ (S. 1144).

Die Entwicklung hin zu einer gewissen Banalisierung des Staatsschutzes scheint einem allgemeinen Trend zu entsprechen. So wird beispielsweise im BISS 2007 warnend auf die Zunahme der Delikte im Zusammenhang mit Buntmetalldiebstählen hingewiesen (S. 58). Die Verfolgung von Buntmetalldiebstählen durch Bundesbehörden gestützt auf Art. 337 StGB (Organisierte Kriminalität) verdeutlicht m.E. das Bedürfnis nach einer Unterscheidung zwischen Staatsschutz und jener Kriminalität, welche vorteilhafterweise interkantonal oder auf Stufe Bund verfolgt werden sollten.

Der Autor sieht keinen Grund, sich weiter am geltenden Art. 2 BWIS aufzuhalten, möchte aber seiner Hoffnung Ausdruck verleihen, die Bestimmung werde *baldmöglichst* wieder der ursprünglichen Version angeglichen.

inneren und äusseren Sicherheit“ stütze²⁸⁸⁶.

Im geltenden BWIS findet sich ein um die Nennung der Art. 54 Abs. 1²⁸⁸⁷ und 57 Abs. 2²⁸⁸⁸ BV (1999) ergänzter Ingress²⁸⁸⁹. Dabei fällt auf, dass der erstgenannte Artikel eine zentrale Bundeskompetenz enthält (Aussenpolitik). Ob aber auch Art. 57 Abs. 2 als Kompetenznorm herangezogen werden kann, bleibt zumindest fraglich: Der Wortlaut von Art. 57 Abs. 2 BV (Kooperationspflicht von Bund und Kantonen) spricht nicht für die Begründung von Bundeskompetenzen auf dem Gebiet der inneren Sicherheit, sondern setzt diese voraus²⁸⁹⁰. Wenn es sich beim BWIS um ein Staatsschutzgesetz handeln soll – dieses Charakteristikum fiele hinweg, sobald das Gesetz der Verhinderung gewöhnlicher („gemeiner“) Verbrechen und Vergehen diene – kann die verfassungsrechtliche Grundlage hinsichtlich des Elements der inneren Sicherheit m.E. nur in Art. 52 BV (1999)²⁸⁹¹ sowie einer dem Gesamtstaat kraft seiner eigenen Existenz zukommenden Kompetenz liegen.

Im Übrigen kann m.E. die inlandnachrichtendienstliche Tätigkeit auf der Stufe Bund eine verfassungsrechtliche Grundlage in Art. 52 BV finden; anders wäre eine Lagebeurteilung²⁸⁹² durch Bundesorgane kaum je möglich²⁸⁹³.

Jedenfalls wäre der Erlass eines Gesetzeswerks wie des BWIS gestützt auf die blossen Organkompetenzen der Bundesversammlung in Art. 173 Abs. 1 lit. b BV (1999) ausgeschlossen.

3.1.2. Die Volksabstimmung

Nach den politischen Verwerfungen im Zusammenhang mit der „Fichenaffäre“ entstand mit dem Komitee „Schweiz ohne Schnüffelpolizei“ eine fundamentale Opposition²⁸⁹⁴ gegen den Staatsschutz als solchen. Mit einer 1991 eingereichten Volksinitiative strebte das Komitee die Abschaffung des Staatsschutzes an²⁸⁹⁵. Die Initiative wurde in der Volksab-

²⁸⁸⁶ Botschaft BWIS, S. 1167, m.H. auf *Aubert* und *Eichenberger* (Kommentar BV, Art. 85 und 102).

²⁸⁸⁷ „Die auswärtigen Angelegenheiten sind Sache des Bundes.“

²⁸⁸⁸ „Sie (Bund und Kantone; der Autor) koordinieren ihre Anstrengungen im Bereich der inneren Sicherheit.“

²⁸⁸⁹ Bundesgesetz über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit (vom 21. März 1997), SR 120 (Stand am 1. August 2008).

²⁸⁹⁰ So meint SCHWEIZER, in: St. Galler Kommentar, Art. 57, Rz. 9, dass sich zumindest die aktuellen Revisionen des BWIS nicht auf den genannten Abs. 2 abstützen könnten. Klar gegen eine Anrufung von Art. 57 Abs. 2 als Kompetenznorm auch MARKUS H.F. MOHLER, Sicherheitsrecht und Rechtssicherheit bei Sportveranstaltungen, in: Olivier Arter/Margareta Baddeley (Hrsg.), Sport und Recht, Bern 2008, S. 73 – 98 (S. 85) sowie SCHEFER, BWIS I, digma 2006, S. 60 – 65 (S. 60f.).

Siehe auch vorne, S. 419f.

²⁸⁹¹ „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.“

²⁸⁹² Siehe vorne, S. 416f.

²⁸⁹³ Siehe vorne, S. 419f.

²⁸⁹⁴ Zur Initiative die Botschaft BWIS, S. 1195 – 1198.

²⁸⁹⁵ Die Bundesverfassung hätte ergänzt werden sollen um einen Art. 65^{bis} mit dem Wortlaut:

„¹ Die politische Polizei ist abgeschafft.

² Niemand darf bei der Wahrnehmung ideeller und politischer Rechte überwacht werden.

³ Die Verfolgung strafbarer Handlungen bleibt vorbehalten.“

stimmung vom 7. Juni 1998 mit einer Dreiviertelmehrheit der Volksstimmen und von sämtlichen Kantonen abgelehnt²⁸⁹⁶.

Das Resultat verdient auch darum Beachtung, weil das Volk sowohl Ende des vorletzten Jahrhunderts, in den 1930er Jahren, als auch Ende der 1970er Jahre wichtige Gesetzesvorlagen zur Stärkung der inneren Sicherheit noch verworfen hat. Allerdings dürften zwei wichtige Unterschiede entscheidend gewesen sein: Einerseits handelte es sich 1998 in der Hauptsache um die Abstimmung über eine Initiative, nicht um ein Referendum gegen eine Behördenvorlage; andererseits nahm das Komitee „S.O.S. – Schweiz ohne Schnüffelpolizei“ mit dem Bestreben zur *vollständigen* Abschaffung der politischen Polizei eine kaum mehrheitsfähige Position ein.

Damit erfuhr das BWIS in seiner ursprünglichen Fassung – als indirekter Gegenvorschlag zur Initiative – eine gewisse Legitimation durch den Souverän. Ein direkt gegen das BWIS gerichtetes Referendum scheiterte zudem bereits 1997 knapp²⁸⁹⁷.

3.1.3. Der materielle Gehalt des BWIS

Das Gesetz widmet sich der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (Art. 4 – 9), regelt den Umgang mit Informationen (Art. 10 – 18 und 19 – 20) sowie Aufgaben im Zusammenhang mit dem Schutz von Personen und Gebäuden (Art. 22 – 24). Mit der Gesetzesrevision des Jahres 2006 wurde der Erlass um Bestimmungen gegen die Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen erweitert (Art. 24a – 24h). Organisatorische Normen (Art. 25 – 29) runden das BWIS ab.

3.1.3.1. Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen

Das BWIS verankert, indem es die bundesstaatliche Pflicht zur Kooperation der Gemeinwesen wiederholt, Grundsätze zur Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen auf dem Gebiet der inneren Sicherheit. Mit Art. 4 Abs. 1 nennt es die kantonale Polizeihöheit zumindest für den Staatsschutz und zumindest auf Gesetzesstufe ausdrücklich als *Verpflichtung* der Kantone. Gleichzeitig werden die Kompetenzen des Bundes als eingeschränkt bezeichnet (Abs. 2: „Soweit [...]“).

Art. 5 Abs. 1 BWIS legt das Schwergewicht der Bundesaufgaben auf die Auswertung und Verbreitung von Informationen (lit. a), den Erlass eines Leitbildes (lit. b) und die Anordnung von Massnahmen im Falle konkreter Bedrohungssituationen (lit. c). Die genannten Aufgaben, welche unter der Leitung des Bundesrates wahrgenommen werden, dienen einerseits der Erstellung eines periodischen Lagebildes (Abs. 1 lit. a) - wofür ein Informationsaustausch zwischen Bund und Kantonen notwendig ist. Andererseits ermöglicht er die Erstellung eines Leitbilds zum Schutze der Bundesbehörden selber sowie der völkerrechtlich geschützten Personen oder Gebäude (Abs. 1 lit. b); dadurch

²⁸⁹⁶ Bundesratsbeschluss über das Ergebnis der Volksabstimmung vom 7. Juni 1998 (vom 21. August 1998), BBl. 1998, S. 4363 – 4367 (S. 4363 und 4367).

Von den politischen Parteien unterstützten einzig die SPS, die Grüne Partei sowie die Lega dei Ticinesi die Initiative; vgl. die NZZ vom 2. Juni 1998, S. 12 (Parolenspiegel).

²⁸⁹⁷ Anstatt der notwendigen 50'000 Unterschriften kamen in 90 Tagen nur rund 48'000 zusammen; vgl. die Verfügung der Bundeskanzlei über das Referendum gegen das Bundesgesetz vom 21. März 1997 über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit (Nicht-Zustandekommen; vom 29. Dezember 1997), BBl. 1997 IV, S. 1627 – 1639.

kann der Bund zumindest versuchen, sowohl ein lagegerechtes als auch den völkerrechtlichen Schutzpflichten entsprechendes Sicherheitsniveau zu erwirken. Art. 5 Abs. 2 betrifft die departementsübergreifende Koordination zweier Bundesinstrumente zur Wahrung der inneren Sicherheit: Der Bundespolizei und der Mil Sich²⁸⁹⁸.

Damit unterstreicht das BWIS die Bedeutung der Informationsbeschaffung und Informationsverarbeitung als wichtige Mittel zur Erfüllung jener Aufgaben, zu welchen Bund und Kantone (einzeln oder gemeinsam) verpflichtet sind²⁸⁹⁹. Die Wahrung der inneren Sicherheit liesse sich in der Gegenwart ohne den Austausch von Informationen und die Erstellung von Lagebildern und Bedrohungsanalysen nicht mehr wirkungsvoll erfüllen. Damit können die Kompetenzen von Bund und Kantonen in Ausgleich zueinander gebracht werden.

3.1.3.2. Konsultative Sicherheitskommission

Art. 9 BWIS legt die Grundlage zur Schaffung einer den Bundesrat und das EJPD beratenden, aus externen Vertretern aus Kantonen, Wissenschaft, Wirtschaft oder Medien bestehenden, konsultativen Sicherheitskommission. Damit wird dem Bundesrat auch verwaltungsexternes Wissen zur Beurteilung der Bedrohungslage zugänglich gemacht²⁹⁰⁰.

3.1.3.3. Bearbeitung von Informationen

Mit den Art. 10 – 18 unter dem Abschnitt „Informationsbearbeitung“ versucht das BWIS, die Rahmenbedingungen für einen Nachrichtenfluss zwischen den Amtsstellen von Bund und Kantonen zu schaffen. Den Erfahrungen der „Fichenaffäre“ misst es gemäss bundesrätlicher Botschaft besonderes Gewicht bei²⁹⁰¹.

Die Quellen der allgemeinen Informationsbeschaffung zur Wahrung der inneren Sicherheit definiert das Gesetz in Art. 14 Abs. 2 BWIS; ausserdem verlangt es eine Prüfung auf die Richtigkeit sowie eine Bewertung der Erheblichkeit (Art. 15 Abs. 1) der gesammelten Daten. Für die Bearbeitung besonders schützenswerter Personendaten sowie die Erstellung von Persönlichkeitsprofilen stellt erst die Verordnung zum BWIS weitere Bestimmungen auf²⁹⁰².

Für die Datenerhebung- und Auswertung im Rahmen *gerichtspolizeilicher* Ermittlungsverfahren oder Voruntersuchungen lässt Art. 14 Abs. 2 zusätzlich strafprozessuale Zwangsmassnahmen zu. Damit trägt das Gesetz gemäss der Botschaft des Bundesrates der speziellen Interessenlage im Rahmen von Strafverfahren Rechnung²⁹⁰³.

Art. 15 Abs. 3 und 5 bilden die gesetzliche Grundlage für den Betrieb des informatisierten Staatsschutz-Informations-Systems (ISIS) durch die Bundespolizei²⁹⁰⁴.

²⁸⁹⁸ Zur Mil Sich sogleich, S. 464f.

²⁸⁹⁹ Richtigerweise meint die Botschaft BWIS, S. 1173, in diesen Zusammenhang bezeichnet fliesse die Pflicht zur Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen aus dem Prinzip der Bundestreue.

²⁹⁰⁰ Siehe zum Ganzen die Botschaft BWIS, S. 1176f.

²⁹⁰¹ Botschaft BWIS, S. 1177 – 1185.

²⁹⁰² Verordnung über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit (vom 27. Juni 2001), SR 120.2 (VWIS).

²⁹⁰³ Botschaft BWIS, S. 1181f.

²⁹⁰⁴ Dazu die Verordnung über das Staatsschutz-Informations-System (vom 30. November 2001), SR 120.3. Zu datenschutzrechtlichen Aspekten der ISIS-Verordnung siehe SANDRA STÄMPFLI, Das Schengener Infor-

Art. 16 eröffnet zudem das allgemeine Recht, beim eidgenössischen Datenschutzbeauftragten die Einhaltung der im BWIS aufgestellten Normen in konkreten Einzelfällen zu prüfen.

3.1.3.4. Personensicherheitsprüfungen

Die Art. 19 – 21 BWIS widmen sich den präventiven Personensicherheitsprüfungen für Bundesangestellte, Armeeingehörige oder Dritte, sofern sie Zugang zu klassifizierten Dokumenten erhalten *könnten*. Art. 19 Abs. 1 zieht den relevanten Personenkreis durchaus weit; er umfasst insbesondere zahlreiche, in Stäben oder die Stäbe unterstützenden Einheiten eingeteilte Angehörige der Armee. Der Umfang des Prüfungsinhalts in Art. 20 kann über die in Abs. 2 genannten Register²⁹⁰⁵ hinausreichen; Abs. 1 nennt ausdrücklich die Erhebung von Daten über die persönliche Lebensführung und die familiären Verhältnisse.

In jüngerer Zeit hat die Personensicherheitsprüfung des mittlerweile zurückgetretenen Chefs der Armee nationale Aufmerksamkeit erregt; ein Bericht der GPK des NR stellt gravierende Verfehlungen fest²⁹⁰⁶.

3.1.3.5. Schutz von Personen und Gebäuden

Die Art. 22 – 24 BWIS betreffen die Aufgaben des Bundes zum Schutz von Personen und Gebäuden. Das Garantiesgesetz von 1934²⁹⁰⁷ habe sachliche Lücken entstehen lassen, welche mit dem BWIS zu füllen seien. Soweit das Hausrecht des Bundes betroffen ist, stellen sich keine staatsrechtlichen Probleme²⁹⁰⁸; anderes gilt für die Erfüllung der völkerrechtlichen Schutzpflichten.

Der Bundesrat räumt aber in seiner Botschaft ein, bei der Erfüllung derartiger Schutzpflichten bewege er sich in einer „*bundesstaatlichen* «*Grauzone*“ und betont die Abgrenzungsschwierigkeiten zur kantonalen Polizeihohheit²⁹⁰⁹. Jedoch hätte sich gezeigt, dass die Massnahmen der Kantone in *Ausnahmesituationen* nicht ausreichen; die Bestände der kantonalen Polizeikorps wären dafür zu tief und der Beizug privater Sicherheitsdienste

mationssystem und das Recht der informationellen Selbstbestimmung, Diss. Basel, Bern 2009, im Kapitel „Problembereiche und Gefahren für die informationelle Selbstbestimmung im BWIS I“.

²⁹⁰⁵ Art. 20 Abs. 2 BWIS nennt u.a. Daten aus den Registern der Sicherheits- und der Strafverfolgungsorgane von Bund und Kantonen sowie aus dem Strafregister, aus den Registern der Betreibungs- und Konkursbehörden oder solche über laufende Strafverfahren.

²⁹⁰⁶ Zu den Umständen der Ernennung von Roland Nef zum Chef der Armee vgl. den Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates vom 28. November 2008.

²⁹⁰⁷ Bundesgesetz über die politischen und polizeilichen Garantien zugunsten der Eidgenossenschaft (vom 26. März 1934), AS 50, S. 509 – 513. Die Revision des GarG 1851 im Jahre 1933 konzentrierte sich auf eine klarere Feststellung der Immunitätsrechte in den Art. 1 und 2; vgl. die Botschaft des Bundesrates zur Revision des Bundesgesetzes vom 23. Dezember 1851 über die politischen und polizeilichen Garantien zugunsten der Eidgenossenschaft (vom 9. Oktober 1933), BBl. 1933 II, S. 497 – 506 (S. 498). Mittlerweile haben BWIS und Parlamentsgesetz (SR 171.10) das Garantiesgesetz abgelöst.

²⁹⁰⁸ So erliess der Bundesrat, gestützt auf die Art. 23 Abs. 1, 29 und 30 BWIS die Verordnung über das Sicherheitswesen in Bundesverantwortung (vom 27. Juni 2001), SR 120.72, welche zur Schaffung des heutigen Bundessicherheitsdienstes führte.

²⁹⁰⁹ Botschaft BWIS, S. 1188f.

nicht immer geboten²⁹¹⁰.

„Wenn Hinweise auf eine erhöhte Gefährdung solcher Gebäude vorliegen, aber die kantonale Polizei nicht in der Lage ist, die erwünschte personelle Verstärkung vorzunehmen, soll in solchen Situationen künftig erwogen werden, ob der Einsatz von ausgebildetem Bundespersonal möglich ist, das heisst von Personal des Festungswachtkorps, eventuell auch des Grenzwachtkorps. Je nach den dabei übernommenen Aufgaben müssten die Bundesbediensteten Polizeibefugnisse wahrnehmen, die bundesstaatlich zur kantonalen Polizeihohheit gehören. Ein Einsatz müsste deshalb im Einvernehmen mit dem betroffenen Kanton erfolgen und das Personal in der Regel auch dem zuständigen Polizeikommando unterstellt werden. Es ist aber auch nicht auszuschliessen, dass ein Einsatz unter getrennter Leitung vereinbart wird.“²⁹¹¹

Die Zusammenarbeit der Bundespolizei mit den Kantonen im Rahmen der Art. 22 und 24 sind m.E. solange unbedenklich, als sie sich in den Bereichen Informationsaustausch, Bedrohungs- und Lageanalyse oder Massnahmenoptimierung bewegen. Geht es aber um die vom Bundesrat angesprochene Wahrnehmung von Aufgaben innerhalb der kantonalen Polizeihohheit durch Bundesstellen, setzt das Bundesstaatsrecht Grenzen. So wäre es insbesondere unzulässig, Kompetenzen auf dem Wege von *Verwaltungsvereinbarungen* zwischen Bund und Kantonen hin und her zu schieben.

Zudem zeigte die weitere Entwicklung, dass es nicht bei der vom Bundesrat angesprochenen Aufgabenerfüllung durch spezialisierte Bundeskräfte blieb. Seit 1999 erfüllen (mit einem Unterbruch) auch Milizsoldaten im WK Aufträge zum Schutz der Botschaften²⁹¹².

3.1.4. Die Berichte der Bundespolizei zur inneren Sicherheit

Nach Art. 27 Abs. 1 BWIS orientiert der Bundesrat *„die eidgenössischen Räte, die Kantone und die Öffentlichkeit jährlich oder nach Bedarf über seine Beurteilung der Bedrohungslage und über die Tätigkeiten der Sicherheitsorgane des Bundes.“* Er nimmt diese Aufgabe seit 1997 mit dem jährlichen „BERICHT INNERE SICHERHEIT DER SCHWEIZ“²⁹¹³ (BISS)²⁹¹⁴ wahr.

Die bisherigen Berichte umreissen im Wesentlichen die Tätigkeitsfelder der Bundespolizei. Konstant widmen sie sich dem inländischen Extremismus beider politischer Pole, verbotenem Nachrichtendienst, der organisierten Kriminalität, Geldwäscherei und Wirtschaftskriminalität sowie der Proliferation von Massenvernichtungswaffen²⁹¹⁵. Ausserdem erläutern die Berichte seit einigen Jahren Massnahmen zur Bekämpfung von Hooliganismus, Jugendkriminalität, Cyber-Crime und Kinderpornographie.

Der BISS 2005 misst dem „Dschihadismus“ (islamistisch motivierter Terrorismus) auch in der Schweiz eine besondere Bedeutung zu. Seit den Anschlägen in London vom 7. Juli 2005 wird vermutet, die Schweiz könnte nicht mehr nur eine mögliche logistische

²⁹¹⁰ Botschaft BWIS, S. 1189.

²⁹¹¹ Botschaft BWIS, S. 1189.

²⁹¹² Dazu hinten, S. 465ff.

²⁹¹³ Von 1997 bis ins Jahr 2000 hiess der Bericht noch *„Staatschutzbericht“*.

²⁹¹⁴ Die Berichte seit 1999 finden sich unter <http://www.fedpol.admin.ch/fedpol/de/home/dokumentation/berichte.html> (zuletzt besucht am 1. Mai 2009) oder – seit 1997 – auf der Seite der ETH unter <http://www.ssn.ethz.ch/forschung/amt/index.cfm?fecvnodeid=103638&fecvid=60&lng=de&ord434=Grou p1&v60=103648&click379=103648> (zuletzt besucht am 15. Dezember 2007).

²⁹¹⁵ Zu den Berichten auch MOHLER/GÄTTELIN/MÜLLER, Unsicherheit über Sicherheit, AJP 2007, S. 815 – 830 (S. 822).

Basis oder einen Rückzugsraum bilden, sondern auch selber zum Ziel „dschihadistischen“ Terrorismus’ werden²⁹¹⁶.

3.1.5. BWIS I

Innerhalb der letzten rund 20 Jahre nahmen gewaltsame Ausschreitungen anlässlich von Sportveranstaltungen (v.a. Fussball) europaweit zu und erlangten teilweise tragische Bedeutung²⁹¹⁷. Der Europarat schuf bereits 1985 ein Übereinkommen zur Verhinderung von Gewalttätigkeiten anlässlich von Fussballspielen, welches für die Schweiz am 1. November 1990 in Kraft trat²⁹¹⁸. Im Vorfeld der UEFA EURO 2008TM – umfassende Sicherheitsgarantien zwischen der UEFA und den beteiligten Kantonsregierungen waren bereits abgeschlossen worden²⁹¹⁹ – erkannte der Bundesrat Lücken bei der Gewaltprävention, welche er mit einer Revision des BWIS zu schliessen gedachte (sog. „BWIS I“) ²⁹²⁰. Diese Massnahmen wurden befristet bis 31. Dezember 2009, um auch die Durchführung der Eishockey-Weltmeisterschaft 2009 in der Schweiz²⁹²¹ zeitlich abzudecken²⁹²².

BWIS I ermöglicht, *Propagandamaterial* frühzeitig zu beschlagnahmen (Art. 13a), eine Hooligandenbank zu schaffen (Art. 24a), Rayonverbote zu erteilen (Art. 24b), Ausreisebeschränkungen auszusprechen (Art. 24c.), Meldeauflagen zu einführen (Art. 24d) und schliesslich Polizeigewahrsam zu verfügen (Art. 24e). Die Botschaft des Bundesrats betonte zwar wiederholt den Zusammenhang zwischen der Gesetzesrevision und den Gefahren des Hooliganismus, zumindest für den neuen Art. 13a scheint dieser aber nicht notwendig zu sein. Abs. 1 bestimmt ganz allgemein:

„Die Polizei- und die Zollbehörden stellen, ungeachtet der Menge, Beschaffenheit und Art, Material sicher, das Propagandazwecken dienen kann und dessen Inhalt konkret und ernsthaft zur Gewalttätigkeit gegen Menschen oder Sachen aufruft.“

Gestützt auf Art. 13a BWIS lassen sich etwa Propagandamaterialien konfiszieren, wie es im Rahmen der Massnahmen zur Gewährleistung eines friedlichen WEF²⁹²³ in Davos bereits seit Jahren geschieht.

²⁹¹⁶ Bericht Innere Sicherheit Schweiz 2005, S. 12;

http://www.fedpol.admin.ch/etc/medialib/data/sicherheit/bericht_innere_sicherheit.Par.0038.File.tmp/BIS_S_2005_d.pdf (zuletzt besucht am 1. Mai 2009).

Der aktuelle BISS 2007 zeichnet auf den S. 14 – 18 ein für die Schweiz weniger gefährliches Bild des „Dschihadismus“, weist aber auf Aktivitäten zur Finanzierung und ideeller Unterstützung des Terrorismus aus der Schweizer heraus hin;

http://www.fedpol.admin.ch/etc/medialib/data/sicherheit/bericht_innere_sicherheit.Par.0046.File.tmp/BIS_S_d.pdf (zuletzt besucht am 1. Mai 2009).

²⁹¹⁷ Vgl. MOHLER, Sicherheitsrecht und Rechtssicherheit bei Sportveranstaltungen, S. 73 – 79.

²⁹¹⁸ Europäisches Übereinkommen vom 19. August 1985 über Gewalttätigkeiten und Ausschreitungen von Zuschauern bei Sportanlässen, insbesondere bei Fussballspielen (vom 19. August 1985), SR 0.415.3.

²⁹¹⁹ Vgl. MOHLER, Sicherheitsrecht und Rechtssicherheit bei Sportveranstaltungen, S. 80.

²⁹²⁰ Siehe die Botschaft BWIS I.

²⁹²¹ Siehe auf der Seite des Internationalen Eishockey-Verbandes; <http://www.iihf.com/de/channels/iihf-world-championship-oc09/home.html> (zuletzt besucht am 1. Mai 2009).

²⁹²² Entsprechend stellt die Botschaft BWIS I an verschiedenen Stellen Bezüge zur Gewalt bei Eishockey-Spielen vor (etwa S. 5617).

²⁹²³ Zum WEF siehe hinten, S. 471f.

Die Klärung der Verfassungsmässigkeit der Revision geniesst eine grundsätzliche Bedeutung²⁹²⁴. Der Bundesrat unterstreicht in seiner Botschaft im Zusammenhang mit Art. 13a BWIS die Wichtigkeit von „*worbeugende(n) Massnahmen zur Sicherung der demokratischen und rechtsstaatlichen Grundlagen der Schweiz sowie zum Schutz der Freiheitsrechte der Bevölkerung*“²⁹²⁵. Hinsichtlich des Hooliganismus in der Schweiz – die Botschaft verzichtet auf die Nennung von Beispielen – gehe es um den Schutz der öffentlichen Ordnung sowie des Rufes der Schweiz, besonders während der UEFA EURO 2008TM²⁹²⁶. Zum Abschluss der Erörterungen über die Verfassungsmässigkeit der Vorlage weist der Bundesrat zudem auf den *Wunsch* der Kantone zu einer bundesrechtlichen Regelung hin²⁹²⁷.

Die Argumente der Regierung mögen politisch gerechtfertigt sein und mit den Intentionen der Kantone übereinstimmen, doch verfassungsrechtlich vermögen sie kaum zu überzeugen. Mit ganz ähnlichen Worten hätten sich – wenn die politische Argumentationschiene kurz weitergeführt werden soll – auch präventive Massnahmen des Bundes ganz allgemein gegen jede Art von Beschimpfung, gegen möglicherweise im Ausland als anstössig empfundene Karikaturen oder gegen eventuell bevorstehende Rechtsbrüche jeder Art „begründen“ lassen können. Mit den vor Erlass des BWIS 1994 geäusserten Rahmenbedingungen²⁹²⁸ hat die Stossrichtung von BWIS I nicht mehr viel gemein.

Teile der Neuerungen gemäss BWIS I greifen zudem in die Polizeihochheit der Kantone ein²⁹²⁹. Wie gewalttätige Ausschreitungen in oder im Umfeld von Fussballstadien – etwa jene vom 13. Mai 2006 in Basel²⁹³⁰ – die Sicherheit der *Eidgenossenschaft* gefährden könnten, wird nicht schlüssig dargelegt. Den Zusammenhang zwischen der Gefährdung der rechtsstaatlichen und demokratischen Strukturen des Landes und der Gewalt an Sportveranstaltungen klärt die Botschaft jedenfalls nicht; der Hinweis auf eine mögliche Gefährdung des guten Rufes der Schweiz im Ausland vermag diesen Zusammenhang m.E. nicht herzustellen. Selbst wenn der Bund die Kompetenz zum Erlass von BWIS I besessen hätte, wäre eine grundrechts-konforme Umsetzung der Novelle rechtlich heikel geblieben²⁹³¹.

Ein Referendum aus dem Kreise von Sportverbänden und Fussballfans gegen die BWIS-Novelle kam nicht zu Stande²⁹³².

²⁹²⁴ So auch der Bundesrat in der Botschaft BWIS I, S. 5637.

²⁹²⁵ Botschaft BWIS I, S. 5637.

²⁹²⁶ Botschaft BWIS I, S. 5638.

²⁹²⁷ Botschaft BWIS I, S. 5639.

²⁹²⁸ Siehe vorne, S. 435 mit Anm. 2885.

²⁹²⁹ So insbesondere auch MOHLER, Sicherheitsrecht und Rechtssicherheit bei Sportveranstaltungen, S. 85f.

²⁹³⁰ Dazu die NZZ vom 15. Mai 2006, S. 37 („Bestürzung über die Schande von Basel“).

²⁹³¹ Dazu insbesondere SCHEFER, BWIS I, *digma* 2006, S. 60 – 65 (S. 62ff.).

²⁹³² NZZ vom 14. Juli 2006, S. 14 («Hooligan-Gesetz»-Referendum gescheitert).

3.1.6. BWIS II

Die zweite Revision (BWIS II) behandelt den Kern des Staatsschutzes, nämlich die Abwehr schwerwiegender Gefahren, primär als Terrorismus, Gewaltextremismus, verbotener Nachrichtendienst oder Proliferation von Massenvernichtungswaffen²⁹³³. Die Sicherheitslage der Schweiz habe sich – so der Bundesrat in seiner Botschaft – „in den letzten Jahren (...) sukzessive verschlechtert und nachhaltig verschärft“²⁹³⁴. Zwar gehe insbesondere vom Dschihadismus auch für die Schweiz eine immer stärkere, mit der Lage im Ausland vor versuchten oder durchgeführten Anschlägen vergleichbare Bedrohung aus, doch sei sie „nach wie vor kein primäres Ziel von islamistischem Terrorismus“²⁹³⁵. Mit der verschärften Bedrohungslage sei das nach der „Fichenaffäre“ in Kauf genommene Sicherheitsrisiko gewachsen, das „präventive Abwehredispositiv“ derzeit lückenhaft²⁹³⁶.

Die Vorlage sieht vor, zur Aufklärung und präventiven Bekämpfung obiger Bedrohungen die Mittel und Möglichkeiten des Staatsschutzes stark auszuweiten (umfangreiche Ergänzung der Art. 13, 14 und 18 gemäss E-BWIS II)²⁹³⁷. Dabei stellen sich die „klassischen“ rechtlichen Fragen im Zusammenhang mit dem präventiven Staatsschutz: Nämlich, ob die konkrete oder mit grosser Wahrscheinlichkeit zu erwartende *Gefährdungslage* einen Ausbau überhaupt zu legitimieren vermag, wie stark die *Grundrechte* (vor allem informationelle Selbstbestimmung²⁹³⁸ und Meinungsfreiheit²⁹³⁹) durch mögliche Eingriffe tangiert werden dürfen und welche Erfordernisse an die *Bestimmtheit* des Gesetzes zu stellen sind. Die Fragen wiegen umso schwerer, als die Verfassungsgerichtsbarkeit gegenüber Bundesgesetzen auch unter der geltenden Bundesverfassung stark eingeschränkt bleibt.

BWIS II ist in den parlamentarischen Beratungen vorerst gescheitert. Der Nationalrat hat in seiner Sitzung vom 17. Dezember 2008 als Erstrat mit 92 zu 79 Stimmen Nicht-eintreten beschlossen²⁹⁴⁰. Der Bedarf nach näheren verfassungsrechtlichen Abklärungen²⁹⁴¹ wurde auch von der unterlegenen Ratsminderheit nicht bestritten; schlussendlich stellte sich die Frage, ob eine Grundsatzdebatte in den Räten geführt oder die Vorlage zur grundsätzlichen Überarbeitung an den Bundesrat zurückgewiesen werden sollte. Die

²⁹³³ Botschaft zur Änderung des Bundesgesetzes über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit (vom 15. Juni 2007), BBl. 2007, S. 5037 – 5138 (S. 5038f.; Übersicht), *nachfolgend* „Botschaft BWIS II“ (Seitenzahlen jeweils zitiert nach BBl).

²⁹³⁴ Botschaft BWIS II, S. 5055. Siehe auch vorne, Anm. 2916, S. 441.

²⁹³⁵ Botschaft BWIS II, S. 5055; anders der BISS 2005, S. 12.

²⁹³⁶ Botschaft BWIS II, S. 5063f. Zu den bisherigen Massnahmen siehe HEINRICH KOLLER, Kampf gegen den Terrorismus, ZSR 2/2006, S. 107 – 132 (S. 122 – 126).

²⁹³⁷ Dazu die Botschaft BWIS II, S. 5076ff.

²⁹³⁸ Siehe dazu MÜLLER/SCHEFER, Grundrechte, insbesondere S. 177 und 210ff.

²⁹³⁹ Siehe dazu MÜLLER/SCHEFER, Grundrechte, insbesondere S. 356, 422 (mit Fn. 523), 452 (mit Fn. 99) sowie 469.

²⁹⁴⁰ Eine Allianz aus links-grünen und national-konservativen Politikern setzte sich mit dem Nichteintretensantrag durch. Vgl. AB NR 2008, online unter http://www.parlament.ch/ab/frameset/d/n/4806/288279/d_n_4806_288279_288289.htm (zuletzt besucht am 1. Mai 2009).

²⁹⁴¹ Siehe dazu LUCIEN MÜLLER/NINA WIDMER/RAINER J. SCHWEIZER, Staatsschutzgesetzgebung auf Abwegen, in: NZZ vom 16. Dezember 2008, S. 15.

Rechtskommission des Ständerates hat Ende Januar 2009 mit neun zu einer Stimme beschlossen, der kleinen Kammer ein Eintreten auf BWIS II zu empfehlen, das Geschäft aber anschliessend an den Bundesrat zurückzuweisen²⁹⁴². Ständerat und Nationalrat haben sich mittlerweile dieser Haltung angeschlossen²⁹⁴³.

Weil die weitere Entwicklung der Vorlage derzeit nicht vorherzusagen ist, Anpassungen durch den Bundesrat aber zwingend sind, wird nicht mehr näher darauf eingegangen. Die Bundesversammlung sollte sich bei den künftigen Beratungen aber bewusst bleiben, dass sie – mangels einer Verfassungsgerichtsbarkeit gegenüber Bundesgesetzen – auch bei Erlass einer neuen BWIS-II-Vorlage gleichsam als Hüterin der Grundrechte handeln und rechtlichen Aspekten besondere Bedeutung zumessen sollte. Rein politische oder Zweckmässigkeitsentscheide (wie bei BWIS I) wären in dieser Hinsicht nicht angebracht²⁹⁴⁴.

3.1.7. Exkurs: Die KOBIK

Die Etablierung des Internet²⁹⁴⁵ als gängigem Informations- und Kommunikationsmedium²⁹⁴⁶ stellt die Strafverfolgungsbehörden vor grosse Herausforderungen. Zur Koordination der Verfolgung von Straftaten mit Bezügen zum Internet²⁹⁴⁷ hat der Bund die dem Bundesamt für Polizei angegliederte KOBIK²⁹⁴⁸ geschaffen. Die Koordinationsstelle befasst sich materiell mit den vom BWIS *nicht* erfassten Teilen der Kriminalität im Internet.

Nach eigener Aussage ist die KOBIK um eine vertiefte Analyse im Bereich der Internetkriminalität besorgt und steht der Öffentlichkeit, den Behörden und Internetserviceprovidern als Kompetenzzentrum zur Verfügung. Zudem sucht sie selber im Internet aktiv nach strafrechtlich relevanten Inhalten²⁹⁴⁹.

M.E. wäre eine rein kantonale Koordination – wie es noch der ursprünglichen Planung entsprochen hat²⁹⁵⁰ – der derzeitigen Lösung vorzuziehen gewesen. In Zeiten knapper

²⁹⁴² NZZ vom 29. Januar 2009, S. 17 („Kritik am Lauschangriff“).

²⁹⁴³ NZZ vom 29. April 2009, S. 15 („Neustart für Lauschangriff light“).

²⁹⁴⁴ Nach persönlicher Ansicht des Schreibenden neigen jedoch insbesondere manche Mitglieder des Bundesratskollegiums dazu, ihren „Handlungswillen“ zur Bewältigung tagespolitisch drängender Fragen medial zur Geltung zu bringen. Die Bedeutung der innerstaatlichen Kompetenzteilung genießt dann eine untergeordnete Stellung.

²⁹⁴⁵ Allgemein zum Internet siehe die bei MÜLLER/SCHEFER, Grundrechte, S. 447 in Fn. 64 zitierte Literatur.

²⁹⁴⁶ Zur Bedeutung des Internet für die Ausübung von Grundrechten siehe MÜLLER/SCHEFER, Grundrechte, S. 478ff.

²⁹⁴⁷ Bspw. gelang es Bund und Kantonen, mit der international angelegten „Operation GENESIS“ über 1000 Anzeigen wegen verbotener Kinderpornographie zu erheben; vgl. die Medienmitteilung des Bundesamts für Polizei vom 25. Juli 2003, online unter http://www.ejpd.admin.ch/ejpd/de/home/dokumentation/mi/2003/ref_2003-07-25.html (zuletzt besucht am 1. Mai 2009).

²⁹⁴⁸ Schweizerische Koordinationsstelle zur Bekämpfung der Internetkriminalität (KOBIK); <http://www.cybercrime.ch/index.php?language=de> (zuletzt besucht am 1. Mai 2009). Zur Entstehungsgeschichte der KOBIK siehe den ersten Rechenschaftsbericht des Jahres 2003, http://www.cybercrime.ch/report/Rechenschaftsbericht_2003_d.pdf (zuletzt besucht am 1. Mai 2009), S. 3.

²⁹⁴⁹ Zu den Tätigkeiten der KOBIK siehe etwa die Medienmitteilung vom 20. Juni 2008 zum Jahresbericht 2007; http://www.cybercrime.ch/report/Kobik_PM_2007_de.pdf (zuletzt besucht am 1. Mai 2009).

²⁹⁵⁰ KOBIK-Rechenschaftsbericht des Jahres 2003,

finanzieller Mittel erscheint die Jagd nach Internetkriminalität auf Kosten der Ressourcen der Staatsschutzorgane nicht zweckdienlich. Ob die KOBIK unter die Koordinationskompetenz nach Art. 57 Abs. 2 fällt, kann vorliegend offenbleiben, da einerseits die Kantone selber durchaus in der Lage wären, diese Koordination – etwa im Rahmen eines Konkordats – zu gewährleisten; andererseits scheint es geboten, die innere Sicherheit von der Bekämpfung der Alltagskriminalität klar abzugrenzen.

3.1.8. Beurteilung: Keine Contrebande mit dem Staatsschutz

Das BWIS ist als Staatsschutzgesetz (so hätte es ursprünglich auch heissen sollen) zu bedeutsam, als dass es als Auffangbecken tagespolitischer „Bedürfnisse“ dienen dürfte. Erst recht, solange keine Verfassungsgerichtsbarkeit gegenüber Bundesgesetzen besteht, sind Erlasse wie das BWIS wegen ihrer grossen Nähe zu verfassungsrechtlich geschützten Grundrechtsgehalten besonders sorgfältig und besonders durchdacht zu gestalten. Ein Gesetz, welches dem Schutz der rechtsstaatlichen Grundordnung sowie der elementarsten Grundfreiheiten der Bürgerinnen und Bürger dient, hat sich selber an diesen Schutzgütern zu messen²⁹⁵¹.

Offenbar steht jener politische Konsens, welche nach der „Fichenaffäre“ beim Erlass des ursprünglichen BWIS noch prägend war, nach den Terroranschlägen vom 11. September 2001 in den U.S.A. zunehmend in Frage. Der Zusammenhang zwischen Freiheit und Sicherheit tritt zulasten der Freiheit in den Hintergrund²⁹⁵². Doch eine Garantie *umfassender* Sicherheit kann es in einem demokratischen Gemeinwesen a priori gar nicht geben²⁹⁵³.

Die in Art. 5 BWIS genannten Aufgaben unter der Leitung des Bundes dienen der Sicherstellung eines unverzichtbaren Gesamtlagebildes sowie der Aufrechterhaltung eines sich daraus, sowie aus internationalen Verpflichtungen ergebenden Schutzniveaus; sie sind verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden. Vielmehr entspricht diese Lösung der in den Art. 52 und 57 verankerten Grundordnung. Zu berücksichtigen ist einzig, dass die in Art. 5 Abs. 1 lit. c BWIS mit dem unbestimmten Rechtsbegriff der „*besonderen Bedrohungssituation()*“ umschriebenen Fälle einer Wertung bedürfen. Auf Grund spezieller Informationen wird es dem Bundesstellen nicht bloss erlaubt, sondern geradezu geboten sein, die kantonalen Partner auf Kenntnisse über jeweilige Bedrohungen zu informieren und zu beraten. Die Kompetenz zur Anordnung von „*konkrete(n) Massnahmen*“ kann sich

http://www.cybercrime.ch/report/Rechenschaftsbericht_2003_d.pdf (zuletzt besucht am 1. Mai 2009), S. 3.

²⁹⁵¹ In diesem Sinne ergeht der Aufruf an den Gesetzgeber, das BWIS wieder seinem eigentlichen Zweck zuzuführen und es vom Attribut eines „Feld-, Wald- und Wiesenerlasses“ zu befreien. Als Staatsschutzgesetz sollte das BWIS künftig vor Banalisierungen geschützt werden.

²⁹⁵² Siehe dazu JUTTA LIMBACH, Freiheit und Sicherheit, in: Stephan Breitenmoser/Bernhard Ehrenzeller/Marco Sassöli/Walter Stoffel/Beatrice Wagner Pfeifer (Hrsg.), Menschenrechte, Demokratie und Rechtsstaat (liber amicorum Luzius Wildhaber), Basel 2007, S. 1399 – 1405 (S. 1399); RUCH, Sicherheit in der freiheitlichen, rechtsstaatlichen Demokratie, Rz. 4 oder CLAUDIA SCHOCH, Die Menschenrechte im Kampf gegen den Terrorismus unter Druck, ZSR 2/2006, S. 187 – 192. Für die U.S.A. siehe MARTIN KUNSCHAK, Sicherheit oder Freiheit? Terrorismusbekämpfung und persönliche Freiheitsrechte in den USA nach dem 11. September, Marburg 2004, S. 132 – 142.

²⁹⁵³ Zur Problematik insbesondere SABINE LEUTHEUSSER-SCHNARRENBERGER, Ein Grundrecht auf Sicherheit?, DIGMA 2006, S. 118 – 123.

jedoch nur auf Fälle beziehen, in welchen die Staatsschutzinteressen der Eidgenossenschaft betroffen sind. Andernfalls lägen ein Übergriff in die kantonale Polizeihöheit²⁹⁵⁴ und ein Verstoss gegen das Subsidiaritätsprinzip vor. Allgemein kann das BWIS als Bundesgesetz nicht zur Implementierung weiterer, in der Bundesverfassung so nicht vorgesehener Bundeskompetenzen dienen.

Wenn aber beispielsweise die Gewalt an Sportveranstaltungen mit den Mitteln des Staatsschutzes präventiv bekämpft werden soll, so müssen die Massnahmen verfassungskonform und nach einer ernsthaften, und auch juristisch überzeugenden Debatte erfolgen.

3.2. Das ZNDG

Per 1. Januar 2009 wurde das BWIS mit bundesrätlicher Verordnung²⁹⁵⁵ bereits an das zu diesem Zeitpunkt *noch nicht* in Kraft stehende Bundesgesetz über die Zuständigkeiten im Bereich des zivilen Nachrichtendienstes (ZNDG) angepasst²⁹⁵⁶. Das Gesetz stützt sich auf die Art. 54 Abs. 1 (*auswärtige* Angelegenheiten) sowie Art. 173 Abs. 2 BV 1999 (weitere Aufgaben und Befugnisse der Bundesversammlung)²⁹⁵⁷.

Das ZNDG geht zurück auf eine parlamentarische Initiative des damaligen Zürcher Ständerats *Hans Hofmann*, welcher die Zusammenlegung der zivilen inland- und ausland-nachrichtendienstlichen Tätigkeiten, wie sie damals vom DAP (Dienst für Analyse und Prävention der Bundespolizei im EJPD) und SND (Strategischer Nachrichtendienst im VBS) wahrgenommen wurde, in ein einziges Departement verlangte²⁹⁵⁸.

Das ZNDG stellt gleichsam die Umsetzung einer Motion der SIK SR aus dem Jahre 2007 zur Vereinigung aller sicherheitspolitisch relevanten Bereiche in einem einzigen Departement dar²⁹⁵⁹. Obwohl der Bundesrat die Schaffung eines Sicherheitsdepartements²⁹⁶⁰

²⁹⁵⁴ Ähnlich MEYER, Grundaufgabe der Armee, Rz. 102.

²⁹⁵⁵ Verordnung über die Anpassung gesetzlicher Bestimmungen infolge Überführung der nachrichtendienstlichen Teile des Dienstes für Analyse und Prävention zum VBS (vom 12. Dezember 2008), AS 2008, S. 6261 – 6267.

²⁹⁵⁶ Bundesgesetz über die Zuständigkeiten im Bereich des zivilen Nachrichtendienstes (vom 3. Oktober 2008), BBl. 2008, S. 8249 – 8253 (die Referendumsfrist ist am 22. Januar 2009 abgelaufen).

²⁹⁵⁷ Ingress des ZNDG. Damit verkennt die Bundesversammlung, dass es sich beim Dienst für Analyse und Prävention (DAP) um den Schweizer *Inland*nachrichtendienst handelt.

²⁹⁵⁸ Geschäft Nr. 07.404 (http://www.parlament.ch/D/Suche/Seiten/geschaefte.aspx?gesch_id=20070404; zuletzt besucht am 1. Mai 2009).

Zur nachrichtendienstlichen Vielfalt in der Schweiz vor dem Erlass des ZNDG vgl. Generalsekretariat VBS/EJPD (Hrsg.), Die Nachrichtendienste der Schweiz, Bern 2003, *passim*, und dazu die Kritik von ALBERT A. STAHEL/ARMANDO GELLER, Die Schweiz leistet sich den Luxus vieler Nachrichtendienste, Sicherheitspolitik 1/2008, S. 8f., online unter <http://www.sicherheitspolitik.ch> (zuletzt besucht am 1. Mai 2009).

²⁹⁵⁹ Geschäft Nr. 07.3278 (http://www.parlament.ch/D/Suche/Seiten/geschaefte.aspx?gesch_id=20073278; zuletzt besucht am 1. Mai 2009); dazu die Stellungnahme des Bundesrates zur parlamentarischen Initiative Übertragung der Aufgaben der zivilen Nachrichtendienste an ein Departement (vom 23. April 2008), BBl. 2008, S. 4035 – 4045 (S. 4037).

²⁹⁶⁰ Zu einem möglichen Sicherheitsdepartement siehe CHRISTOPH DOKTOR, in: Andreas Wenger/Victor Maurer/Daniel Trachsler (Hrsg.), Bulletin 2008 zur schweizerischen Sicherheitspolitik, Strategisches Krisenmanagement in der Schweiz: Die Debatte um das Sicherheitsdepartement, S. 43 – 57; DANIEL HELLER, Armee, innere Sicherheit und die Frage der Schaffung eines Sicherheitsdepartements: Chance oder Augenwischerei?, online unter <http://www.vsw.ch/publika/sipol0304.pdf> (zuletzt besucht am 1. Mai 2009); MARKUS H.F. MOHLER, «Raumsicherung» – Verfassungsrechtliche Fragen zur jüngsten Entwicklung in Rechtssetzung, Dok-

grundsätzlich begrüsst hat, sind weitere Anstrengungen in diese Richtung damit ad acta gelegt²⁹⁶¹.

Die Zusammenlegung der Nachrichtendienste soll die schon länger andauernde Problematik eines wirksamen Nachrichtenverbunds zwischen zivilem und militärischem, damit aber auch zwischen Inland- und Strategischem Nachrichtendienst überbrücken²⁹⁶². Unter dem nun gemeinsamen nachrichtendienstlichen Dach innerhalb des VBS sollen die Aufträge und Strukturen der Nachrichtendienste optimiert und angepasst werden; langfristig wird eine Zusammenlegung von SND und DAP nicht ausgeschlossen²⁹⁶³.

Mögliche Probleme in der *internationalen* Kooperation mit zivilen Nachrichtendiensten, welche sich aus der Unterstellung in das *Verteidigungs*department ergeben können, werden offenbar in Kauf genommen.

3.3. Das BPI

Mit Inkrafttreten des Bundesgesetzes über die polizeilichen Informationssysteme des Bundes (BPI) im Verlauf des Jahres 2008 sind die rechtlichen Grundlagen der polizeilichen Datenbanken RIPOL (*recherches informatisées de la police*), IPAS (*informatisiertes Personennachweis-, Aktennachweis- und Verwaltungssystem des Bundesamtes für Polizei*) und JANUS (*Informationssystem der Bundeskriminalpolizei*) revidiert und in einem einzigen formellen Gesetz vereinigt worden²⁹⁶⁴. Neben der Schaffung von Transparenz und Synergien zwischen den drei genannten Systemen bildet das BPI auch die gesetzliche Grundlage für den noch jungen nationalen Polizeiindex²⁹⁶⁵ und ermöglicht den zusätzlichen Informationsfluss nach der Integration in das Schengen-Informationssystem und Europol²⁹⁶⁶.

RIPOL hatte am 16. Dezember 1985 seinen Betrieb aufgenommen und stützte sich da-

trin und Reglementierung über den Einsatz der Armee, LcGes 3/2008, S. 437 – 464 (S. 456); BRUNO LEZZI, in: NZZ vom 31. Januar 2004, S. 13 („Wozu ein Sicherheitsdepartement?“; Leitartikel) sowie RETO MÜLLER, Primär eine Frage des „Wie“ (Was spricht für/gegen ein Sicherheitsdepartement), ASMZ 2007, Nr. 7/8, S. 54f.

²⁹⁶¹ Medienmitteilung von EJPD und VBS vom 22. Mai 2008 (<http://www.news.admin.ch/message/?lang=de&msg-id=18915>; zuletzt besucht am 1. Mai 2009); an der darin angesprochenen Klausursitzung des Bundesrates stand auch die mögliche Schaffung eines „Sicherheitsdepartements“ zur Diskussion.

²⁹⁶² Vgl. etwa die NZZ vom 3. Dezember 1999, S. 13 („Neuanfang mit neuen Köpfen“), vom 14. Februar 2000, S. 9 („Neue Rolle des Strategischen Nachrichtendienstes“), vom 11. Juli 2002, S. 15 („Welche Rolle spielt der Nachrichtendienst?“) und vom 1. November 2003, S. 14 („Grenzen der Nachrichtenkoordination“).

²⁹⁶³ JEAN-PHILIPPE GAUDIN, in: Vereinigung Schweizerischer Nachrichtenspezialisten (Hrsg.), Bulletin 4/2008, Die Transformation der Schweizer Nachrichtendienste, S. 1 – 4 (S. 1f.); NZZ vom 27. Januar 2009, S. 13 („Die Nachrichtendienste sollen besser kooperieren“). Zu den Auswirkungen der Reorganisation auf den Militärischen Nachrichtendienst (MND) vgl. JEAN-PHILIPPE GAUDIN, Der militärische Nachrichtendienst, ASMZ 04/2009, S. 36 – 38.

²⁹⁶⁴ Bundesgesetz über die polizeilichen Informationssysteme des Bundes (vom 13. Juni 2008), SR 361.0.

²⁹⁶⁵ Verordnung über den Nationalen Polizeiindex (vom 15. Oktober 2008), SR 361.4.

²⁹⁶⁶ Botschaft zum Bundesgesetz über die polizeilichen Informationssysteme des Bundes (vom 24. Mai 2006), BBl. 2006, S. 5061 – 5091 (S. 5062 [Übersicht]). Zum Schengen-Informationssystem siehe STÄMPFLI, Schengen-Informationssystem, *passim*.

mals auf Art. 349 StGB²⁹⁶⁷; IPAS am 1. Januar 2002 gestützt auf Art. 355 StGB²⁹⁶⁸

Das BPI ruft im Ingress erstaunlicherweise die Art. 57 Abs. 2 sowie 173 Abs. 2 an. Doch Art. 57 Abs. 2 begründet *keine* Bundeskompetenzen²⁹⁶⁹, sondern setzt solche voraus²⁹⁷⁰. Der Rückgriff auf die Organkompetenzen des Parlaments mit Art. 173 Abs. 2²⁹⁷¹ vermag ebenfalls nicht zu überzeugen²⁹⁷². Es bleibt unklar, weshalb das BPI *Art. 123 Abs. 1*²⁹⁷³ BV 1999 einleitend nicht einmal erwähnt.

Die Verordnung zum informatisierten Staatsschutzsystem (ISIS)²⁹⁷⁴ findet ihre rechtliche Grundlage im BWIS²⁹⁷⁵ (Art. 15 Abs. 3 und 5 sowie Art. 30) sowie im Waffengesetz²⁹⁷⁶ (Art. 31c, 32a, 32b).

3.4. Der Grenzschutz seit 2005

Das Zollgesetz von 1925 wurde im Jahre 2005 einer vollständigen Revision unterzogen. Unter anderem, weil das Grenzwachtkorps „(...) *dringend zeitgemässer und rechtsgenügender Gesetzesgrundlagen*“ bedurfte²⁹⁷⁷. Das GWK gab sich danach eine neue Struktur, welche sich seither geografisch an den Kantonsgrenzen (und nicht mehr an den weiterhin bestehenden Zollkreisen) orientiert²⁹⁷⁸; zudem wurde seine Ausrüstung jener eines zeitgemässen, gut ausgerüsteten Polizeikorps angeglichen²⁹⁷⁹. Trotz chronischem Unterbe-

²⁹⁶⁷ MARCO GAMMA, in: Basler Kommentar StGB, Art. 349, Rz. 5.

²⁹⁶⁸ ADRIAN LOBSIGER, in: Basler Kommentar StGB, Art. 355, Rz. 18.

²⁹⁶⁹ Anders der Bundesrat; siehe vorne, S. 420 mit Anm. 2800.

²⁹⁷⁰ Vgl. nur BIAGGINI, BV-Kommentar, Art. 57, Rz. 10; SCHEFER, BWIS I, digma 2006, S. 60 – 65 (S. 61), räumt dem Bund im Bereich der inneren Sicherheit soweit die Kompetenz zum Betrieb eigener Datenbanken ein, als auch eine sachliche Bundeskompetenz besteht. Siehe auch vorne, S. 419f.

²⁹⁷¹ 173 Abs. 2 BV (Weitere Aufgaben und Befugnisse): „Die Bundesversammlung behandelt ausserdem Geschäfte, die in die Zuständigkeit des Bundes fallen und keiner anderen Behörde zugewiesen sind.“ Siehe auch vorne, S. 424f.

²⁹⁷² Der Bundesrat vertrat einen Rückgriff auf Art. 57 Abs. 2 zur Begründung von Verbandskompetenzen bereits in der Botschaft zu einem Bundesgesetz über die Anwendung von polizeilichem Zwang und polizeilichen Massnahmen im Zuständigkeitsbereich des Bundes (vom 18. Januar 2006), BBl. 2006, S. 2489 – 2518 (S. 2515; „Direkt aus Artikel 57 Absatz 2 BV kann der Bund dann Rechtssetzungskompetenzen ableiten, wenn Fragen der inneren Sicherheit eine gesamtschweizerische Koordination unter Einbezug oder sogar unter der Leitung des Bundes angezeigt erscheinen lassen“) und der Botschaft BWIS I, S. 5638 („Ebenso ist umstritten, ob sich der Bund für die Regelung dieser Massnahmen auf die Koordinationskompetenz nach Artikel 57 Absatz 2 BV stützen kann. Diese Kompetenz kann nur angerufen werden, wenn spezifische Bundesinteressen oder koordinationsbedürftige gesamtschweizerische Interessen berührt sind.“).

²⁹⁷³ „Die Gesetzgebung auf dem Gebiet des Strafrechts und des Strafprozessrechts ist Sache des Bundes.“

²⁹⁷⁴ Verordnung über das Staatsschutz-Informationssystem (vom 30. November 2001), SR 120.3.

²⁹⁷⁵ Bundesgesetzes vom über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit (vom 21. März 1997), SR 120.

²⁹⁷⁶ Bundesgesetz über Waffen, Waffenzubehör und Munition (vom 20. Juni 1997), SR 514.54.

²⁹⁷⁷ Botschaft über ein neues Zollgesetz (vom 15. Dezember 2003), BBl. 2004, S. 567 – 679 (S. 576), *nachfolgend* „Botschaft ZollG 2003“ (Seitenzahlen jeweils zitiert nach BBl.).

²⁹⁷⁸ Dabei werden innerhalb der acht Grenzschutz-Regionen jeweils mehrere Kantone zusammengefasst; <http://www.staatskalender.admin.ch/navigate.html?dn=ou=OZD-%20Kommando%20Grenzwachtkorps,ou=Oberzolldirektion,ou=Eidgenoessische%20Zollverwaltung,ou=Eidg.%20Finanzdepartement,ou=bundesrat> (zuletzt besucht am 1. Mai 2009).

²⁹⁷⁹ Tatsächlich ist das GWK mit modernsten Informations- und Suchsystemen ausgerüstet, welche sich manche Kantone nicht leisten können oder wollen. So war bspw. die Einführung des Polizeifunksystems Polycom massgeblich durch das GWK und die Armee geprägt (und finanziert) worden; das GWK verfügt heute über

stand hat sich das GWK in kurzer Zeit zu einem bedeutenden Erbringer von Sicherheitsdienstleistungen entwickelt. Der Schutz der Grenzanlagen und die Bekämpfung von Zolldelikten bilden nur noch Teile seiner Aufgaben.

3.4.1. Grenzpolizeiliche Zuständigkeit

Eine Bundeskompetenz im Zollwesen besteht seit der Bundesverfassung von 1848²⁹⁸⁰, jedenfalls soweit die fiskalischen Interessen der Eidgenossenschaft betroffen sind. Die Bundeskompetenz erstreckte sich auch auf den Schutz der Grenzanlagen: So, wie der Bund sein eigenes Hausrecht festlegte oder die Armee ihre Infrastruktur selber schützte, besorgte nach der Ablösung der Grenzschutzverträge mit den Kantonen das GWK diese Schutzaufgaben gestützt auf die umfassende Zollkompetenz in Verbindung mit seiner Gebietshoheit (Aussengrenze)²⁹⁸¹. Weitergehende Regelungen erübrigten sich bis zum Ersten Weltkrieg, da die Landesgrenze für den Personenverkehr grundsätzlich frei war²⁹⁸².

Später traten weitere Bundeskompetenzen im Ausländerwesen (ANAG) hinzu, welche sich ebenfalls auf den Grenzschutz auswirkten. Gegen Ende der 1930er Jahre verstärkte der Bundesrat den Grenzschutz militärisch²⁹⁸³. Die eigentliche Grenzpolizei fand keine spezifische verfassungsrechtliche Regelung²⁹⁸⁴.

Eine grundsätzliche Kompetenz des Bundes zur Grenzkontrolle als polizeilicher Aufgabe ergibt sich heute m.E. aus der umfassenden Zollkompetenz des Bundes (Art. 133 BV) i.V.m. seinen Kompetenzen auf dem Gebiet des Ausländerwesens (Art. 121), jenem zur Aufrechterhaltung der äusseren Sicherheit (Art. 58) sowie – nach wie vor – seiner eigenen Staatlichkeit (Gebietshoheit)²⁹⁸⁵. Der Grundsatz der Subsidiarität (Art. 5a und 43a der geltenden Bundesverfassung) verlangt jedoch, diese Kompetenz schonend aus-

neueste Röntgeneräte zur Gepäckkontrolle und kann Personen- und Sachabfragen direkt über mobile Computer-Stationen mit Datalink durchführen; ausserdem besitzt das GWK auch sog. „Taser“ (Elektroschock-Waffen).

²⁹⁸⁰ Siehe oben, S. 16f.

²⁹⁸¹ JEANNETTE SOLTERMANN, Gutachten zuhanden der Kantonspolizei Basel-Stadt betreffend die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen bei der Ausübung der Grenzkontrollen, Basel 1994, S. 11 (dem Autor von der Rechtsabteilung des Justizdepartements des Kantons Basel-Stadt freundlicherweise zur Verfügung gestellt).

²⁹⁸² Siehe vorne, S. 218. So bestand bspw. zwischen dem Fricktal und dem benachbarten deutschen Bundesland Baden traditionell (beide Gebiete standen bis vor den napoleonischen Kriegen unter habsburgischer Herrschaft) ein reger Austausch über die Landesgrenze hinweg statt; so waren Menschen aus dem Fricktal (dem „Armenhaus des Aargaus“) etwa in der Stadt Säkingen arbeitstätig oder betätigten sich im Schwarzwald als Ernteheler in der Landwirtschaft. Der Erste Weltkrieg und vor allem die spätere Willkürherrschaft der Nationalsozialisten in Deutschland trugen dazu bei, aus der Zollgrenze eine eigentliche Landesgrenze entstehen zu lassen.

²⁹⁸³ Zu den freiwilligen Grenzschutzkompanien siehe oben, S. 276.

²⁹⁸⁴ SOLTERMANN, Gutachten, S. 11 – 14.

²⁹⁸⁵ Ähnlich KURT EICHENBERGER, Stellungnahme zum Gutachten zuhanden der Kantonspolizei Basel-Stadt betreffend die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen bei der Ausübung der Grenzkontrollen, Basel 1994, S. 3 – 5 (dem Autor von der Rechtsabteilung des Justizdepartements des Kantons Basel-Stadt freundlicherweise zur Verfügung gestellt). Allerdings verweist Eichenberger für die Begründung der Bundeskompetenz nach der BV 1874 auch auf ungeschriebenes Verfassungsrecht gestützt auf die Organkompetenzen von Bundesversammlung und Bundesrat; vorliegende Arbeit geht jedoch von einer relativ strikten Trennung zwischen Verbands- und Organkompetenzen aus.

zuüben²⁹⁸⁶. Dies bedeutet beispielsweise, dass der polizeiliche Grenzschutz nicht wahllos auf dem gesamten Territorium der Schweiz ausgeübt werden kann, sondern nur in jenen Räumen, welche besondere Eigenschaften als „Landesgrenze“ aufweisen.

3.4.2. Geltungsbereich

Das ZollG regelt unter anderem Überwachung und Kontrolle des Personen- und Warenverkehrs über die Zollgrenze hinweg (Art. 1 lit. a ZollG²⁹⁸⁷). Für das GWK ergibt sich daraus ein doppelter Auftrag, welcher grundsätzlich aus einem *fiskalischen* und einem *polizeilichen* Teil besteht; in der praktischen Arbeit hängen beide Teilaufträge eng miteinander zusammen²⁹⁸⁸.

Das Gesetz definiert die relevanten Räume in Art. 3. Demnach gilt das ZollG in sicherheitspolizeilicher Hinsicht nur für einen *Grenzraum*, welcher von Grenzkanton zu Grenzkanton zu definierend ist. Die resultierende geografische Einschränkung oder Ausdehnung des Geltungsbereichs des sicherheitsrechtlichen Teils des ZollG erfolgt nicht nach einheitlichen Kriterien.

Vor allem mit Inkrafttreten des Schengen-Übereinkommens für die Schweiz²⁹⁸⁹ haben statische Einsätze des GWK unmittelbar an den Grenzübergängen an Bedeutung verloren. Hingegen gewinnt die Überwachung eines weit gefassten *Grenzraumes*, alleine oder gemeinsam mit kantonalen oder ausländischen Partnern (bspw. durch gemeinsame Patrouillen entlang beider Seiten der Landesgrenze) aus staatsvertraglichen und polizeitaktischen Gründen an Bedeutung.

3.4.3. Der sicherheitspolizeiliche Auftrag der Zollbehörden

Das geltende ZollG²⁹⁹⁰ hält in Art. 96 Abs. 1 fest, dass die Zollverwaltung – das GWK wird nicht explizit genannt, fällt aber unter diesen Oberbegriff – *Sicherheitsaufgaben im Grenzraum* erfülle; dies in Koordination mit den zivilen Polizeikräften von Bund und Kantonen. Vorbehalten bleiben aber laut Abs. 2 die Kompetenzen der Strafverfolgungsbehörden sowie Art. 97²⁹⁹¹, welcher es dem EFD – nicht etwa dem Bundesrat oder der Bundesversammlung – ermöglicht, auf Begehren eines Grenzkantons die Erfüllung polizeilicher Aufgaben an die Zollverwaltung – und somit den Bund – zu übertragen (Abs. 1).

„Art. 96 *Sicherheitspolizeiliche Aufgaben*

¹ Die Zollverwaltung erfüllt Sicherheitsaufgaben im Grenzraum in Koordination mit der Polizei des

²⁹⁸⁶ Dazu oben, S. 412ff.

²⁹⁸⁷ Zollgesetz (vom 18. März 2005), SR 631.0, *nachfolgend* „ZollG“.

²⁹⁸⁸ Zu den Aufgaben des GWK vgl. ADRIAN LOBSIGER, Das gesetzgeberische Konzept des Bundesrates zur Bereinigung des Polizeirechts des Bundes, LeGes 3/2008, S. 401 – 414 (S. 406; Grafik) sowie LINSI, Erlass von Polizeirecht, LeGes 3/2008, S. 465 – 494 (S. 481).

²⁹⁸⁹ Die operationelle Zusammenarbeit der Schweiz mit den Schengen-Mitgliedstaaten im Rahmen der Übereinkommen von Schengen und Dublin begann am 11. Dezember 2008 um Mitternacht; vgl. die Medienmitteilung des EJPD vom 11. Dezember 2008 unter <http://www.ejpd.admin.ch/ejpd/de/home/dokumentation/mi/2008/2008-12-11.html> (zuletzt besucht am 1. Mai 2009).

²⁹⁹⁰ Zum Leistungsauftrag an das GWK unter dem alten ZollG von 1925 vgl. SCHREIER/CONTIN, Aufgaben und Funktionsweise des Grenzwachtkorps heute und unter Schengen, S. 284ff.

²⁹⁹¹ Zollgesetz (vom 18. März 2005), SR 631.0.

Bundes und der Kantone, um zur inneren Sicherheit des Landes und zum Schutz der Bevölkerung beizutragen.

² Die Kompetenzen der Strafverfolgungsbehörden und der Polizei von Bund und Kantonen bleiben gewahrt. Artikel 97 bleibt vorbehalten.“

„Art. 97 Übernahme kantonalen polizeilicher Aufgaben im Grenzraum

¹ Auf Begehren eines Grenzkantons kann das Departement die Erfüllung polizeilicher Aufgaben im Grenzraum der Zollverwaltung übertragen.

² Es schliesst mit der kantonalen Behörde eine Vereinbarung über die Aufgaben- und Kostenübernahme ab.

³ Es kann den Abschluss von Vereinbarungen nach Absatz 2 der Zollverwaltung übertragen.“

Die beiden Artikel waren in der Vernehmlassung zwar umstritten, wurden aber unverändert in das ZollG von 2005 übernommen²⁹⁹². Insbesondere die Kantone befürchteten, ein eigenständiger sicherheitspolitischer Auftrag des GWK (der Zollverwaltung) führe zu Kompetenzkonflikten und Eingriffen in die kantonale Polizeihochheit²⁹⁹³. Einerseits sei eine Kompetenzabgrenzung vorzunehmen, andererseits müsse die Tätigkeit des GWK auf die eigentliche Grenzzone beschränkt werden²⁹⁹⁴. Die Stellungnahmen der vier grösseren Parteien, wie sie in der Botschaft dargestellt werden, reichen über politische Grundaussagen nicht hinaus²⁹⁹⁵.

Das dritte Kapitel des ZollG behandelt in den Art. 100ff. die *Befugnisse* der Zollverwaltung. Darin wird unter anderem der Schutz der inneren Sicherheit angesprochen (Art. 100 Abs. 1). Eine Definition oder Konkretisierung des sicherheitspolizeilichen Auftrags der Zollbehörden mag sich aber – auch indirekt – aus den Befugnissen seiner Angehörigen *nicht* erschliessen.

Immerhin schliesst das dritte Kapitel des ZollG die gesetzliche Lücke²⁹⁹⁶ hinsichtlich der grenzpolizeilichen Personenkontrollen. Dies ist umso wichtiger, als das GWK die *polizeilichen* Aufgaben an den Flughäfen von Genf und Basel-Mülhausen eigenständig wahrnimmt²⁹⁹⁷.

Worum es sich bei den sicherheitspolizeilichen Aufgaben genau handelt – und insbesondere, wie diese zur kantonalen Polizeihochheit abzugrenzen wären – lässt sich dem ZollG somit nicht entnehmen. Dafür wiederholt die Zollverordnung (ZollV)²⁹⁹⁸ in Art. 2 Abs. 1 lit. b, dass die Zollverwaltung im Zollausschlussgebiet sicherheitspolizeiliche Aufgaben erfülle.

Art. 231 der ZollV hält in lit. g ausserdem fest, namentlich „zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und der öffentlichen Sicherheit“ dürften „das Grenzwachtkorps und das Personal nach

²⁹⁹² Vgl. den Entwurf zum ZollG, BBl. 2004, S. 681 – 736 (S. 711) mit dem geltenden ZollG.

²⁹⁹³ Botschaft ZollG 2003, BBl. 2004, S. 567 – 679 (S. 582 und 587).

²⁹⁹⁴ Botschaft ZollG 2003, BBl. 2004, S. 567 – 679 (S. 587).

²⁹⁹⁵ Die dem Autor vorliegenden Vernehmlassungsantworten von CVP, FDP und SPS bestätigen diese Sicht; eine Rückmeldung der ebenfalls angefragten SVP ist nicht eingetroffen.

²⁹⁹⁶ USIS III, S. 60.

²⁹⁹⁷ Am grössten Schweizer Flughafen in Zürich-Kloten werden die eigentlichen sicherheitspolizeilichen Aufgaben primär von der kantonal-zürcherischen Flughafenpolizei erfüllt; das GWK ist nur unterstützend tätig (http://www.kapo.zh.ch/internet/ds/kapo/de/ueber_uns/organisation/flughafenpolizei.html; zuletzt besucht am 1. Mai 2009). Allerdings hatte der Kanton Zürich eine Kostenübernahme durch den Bund angestrengt; vgl. die NZZ vom 8. Juni 2001, S. 45 („Wer bezahlt für die Flughafen-Grenzpolizei?“).

²⁹⁹⁸ Zollverordnung (vom 1. November 2007), SR 631.01.

Artikel 228 (...) zur Erfüllung ihrer Aufgaben und zur Aufrechterhaltung oder Herstellung eines rechtmässigen Zustands Zwang anwenden.“ Dabei verweist die ZollV auf Art. 106 ZollG, welcher den Waffengebrauch des GWK regelt. Ob die genannten Aufgaben in diesem Zusammenhang im ZollG abschliessend geregelt werden, bleibt de lege lata offen.

Somit wird der sicherheitspolizeiliche Auftrag der Zollbehörden weder im ZollG noch in der – dafür normhierarchisch sowieso zu tiefen – ZollV genügend umschrieben²⁹⁹⁹. Das GWK selber findet im ZollG ebenfalls bloss Erwähnung (Art. 91 Abs. 2, Art. 106 Abs. 1 und 112 Abs. 4); die weiteren Bestimmungen über diesen uniformierten und bewaffneten Verband finden sich erst auf Verordnungsstufe³⁰⁰⁰.

Ausserdem regelt Art. 9 des Ausländergesetzes³⁰⁰¹ die Zuständigkeit zur Grenzkontrolle für den Sachbereich der Ein- und Ausreise. Nach Abs. 2 regelt der Bundesrat „(...) *im Einvernehmen mit den Grenzkantonen die Personenkontrollen durch den Bund im Grenzraum.*“

Das GWK selber definiert drei *strategische Aufgabenbereiche*. Diese liegen im Zollwesen i.e.S., der Bekämpfung illegaler Migration sowie dem sicherheitspolizeilichen Bereich. Letzterer basiert zwar massgeblich auf den Vereinbarungen mit den Kantonen, jedoch nicht ausschliesslich. So verfügt das GWK seit rund zwei Jahren über 300, speziell für den Ordnungsdienst ausgebildete Beamte; ausserdem führt es – gestützt auf das ZollG (Art. 107 Abs. 3 ZollG i.V.m. Art. 48 des Bundesgesetzes über das Verwaltungsstrafrecht³⁰⁰²) bei Verdacht auf Zollvergehen in der ganzen Schweiz Hausdurchsuchungen durch oder unterstützt die Bundeskriminalpolizei bei Observationen.

3.4.4. Übernahme kantonaler Aufgaben

Das ZollG scheint in Art. 97 Abs. 1 den Grenzkantonen die Möglichkeit zu eröffnen, Teile ihrer polizeilichen Aufgaben im Grenzraum an den Bund zu übertragen³⁰⁰³. Mit einer Vereinbarung würden die Aufgaben und die Kostenübernahme geregelt (Abs. 2). Um welche kantonalen sicherheitspolizeilichen Aufgaben es sich dabei handeln kann, bleibt vorerst unklar. In der Praxis ergeben sich grosse Unterschiede.

So nimmt das GWK beispielsweise im Kanton *Zürich* nur beschränkt kantonale polizeiliche Aufgaben an Stelle der Kantonspolizei wahr³⁰⁰⁴, währenddem es im benachbarten Kanton *Aargau* auf gut der Hälfte des Kantonsgebietes (inklusive der Agglomerationen Baden-Brugg und Döttingen-Klingnau) über fast vollständige Polizeigewalt verfügt³⁰⁰⁵.

²⁹⁹⁹ Anders ganz offensichtlich die Botschaft ZollG 2003, BBl. 2004, S. 567 – 679 (S. 658): „Die Zollverwaltung verfügt bis heute auf Gesetzesstufe über keinen eigenständigen sicherheitspolizeilichen Auftrag. In Anbetracht der Bedeutung des Beitrags, den das Grenzwachtkorps im Bereich der inneren Sicherheit leistet, rechtfertigt sich die Aufnahme einer gesetzlichen Bestimmung (Abs. 1). Absatz 1 entspricht Teilen von Artikel 19 der Organisationsverordnung vom 11. Dezember 2000 für das Eidgenössische Finanzdepartement (OV-EFD; SR 172.215.1). Er erteilt der Zollverwaltung einen eigenständigen sicherheitspolizeilichen und zugleich einen Kooperationsauftrag.“

³⁰⁰⁰ Vgl. auch REMO ARPAGAUS, Zollrecht, SBVR Bd. XII, 2. Aufl., Basel 2007, Rz. 445.

³⁰⁰¹ Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer (vom 16. Dezember 2006), SR 142.20.

³⁰⁰² Bundesgesetz über das Verwaltungsstrafrecht (vom 22. März 1974), SR 313.0.

³⁰⁰³ Art. 97 Abs. 1 ZollG: „Auf Begehren eines Grenzkantons kann das Departement die Erfüllung polizeilicher Aufgaben im Grenzraum der Zollverwaltung übertragen.“

³⁰⁰⁴ Zusammenarbeit zwischen der Kantonspolizei Zürich und dem Grenzwachtkorps, gemeinsamer Dienstbefehl vom 1. März 2008, *passim*; dem Autor vorliegend.

³⁰⁰⁵ Verwaltungsvereinbarung zwischen dem Kanton Aargau und der Schweizerischen Eidgenossenschaft, vertreten durch das Finanzdepartement, über die Zusammenarbeit zwischen der Kantonspolizei Aargau und dem Grenzwachtkorps vom Herbst 2006, Anhang 23 (polizeitaktischer Grenzraum); dem Autor vorliegend.

Dies führt beispielsweise im Fricktal (aargauische Bezirke Rheinfelden und Laufenburg) dazu, dass das GWK – neben Kantons- und Regionalpolizei – zu einem *primären* Sicherheitsgaranten geworden ist; mit häufigen Patrouillen sowie Personenkontrollen an Bahnhöfen oder in Zügen trägt es massgeblich zur Stärkung des allgemeinen subjektiven Sicherheitsgefühls bei. Zur Erleichterung der Koordination haben GWK und „Kantonspolizei Nord“ ihre Hauptquartiere in Brugg im gleichen Gebäude eingerichtet. Zur Bekämpfung der allgemeinen Kriminalität leistet das GWK dadurch zwar einen spürbaren Beitrag und verbucht gute Erfolge, doch bleiben seine gesetzlichen Kompetenzen vage; der Aargau riskiert die *Erosion seiner Polizeihohheit* im Grenzraum (immerhin ungefähr die Hälfte des Territoriums des mittelgrossen Schweizer Kantons), welche er mit einer Kooperation zwischen Polizei und GWK offenbar aufzufangen versucht.

Gestützt auf einen Bundesratsbeschluss führt das GWK zudem Kontrollen in internationalen Zügen durch³⁰⁰⁶. Zu Verstimmung zwischen dem Kanton Freiburg und dem Bund führte eine Personenkontrolle des GWK in einem Intercityzug; das GWK berief sich auf einen *mündlichen* Vertrag mit dem Kanton, räumte aber ein Missverständnis ein³⁰⁰⁷.

Eine verfassungskonforme Auslegung des Artikels 97 würde seinen Anwendungsbereich aber m.E. qualitativ einschränken; im Gegensatz dazu stellt Art. 96 Abs. 2 die kantonale Polizeihohheit unter den Vorbehalt anders lautender Vereinbarungen zwischen Bund und Kantonen. Jedoch erscheint es verfassungsrechtlich bedenklich, wenn Bund und Kantone ihre jeweiligen Kompetenzen, respektive die Übertragung derselben miteinander „vereinbaren“. Eine bloss verwaltungsrechtliche, geschriebene oder gar ungeschriebene Abmachung zwischen den betroffenen Gemeinwesen vermag eine verfassungsrechtliche Kompetenzzuweisung weder zu revidieren noch in eine politisch gewünschte Richtung „auszudehnen“³⁰⁰⁸.

³⁰⁰⁶ BEAT HENSLER, Interkantonale Zusammenarbeit, Konkordate und Konferenz der kantonalen Polizeikommandantinnen und –kommandanten der Schweiz (KKPKS), LeGes 3/2008, S. 495 – 503 (S. 501).

³⁰⁰⁷ Dazu der Tagesanzeiger auf der online-Plattform, <http://www.tagesanzeiger.ch/schweiz/standard/Personenkontrollen-in-Zuegen-veraergern-Passagiere/story/23763356> (zuletzt besucht am 21. Januar 2009).

³⁰⁰⁸ Vgl. auch MOHLER/GÄTTELIN/MÜLLER, Unsicherheit über Sicherheit, AJP 2007, S. 826f.

3.4.5. Unterstützung durch die Armee

3.4.5.1. Personelle Entlastung

Während die Bedeutung des Grenzwachtkorps gestiegen ist³⁰⁰⁹, leidet es seit Jahren unter Personalmangel³⁰¹⁰. Seit 1997 wird das GWK im Rahmen des Einsatzes „LITHOS“ von Angehörigen der Armee unterstützt³⁰¹¹. Als rechtliche Basis dient die seit 1995 in Art. 67 Militärgesetz eröffnete Möglichkeit zum Assistenzdienst der Armee zugunsten ziviler Behörden³⁰¹². Die bundesrätliche Verordnung über den Truppeneinsatz für den Grenzpolizeidienst³⁰¹³ trifft Einsatzregeln; unter anderem über die notwendige Ausbildung der Truppe³⁰¹⁴, das Verbot des Einsatzes von Rekrutenformationen³⁰¹⁵ sowie die Einsatzverantwortung der zivilen Auftraggeber³⁰¹⁶.

Derzeit leisten täglich rund 100 Angehörige der Mil Sich³⁰¹⁷, sowie – mangels genügender Qualifikation weiterer Interessierter – gerade 9 freiwillige Durchdiener der Infanterie³⁰¹⁸ Dienst an der Landesgrenze. Die Angehörigen der Armee erfüllen grundsätzlich die gleichen Aufgaben wie das Personal des GWK und tragen die gleichen Uniformen; sie sind jedoch mit einer speziellen Armbinde als Armeeingehörige gekennzeichnet³⁰¹⁹.

Der *Assistenzdienst* ist – so die Botschaft zum Militärgesetz aus dem Jahre 1993 – dem Aktivdienst vorgelagert und dient der „*Bewältigung ausserordentlicher Lagen im Frieden*“³⁰²⁰. Mit „LITHOS“ wird aber eine dauerhafte Personallücke überbrückt, welche zumindest im elften Jahr des Einsatzes überhaupt nicht mehr bestehen sollte. Abwegig wäre jedoch, eine finanzielle Notlage beim Bund als Grund für den Einsatz „billiger“ Armeeingehöriger geltend zu machen. Auf der anderen Seite kann hinterfragt werden, ob tatsächlich

³⁰⁰⁹ Vgl. etwa die NZZ vom 18. März 2004, S. 13 („Mehr Polizeiaufgaben im Grenzraum“).

³⁰¹⁰ In USIS III, S. 58 ist von rund 100 Stellen die Rede. In der Presse wird hingegen von einem Unterbestand von bis zu 300 Angehörigen gesprochen; NZZ aSo vom 23. April 2006, S. 13 („VBS will Soldaten an die Grenze schicken“). Unabhängig von einer genauen Zahl ist unbestritten, dass das GWK seit Jahren unter einem grundsätzlichen Personalmangel leidet; bei einem Gesamtbestand von gut 2'000 Angehörigen fallen sowohl die in USIS III genannten 100 als auch erst recht die im Zeitungsbericht erwähnte Lücke von 300 Angehörigen ins Gewicht.

EUGEN THOMANN, Die Armee im System der inneren Sicherheit, ASMZ 06/2004, S. 5 – 9 (S. 9) nennt die Zahl von 600 – 1000 Leuten, welche dem Bund zur Erfüllung sicherheitspolizeilicher Aufgaben fehlten.

³⁰¹¹ Letztmals mit dem Bundesbeschluss über den Einsatz der Armee zur Verstärkung des Grenzwachtkorps bei den Grenzschutzaufgaben (vom 19. Dezember 2007), BBl. 2008, S. 171.

³⁰¹² Dazu sogleich, S. 460f.

³⁰¹³ Verordnung über den Truppeneinsatz für den Grenzpolizeidienst (vom 3. September 1997), SR 513.72.

³⁰¹⁴ Art. 2 Abs. 2.

³⁰¹⁵ Art. 2 Abs. 3.

³⁰¹⁶ Art. 6 Abs. 1.

³⁰¹⁷ Einsatz „LITHOS“;
<http://www.vtg.admin.ch/internet/vtg/de/home/themen/einsatz/laufende/lithos.html> (zuletzt besucht am 1. Mai 2009).

³⁰¹⁸ NZZ vom 23. Februar 2007, S. 13 („Strenge Selektion für den Dienst an der Grenze“); der Artikel erwähnt, dass von gut 300 interessierten Infanterie-Durchdienern 33 zur entsprechenden Prüfung zugelassen worden waren – wobei bloss deren 10 sie bestanden.

³⁰¹⁹ NZZ aSo vom 23. April 2006, S. 13 („VBS will Soldaten an die Grenze schicken“).

³⁰²⁰ Botschaft betreffend das Bundesgesetz über die Armee und die Militärverwaltung sowie den Bundesbeschluss über die Organisation der Armee (vom 8. September 1993), BBl. 1993 IV, S. 1 – 202 (S. 20E).

dauerhaft bedeutende Teile der Mil Sich zu Gunsten des GWK bereitgehalten werden können – ohne dass deren eigene Aufträge darunter leiden³⁰²¹.

3.4.5.2. Technische Unterstützung mit Aufklärungsdrohnen

Neben der personellen findet auch eine technische Unterstützung der Zollbehörden statt. Die Armee stellt dem GWK Aufklärungsdrohnen³⁰²² und FLIR-Helikopter³⁰²³ zur Überwachung von Grenzabschnitten aus der Luft zur Verfügung³⁰²⁴. Umstritten war dabei ursprünglich, ob eine genügende gesetzliche Grundlage für Drohneneinsätze der Armee besteht³⁰²⁵.

Das Bundesverwaltungsgericht erachtete eine Überwachung der Zollgrenze mit Überwachungsdrohnen gestützt auf Art. 108 Abs. 1 lit. a ZollG 2005³⁰²⁶ für rechtmässig³⁰²⁷. Das Gericht verzichtete sowohl auf eine Auseinandersetzung mit der Bestimmtheit von Art. 108 ZollG 2005 als auch auf eine Unterscheidung zwischen weit gefassten Grenzräumen und eigentlichen Grenzübertrittsmöglichkeiten, respektiv verschiedenen Einsatzgebieten für Drohnen³⁰²⁸.

Der Bundesrat schlug mit dem Bundesgesetz über die militärischen Informationssysteme (MIG) eine nachträgliche Verankerung in einem formellen Gesetz vor³⁰²⁹.

Der Entwurf zum MIG³⁰³⁰ widmet den militärischen Überwachungsmitteln im siebten Kapitel die Art. 180 – 185³⁰³¹; Art. 181 Abs. 1 lit. b E-MIG wird deren Verwendung unter anderem im Rahmen von Assistenzdiensten erlauben. Voraussetzung dafür bilden

³⁰²¹ Die derzeitige Lösung schliesst nicht aus, dass mit der Allokation der personellen Mittel des Bundes im Bereich der inneren und der militärischen Sicherheit ein wenig Contrebande (zu diesem Begriff siehe vorne, S. 22, mit Anm. 115) getrieben wird.

³⁰²² ADS 95 – Ranger. Dazu die Botschaft über die Beschaffung von Armeematerial (vom 13. März 1995), BBl. 1995 II, S. 1100 – 1212 (S. 1126ff.) oder http://www.drostaffel7.ch/aufklaerungsdrohnensystem_95/allgemeine_informationen/ (zuletzt besucht am 1. Mai 2009).

³⁰²³ Forward Looking Infrared; <http://en.wikipedia.org/wiki/FLIR> (zuletzt besucht am 1. Mai 2009).

³⁰²⁴ Einsatz „LITHOS“; <http://www.vtg.admin.ch/internet/vtg/de/home/themen/einsaetze/laufende/lithos.html> (zuletzt besucht am 1. Mai 2009); NZZ aSo vom 27. August 2006, S. 13 („Fliegende Augen für die Schweizer Polizei“).

³⁰²⁵ Insbesondere durch den Eidgenössischen Datenschutzbeauftragten in seinem Tätigkeitsbericht 2005/2006; <http://www.edoeb.admin.ch/dokumentation/00445/00509/00965/00973/index.html?lang=de> (zuletzt besucht am 1. Mai 2009); vgl. auch die Erwägungen bei PATRICK GÄTTELIN/RETO MÜLLER, Klare Regeln für Drohneneinsätze, ASMZ 10/2006, S. 44f.

³⁰²⁶ „Die Zollverwaltung kann automatische Bildaufnahme- und Bildaufzeichnungsgeräte sowie andere Überwachungsgeräte einsetzen:
a. um unerlaubte Grenzübertritte oder Gefahren für die Sicherheit im Grenzüberschreitenden Warenverkehr frühzeitig zu erkennen (...).“

³⁰²⁷ Urteil A-2482/2007 (vom 26. Juni 2007), E.3-5.

³⁰²⁸ M.E. tangiert die Überwachung (eigentlich) menschenleerer Täler im alpinen Hochgebirge insbesondere das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung (Art. 13 BV 1999) von vornherein weniger als die Überwachung beispielsweise des Fricktals, welches zudem mit dem Rhein vom Ausland getrennt wird..

³⁰²⁹ Botschaft zur Änderung der Militärgesetzgebung (vom 7. März 2008), BBl. 2008, S. 3213 – 3280 (insb. S. 3271).

³⁰³⁰ Das Bundesgesetz hat den parlamentarischen Beratungsprozess bereits durchlaufen; die Referendumsfrist endete am 22. Januar 2009.

³⁰³¹ Entwurf zum Bundesgesetz über die militärischen Informationssysteme, BBl. 2008, S. 3297 – 3344 (S. 3338f.), nachfolgend „E-MIG“.

Gesuche der zivilen Behörden (Abs. 2) und Beschlüsse der zuständigen Bundesbehörden (Abs. 1 lit. b).

Im schwer verständlichen Art. 181 Abs. 2 bestimmt der E-MIG:

„² Die Armee kann den zivilen Behörden auf Gesuch hin luftgestützte Überwachungsmittel mit dem nötigen Personal zur Verfügung stellen:

a. für polizeiliche Aufgaben und zur Grenzüberwachung bei dringlichen und befristeten Einsätzen³⁰³²:
 1. zur Verhinderung und Bekämpfung schwerer Gewalttaten,
 2. zur Gefahrenabwehr an der Grenze, insbesondere zur Verhinderung und Bekämpfung von unerlaubten Warenverschiebungen und Grenzübertritten sowie der grenzüberschreitenden Kriminalität;
 (...).“

Und Abs. 3 und 4 ergänzen:

„³ Einsätze nach Absatz 2, die von besonderer politischer Tragweite sind, bedürfen der vorgängigen Genehmigung des VBS.

⁴ Das VBS informiert die Sicherheitspolitischen Kommissionen beider Räte jährlich über die Einsätze nach Absatz 2.“

Die Botschaft zum MIG stellt klar, dass die Überwachungssysteme nach Intention des Bundesrates auch allgemein zur Gefahrenabwehr im Grenzraum eingesetzt werden könnten. Dringliche Einsätze wären aus operativen und taktischen Gründen auf einige Stunden zu beschränken und räumlich klar zu umschreiben³⁰³³. Alles in allem gleicht der E-MIG bezüglich der Überwachungssysteme eher einer umständlichen Umschreibung des status quo als einer generell-abstrakten Normierung, welche Eingriffe in das Grundrecht der informationellen Selbstbestimmung³⁰³⁴ gültig zulassen soll. Rechtliche Sicherungen kennen die Art. 180 – 185 nur in ungenügender Masse; der E-MIG stellt die Auftrags Erfüllung ins Zentrum – wobei die juristischen Verantwortlichkeiten, bspw. für den Datenschutz, vollumfänglich bei den auftraggebenden zivilen Stellen zu liegen kommen. Die starke Auftragsbezogenheit steht damit aber in Konkurrenz zum grundrechtlichen Schutz nach Art. 13 Abs. 2 BV 1999. Während das MIG das Problem einer fehlenden formell-gesetzlichen Grundlage für Überwachungsmassnahmen durch die Armee löst, schafft es mit seiner materiellen Unbestimmtheit neue rechtliche Herausforderungen.

Die Konsequenzen des Fehlens genügender rechtlicher Grundlagen – und damit auch Handlungsrichtlinien – zeigte sich übrigens zu Beginn der Drohnenüberwachungen. Eine ferngesteuerte ADS 95 „Ranger“ fing nachts zufällig das Infrarotbild von zwei in einem Wald Kofferraum an Kofferraum stehenden Fahrzeugen ein. Die daraufhin alarmierte Polizei stellte jedoch nur eine geringe, offenbar zum „Eigenkonsum“ bestimmte Menge als „leicht“ geltender, verbotener Drogen sicher. Teile der Presse vermeldeten anschlies-

³⁰³² Im französischen Text: «urgents et de durée limitée», womit die dringlichen Einsätze offenbar zu befristen sein werden.

³⁰³³ Botschaft zur Änderung der Militärgesetzgebung (vom 7. März 2008), BBl. 2008, S. 3213 – 3280 (insb. S. 3272).

Insbesondere Drohnen des Typs „ADS 95 – Ranger“ sind nur während wenigen Stunden einsetzbar, danach zwingt der zu kleine Treibstofftank sie zur Landung.

³⁰³⁴ Zum Grundrecht eingehend MÜLLER/SCHEFER, Grundrechte, S. 164ff. (zum E-MIG S. 173f.).

send, nun jage die Armee „Kiffer“ mit Überwachungsdrohnen³⁰³⁵.

3.4.6. Beurteilung: Wichtiger Partner

Die Kompetenzen des *Bundes* zum Schutz seiner Grenzanlagen und erst recht zur Durchsetzung seiner fiskalischen Interessen sind unbestritten³⁰³⁶. M.E. erstrecken sich die Kompetenzen des Bundes auf den Schutz des gesamten Grenzraumes – inklusive der Landesflughäfen. Dabei scheint es wenig sinnvoll, eine relevante Zone jeweils von Kanton zu Kanton anders zu definieren; eine Umschreibung nach geografischen, verkehrstechnischen und demografischen Kriterien zwischen Bund und Kantonen wäre vorzuziehen und schüfen rechtliche Klarheit.

Nach Art. 97 Abs. 1 steht es den *Kantonen* offen, sämtliche oder gar keine eigene sicherheitspolizeiliche Aufgaben zur Erfüllung an das GWK abzutreten. Durch Zustimmung der Zollverwaltung (als untergeordneter Verwaltungsstelle des Bundes) werden damit letztlich polizeiliche Kompetenzen der Kantone auf einer dafür staatsrechtlich nicht ausreichenden, verwaltungsvertraglichen Grundlage zur Erfüllung an den Bund übertragen. Weniger kritisch sind unter verfassungsrechtlichen Aspekten *gemeinsame* Einsätze von kantonalen Polizeien und GWK zu würdigen, solange – je nach Einsatzart – die eigentlich zuständigen Stellen (die Kantonspolizei für die Kantone, das GWK für den Bund) die Führung sowie die Hauptverantwortung dazu innehaben.

Eine Unterstützung des GWK durch die Armee kann im technischen Bereich Sinn ergeben; dazu sind aber die rechtsstaatlichen Rahmenbedingungen einzuhalten. Auch die Vornahme zweckdienlicher Massnahmen hat sich am Legalitätsprinzip und der Rechtsordnung als Ganzer mit den grundlegenden verfassungsrechtlichen Kompetenzzuweisungen und Freiheitsrechten zu messen. Die Unterstützung des GWK durch rein personelle Ressourcen der Armee (Durchdiener, WK-Soldaten) scheint in *Ausnahmefällen* zulässig (bspw. bei der Bewältigung eines unvorhergesehenen Flüchtlingsstromes oder beim kommenden „NATO-Gipfel 2009“ in Baden-Baden). Spardruck oder chronische Personallücken vermögen eine Ausnahmesituation m.E. nicht zu begründen; *diese* Rahmenbedingungen setzt der Staat selber.

³⁰³⁵ NZZ aSo vom 23. Mai 2004, S. 14 („Von der Luftwaffe beim Kiffen erwischt“).

³⁰³⁶ Zur Ablösung der Grenzschutzverträge Ende des 19. Jahrhunderts siehe vorne, S. 128.

4. Die Entwicklung des Wehrwesens seit 1995

4.1. Transformation der Streitkräfte

Seit den grundlegenden Umwälzungen nach dem Ende des Ost-West-Konflikts³⁰³⁷ befindet sich die Schweizer Armee in einem andauernden und tiefgreifenden Reformprozess. Während der Jahrzehnte zuvor haben sich jeweils überschaubare Neuerungen gegenüber einer sich nur wenig verändernden militärischen Hauptbedrohung als ausreichend erwiesen³⁰³⁸. Der laufende *Transformationsprozess* stellt die Armeen aller westeuropäischen Staaten vor nicht zu unterschätzende Herausforderungen³⁰³⁹.

Seit dem Golfkrieg von 1990/1991 bewegen sich die Streitkräfte weg vom Konzept eigentlicher Massenheere – hin zu professionellen, flexibel einsetzbaren Eingreiftruppen³⁰⁴⁰. Andererseits geniessen Aufgaben zur Gewährleistung der inneren Sicherheit zunehmend an Bedeutung³⁰⁴¹. Dabei werden den militärischen Machtmitteln angesichts neuer Bedrohungsformen Aufgaben zugewiesen, welche noch vor einigen Jahren eindeutig zum primären Wirkungskreis ziviler Polizeikräfte gehört haben³⁰⁴². Mit dem neuen *Operationstyp* „Raumsicherung“ wird die Infanterie der Schweizer Armee auf Einsätze im Landesinneren umgerüstet, umgeschult und bald auch ausgerüstet, während gleichzeitig die Bestände der (teureren) mechanisierten Truppen massiv gesenkt werden³⁰⁴³.

4.2. Die „Armee 95“

Mit der „Armee 95“ begann der Transformationsprozess für die Schweizer Armee zuerst zaghaft. Das totalrevidierte Militärgesetz schuf eine neue Dienstart, den „Assistenzdienst“; zudem wurden die militärischen Profiverbände in der „Militärischen Sicherheit“ fusioniert. Auf der neuen rechtlichen Basis nahm die praktische Bedeutung der subsidiä-

³⁰³⁷ Siehe einleitend, S. 394.

³⁰³⁸ JAKOB BAUMANN, Armee und Sicherheitspolitik, in: Dieter Kläy/Ueli Zoelly (Hrsg.), *Sicher ist Sicher*, Frauenfeld 2006, S. 81 – 84 (S. 81).

³⁰³⁹ Siehe dazu die verschiedenen Beiträge im Werk von KARL W. HALTNER/GERHARD KÜMMELE (Hrsg.), *Wozu Armeen? – Europas Streitkräfte vor neuen Aufgaben*, Baden-Baden 2008, *passim*. Dem Verein „CHANCE SCHWEIZ – Arbeitskreis für Sicherheitsfragen“ sei an dieser Stelle bestens für die Überlassung eines Exemplares gedankt.

³⁰⁴⁰ INES-JACQUELINE WERKNER, Strukturwandel der Streitkräfte in Europa, in: Karl W. Haltner/Gerhard Kümmel (Hrsg.), *Wozu Armeen? – Europas Streitkräfte vor neuen Aufgaben*, Baden-Baden 2008, S. 59 – 77 (S. 59).

³⁰⁴¹ Dazu der kurze Aufsatz von ULRICH ZWYGART, Die Schweizer Milizarmee zwischen Verpolizeilichung und klassischer Verteidigung, in: Karl W. Haltner/Gerhard Kümmel (Hrsg.), *Wozu Armeen? – Europas Streitkräfte vor neuen Aufgaben*, Baden-Baden 2008, S. 157 – 157.

³⁰⁴² KARL W. HALTNER/GERHARD KÜMMELE, Staat und Militär: Erosion einer Symbiose?, in: Dies. (Hrsg.), *Wozu Armeen? – Europas Streitkräfte vor neuen Aufgaben*, Baden-Baden 2008, S. 11 – 15 (S. 13f.). Siehe aus einer globalen Sicht auch BERNARD WICHT, *Guerre révolutionnaire et Guerre non conventionnelle*, in: Université de Lausanne, Institut d'études politiques et internationales (Hrsg.), *Documents de travail – Stratégie*, No 4, Lausanne 2007, *passim*.

³⁰⁴³ Kritisch dazu MOHLER/GÄTTELIN/MÜLLER, Unsicherheit über Sicherheit, *AJP* 2007, S. 819 (m.w.H.).

ren Einsätze der Armee stetig zu.

Auf die organisatorischen, bestandesmässigen und allgemeinen Änderungen mit der Armee reform 95 kann mangels Bezug zum vorliegenden Thema nicht eingegangen werden.

4.2.1. Neukonzeption durch das Armeeleitbild 95

Die „Armee 95“ basiert auf dem Armeeleitbild 95 (ALB 95) des Bundesrates³⁰⁴⁴, welches sich wiederum stark auf den SiPolB 90 bezieht. Ein umfassender Krieg in Europa sei demnach zwar wenig wahrscheinlich, könne aber nicht vollständig ausgeschlossen werden. Das neue Leitbild prägte den Begriff der *Multifunktionalität* im Sinne vielseitiger Einsetzbarkeit der Armee. Neben den Verteidigungsauftrag traten Aufgaben im Bereich der aktiven Friedensförderung sowie die Existenzsicherung³⁰⁴⁵.

*„Vermehrt wird die Unterstützung ziviler Behörden auch in anderen ausserordentlichen Lagen, insbesondere zur Bewältigung von Gewalt unterhalb der Kriegsschwelle, notwendig sein. Zu denken ist an Betreuung-, Bewachungs- und Sicherungseinsätze. Die Armee leistet damit ihren unverzichtbaren Beitrag zur Aufrechterhaltung der verfassungsmässigen Ordnung im Innern.“*³⁰⁴⁶

Für andere als „klassische“ Verteidigungseinsätze könne die Armee im Rahmen einer Partnerschaft mit den zivilen Behörden von Bund und Kantonen mit ihrer personellen und materiellen Stärke eine besondere Verantwortung übernehmen³⁰⁴⁷. Daher wurde die zuvor schwergewichtig auf die Landesverteidigung ausgerichtete Armeekonzeption durch eine umfassende Einsatzkonzeption abgelöst, in welcher die Landesverteidigung nur noch den wichtigsten Teil innerhalb eines Leistungskataloges darstellt³⁰⁴⁸.

Im Rahmen des Teilkonzepts *„Beiträge zur allgemeinen Existenzsicherung“*³⁰⁴⁹ fand das Prinzip der *Subsidiarität* als Einsatzgrundsatz Aufnahme in das ALB 95:

*„Die Hilfseinsätze der Armee stellen eine Ergänzung zu den von den zivilen Behörden getroffenen Massnahmen dar, falls diese zur Aufgabenbewältigung nicht mehr ausreichen. Es gilt das Prinzip der Subsidiarität. Die Armee stellt Mittel und Personal zur Verfügung, die zivilen Behörden tragen die Einsatzverantwortung. Ein Sonderfall ist die von der Armee in eigener Regie geleistete Spontanhilfe.“*³⁰⁵⁰

Sowohl der Gedanke der Kooperation als auch jener der Subsidiarität fanden kurz darauf auch prominenten Eingang in die Bundesverfassung und sollen das bundesstaatliche Miteinander künftig prägen³⁰⁵¹.

³⁰⁴⁴ Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Konzeption der Armee in den neunziger Jahren (vom 27. Januar 1992), BBl. 1992 I, S. 850 – 1015, *nachfolgend* „ALB 95“ (Seitenzahlen jeweils zitiert nach BBl.).

³⁰⁴⁵ Dazu auch die Botschaft betreffend das Bundesgesetz über die Armee und die Militärverwaltung sowie den Bundesbeschluss über die Organisation der Armee (vom 8. September 1993), BBl. 1993 IV, S. 1 – 202 (S. 17), *nachfolgend* „Botschaft Armee 95“ (Seitenzahlen jeweils zitiert nach BBl.).

³⁰⁴⁶ ALB 95, S. 856.

³⁰⁴⁷ ALB 95, S. 887.

³⁰⁴⁸ ALB 95, S. 908.

³⁰⁴⁹ ALB 95, S. 917ff.

³⁰⁵⁰ ALB 95, S. 917.

³⁰⁵¹ Dazu vorne, S. 412ff. sowie 419ff.

4.2.2. Das neue Militärgesetz von 1995

Das Militärgesetz von 1995³⁰⁵² bildete die erste formelle Totalrevision der MO seit fast 90 Jahren und löste die mehrfach teilrevidierte MO 1907 endgültig ab³⁰⁵³. Das MG 1995 selber wurde bis heute bereits mehrmals angepasst, bildet aber im rechtlichen Sinne noch immer, zusammen mit der ihm vorgehenden BV 1999, die militärische Grundordnung des Schweizer Wehrwesens.

4.2.2.1. Der Assistenzdienst (Art. 67 – 75 MG 1995)

Der Neukonzeption Rechnung tragend, schuf das MG 1995 eine neue Einsatzart der Armee, welche *zwischen* dem Aktivdienst (inkl. Ordnungsdienst) und dem Ausbildungsdienst liegen soll: Mit der Verankerung des *Assistenzdiensts* – so der Bundesrat in seiner Botschaft – würden die rechtlichen Grundlagen für die Hilfeleistungen der Armee an zivile Behörden zur Bewältigung ausserordentlicher Lagen im Frieden geschaffen³⁰⁵⁴. Zwar, so die Botschaft weiter, falle auch „die Sicherstellung der Führungs- und Handlungsfähigkeit der obersten zivilen und militärischen Behörden“ unter diesen Begriff, doch sei der Assistenzdienst in jedem Fall dem Aktivdienst vorzuzulagern³⁰⁵⁵. Mit Art. 58 Abs. 2 BV 1999 hat der Assistenzdienst, wenn auch erst nachträglich, eine ausdrückliche *verfassungsrechtliche* Grundlage erhalten³⁰⁵⁶.

Einschlägige Gesetzesnorm für den Assistenzdienst bildet der seither unveränderte Art. 67 MG 1995:

„Art. 67 *Assistenzdienst für zivile Behörden*

¹ *Truppen können zivilen Behörden auf deren Verlangen Hilfe leisten:*

- a. *zur Wahrung der Lufttobheit;*
- b. *zum Schutz von Personen und besonders schutzwürdigen Sachen;*
- c. *zum Einsatz im Rahmen der koordinierten Dienste;*
- d. *zur Bewältigung von Katastrophen;*
- e. *zur Erfüllung anderer Aufgaben von nationaler Bedeutung.*

² *Die Hilfe wird nur soweit geleistet, als die Aufgabe im öffentlichen Interesse liegt und es den zivilen Behörden nicht mehr möglich ist, ihre Aufgaben in personeller, materieller oder zeitlicher Hinsicht zu bewältigen.*

³ *Soweit erforderlich kann zur Hilfeleistung Personal des Bundes oder anderer Institutionen beigezogen werden.*

Aus dem für den Assistenzdienst prägenden Charakteristikum der Hilfeleistung folgt, dass die Einsatzverantwortung – dazugehört insbesondere die Auftragserteilung an die Truppe – der hilfebegehrenden zivilen Stelle in Bund oder Kanton zufällt³⁰⁵⁷. Dagegen

³⁰⁵² Bundesgesetz über die Armee und die Militärverwaltung (vom 3. Februar 1995), AS 1995, S. 4093 – 4135, nachfolgend „MG 1995“.

³⁰⁵³ Zur MO 1097 vorne, S. 186f.; zur MO 1874 S. 124ff., zur MO 1850 S. 86ff.

³⁰⁵⁴ Botschaft Armee 95, S. 20f. sowie S. 68ff. Die Botschaft MG 1995 postuliert – m.E. zu Recht – eine enge Auslegung des Aktivdienstbegriffs (S. 68).

³⁰⁵⁵ Botschaft Armee 95, S. 68.

³⁰⁵⁶ Zur Frage der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit der Einsatzart „Assistenzdienst“ noch unter der BV 1874 siehe WIEGANDT, Einsatz der Armee, S. 107 – 109.

³⁰⁵⁷ VEREINIGUNG SCHWEIZERISCHER NACHRICHTENOFFIZIERE (Hrsg.), Armee-Einsätze unterhalb der Kriegs-

verbleibt die Führungsverantwortung bei den militärischen Stellen.

Die Botschaft erläutert, dass unter Abs. 1 lit. b (Personenschutz) etwa der Reagan-Gorbatschow-Gipfel des Jahres 1985 in Genf ³⁰⁵⁸ gefallen wäre. Lit. e (Aufgaben von nationaler Bedeutung) wiederum bilde – „im Sinne einer möglichst grossen Flexibilität“ – eine Generalklausel „unter die beispielsweise die Unterstützung des Grenzwachtkorps bei ausserordentlichen Lagen im Migrationsbereich oder zur Betreuung grosser Flüchtlingsströme fallen könnte“ ³⁰⁵⁹.

Und weiter: „Solche Hilfeleistungen können auch zugunsten von zivilen Polizeidiensten erfolgen, wobei insbesondere an Einsätze zur Entlastung der Polizei im logistischen Bereich zu denken ist. Direkte Einsätze von Truppen zur Gewährleistung der inneren Sicherheit hingegen wären nur im Rahmen von Ordnungsdienst zulässig.“ ³⁰⁶⁰

Nach Art. 70 MG 1995 i.V.m. Art. 184 Abs. 4 BV 1999 steht dem Bundesrat das Recht zu, den antragstellenden zivilen Behörden ohne Zustimmung der Bundesversammlung bis maximal 2'000 Armeeangehörige für maximal drei Wochen zuzuweisen, sofern dies nach Art. 67 Abs. 2 einem öffentlichen Interesse entspricht und die zivilen Kräfte selber überfordert sind. Eine Einschränkung auf kantonale zivile Behörden findet im MG 1995 nicht statt ³⁰⁶¹.

Zur Bewältigung von „Katastrophen im Inland“ fallen Aufgebot und Zuweisung von Truppenteilen in die Kompetenz des VBS (Art. 70 Abs. 1 lit. b). Unter einer „Katastrophe“, so eine ältere bundesrätliche Botschaft, auf welche die Botschaft Armee 95 ausdrücklich verweist ³⁰⁶², sind sowohl „militärische“ als auch „zivile“ Katastrophen zu verstehen ³⁰⁶³. Der eigentliche Katastrophenbegriff wird jedoch nicht einheitlich verwendet ³⁰⁶⁴.

Ein besonderes Interesse geniesst dabei der Grundsatz der *Subsidiarität*, respektive die Frage, unter welchen Umständen eine zivile Stelle als überfordert gilt. Besonders bei subsidiären *Sicherungseinsätzen* zu Gunsten der Kantone (etwa zum Schutz diplomatischer Vertretungen ³⁰⁶⁵) über längere Zeitperioden spitzt sich diese Fragestellung weiter zu.

M.E. ist Art. 67 Abs. 2 MG 1995 verfassungskonform, also im Einklang u.a. mit Art. 58 BV 1999 auszulegen. Darin ermöglicht der Verfassungsgeber den Beizug der Armee zur „Abwehr schwerwiegender Bedrohungen der inneren Sicherheit und bei der Bewältigung anderer ausserordentlicher Lagen“. Unter die erste Variante fiel etwa eine bewaffnete Bundesintervention; bei der zweiten Variante bildet die „Ausserordentlichkeit“ einer Lage das zentrale Argument für oder gegen einen Einsatz der Armee. Dies bedeutet gleichzeitig, dass die Ausserordentlichkeit einer Lage ein Abweichen von der verfassungsmässig vorgesehe-

schwelle, 2. Aufl., Zürich 1996, S. 12.

³⁰⁵⁸ Dazu kurz vorne, S. 382.

³⁰⁵⁹ Botschaft Armee 95, S. 69.

³⁰⁶⁰ Botschaft Armee 95, S. 69. Hervorhebungen durch den Autor.

³⁰⁶¹ Einer solchen Einschränkung stünden zumindest die Ausführungen in der Botschaft Armee 95 (S. 68ff.) entgegen.

³⁰⁶² Botschaft Armee 95, S. 69.

³⁰⁶³ Botschaft betreffend die Teilrevision der Militärorganisation und die Totalrevision des Bundesbeschlusses über die Offiziersausbildung (vom 28. Juni 1989), BBl. 1989 II, S. 1194 – 1245 (S. 1222).

³⁰⁶⁴ Siehe dazu WIEGANDT, Einsatz der Armee, S. 130 (m.w.H.), welcher selber die Katastrophe vom Schaden oder Schadenereignis her definiert, womit die Unterscheidung zwischen „militärischer“ und „ziviler“ Katastrophe sinnvollerweise wegfällt.

³⁰⁶⁵ Dazu sogleich, S. 465ff.

nen, „normalen“ Aufgabenzuweisung legitimieren muss.

Der Bundesrat erliess nach Inkrafttreten der Armee reform 95 zwei Verordnungen, welche Einsatzgrundsätze für den Assistenzdienst enthalten:

- Die Verordnung über den Truppeneinsatz zum Schutz von Personen und Sachen³⁰⁶⁶ und
- die Verordnung über die Ausbildung der Truppe bei polizeilichen Einsätzen³⁰⁶⁷.

Eine weitere Verordnung³⁰⁶⁸ betrifft die Befugnisse der militärischen Polizeiorgane, welche sowohl im Ausbildungs-, Assistenz-, als auch im Aktivdienst Gültigkeit besitzen.

4.2.2.2. Der aktive Dienst (Art. 76 – 83 MG 1995)

Art. 76 MG 1995 definiert den Aktivdienst der Schweizer Armee abschliessend³⁰⁶⁹ als Landesverteidigungsdienst (Abs. 1 lit. a) oder Ordnungsdienst im Sinne der Unterstützung der zivilen Behörden zur „Abwehr von schwermiegenden Bedrohungen der inneren Sicherheit“ (Art. 76 Abs. 1 lit. b und Art. 83 Abs. 1 MG 1995).

Die Zuständigkeit zur Anordnung von Aktivdienst liegt grundsätzlich bei der Bundesversammlung (Art. 77 Abs. 1 i.V.m. Art. 173 Abs. 1 lit. a und b BV 1999); ohne deren Zustimmung kann der Bundesrat maximal 2'000 Armeeeingehörige für maximal drei Wochen zum aktiven Dienst (also Landesverteidigung oder OD) aufbieten (Art. 77 Abs. 3 MG 1995 i.V.m. Art. 185 Abs. 4 BV 1999). Damit folgt das MG 1995 in seiner ursprünglichen Fassung bezüglich der Grösse des Aufgebots noch der BV 1874.

Der Aktivdienst bleibt an eine *Vertheidigung* der Truppe (Art. 78) gebunden und zeitigt bloss wenige, dafür weit reichende direkte Folgen: Der Armee steht ein unbeschränktes Requirierungsrecht (Art. 80 Abs. 1) und dem Bundesrat das Recht zu, gewissen Unternehmungen „militärischen Betrieb“ zu verordnen (Art. 81). Die bedeutendste Folge eines Aktivdiensts wird nicht ausdrücklich erwähnt, besteht aber m.E. in der *Pflicht* zur *Wahl eines Generals* (siehe sogleich) nach Art. 85 Abs. 1³⁰⁷⁰ MG 1995 i.V.m. Art. 168 Abs. 1 BV 1999³⁰⁷¹. Einerseits wäre es wenig wahrscheinlich, dass weniger als 2'000 Armeeeingehörige für weniger als drei Wochen aktiven Dienst zu leisten hätten, andererseits sollte das in Art. 85 Abs. 1 genannte „grössere Aufgebot“ auch unter Berücksichtigung der Einsatzform ausgelegt werden.

³⁰⁶⁶ Verordnung über den Truppeneinsatz zum Schutz von Personen und Sachen (vom 3. September 1997), SR 513.73 (VSPS).

³⁰⁶⁷ Verordnung über die Ausbildung der Truppe bei polizeilichen Einsätzen (vom 14. April 1999), SR 512.26.

³⁰⁶⁸ Verordnung über die Polizeibefugnisse der Armee (vom 26. Oktober 1994), SR 510.32 (VPA).

³⁰⁶⁹ Botschaft Armee 95, S. 75. Der frühere „Neutralitätsschutzdienst“ wurde neu unter den Landesverteidigungsdienst gefasst.

³⁰⁷⁰ Für die Botschaft Armee 95, S. 80f. ergibt sich die Pflicht zur Wahl eines Generals aus der systematischen Stellung der Artikel zum Oberbefehl als 2. Abschnitts des 4. Kapitels („Aktivdienst“). Allerdings meinte die Botschaft Armee 95 bereits einleitend: „Die Bestimmungen über den Oberbefehl sollen grundsätzlich offener und flexibler gestaltet und insbesondere die Befugnisse des Bundesrates und des Generals nicht mehr an die starre Ordnung strategischer Fälle (Zustand der bewaffneten Neutralität, Krieg) geknüpft werden, um künftigen Anforderungen besser gerecht werden zu können.“ Der Bundesrat hatte zum Zeitpunkt des Schreibens seiner Botschaft wohl seine früheren, auch in Botschaften zum Ausdruck gebrachten Erfahrungen mit einer unklaren, unbestimmten Regelung der Stellung des Oberbefehlshabers vergessen; eindringlich aber die Botschaft MO 1951, S. 915ff. (dazu vorne, S. 375).

³⁰⁷¹ Siehe dazu aber BIAGGINI, BV Kommentar, Art. 168, Rz. 11.

Der Bundesrat hat im Jahr 1997 eine neue Verordnung über den Ordnungsdienst (VOD 1997)³⁰⁷² erlassen. Diese wiederholt, OD sei als Aktivdienst zu leisten (Art. 1 Abs. 1) und legt fest, dass primär Militärpolizei und Festungswachtkorps (heute Mil Sich) dazu ausgebildet und eingesetzt würden (Art. 2 Abs. 1). Weitere Truppen dürfen sodann nur im „*Hinblick auf eine konkrete, schwermiegende Notlage*“ aufgeboten werden (Art. 2 Abs. 2). Die Einsatzverantwortung für den OD liegt bei einer zivilen Behörde (Art. 5 Abs. 1), die Führungsverantwortung beim militärischen Kommandanten (Art. 5 Abs. 2). Da es sich beim OD um Aktivdienst handelt und die Wahl eines Generals wahrscheinlich wäre, verlagert sich die Einsatzverantwortung konkret auf den Bundesrat, die Führungsverantwortung auf den General. Der OD-Kommandant wird ermächtigt, der verantwortlichen zivilen Behörde die Einschränkung von Grundrechten zu beantragen, sofern der Einsatz dies „*zwingend erfordert*“ (Art. 9). Dafür würde sich die zivile Behörde wohl der polizeilichen Generalklausel bedienen müssen. Art. 3 Abs. 2 VOD 1997 spricht etwas umständlich vom Fall, dass der Bund „*auf Verlangen eines Kantons eine Truppe für den Ordnungsdienst auf(bietet)*“. Verfassungsrechtlich kann damit nur eine *bewaffnete Bundesintervention* nach Art. 52 BV 1999 gemeint sein³⁰⁷³.

4.2.2.3. Der General (Art. 84 – 91 MG 1995)

Art. 85 Abs. 1 hält am „*grösseren Truppenaufgebot*“ als einzigem Kriterium für die Wahl eines Generals fest³⁰⁷⁴; darunter fällt m.E. neben dem Aufgebot von Truppen zum Aktivdienst auch der Einsatz von Truppen zu anderen Dienstarten, sobald es sich dabei um mehrere grosse Verbände (Territorialregionen, Brigaden) handelt.

Die neue Militärordnung hält in Art. 86 Abs. 1 fest, dass der Bundesrat auch nach der Wahl des Generals die oberste vollziehende und leitende Behörde des Bundes bleibe. Nach Abs. 2 erteilt der Bundesrat dem General direkt dessen Auftrag. Insgesamt stärkt das MG 1995 die Stellung des Bundesrates gegenüber einem General und damit den Primat der Politik³⁰⁷⁵. Es bleibt andererseits unklar³⁰⁷⁶, warum damit gleichzeitig eine Stärkung des Bundesrates gegenüber der *Bundesversammlung* in Kauf genommen wurde³⁰⁷⁷.

Nach Art. 96 MG 1999 kann der Bundesrat in einer „*schwermiegenden Notlage*“ dem General „*weitere personelle und materielle Mittel des Landes*“ zur Verfügung stellen, welche dieser

³⁰⁷² Verordnung über den Truppeneinsatz für den Ordnungsdienst (vom 3. September 1997), SR 513.71. Zu den beiden vorangegangenen VOD siehe vorne, S. 375f.

³⁰⁷³ Eine Unterstellung von OD-Truppen unter kantonale Einsatzverantwortung scheint kaum je möglich, da eine Lage, welche den OD-Einsatz erst legitimieren müsste, gleichzeitig eine bewaffnete Bundesintervention nach Art. 52 mit sich brächte. Im Übrigen würde wohl auch ein OD-Einsatz per se als bewaffnete Bundesintervention gelten müssen.

Ausserdem wird Ordnungsdienst als *Aktivdienst* geleistet; der Aktivdienst wiederum kann nicht subsidiär erfolgen. Somit bestünde für einen Ordnungsdienst „auf Verlangen eines Kantones“ auch rechtlich überhaupt kein Platz.

³⁰⁷⁴ Siehe vorne, S. 210.

³⁰⁷⁵ Botschaft Armee 1995, S. 81.

³⁰⁷⁶ Die Botschaft Armee 1995, lässt auf S. 81 weitere Ausführungen vermissen.

³⁰⁷⁷ M.E. hätte die alte Regelung, wonach der Bundesrat den Auftrag des Generals nach den Vorgaben der Bundesversammlung erteilt, beibehalten werden können. Siehe dazu vorne, S. 126.

„zur Erfüllung seines Auftrags benötigt“. Der Begriff der schwerwiegenden Notlage lässt gemäss der Botschaft Armee 95 „einen gewissen Ermessensspielraum“ offen.

„Voraussetzungen dafür sind die Anordnung des Aktivdienstes sowie zusätzlich das Eintreten einer Extremsituation, wie beispielsweise ein bewaffneter Angriff gegen unser Land. Neu soll diese umfassende Kompetenz dem General nicht mehr in einem bestimmten strategischen Fall automatisch zustehen, sondern vom Bundesrat, wenn es die Lage erfordert, erteilt werden können.“³⁰⁷⁸

4.2.3. Der Dienst für militärische Sicherheit (Art. 100 MG)

Schliesslich verankerte das MG 1995 den neu geschaffenen Dienst für militärische Sicherheit (Mil Sich) auf Gesetzesstufe. Dessen gemäss Botschaft Armee 95³⁰⁷⁹ „grundsätzlich nicht bestrittene Aufgaben“, finden sich in Art. 100 Abs. 1:

- a. Er beurteilt die militärische Sicherheitslage.
 - b. Er schützt militärische Informationen und Objekte.
 - c. Er erfüllt kriminal- und sicherheitspolizeiliche Aufgaben im Armeebereich.
 - d. Er trifft Massnahmen zur präventiven Sicherung der Armee vor Spionage, Sabotage und anderen rechtswidrigen Handlungen und beschafft Nachrichten, wenn seine Angehörigen zu Assistenz- oder zu Aktivdienst aufgeboten sind.
 - e. Er schützt die Mitglieder des Bundesrates, den Bundeskanzler und weitere Personen, wenn seine Angehörigen zu Assistenz- oder zu Aktivdienst aufgeboten sind.
- (...)“

Das Bundesgesetz vom 4. Oktober 2002 passte die Aufträge der Mil Sich geringfügig an (Informatiksicherheit und Friedensförderungsdienst)³⁰⁸⁰.

Die Mil Sich nach MG 1995 ist als *interner Dienst* der Armee zu verstehen; er besteht aus der vormaligen Militärpolizei (ursprünglich als „Heerespolizei“ bezeichnet)³⁰⁸¹, dem vormaligen Festungswachtkorps sowie Spezialisten zur Verarbeitung und Beurteilung von Informationen. Gegenwärtig verfolgt die Mil Sich nach eigener Darstellung mit etwa 750 Profis und 5 Milizverbänden mit bis zu 2'000 Armeeingehörigen Aufgaben nach einem „Fünf-Säulen-Prinzip“:

- „Originäre Hauptaufgabe ist ihre Aufgabe als Militärpolizei in der Armee. Diese erfüllt sie mit rund 200 Mitarbeitenden, welche eine vollwertige Polizeischule (...) absolviert haben.
- Dauerhafte und einmalige subsidiäre Sicherheitseinsätze leistet die Mil Sich (...) mit etwa 245 Profis sowie den Milizkomponenten.
- Bereitschaftsaufgaben.
- Auslandseinsätze wie TIGER und FOX (Flugsicherheit), Polizeiaufgaben in der Swisscoy.
- Aufträge im Rahmen des Kompetenzzentrum Kampfmittelbeseitigung und Minenräumung.“³⁰⁸²

Neben der Hauptaufgabe unterstützt die Mil Sich das GWK³⁰⁸³ sowie die kantonalen

³⁰⁷⁸ Botschaft Armee 95, S. 82.

³⁰⁷⁹ Botschaft Armee 95, S. 94.

³⁰⁸⁰ Bundesgesetz über die Armee und die Militärverwaltung (Änderung vom 4. Oktober 2002), AS 2003, S. 3957 – 3970 (S. 3965).

³⁰⁸¹ Botschaft Armee 95, S. 95.

³⁰⁸² http://www.he.admin.ch/internet/heer/de/home/heer/unsere_organisation/milit/kaderrapport08.html (zuletzt besucht am 1. Mai 2009).

³⁰⁸³ Siehe oben, S. 454.

Polizeikorps bei der Bewachung diplomatischer Vertretungen³⁰⁸⁴; am jährlichen World Economic Forum in Davos betreibt sie gemeinsam mit den zivilen Polizeikräften den inneren Sicherheitsring (Zutrittskontrollen)³⁰⁸⁵.

Möglicherweise wird die Mil Sich dereinst den Nukleus einer Schweizer „Gendarmerie“ bilden; dies wäre um so mehr der Fall, wenn sie – wie es verwaltungsintern zuweilen erwogen wird – mit dem GWK zusammengeführt würde. Ein solcher Schritt bedürfte jedoch, je nach konkreter Ausgestaltung, zumindest eine Gesetzesrevision, möglicherweise sogar eine Änderung der Bundesverfassung.

4.3. Subsidiäre Schutzaufträge der Armee

Gestützt auf die Normen des MG 1995 zum Assistenzdienst sowie die Verordnung über den Truppeneinsatz zum Schutz von Personen und Sachen (VSPS)³⁰⁸⁶ entwickelt sich die Armee zu einer eigentlichen Sicherheitsdienstleisterin. Sie wird subsidiär zum Schutz ausländischer Vertretungen und internationaler Konferenzen eingesetzt, erbringt logistische und Sicherheitsdienstleistungen im Rahmen der jährlich stattfindenden privaten Veranstaltung WEF im Kanton Graubünden und unterstützt allgemein die zivilen Behörden im Sicherheitsbereich personell und technisch.

4.3.1. Der Schutz ausländischer Vertretungen

Der Schutz besonders gefährdeter ausländischer Vertretungen durch die Armee provoziert regelmässig sicherheitspolitische Diskussionen. Nach einer fundierten Kritik durch die KKJPD sowie die kantonale Militärdirektorenkonferenz begann der Bund, seine diesbezügliche Rolle zu überdenken und der Aufgabenerfüllung durch professionelle oder zivile Stelle wieder grösseres Gewicht beizumessen.

4.3.1.1. Vorgeschichte: Die Festnahme des PKK-Führers Öcalan

Nachdem der türkische Geheimdienst am 15. Februar 1999 Abdullah Öcalan, den Führer der in der Türkei verbotenen kurdischen Arbeiterpartei PKK³⁰⁸⁷, in Kenia festzunehmen und in die Türkei zu verbringen vermochte³⁰⁸⁸, fanden in verschiedenen westeuropäischen Städten „spontane“ Grosskundgebungen von PKK-Anhängern statt. Teil-

³⁰⁸⁴ NZZ vom 12. Juni 2007, S. 15 („Weniger Armeeinghörige für die Botschaftsbewachung“).

³⁰⁸⁵ NZZ vom 22. Januar 2007, S. 7 („Heer und Luftwaffe im Einsatz für das WEF“).

³⁰⁸⁶ SR 513.73.

³⁰⁸⁷ In der EU wurde die PKK nach den Anschlägen vom 11. September 2001 auf die Liste terroristischer Vereinigungen gesetzt; Amtsblatt der EU L 188/71 (vom 16. Juli 2008), online unter <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:188:0071:0076:EN:PDF> (zuletzt besucht am 1. Mai 2009). In Deutschland galt sie bis ins Jahr 2000 als terroristische, seither als kriminelle Vereinigung; vgl. das Urteil des Bundesgerichtshofs 3 StR 94/04 (vom 21. Oktober 2004).

Für die Schweiz gilt kein solches Verbot. Zu den jüngeren Aktivitäten der PKK in der Schweiz siehe den BISS 2007, S. 43f.; im November 2008 hat der Bundesrat die Aktivitäten der PKK mit einem Beschluss eingeschränkt; Medienmitteilung des EJPD vom 5. November 2008, online unter http://www.fedpol.admin.ch/fedpol/de/home/dokumentation/medieninformationen/2008/ref_2008-11-050.html (zuletzt besucht am 15. November 2008) ausserdem die NZZ vom 6. November 2008, S. 16 („Verbot des Geldsammelns für PKK-Aktivisten“).

³⁰⁸⁸ NZZ vom 17. Februar 1999, S. 1 (Meldung).

weise führten diese zu Gewaltausbrüchen, der Besetzung von konsularischen Vertretungen sowie Geiselnahmen³⁰⁸⁹. In Berlin wurden drei Kurden beim versuchten Sturm auf das israelische Konsulat von Sicherheitsbeamten erschossen³⁰⁹⁰.

Auch in der Schweiz erfolgten teilweise heftige Reaktionen auf die unter dubiosen Umständen³⁰⁹¹ erfolgte Festnahme Öcalans³⁰⁹². In Genf besetzten kurdische Aktivisten einen Saal im Palais des Nations der UNO, in Zürich und Bern unter anderem diplomatische Vertretungen Griechenlands; eine Person wurde als Geisel genommen³⁰⁹³. Die zivilen Sicherheitskräfte vermochten die Zwischenfälle in relativ kurzer Zeit zu bereinigen. Trotzdem gelangten wenige Tage darauf – weitere (friedliche) Protestaktionen der Kurden dauerten noch an – der Kanton Genf sowie die Stadtzürcher Polizeidirektorin an den Bundesrat, um nach Unterstützung der Polizeikräfte durch Einheiten der Armee zu ersuchen³⁰⁹⁴.

Wie die NZZ in ihrem Regionalteil mit Hinweis auf die Angaben eines Sprechers des Zürcher Polizeidepartements berichtete, sei es sogar der Bundesrat selber gewesen, welcher an das Stadtzürcher Polizeidepartement gelangt sei, um die Bedürfnisse für eine Unterstützung der Polizei durch die Armee abzuklären³⁰⁹⁵.

Der Bundesrat erwähnte in seiner Botschaft, die *Städte* Zürich und Bern hätten Unterstützungsgesuche an den Bund gerichtet, während die entsprechenden Gesuche der *Kantonsregierung* noch ausstünden. Der Regierungsrat des Kantons Zürich habe ein Hilfeangebot des Bundesrates sogar abgelehnt³⁰⁹⁶.

4.3.1.2. Die Beschlüsse zum subsidiären Sicherungseinsatz

Am 1. März 1999 beschloss der Bundesrat einen – vorerst auf vier Monate befristeten – Assistenzdienst der Armee zur Entlastung der kantonalen und städtischen Polizeikorps. Rechtlich stützte er sich dabei auf Art. 70 MG 1995, welcher in engem Zusammenhang mit Art. 102 Ziff. 11 BV 1874 stehe³⁰⁹⁷. Die Bundesversammlung genehmigte die Massnahme³⁰⁹⁸.

³⁰⁸⁹ Botschaft zum Bundesbeschluss über den Einsatz der Armee zum Schutze bedrohter Einrichtungen (vom 8. März 1999), BBl. 1999, S. 2987 – 2996 (S. 2989).

³⁰⁹⁰ NZZ vom 18. Februar 1999, S. 2.

³⁰⁹¹ Die Festnahme erfolgte vor der griechischen Botschaft in Nairobi; Öcalan trug einen griechisch-zypriotischen Pass auf den Namen „Lazaros Mavros“ auf sich. Vgl. die Sachverhaltsdarstellung in EGMR *Öcalan v. Turkey*, 46221/99 vom 12. März 2003, Ziff. 10ff.

³⁰⁹² Zu den Aktivitäten der PKK im Zusammenhang mit der Festnahme Abdullah Öcalans der Staatsschutzbericht 1999, S. 36 – 47 (insb. S. S. 40 – 42).

³⁰⁹³ NZZ vom 17. Februar 1999, S. 13 sowie vom 18. Februar 1999, S. 13.

³⁰⁹⁴ NZZ vom 25. Februar 1999, S. 13 (Genf) sowie vom 27. Februar 1999, S. 45 (Zürich); Botschaft zum Bundesbeschluss über die Verlängerung des Einsatzes der Armee zum Schutze bedrohter Einrichtungen (vom 23. Juni 1999), BBl. 1999, S. 7206 – 7213 (S. 7208), *nachfolgend* „Botschaft AMBA CENTRO 1999“ (Seitenzahlen jeweils zitiert nach BBl).

³⁰⁹⁵ NZZ vom 27. Februar 1999, S. 45.

³⁰⁹⁶ Botschaft zum Bundesbeschluss über den Einsatz der Armee zum Schutze bedrohter Einrichtungen (vom 8. März 1999), BBl. 1999, S. 2987 – 2996 (S. 2989 und 2991).

³⁰⁹⁷ Botschaft AMBA CENTRO 1999, S. 7210.

³⁰⁹⁸ Bundesbeschluss über den Einsatz der Armee zum Schutze bedrohter Einrichtungen (vom 21. April 1999), BBl. 1999 III, S. 3131.

Angesichts eines möglichen Prozesses gegen Öcalan in der Türkei sowie einer besorgniserregenden Lage in der (damals) serbischen Provinz *Kosovo* rechnete der Bundesrat mit einer weiteren Lageverschärfung³⁰⁹⁹. Die beiden Bedrohungen könnten die hiesigen Sicherheitsorgane einer „*möglicherweise längerfristigen, beträchtlichen Belastungsprobe*“ aussetzen³¹⁰⁰. Ein Einsatz der Armee („AMBA CENTRO“) ³¹⁰¹ sei – verglichen mit einem interkantonalen Polizeieinsatz – sachgerechter, argumentierte der Bundesrat:

*„Da die Bedrohung flächendeckend und anhaltend und das Bedrohungsprofil breitgefächert ist, erweist sich das Mittel des interkantonalen Polizeieinsatzes zur Schwerpunktbildung bei der Bekämpfung einer Gefahr als ungeeignet. Durch Entsendung von Polizeibeamten in exponiertere Kantone würden die Sicherheitsdispositive in den übrigen Kantonen geschwächt. Zudem dürfen gegenwärtig Polizeibeamte nicht schwergewichtig für Schutzaufgaben absorbiert werden; es muss gesamtschweizerisch eine polizeiliche Einsatzreserve zur Verfügung bleiben, die nötigenfalls für Interventionen eingesetzt werden kann.“*³¹⁰²

Die bundesrätliche Argumentation widerspricht jener zur IMP³¹⁰³ oder BuSiPo³¹⁰⁴, ohne die dort geäusserten Bedenken zur *Eignung der Armee* zu zerstreuen. Zudem erstaunt, dass der Bundesrat einen IKAPOL-Einsatz *subsidiär* zu einem solchen der Armee erfolgen lassen würde und nicht umgekehrt.

Daher ersuchte die Landesregierung das Parlament um Genehmigung einer Verlängerung des Assistenzdienstes bis zum 30. April 2000³¹⁰⁵. Bereits im Dezember 1999 wurde der Armeeeinsatz aber vorerst beendet³¹⁰⁶.

Eine erneute Kehrtwende erfolgte mit dem Bundesratsbeschluss vom 5. November 2002³¹⁰⁷, mit welchem die Landesregierung – aus Kostengründen – einen dauerhaften Einsatz der Armee für Grenz-, Konferenz- und Objektschutzaufgaben beschloss³¹⁰⁸.

Der Entscheid des Bundesrates mag in zeitlicher Hinsicht erstaunen, fiel er doch genau zwischen die USIS-Berichte III (24. September 2002) und IV (30. November 2003).

Nach dem Abschluss von USIS (März 2004) wurden hinsichtlich des Schutzes ausländischer Vertretungen die stationären Aufgaben der *Armee* übertragen, während die *Polizei* für mobile Kontrollen und allfällige Interventionen zuständig blieb³¹⁰⁹. Seither verlängerte die Bundesversammlung diese Einsätze mehrmals, zuletzt im Dezember 2007 mit Befristung bis zum 31. Dezember 2012 ³¹¹⁰. Der Beschluss stiess jedoch auf die Kritik

³⁰⁹⁹ Botschaft AMBA CENTRO 1999, S. 7208f.

³¹⁰⁰ Botschaft AMBA CENTRO 1999, S. 7209f.

³¹⁰¹ Siehe Darstellung des VBS;

http://www.vtg.admin.ch/internet/vtg/de/home/themen/einsatze/laufende/amba_centro.html (zuletzt besucht am 1. Mai 2009).

³¹⁰² Botschaft AMBA CENTRO 1999, S. 7208f.

³¹⁰³ Siehe vorne, S. 345ff.

³¹⁰⁴ Siehe vorne, S. 368ff.

³¹⁰⁵ Botschaft AMBA CENTRO 1999, S. 7209.

³¹⁰⁶ Staatsschutzbericht 1999, S. 42.

³¹⁰⁷ Der Bundesratsbeschluss vom 5. November 2002 hat keine Publikation erfahren.

³¹⁰⁸ NZZ vom 7. November 2002, S. 14 („Armee soll zur inneren Sicherheit beitragen“); dazu auch EUGEN THOMANN, Was wird von der Armee erwartet – morgen und übermorgen?, ASMZ 12/2006, S. 4 – 9.

³¹⁰⁹ USIS IV, S. 42 – 45; BISS 2004, S. 14.

³¹¹⁰ Bundesbeschluss über den Einsatz der Armee zur Unterstützung ziviler Behörden beim Schutz ausländischer Vertretungen (vom 19. Dezember 2007), BBl. 2008, S. 169f.

der KKJPD, welche die Ausdehnung der subsidiären Armeeeinsätze zu permanenten Aufträgen wegen verfassungsrechtlicher Bedenken seit 2002 ablehnt³¹¹¹.

Die politische Begründung des Einsatzes „AMBA CENTRO“ erfolgt seit der Jahrtausendwende mit dem Hinweis auf die globalen sicherheitspolitischen Entwicklungen, welche die Sicherheit auch der ausländischen Vertretungen in der Schweiz tangierten³¹¹².

4.3.1.3. Die Umsetzung von „AMBA CENTRO“

Für den Botschaftsschutz werden sowohl Berufsmilitärs als auch Milizeinheiten eingesetzt. Bei den professionellen Einheiten handelt es sich um solche der Mil Sich³¹¹³; bei den Milizverbänden kommen sowohl Infanteriedurchdiener als auch WK-Truppen des Heeres zum Einsatz. Neben infanteristischen erfüllen auch Einheiten der Panzertruppen oder der Artillerie Einsätze³¹¹⁴ als „Territorialfüsilier“³¹¹⁵.

Soweit Milizsoldaten für subsidiäre Sicherungseinsätze Verwendung finden, leisten diese den Dienst grundsätzlich mit ihrer herkömmlichen Ausrüstung. Zwar werden sie meist mit (überdimensionierten, die Beweglichkeit stark einschränkenden) Splitterschutzwesten ausgerüstet, welche gegen Messerstiche passiven Schutz bieten sollen, doch bleibt das Gesicht (unter dem Béret oder „Mutz“) gänzlich ungeschützt. Als Bewaffnung findet das Sturmgewehr 90 Verwendung, eine Schusswaffe, welche dazu konzipiert ist, auf eine Distanz von 300 – 450 Metern zu töten³¹¹⁶.

³¹¹¹ Medienmitteilung der KKJPD vom 15. November 2002; <http://www.kkjpd.ch/frameset.asp?sprache=d> („Archiv“; zuletzt besucht am 1. Mai 2009); NZZ vom 16. November 2002, S. 14 („Gegen vermehrte subsidiäre Armeeeinsätze“). Um so mehr mag die Aussage im BISS 2004, S. 14 erstaunen, wonach die Zuweisung des Botschaftsschutzes an die Armee mit Zustimmung der KKJPD erfolgt sei. Wie auch immer der Begriff der Zustimmung in diesem Fall ausgelegt werden kann – mit den veröffentlichten Stellungnahmen der KKJPD vermag sich diese Behauptung jedenfalls nicht zu decken.

Anderer Ansicht Rhinow, welcher die Verfassungsmässigkeit von Dauereinsätzen befürwortet; selbst gegen die Übernahme von sicherheitspolizeilichen „Grundlasten“ durch die Armee sprächen höchstens politische, nicht aber verfassungsrechtliche Gründe. Eine Unterscheidung zwischen „ordentlicher“ und „ausserordentlicher Lage“ falle schwer und sei wenig sinnvoll. Vgl. RENÉ RHINOW, Zur Rechtmässigkeit des Armeeeinsatzes im Rahmen der inneren Sicherheit, in: Thomas Sutter-Somm/Felix Hafner/Gerhard Schmid/Kurt Seelmann (Hrsg.), Risiko und Recht (FG zum Schweizerischen Juristentag 2004), Basel/Genf/München 2004, S. 361 – 380 (besonders S. 374ff.), einem Aufsatz, welcher aus seinem Gutachten vom 1. September 2003 zu Händen des VBS entstanden ist. M.E. trägt eine solche Argumentation wenig zur Klärung der Zuständigkeiten und damit auch politischen Verantwortlichkeiten zwischen Bund und Kantonen sowie zwischen ziviler und militärischer Ebene bei; – die Entstehung und Vertiefung rechtstaatlich bedenklicher Gemengelage wird sogar verstärkt. Ebenfalls trägt das Gutachten m.E. polizei- und grundrechtlichen Aspekten zu wenig Rechnung.

³¹¹² Botschaft zum Bundesbeschluss über den Einsatz der Armee zum Schutz ausländischer Vertretungen (vom 13. Februar 2002), BBl. 2002, S. 2164 – 2170 (S. 2166f.); Botschaft zum Bundesbeschluss über den Einsatz der Armee zum Schutz ausländischer Vertretungen (vom 16. April 2003), BBl. 2003, S. 3645 – 3653 (S. 3647ff.); Botschaft subsidiäre Einsätze (2007), BBl. 2007, S. 4885 – 4907 (S. 4892f.).

³¹¹³ Art. 10 MG 95; Verordnung über die Militärische Sicherheit (vom 14. Dezember 1998), SR 513.61. Siehe auch oben, S. 464.

³¹¹⁴ Bei einer WK-Dauer von drei Wochen für Soldaten bleiben bloss eine Woche für die Ausbildung, eineinhalb Wochen für den eigentlichen Einsatz, und zwei Tage für die Wiederherstellung der Einsatzbereitschaft übrig.

³¹¹⁵ Kritisch zum Einsatz von Armeeverbänden zur Botschaftsbewachung DANIEL HELLER, Die Schweiz und ihre Miliz, online unter http://www.vsw.ch/publika/08_04_sipol.pdf (zuletzt besucht am 1. Mai 2009), S. 5ff.

³¹¹⁶ Wohl bildet das StGB 90 gem. einschlägigem Reglement der Armee auch eine „Hieb- und Stichwaffe“, doch scheint ein derartiger Einsatz mit einer Splitterschutzweste kaum möglich.

In den letzten Jahren wurde versucht, die WK-Einheiten nach Möglichkeit von Einsätzen im Rahmen von “AMBA CENTRO“ zu verschonen und diese Aufgabe ausschliesslich der Mil Sich sowie Durchdienern zu überlassen³¹¹⁷. Wegen der dortigen Unterbestände versehen trotzdem einzelne Kompanien ihren WK in der Erfüllung des Bewachungsauftrages.

4.3.1.4. Rechtliche und politische Bedenken

Die bundesrätliche Botschaft von 1999 begründet den subsidiären Sicherungseinsatz der Armee einzig mit praktischen Argumenten³¹¹⁸. Die Hinweise auf die rechtlichen Grundlagen beschränken sich auf den formalen Ablauf des Truppenaufgebots³¹¹⁹: Art. 70 MG 1995 behandelt lediglich die Befugnis des Bundesrates zum Aufgebot von Armeeteilen zum Assistenzdienst bis zu einer Zahl von 2'000 Armeeeingehörenden und einer maximalen Dauer von 3 Wochen – und wiederholt damit die Verfassungsbestimmung von Art. 102 BV 1874.

Eine Auseinandersetzung mit der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen, insbesondere mit der kantonalen Polizeihöhe, findet in der Botschaft nicht statt. Zwar wird auf ein Gutachten des Bundesamts für Justiz verwiesen, die Botschaft weist in diesem Zusammenhang aber ebenfalls bloss auf Verfahrensfragen hin³¹²⁰. Das *spätere* Gutachten Rhinow bezeichnet die Erfüllung völkerrechtlicher Schutzpflichten als komplementäre Aufgabe des Bundes zu den kantonalen Verpflichtungen auf dem Gebiet der inneren Sicherheit³¹²¹.

Nach der angelaufenen Umsetzung der Armee XXI³¹²² nahmen sowohl die rechtlichen und politischen Bedenken als auch die Suche nach Alternativen im Zusammenhang mit dem Botschaftsschutz durch die Armee zu. So traten im November 2005 die Behörden von *Stadt und Kanton Bern* mit dem Vorschlag an das EJPD, den Botschaftsschutz in der Hauptstadt und deren Umgebung wieder selber zu gewährleisten – falls der Bund die dafür benötigten 70 Stellen *finanzieren* würde³¹²³. Zumindest eine unmittelbare Wirkung entfaltete der Vorschlag jedoch nicht. Zurückhaltende, aber unmissverständliche Bedenken äusserte die *Militär- und Zivilschutzdirektorenkonferenz* (MZDK) in einem Positionspapier zur allgemeinen Entwicklung der Armee Ende 2005³¹²⁴. Insbesondere die vornehmlich finanzpolitischen Hintergründe von “AMBA CENTRO“ sowie eine Abnahme des Rückhalts des Einsatzes in der Zivilbevölkerung veranlassten der MZDK zu kritischen

³¹¹⁷ THOMANN, Was wird von der Armee erwartet?, ASMZ 06/2006, S. 4 – 9 (S. 4).

³¹¹⁸ Botschaft AMBA CENTRO 1999, S. 7209f.

³¹¹⁹ Botschaft AMBA CENTRO 1999, S. 7210; der Verweis auf die Botschaft zum Bundesbeschluss über den Einsatz der Armee zum Schutze bedrohter Einrichtungen (vom 8. März 1999), BBl. 1999, S. 2987 – 2996 erhellt die rechtliche Beurteilung durch den Bundesrat nicht genügend; die ältere Botschaft setzt sich einzig mit der Frage auseinander, ob sich die verfassungsrechtliche Schranke in Art. 102 BV 1874 auch auf den Assistenz- oder nur auf den Aktivdienst bezieht (S. 2992f.).

³¹²⁰ Botschaft AMBA CENTRO 1999, S. 7210.

³¹²¹ RHINOW, Zur Rechtmässigkeit des Armeeeinsatzes im Rahmen der inneren Sicherheit, S. 361 – 380 (S. 367). Vorliegende Arbeit vertritt eine andere Meinung; siehe vorne, S. 345f.

³¹²² Zur Armee XXI sogleich, S. 477ff.

³¹²³ Tagesanzeiger Online vom 8. November 2005
<http://www.tagesanzeiger.ch/dyn/news/schweiz/559524.html> (zuletzt besucht am 1. Mai 2009).

³¹²⁴ Positionspapier der Militär- und Zivilschutzdirektoren-Konferenz vom 31. Oktober 2005.

Anmerkungen. In der Bundesversammlung setzten sich verschiedene Vorstösse und Anfragen mit dem Botschaftsschutz durch die Armee auseinander. Darunter die *Interpellation Engelberger* aus dem Jahre 2005³¹²⁵. Darin verlangt der Interpellant eine Antwort des Bundesrates, innert welcher Zeitspanne dieser die Armee von den Aufträgen zur Botschaftsbewachung entbinden würde, damit sie ihre eigentlichen Aufgaben wieder besser erfüllen und der Ausbildung mehr Gewicht schenken kann. Mit Hinweis auf eine angespannte Sicherheitslage sprach sich der Bundesrat gegen einen vorzeitigen Abbruch der damals noch bis Ende 2007 (mittlerweile durch neuerliche Verlängerung bis Dezember 2012) befristeten Einsätze aus; immerhin zeigte er sich bereit, in Zusammenarbeit mit den Kantonen über neue Lösungsvarianten nachzudenken³¹²⁶. Ein Jahr darauf setzte die *SiK des NR* mit einem eigenen Vorstoss in der Form einer *Motion* nach³¹²⁷. Darin wurde der Bundesrat eingeladen, einen Vorschlag zur vollständigen Ablösung der Armee vom Schutz der ausländischen Vertretungen zu unterbreiten. Der Bundesrat äusserte sich dazu überraschenderweise positiv und hielt in seiner Antwort fest, dass auch bezüglich des Schutzes der diplomatischen Vertretungen des Auslandes die innerstaatliche Kompetenzverteilung der Bundesverfassung zu berücksichtigen sei. Danach falle die „*primäre Verantwortung für die Wahrung der inneren Sicherheit und damit auch die Sorge für die Sicherheit ausländischer Vertretungen den zivilen Behörden der Kantone*“³¹²⁸ zu.

Seit dem 1. Januar 2008 wird das Konzept für den Schutz der ausländischen Vertretungen grundsätzlich überarbeitet³¹²⁹. Der personelle Anteil der zivilen Polizeibehörden wird von zuvor bloss einem Fünftel auf zwei Drittel ausgeweitet. Ausserdem wurde der Auftrag in dem Sinne angepasst, dass nicht mehr bloss Beobachtungen zu melden sind, sondern das militärische Bewachungspersonal bei Bedarf auch selber zur Intervention berechtigt ist³¹³⁰. Die Änderungen sollen eine Reduktion der gesamthaft eingesetzten Kräfte um gut die Hälfte auf noch 331 Personen bewirken (davon 206 zivile Polizeibe-

³¹²⁵ Interpellation *Engelberger*, Geschäftsnummer 05.3419.

³¹²⁶ Antwort des Bundesrates (vom 14. September 2005) auf die Interpellation *Engelberger*, 05.3419.

³¹²⁷ Ablösung der Armee beim Schutz ausländischer Vertretungen, Motion 06.3013 (vom 20. Februar 2006), SPK-NR.

³¹²⁸ Antwort des Bundesrates vom 24. Mai 2006 auf die Motion 06.3013. Anders offenbar RHINOW, Zur Rechtmässigkeit des Armeeeinsatzes im Rahmen der inneren Sicherheit, S. 361 – 380 (S. 367).

³¹²⁹ Medienmitteilung der KKJPD „Botschaftsschutz: ziviler, professioneller, günstiger“ vom 19. Dezember 2007 (<http://www.kkjpd.ch/images/upload/071219MedienmitteilungAmbaCentrod.pdf>; zuletzt besucht am 1. Mai 2009); auch NZZ vom 20. Dezember 2007, S. 16 („Mehr Polizei für den Schutz der Botschaften“) sowie vom 12. Juni 2007, S. 15 („Weniger Armeeingehörige für die Botschaftsbewachung“).

Gemäss telefonischer Auskunft der KKJPD vom 29. Januar 2009 (Herr Roger Schneeberger, Sekretär KKJPD) haben KKJPD, VBS und EJPD gemeinsam „Rahmenbedingungen“ festgelegt, nach welchen die Verträge zwischen Standortkantonen und VBS sich orientieren werden. Gemäss telefonischer Auskunft des VBS vom 29. Januar 2009 (Herr Hansjörg Meyer, Chef Rechtsanwendung VBS) sind die Verträge mit den Kantonen noch nicht vollständig ausgearbeitet; die Aufträge des militärischen Bewachungspersonals würden sich aber an der VPA (Verordnung über die Polizeibefugnisse der Armee [vom 26. Oktober 1994], SR 510.32) orientieren.

³¹³⁰ Trotz Ausrüstung mit Sturmgewehren und Splitterschutzwesten waren die Armee-Angehörigen im Rahmen von „AMBA CENTRO“ bloss dazu berechtigt, Auffälligkeiten zu melden und sich selber zu verteidigen. Weitergehende Kompetenzen – etwa jene zur Verteidigung einer Botschaft – besaßen sie bloss im Rahmen einer Notwehrhilfe.

amte und 125 Angehörige der Mil Sich)³¹³¹.

4.3.2. Schutz von Konferenzen und Grossanlässen

Sowohl im Rahmen der letzten jährlichen Treffen des World Economic Forum (WEF) in Davos als auch beim G8-Gipfel in Evian (F) und der UEFA EURO 2008TM in der Schweiz (und Österreich) fand ein Rückgriff auf die subsidiären Assistenzdienste der Armee statt. Durch eine Entlastung der zivilen Sicherheitskräfte der Kantone und des Bundes konnten sich diese auf ihre eigentlichen sicherheitspolizeilichen Aufgaben konzentrieren³¹³².

Bei den genannten Anlässen kamen jeweils sowohl ein „Einsatzverband Boden“ als auch ein „Einsatzverband Luft“ zum Einsatz, welche der Chef der Armee und sein Führungsstab direkt kommandierten. Während die *Führungsverantwortung* über die Truppen bei der Armee verblieb, lag die volle *Einsatzverantwortung* bei den zivilen Auftraggebern³¹³³.

Ordnungsdienstaufträge waren nicht vorgesehen – auch nicht in etwaigen Eventualplanungen. Die Aufträge wurden als Aufklärungs-, Objektschutz- und Luftpolizeieinsätze, sowie als logistische oder genistische Leistungen erbracht.

4.3.2.1. Der Einsatz der Armee zu Gunsten des WEF

Seit 1971 findet die Hauptveranstaltung des WEF jeweils im Januar in Davos statt³¹³⁴. In den letzten rund zehn Jahren hat das WEF eine weltpolitische Bedeutung als Treffen für Staatsoberhäupter und global führende Wirtschaftsvertreter erlangt. Seit den spektakulären Anschlägen in den U.S.A. von 2001 sind die Sicherheitsbedürfnisse der (privaten) Veranstaltung stark gestiegen.

Besonders in den Jahren 2000³¹³⁵, 2001³¹³⁶, 2003³¹³⁷ und 2004³¹³⁸ kam es anlässlich von

³¹³¹ Bis zum 1. Januar 2008 waren täglich rund 650 Personen zur Bewachung ausländischer Vertretungen in der Schweiz eingesetzt gewesen; davon bloss 120 Polizeibeamte, aber rund 530 Angehörige der Armee. Die Zahlen der Armee wirken durch die „Drittelslösung“ ein wenig aufgebläht: Ein Drittel der Truppe steht im Einsatz, ein Drittel ruht sich aus und ein letzter Drittel bereitet sich auf den nächsten Einsatz vor.

³¹³² Zur Problematik der Einschränkung der polizeilichen Grundversorgung in der Stadt Zürich während der Fussball-Europameisterschaft 2008 siehe MOHLER/GÄTTELIN/MÜLLER, Unsicherheit über Sicherheit, AJP 2007, S. 829 (m.w.H. in Fn. 159).

³¹³³ Art. 6 VSPS.

Eine andere Lösung – nämlich kleinere Truppenverbände direkt den zivilen Behörden zu unterstellen – wird in der Schweiz nicht praktiziert. Vielmehr bleiben die militärischen und die zivilen Strukturen auch bei subsidiären Sicherungseinsätzen parallel zueinander bestehen.

Anders etwa die Sicherheitsorgane des Vereinigten Königreiches bei der – erfolgreichen – Bewältigung des Nordirland-Konflikts; siehe BRIAN A. JACKSON, Counterinsurgency Intelligence in a „Long War“ – The British Experience in Northern Ireland, RAND Corporation 2007, http://www.rand.org/pubs/reprints/2007/RAND_RP1247.pdf (zuletzt besucht am 1. Mai 2009).

³¹³⁴ Zur Geschichte des WEF siehe den kurzen Überblick auf der Internetseite des World Economic Forum, <http://www.weforum.org/en/about/History%20and%20Achievements/index.htm> (zuletzt besucht am 1. Mai 2009).
Einzig im Jahre 2002 fand der Hauptanlass des WEF in New York statt; NZZ vom 7. November 2001, S. 13; nach offizieller Lesart als Zeichen der Solidarität mit New York; hinter vorgehaltener Hand wurde jedoch auch ein ungenügendes Sicherheitsniveau in der Schweiz erwähnt, insbesondere im Bereich des Schutzes des Luftraums.

³¹³⁵ Staatsschutzbericht 2000, S. 11 und 44.

³¹³⁶ BISS 2001, S. 25.

Protesten gegen das WEF zu gewaltsamen Ausschreitungen und Sachbeschädigungen sowie Luftraumverletzungen³¹³⁹. Seit 2005 verläuft das WEF auf Grund von Mobilisierungsschwierigkeiten der Gegner mehr oder weniger ruhig³¹⁴⁰.

Noch im Januar 2001 wurden erst 300 Berufsmilitärs des damaligen Festungswachtkorps (heute in die Mil Sich integriert) zum Schutz des WEF eingesetzt – was eine Vervierfachung gegenüber dem Vorjahr bedeutete³¹⁴¹. 2003 standen bereits 1'500 Angehörige der Armee zur Unterstützung der zivilen Einsatzkräfte zur Verfügung; im Jahr darauf waren es 4'700, 2005 schliesslich bis zu 5'500 und 2006 noch 4'100 Wehrdienstleistende³¹⁴². Nach einer Begrenzung auf maximal 5'500 Armeeinghörige³¹⁴³ unterstützten 2007 und 2008 noch täglich rund 3'400 Angehörige militärischer Verbände die zivilen Behörden im Rahmen des Einsatzes „ALPA ECO“³¹⁴⁴. Die teilweise starken Schwankungen der Bestände bei gleichzeitig mehr oder weniger konstanter Bedrohungslage hat in der juristischen Literatur vereinzelt kritische Fragen aufgeworfen³¹⁴⁵.

Im Übrigen erhielten die kantonalen Polizeikräfte in den letzten Jahren auch von deutschen Kollegen (Bayern) Unterstützung³¹⁴⁶, welche sich mit (in der Schweiz raren) Spezialfahrzeugen und einer für Ordnungsdienstaufgaben ausgebildeten Reserve für Einsätze bereithielten.

4.3.2.2. Der „G8-Gipfel“ von Evian 2003 und die EURO 2008

Spezielle Herausforderungen für die Gewährleistung der Sicherheit stellten das Treffen der acht führenden Wirtschaftsnationen (G8-Gipfel) im französischen Evian im Juni 2003 und die UEFA EURO 2008™ im Juni 2008 in der Schweiz und Österreich dar³¹⁴⁷.

³¹³⁷ BISS 2003, S. 20f.

³¹³⁸ BISS 2004, S. 21.

³¹³⁹ BISS 2004, S. 70.

³¹⁴⁰ BISS 2005, S. 23; BISS 2006, S. 24; BISS 2007, S. 39 (vgl. aber auch S. 38). Die Mobilisierungsschwäche des gewaltbereiten Teiles der Globalisierungsgegner und die klare Distanzierung mittlerweile aller politischen Parteien in der Schweiz dürfen dazu beigetragen haben. Einen Bruch zwischen gewaltbereiten und gemässigten Globalisierungsgegnern erwähnt bereits der BISS 2003, S. 22f.

³¹⁴¹ NZZ vom 16. Januar 2001, S. 12 („Einsatzvorbereitungen von Festungswächtern in Davos“).

³¹⁴² Zahlen zitiert nach MOHLER/GÄTTELIN/MÜLLER, Unsicherheit über Sicherheit, AJP 2007, S. 820.

³¹⁴³ Bundesbeschluss über den Einsatz der Armee im Assistenzdienst zur Unterstützung des Kantons Graubünden bei den Sicherheitsmassnahmen im Rahmen der Jahrestreffen des World Economic Forum 2007–2009 in Davos und weitere Sicherheitsmassnahmen (vom 13. Dezember 2006), BBl. 2007, S. 219f.

³¹⁴⁴ Vgl. für das Jahr 2007 die Medienmitteilung des VBS vom 1. Februar 2007; http://www.vbs.admin.ch/internet/vbs/de/home/documentation/news/news_detail.html?id=10548 (zuletzt besucht am 1. Mai 2009); für das Jahr 2008 die Medienmitteilung des Führungsstabes der Armee vom 31. Januar 2008 (<http://www.news.admin.ch/message/?lang=de&msg-id=17101>; zuletzt besucht am 1. Mai 2009).

³¹⁴⁵ Vgl. MOHLER/GÄTTELIN/MÜLLER, Unsicherheit über Sicherheit, AJP 2007, S. 820.

³¹⁴⁶ Grundlage bildet der Vertrag zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Bundesrepublik Deutschland über die grenzüberschreitende polizeiliche und justitielle Zusammenarbeit (Abgeschlossen am 27. April 1999), in Kraft getreten am 1. März 2002, SR 0.360.136.1.

³¹⁴⁷ Botschaft zum Bundesbeschluss über den Einsatz der Armee im Assistenzdienst zugunsten der zivilen Behörden und im Rahmen des Staatsvertrages mit Frankreich anlässlich des G8-Gipfels in Evian vom 1. bis 3. Juni 2003 (vom 12. Februar 2003), BBl. 2003, S. 1517 – 1529 (S. 1520ff.), *nachfolgend* „Botschaft Assistenzdienst G8“; Botschaft zum Bundesbeschluss über den Einsatz der Armee im Assistenzdienst zur Unterstützung der zivilen Behörden anlässlich der Fussball-Europameisterschaft 2008 (vom 13. September 2006), BBl. 2006, S. 8179 – 8192 (S. 8181ff.), *nachfolgend* „Botschaft EURO 2008“.

Selbst interkantonale Polizeieinsätze (IKAPOL) schienen für Anlässe dieser Grössenordnung als nicht mehr ausreichend³¹⁴⁸.

Der Einsatz zu Gunsten des G8-Gipfels stellte mit 5'600 Armeeinghörigen das grösste Aufgebot der Armee seit dem Zweiten Weltkrieg dar³¹⁴⁹. Gesamthaft leisteten 25'000 Angehörige von militärischen und polizeilichen Verbänden Schutzaufgaben im Rahmen des Treffens; davon 15'000 auf französischer, rund 10'000 auf schweizerischer Seite des Lac Léman³¹⁵⁰.

Für beide Ereignisse stellten die Kantone sowie das BAZL Anträge zur subsidiären Unterstützung der zivilen Behörden durch die Armee³¹⁵¹. Neben logistischen und Schutzaufgaben am Boden erhielt die Armee jeweils Überwachungs- und Luftpolizeidienstaufträge³¹⁵². Während beiden Anlässen fand zudem eine intensive sicherheitspolitische Zusammenarbeit mit den Nachbarstaaten statt³¹⁵³.

4.3.2.3. Zivile Einsatz- und militärische Führungsverantwortung

An besagten Grossanlässen galt für die subsidiär eingesetzte Armee das Prinzip der Trennung von Einsatz- und Führungsverantwortung³¹⁵⁴. Dabei legen die zivilen „Auftraggeber“ die Aufträge der Armee und sog. „Rules of Engagement“³¹⁵⁵ fest, welche das zulässige Verhalten der Armeeinghörigen je nach Auftrag definieren. Die Umsetzung des erhaltenen Auftrages liegt anschliessend bei der Armee.

Für das WEF beispielsweise³¹⁵⁶ folgt daraus, dass der Kanton Graubünden, konkret die Kantonsregierung und der Polizeikommandant die Aufträge der Armee festlegen. Einheiten von Armee und Polizei werden nicht miteinander gemischt, sondern erfüllen ihre Aufträge parallel zueinander; es gibt keine gemeinsamen Kommunikationsnetze (ausser „117“), obwohl die Funkgeräte von Armee und Polizei (Polycom) dies ermöglichen würden. Eine direkte Beziehung zur Truppe vor Ort (Objekt- oder Überwachungsman-

³¹⁴⁸ Botschaft Assistenzdienst G8, BBl. 2003, S. 1517 – 1529 (S. 1521); Botschaft EURO 2008, BBl. 2006, S. 8179 – 8192 (S. 8184); ausserdem die NZZ vom 14. September 2007, S. 17 („Unsere 16'000 Polizisten werden nicht in jedem Fall ausreichen“; Interview mit Beat Hensler).

³¹⁴⁹ NZZ vom 29. April 2003, S. 13 („Kein Kontakt mit den G8-Demonstranten“).

³¹⁵⁰ NZZ vom 23. Mai 2003, S. 13 („25'000 Ordnungskräfte rund um den Genfersee im Einsatz“); NZZ aSo vom 2. Februar 2003, S. 11 („Chirac liess der Schweiz keine Wahl“).

³¹⁵¹ Botschaft Assistenzdienst G8, BBl. 2003, S. 1517 – 1529 (S. 1523: Schutz vor Terrorismus und Ausschreitungen gewaltbereiter Globalisierungsgegner) sowie die Pressemitteilung des EDA vom 13. Februar 2003 (http://www.admin.ch/cp/d/3e4b4e20_1@presse1.admin.ch.html; zuletzt besucht am 1. Mai 2009); Botschaft EURO 2008, BBl. 2006, S. 8179 – 8192 (S. 8182 – 8190: Für den Bund vor allem Koordinations- und Informationsaufgaben, speziell für die Armee vor allem temporärer Objektschutz sowie Luftüberwachung und Luftpolizeidienst). Ausserdem etwa die NZZ aSo vom 1. Dezember 2002, S. 15 („Evian: Eine Region wird zur Hochsicherheitszone“).

³¹⁵² Botschaft Assistenzdienst G8, BBl. 2003, S. 1517 – 1529 (S. 1522).

³¹⁵³ Botschaft Assistenzdienst G8, BBl. 2003, S. 1517 – 1529 (S. 1523: Schutz vor Terrorismus und Ausschreitungen gewaltbereiter Globalisierungsgegner); Botschaft EURO 2008, BBl. 2006, S. 8179 – 8192 (S. 8182 – 8190: Für den Bund vor allem Koordinations- und Informationsaufgaben, speziell für die Armee vor allem temporärer Objektschutz sowie Luftüberwachung und Luftpolizeidienst).

³¹⁵⁴ Art. 5 VOD 1997.

³¹⁵⁵ Dazu PETER HOSTETTLER, Auf dem Weg zur Standardisierung, ASMZ 10/2007, S. 20f.

³¹⁵⁶ Der Schreibende hat in den Jahren 2004 und 2005 seinen Wiederholungskurs im Rahmen des Assistenzdienstes zu Gunsten des Kantons Graubünden absolviert. Die folgenden Schilderungen basieren auf persönlichen Erfahrungen.

schaft; eingesetzte Kompanie; betroffenes Bataillon) besteht nur informell. Unter Einhaltung des Dienstweges richteten sich sowohl Auftragserteilung (und –Änderung) als auch Kommunikation des zivilen Auftraggebers an den „Einsatzverband Boden“, welcher als grosser Verband (2004 eine Gebirgsinfanteriebrigade, 2005 eine Territorialregion) den Einsatz führt. Noch länger werden die Befehlswege, wenn der Chef der Armee mit seinem Führungsstab den Einsatz, *faute de mieux*, „ab Bern“ führt. Der Chef der Armee unterstellt sich damit zumindest teilweise dem Kommandanten der Kantonspolizei Graubünden. Immerhin betreiben Armee und Kantonspolizei eine gemeinsame Einsatzzentrale, wo eine bescheidene Vernetzung auf höherer Stufe stattfinden kann.

Am „Gipfel“ von Evian wurde auf der Stufe Bund das Ungenügen einer derart komplexen Einsatz- und Verantwortungsstruktur erstmals erkannt³¹⁵⁷.

Auf frühere subsidiäre Sicherungseinsätze, wie „CHRONOS“ in Genf oder „ZIKOBA“ in Basel wurde auf Grund ihrer Einmaligkeit nicht weiter eingegangen.

4.4. Beurteilung: Extensive Auslegung des MG 1995

Die Transformation der Armee weg von einem Massenheer – hin zu einem multifunktionalen Sicherheits- und Unterstützungselement für zivile Stellen bildet vorab einen politischen Entscheid. Die verfassungs- und gesetzestechnischen Anpassungen ermöglichen den Umbau der Armee nach dem Wegfall der für die Jahrzehnte nach dem Zweiten Weltkrieg prägenden Hauptbedrohung. Die Einführung der Dienststart „Assistenzdienst“ ist aus rechtlicher Warte grundsätzlich zu begrüssen. Erst dadurch werden subsidiäre Armeeeinsätze im Inneren rechtlich überhaupt ermöglicht. Jedoch wird den Schranken für Einsätze der Armee im Inneren zu wenig Beachtung geschenkt.

4.4.1. Vermengung der Zuständigkeiten

Bei der forcierten Integration der Armee in das „System innere Sicherheit“ spielt der rechtliche Rahmen eine entscheidende Rolle und sollte politischen Begehrlichkeiten in einem Rechtsstaat vorgehen. Die Schaffung der Möglichkeit subsidiärer Sicherungseinsätze für ausserordentliche Lagen durch das Militärgesetz von 1995 folgt einem politischen Willen, welcher den Kooperationsgedanken betont. Bei subsidiären Sicherungseinsätzen eröffnen sich jedoch wegen der Vermengung ziviler mit militärischer sowie kantonaler mit Bundesgewalt rechtliche Fragestellungen, welche für jeden einzelnen Einsatz sorgfältig zu klären sind³¹⁵⁸. Wenn sich der Bundesrat dabei eine grösstmögliche Flexibilität erhalten will, so gebt er sich in eine rechtliche Grauzone.

Die Zunahme der subsidiären Armeeeinsätze nach der Armeereform von 1995 hat, soweit es sich dabei um Sicherungseinsätze handelt, zu einer Vermengung von Bundes- und kantonaler Aufgabenerfüllung geführt. Die zivilen Behörden in den Kantonen Bern, Genf und Zürich lagerten nach den Besetzungsversuchen durch die PKK im Jahre 1999

³¹⁵⁷ Siehe die Medienmitteilung der SiK SR vom 18. Februar 2004, http://www.parlament.ch/D/Medienmitteilungen_changed/Seiten/mm_2004-02-18_074_01.aspx (zuletzt besucht am 1. Mai 2009).

³¹⁵⁸ Zu denken ist dabei an die „Ausserordentlichkeit“ der Lage, den verfassungsrechtlichen Grundsatz der Subsidiarität, die Auftragsgestaltung und die Beachtung des allgemeinen Verhältnismässigkeitsprinzips.

ihre primären Schutzaufträge für diplomatische Vertretungen des Auslands teilweise an den Bund aus. Die kantonale „Einsatzverantwortung“ vermag den Umstand nicht zu verdrängen, dass der Kanton nicht in der Lage wäre, in normalen Lagen ein adäquates Schutzniveau selber zu gewährleisten. Die Haltung Berns, diese Schutzaufgaben wieder selber vollumfänglich zu übernehmen, falls der Bund sie finanziere, ist m.E. für das bundesstaatliche Miteinander bedenklich. Anders als etwa Zürich scheint der Hauptstadtkanton einen lässigen³¹⁵⁹ Umgang mit der kantonalen Polizeihochheit und damit der staatlichen „Kernaufgabe Sicherheit“ zu pflegen. Zudem entsteht der Eindruck, sicherheitsrechtlich relevante Entscheidungen würden unter primär finanzpolitischen – und damit sachfremden – Gesichtspunkten getroffen.

Damit wurden jedoch die Kriterien für den *subsidiären* Einsatz des Bundes – welche erst recht für *militärische* Einsatzmittel Geltung beanspruchen müssen – stark verwässert. Mit ihrer Bewilligungspraxis hinsichtlich der Botschaftsbewachungen (welche eigentlich erst seit sehr kurzer Zeit eine solche Bezeichnung verdienen) auf viele Jahre hinaus lässt die Bundesversammlung aus subsidiären Armeeeinsätzen Daueraufgaben werden, welche die Bundesverfassung den *zivilen* Sicherheitskräften der *Kantone* überlässt. Der sicherheitspolitische Kooperationsgedanke darf nicht bewirken, Kompetenzen zu vermengen und Zuständigkeiten an ein anderes Gemeinwesen abzuschieben.

M.E. hätte für die Unterstützung des Bundes zum Schutz ausländischer Vertretungen – im Jahre 1999 noch ein legitimes Anliegen – das Verfahren einer Bundesintervention gewählt werden können³¹⁶⁰. Hätte die Bundesversammlung die Intervention genehmigt, hätte ein Zivilkommissär abklären müssen, wie lange er mit wie vielen Bundeskräften welche Aufträge zu erfüllen gedacht hätte. Im Falle einer festgestellten Vernachlässigung der kantonalen Anstrengungen zum Schutz der inneren Sicherheit wäre es dem Kommissär obliegen, die säumigen Kantone nach Rücksprache mit dem Bundesrat zu mahnen und ihnen Frist zur Behebung der unbefriedigenden Zustände zu setzen; andernfalls wäre Bundesexekution eingetreten. Von der Zuständigkeitsfrage zu trennen ist jene der Finanzierung; doch scheint es wenig kohärent, wenn der Bund eine original kantonale Aufgabe finanziert. Eine allfällige Kompensation für „besondere“ Lasten sollte allenfalls über den allgemeinen Finanzausgleich zwischen Bund und Kantonen stattfinden. Dabei ist eine rechtsgleiche Behandlung der Kantone zu gewährleisten.

³¹⁵⁹ Der Ausdruck entspricht einer bewussten Wortwahl; die damit verbundene Wertung fällt m.E. jedoch zu mild aus.

³¹⁶⁰ Jedenfalls ist das chaotische Anrufen des Bundes im Jahre 1999 durch die städtischen und kantonalen Behörden aus Bern, Zürich und Genf rechtlich sehr kritisch zu würdigen.

4.4.2. Anforderungen an die Ausserordentlichkeit

Weiter bedarf es m.E. einer fundierten Klärung, welche Ereignisse künftig noch als „nicht vorhersehbar“ gelten und welche nicht. Für Schutzaufgaben, wie sie 1985 anlässlich des Treffens zwischen Reagan und Gorbatschow oder 2003 anlässlich des „G8-Gipfels“ in Evian notwendig wurden, kann ohne Weiteres das Vorliegen einer ausserordentlichen Situation bejaht werden. Anders liegt es aber sowohl beim Botschaftsschutz in den Jahren nach 2000 sowie dem WEF. Da diese Einsätze vorhersehbar sind, sollten bei jeder weiteren Verlängerung strengere Subsidiaritätskriterien zur Anwendung kommen. Bewilligungen auf Jahre im Voraus sind entsprechend abzulehnen.

4.4.3. Die Verhältnismässigkeit staatlichen Handelns

Schliesslich ist das Verhältnismässigkeitsprinzip, welches in der Bundesverfassung u.a. in den Art. 5 Abs. 2 (allgemein) sowie 36 Abs. 3 (bei der Beeinträchtigung von Grundrechten), verankert wird, stärker als bisher zu gewichten. Nur allgemein ausgebildete, mit Standardausrüstung versehene Milizverbände oder Durchdiener sind grundsätzlich nicht dazu geeignet, polizeiliche Aufgaben zu erfüllen. Müssen sie in solchen Bereichen hoheitlich tätig werden, gelten für ihre Verhaltensweisen die allgemeinen, verfassungs- und polizeirechtlichen Grundsätze.

Zudem scheint es fraglich, ob tatsächlich ein öffentliches Interesse vorliegt, sensitive Bereiche durch Milizsoldaten anstatt Profis schützen zu lassen. Hinsichtlich der Rules of Engagement kann immerhin betont werden, dass die fallweise Zulässigkeit eines Wafeneinsatzes zur Auftrags Erfüllung für Milizverbände ein starkes Indiz für einen Verstoss gegen das Übermassverbot darstellt; derartige Aufgaben dürfen auch aus grundrechtlicher Sicht nur von speziell ausgebildeten, in erster Linie zivilen Einsatzkräften übernommen werden.

4.4.4. Luftpolizeidienst

Für den Luftpolizeidienst besteht von Anfang an eine ausschliessliche Bundeskompetenz. Der Schutz des Luftraumes durch die Armee wird damit subsidiär zur Aufgabenerfüllung unter der Aufsicht des BAZL geleistet; Aufträge und Begehren der Kantone sind nicht denkbar.

Um diese den aktuellen Anforderungen entsprechend wahrnehmen zu können, sollte die Bundesversammlung m.E. die notwendigen formell-gesetzlichen Grundlagen schaffen. Es scheint kaum mehr vertretbar, mehr als sieben Jahre nach dem „11. September“ die Zulässigkeit eines allfälligen Abschusses eines entführten Passagierflugzeuges auf die polizeiliche Generalklausel oder eine bundesrätliche Verordnung³¹⁶¹ abzustützen.

³¹⁶¹ Verordnung über die Wahrung der Lufthoheit (vom 23. März 2005), SR 748.111.1; siehe dazu vorne, S. 429.

4.5. Die „Armee XXI“ und der „Entwicklungsschritt 08/11“

4.5.1. Das Armeeleitbild XXI

4.5.1.1. Eckwerte der neuen Armee

Die Armeereform „XXI“ basiert auf dem – aktuellen – SiPolB 2000³¹⁶² und versucht, den dort gemachten sicherheitspolitischen Überlegungen durch einen weiteren, tiefgreifenden Umbau der Armee gerecht zu werden³¹⁶³.

Während die Armee 95 die Bestände von rund 600'000 Armeeeingehörigen auf 400'000 senkte, sieht die Armee XXI eine weitere, massive Reduktion auf 120'000 aktive Armeeeingehörende und 80'000 Reservisten vor. Am Milizprinzip hält auch die neue Armee fest, ermöglicht aber, den gesamten Militärdienst am Stück zu leisten (Durchdiener). Trotz der Umschreibung des Verteidigungsauftrages als zentraler Aufgabe der Armee bildet die „*abgestufte Bereitschaft*“ ein Kernelement der Armee XXI³¹⁶⁴. Als weiteres Novum schuf das Militärgesetz einen „Chef der Armee“, welcher auch in Friedenszeiten letztverantwortlich für die Entwicklung und Führung der Streitkräfte zeichnet³¹⁶⁵.

Die Armee bereitet sich angesichts knapper finanzieller Mittel auf die *wahrscheinlicheren* Einsatzfälle vor³¹⁶⁶. Das ALB XXI nennt folgende „*Bedrohungen und Gefahren*“³¹⁶⁷:

- Bewaffnete Konflikte ausserhalb Europas als ständige Realität;
- Naturkatastrophen und technische Katastrophen als ständiges Risiko;
- regionale bewaffnete Konflikte in Europa wie auf dem Balkan, im Kaukasus oder in der Türkei;
- gewalttätiger Extremismus als Folge von Migration oder politischem Extremismus;
- internationaler Terrorismus, auch für ausländische Personen oder Einrichtungen in der Schweiz (die Schweiz stelle aber kein primäres Ziel dar);
- Informationskriegführung als erhebliches Risiko;
- Weiterverbreitung von Massenvernichtungswaffen als ständige Realität;
- innere Unruhen, wobei das Risiko gering sei;
- Gewaltanwendung im Luftraum als wenig wahrscheinliche Bedrohung;
- ein militärischer Angriff auf die Schweiz als schlimmstes Szenario.

³¹⁶² Dazu vorne, S. 400ff.

³¹⁶³ Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Konzeption der Armee XXI (vom 24. Oktober 2001), BBl. 2002, S. 967 – 1051 (S. 968), *nachfolgend* „ALB XXI“ (Seitenzahlen jeweils zitiert nach BBl.) sowie die Botschaft zur Armeereform XXI und zur Revision der Militärgesetzgebung (vom 24. Oktober 2001), BBl. 2002, S. 858 – 900 (S. 859), *nachfolgend* „Botschaft Armee XXI“ (Seitenzahlen zitiert nach BBl.).

³¹⁶⁴ Zu allen Aussagen das ALB XXI, S. 969f.

³¹⁶⁵ ALB XXI, S. 1011.

³¹⁶⁶ Vgl. die Grafik aus dem ALB XXI oben, S. 402.

³¹⁶⁷ ALB XXI, S. 971 – 974.

4.5.1.2. Raumsicherung und Verteidigung

Unter dieser Ausgangslage mass das ALB XXI dem Auftrag „*Raumsicherung und Verteidigung*“ einleitend das „*grösste Gewicht*“ zu³¹⁶⁸. Die *Verteidigung* definiert das ALB XXI als Abwehr eines militärischen Angriffs auf die Schweiz, während es unter dem neu kreierten Begriff der *Raumsicherung* (sûreté sectorielle) den Schutz wichtiger Räume und Anlagen sowie des Luftraums und damit einen Beitrag zu Sicherheit und Stabilität im Inland und dem Umfeld der Schweiz versteht³¹⁶⁹.

An anderer Stelle wird der Bundesrat konkreter, wenn er meint:

„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 verbindet, 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. (...)

Raumsicherung umfasst folgende Operationen:

- *Wahrung der Luftfreiheit;*
- *Sicherung grösserer Grenzabschnitte durch massive Präsenz zur Verhinderung von Grenzverletzungen;*
- *Schutz von Schlüsselnräumen, um Übergriffe auf kriegswichtige Objekte zu verhindern und für zukünftige Operationen wichtige Räume zu besetzen;*
- *Offenhalten von Transversalen (Strasse, Schiene, Energieträger, Kommunikation);*
- *Schutz wichtiger Infrastruktureinrichtungen.“³¹⁷⁰*

Zur Abgrenzung zwischen Raumsicherung und subsidiären Sicherungseinsätzen meint der Bundesrat:

„Raumsicherungseinsätze sind eine flexible Antwort auf ein breites Spektrum häufig asymmetrischer Bedrohungen. Der Übergang von subsidiären Sicherungseinsätzen zur Raumsicherung und von dieser zur Verteidigung ist flüssend. Der Unterschied von Raumsicherungseinsätzen zu subsidiären Sicherungseinsätzen liegt einerseits in der Verantwortungsfrage, andererseits in der Grösse des Mittleinsatzes. Raumsicherungseinsätze werden unter militärischer Einsatzführung mit massiven Mitteln geleistet, subsidiäre Sicherungseinsätze erfolgen in der Verantwortung der zivilen Behörden und in der Regel mit geringeren Mitteln.“³¹⁷¹ (Hervorhebungen durch den Autor)

Obig umschriebene „Raumsicherung“ als mögliche Antwort auf die moderne Kriegführung³¹⁷² steht in enger Verbindung mit dem eigentlichen Verteidigungsauftrag. Die Abgrenzung zu subsidiären Sicherungseinsätzen, welche der Raumsicherung vorgehen können, wird durch unterschiedliche Verantwortungsbereiche gewährleistet. Das Vorliegen einer äusseren Bedrohung indiziert zudem eine Bundeskompetenz zur Vornahme des Raumsicherungseinsatzes. Ob aus innen- oder aussenpolitischen Gründen: Wird der

³¹⁶⁸ ALB XXI, S. 983.

³¹⁶⁹ ALB XXI, S. 983.

³¹⁷⁰ ALB XXI, S. 1000f. Hervorhebungen durch den Autor.

³¹⁷¹ ALB XXI, S. 1001.

³¹⁷² Dazu insbesondere das Reglement 52.15f „*Combat moderne en europe*“ (das Reglement war zuerst in französischer Sprache erschienen, daher hat sich die Verwendung des französischen Titels eingebürgert).

Darstellung des Bundesrates gefolgt („Gewalt strategischen Ausmasses“), wäre es verfassungsrechtlich geboten, Raumsicherungsoperationen als bewaffnete Bundesintervention durchzuführen. Die Truppe wäre wohl für den Ordnungsdienst zu vereidigen und unter das Kommando eines Oberbefehlshabers zu stellen; die Entsendung eines Zivilkommissärs zur Koordination der Aufgabenwahrnehmung zwischen Bund und Kantonen wäre vorteilhaft – andere Lösungen trügen der Ausserordentlichkeit und den weiten Konsequenzen einer Raumsicherungsoperation nicht Rechnung. Die vom Bundesrat postulierte „Flexibilität“ liesse sich anders kaum erreichen.

4.5.1.3. Subsidiäre Einsätze

Für die subsidiären Sicherungseinsätze wiederholt das ALB XXI Teile des Art. 67 Abs. 2 MG 1995, allerdings bei gleichzeitigem Verzicht einer Erwähnung des öffentlichen Interesses³¹⁷³. Offenbar vermutet der Bundesrat generell das Vorliegen eines öffentlichen Interesses, wenn „die Mittel der zivilen Behörden von Bund und Kantonen in personeller, materieller oder zeitlicher Hinsicht nicht ausreichen“³¹⁷⁴, eine bestimmte Lage zu bewältigen. Zudem meint der Bundesrat im gleichen Zusammenhang, dass das Prinzip der Subsidiarität durch die Einsatzverantwortung der zivilen Behörden gewährleistet bleibe³¹⁷⁵. Schliesslich postuliert das ALB XXI, über die Regelung der Kostenfrage keine finanziellen Fehlanreize zu setzen, welche die Armee in Konkurrenz zu zivilen Leistungserbringern stellen würde³¹⁷⁶.

Das Abstellen auf ein Begehren der zivilen Behörden vermag jedoch m.E. eine Prüfung des öffentlichen Interesses nicht ersetzen. Zudem müsste m.E. im Rahmen einer solchen Prüfung eine Abwägung mit allenfalls konkurrierenden weiteren öffentlichen Interessen stattfinden.

In Frage kommen dabei das öffentliche Interesse nach einem geregelten Ausbildungsdienst der Armee (welcher immerhin die Grundlage jeglicher Auftragserfüllung bildet), das öffentliche Interesse nach einem funktionierenden Markt (etwa bei einer Konkurrenzierung privater Leistungserbringer aus dem Bauwesen, der Forstwirtschaft, dem Transportwesen, etc.) oder etwa die Wahrung der Grundrechte (so wäre insbesondere der Frondienst mit Art. 4 Abs. 2 und 3 EMKR nicht vereinbar³¹⁷⁷). Der Verzicht auf eine Prüfung des öffentlichen Interesses macht einen Entscheid über den subsidiären Einsatz der Armee zu einem stark *politisch* geprägten Geschäft, indem die Ausklammerung rechtl-

³¹⁷³ ALB XXI, S. 1003.

³¹⁷⁴ ALB XXI, S. 1003.

³¹⁷⁵ ALB XXI, S. 1003.

³¹⁷⁶ ALB XXI, S. 1003.

Dieser letzte Punkt betrifft vorab subsidiäre Hilfeinsätze ausserhalb des Sicherheitsbereiches – denn der Kernbereich hoheitlicher Aufgabenerfüllung eignet sich nur beschränkt zur Auslagerung an Private; Fehlanreize können sich jedoch auch bei subsidiären Sicherungseinsätzen ergeben, indem die Kantone ihre Sicherheitsbudgets auf Kosten des Bundes schonen

³¹⁷⁷ Siehe RAINER J. SCHWEIZER, Verfassungsrechtliche und völkerrechtliche Fragen einer allgemeinen Dienstpflicht, in: Karl W. Haltiner/Urs Wenger/Silvia Würmli (Hrsg.), Allgemeine Dienstpflicht - Leitbild oder Schnee von gestern?, S. 12 – 16, Beilage zur ASMZ 06/2007 online unter <http://www.vtg.admin.ch/internet/vtg/de/home/schweizerarmee/organisation/hkaneu/milak/informations/material.parsys.0013.downloadList.00131.DownloadFile.tmp/allgemeinedienstpflicht.pdf> (zuletzt besucht am 1. Mai 2009).

cher Überlegungen dadurch umso leichter fällt.

4.5.2. Revision des Militärgesetzes

Die Teilrevision des Militärgesetzes im Jahre 2002³¹⁷⁸ (in Kraft seit 1. Januar 2004) zur Umsetzung der Armee XXI kam im vorliegend interessierenden Zusammenhang mit nur wenigen Änderungen aus.

In Art. 77 Abs. 3 erhöhte die Gesetzgeberin die Zahl der vom Bundesrat in eigener Kompetenz zum Aktivdienst aufzubietbaren Armeeeingehörenden von 2'000 auf 4'000. Die Botschaft meinte dazu einzig, das Militärgesetz müsse („*mus*“) in Art. 77 an die Bundesverfassung angepasst werden, welche in Art. 185 Abs. 4 ebenfalls von einer Zahl von 4'000 Dienstpflichtigen ausgehe³¹⁷⁹. Für den Assistenzdienst bleibt aber weiterhin die Zahl von 2'000 Dienstpflichtigen relevant (Art. 70 Abs. 2 wurde nicht revidiert)³¹⁸⁰.

Mit der Armee reform XXI wurden die kantonalen Truppen abgeschafft und die relevanten Artikel aus dem Militärgesetz entfernt³¹⁸¹. Dafür verankerte Art. 119 eine „*Nationale Sicherheitskooperation*“ im Militärgesetz. Die Botschaft meint dazu:

*„Gemäss Ziffer 5.2.1. des SIPOL B 2000 wird die Organisation der Gesamtverteidigung durch eine umfassende und flexible Sicherheitskooperation im Inland abgelöst. In diesem Rahmen haben die Verantwortlichen aller Stufen (Bund, Kantone, Gemeinden, private Organisationen) in ihrem Bereich die nötigen Massnahmen für die Prävention und Bekämpfung von Gewalt inklusive der Bewältigung von Katastrophen und Notlagen zu treffen. Alle Beteiligten sind zur bereichs- und elementsübergreifenden Zusammenarbeit verpflichtet. Artikel 119 soll die Zuständigkeitsebene des Bundes definieren und dem Bundesrat die entsprechenden Aufträge zur Koordination, zur Ausbildung und Information und zur laufenden Überprüfung der Massnahmen erteilen. Der Bundesrat soll dann die Ausbildungs-, Informations- und Überprüfungsaufträge in Zusammenarbeit mit den Kooperationspartnern erfüllen; damit wird der föderalistische Aufbau der Schweiz respektiert. Der Bundesrat soll die nationale Sicherheitskooperation durch die Lenkungsgruppe Sicherheit und durch weitere dafür bestimmte Verwaltungseinheiten sicherstellen.“*³¹⁸²

Die bundesrätliche Argumentation erstaunt m.E. in mehrfacher Hinsicht. Sie verzichtet auf jeglichen Bezug zur Bundesverfassung und den dortigen Kompetenzausscheidungen. Auch der Hinweis auf den SiPolB 2000 vermag kaum zu überzeugen. An der genannten Stelle (Ziff. 5.2.1.) werden rechtliche Bezüge vermieden. Zwar stimmten National- und

³¹⁷⁸ Bundesgesetz über die Armee und die Militärverwaltung (Änderung vom 4. Oktober 2002), AS 2003, S. 3957 – 3970; dazu die Botschaft Armee XXI.

³¹⁷⁹ Botschaft Armee XXI, S. 876.

³¹⁸⁰ Botschaft Armee XXI, S. 876.

Pro Memoria: Der damalige Nationalrat Samuel Schmid betonte in den parlamentarischen Beratungen zur neuen Bundesverfassung noch, die Erhöhung der Anzahl Armeeeingehörender in Art. 185 Abs. 4 im Vergleich zu Art. 102 BV 1874 indiziere gerade nicht eine Änderung des Militärgesetzes; ein solche müsse separat erfolgen (siehe vorne). Was formell sicher stimmt, vermag inhaltlich jedoch kaum zu überzeugen. Die Botschaft weicht damit jenen Argumenten aus, welche die Gesetzesänderung notwendig machten. Die Diskussion der neuen Bundesverfassung zeigte im Gegenteil, dass das Militärgesetz in diesem Punkt nicht zwingend geändert werden muss (um das in der Botschaft verwendete Wort wieder aufzugreifen)

³¹⁸¹ Botschaft Armee XXI, S. 880. Die Streichung der kantonalen Truppen aus der Bundesverfassung erfolgte allerdings erst später, mit der NFA; dazu oben, S. 421f.

³¹⁸² Botschaft Armee XXI, S. 880.

Ständerat dem SiPolB 2000 zu³¹⁸³, doch vermag dieser Umstand eine tragfähige juristische Argumentation in einer bundesrätlichen Botschaft nicht zu ersetzen.

Der Gehalt von Art. 119 MG bleibt somit fraglich; der SiPolB 2000 meint im genannten Unterkapitel beiläufig, „Bund, Kantone und Gemeinden behalten ihre Verantwortungen und Kompetenzen“³¹⁸⁴. M.E. kann der Artikel allenfalls eine Konkretisierung der bundesstaatlichen Treuepflicht nach Art. 44 Abs. 1 BV 1999³¹⁸⁵ bilden. Selbst dann birgt die „umfassende und flexible Kooperation“ (Art. 119 Abs. 1) – bei aller sachlich sinnvollen und gebotenen Zusammenarbeit – die Gefahr latenter Kompetenzüberschreitungen durch den Bund. Es wäre m.E. wünschbar gewesen, in der Botschaft die notwendigen Ausführungen anzubringen.

4.5.3. Der „Entwicklungsschritt 08/11“

In der ersten Hälfte des Jahres 2005 stellte der Bundesrat den „Entwicklungsschritt 08/11“ vor, mit welchem die Armee in den Jahren 2008 bis 2011 „weiterentwickelt“ wird. Tatsächlich stellt der „Entwicklungsschritt“ bloss drei Jahre nach dem „Start“ der Armee XXI eine eigentliche Armee reform dar³¹⁸⁶.

4.5.3.1. Veränderte Rahmenbedingungen

In seiner Botschaft vom Mai 2006³¹⁸⁷ weist der Bundesrat auf ein seit dem SiPolB 2000 und dem ALB XXI verändertes Bedrohungsbild hin. Besonders die Abwehr des Terrorismus habe auch für die Schweiz an Bedeutung gewonnen; dabei scheint der Bundesrat einem weiten „Terrorismusbegriff“ zu folgen:

*„Terroristische Angriffe auf die Schweiz werden als wahrscheinlicher angesehen als vor sieben oder auch noch vor fünf Jahren. Zudem werden die potenziellen Auswirkungen eines terroristischen Angriffes als deutlich grösser betrachtet: Sowohl Eintretenswahrscheinlichkeit als auch Auswirkungen auf die Schweiz müssen nach oben korrigiert werden, allerdings gehört die Schweiz nach wie vor nicht zu den primären Angriffszielen von Terroristen. Sie muss aber darauf achten, dass ihre Sicherheitsvorkehrungen mindestens denen der Nachbarstaaten und anderer europäischer Staaten entsprechen, damit sie nicht als leichtes Ziel angesehen wird. Zudem hat sich mit dem kürzlichen Karikaturen-Streit gezeigt, dass unerwartete Ereignisse zu einem schlagartigen Anstieg der Bedrohung in einem Land führen können.“*³¹⁸⁸

³¹⁸³ AB NR 1999, S. 2669; AB SR 2000, S. 158. Die Diskussion in den Räten legte ein klares Schwergewicht auf die Schweizer Neutralitäts- und Aussenpolitik.

³¹⁸⁴ SiPolB 2000, S. 7692.

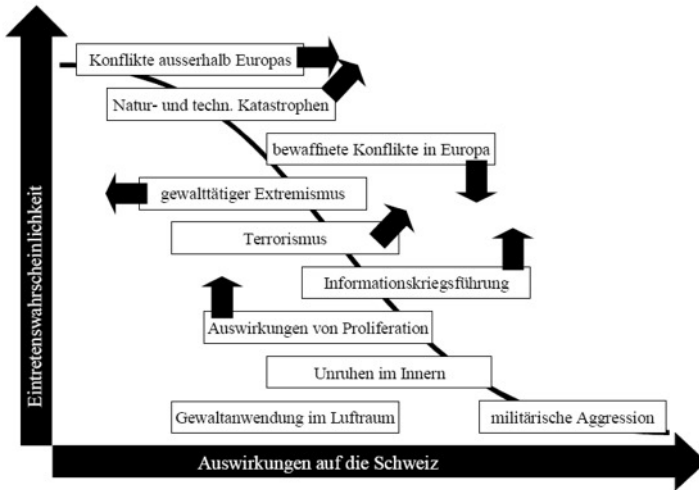
³¹⁸⁵ Siehe oben, S. 420.

³¹⁸⁶ Zu den Wortspielen siehe vorne, S. 401.

³¹⁸⁷ Botschaft über Änderungen der Armeeorganisation und des Bundesgesetzes über Massnahmen zur Verbesserung des Bundeshaushaltes (vom 31. Mai 2006), BBl. 2006, S. 6197 – 6246, *nachfolgend* „Botschaft ES 08/11“ (Seitenzahlen jeweils zitiert nach BBl.).

³¹⁸⁸ Botschaft ES 08/11, S. 6211.

Zusammenfassend sah sich der Bundesrat veranlasst, seine Skizze möglicher Bedrohungen und Gefahren aus dem SiPolB 2000 geringfügig anzupassen³¹⁸⁹:



Als zweite veränderte Rahmenbedingung nennt der Bundesrat die seit dem Ende des Ost-West-Konflikts dramatisch gekürzten finanziellen Mittel der Armee³¹⁹⁰. Die Planungsvorgaben bei Erstellung des Konzepts Armee XXI stimmten längst nicht mehr mit der finanzpolitischen Wirklichkeit überein³¹⁹¹.

4.5.3.2. Raumsicherung

Der ES 08/11 wird bis ins Jahr 2011 zu einer *Halbierung* der Kampf- und Unterstützungsverbände des Heeres bei gleichzeitigem Ausbau der Anzahl Infanteriebataillone führen³¹⁹². Dadurch soll das Heer nicht nur billiger, sondern noch stärker auf *wahrscheinliche* Einsatzformen ausgerichtet werden³¹⁹³. Dazu gehören für die Infanterie insbesondere die Unterstützung von zivilen Behörden³¹⁹⁴ sowie die Vorbereitung auf „*reale und verglichen mit früher grössere Bedrohungen unterhalb der Kriegsschwelle*“³¹⁹⁵, respektive „*asymmetrische Gewaltanwendung*“³¹⁹⁶.

³¹⁸⁹ Botschaft ES 08/11, S. 6213. Zu den sicherheitspolitischen Veränderungen seit dem SiPolB 2000 siehe DIETER WICKI, Gedanken zur aktuellen Bedrohungslage der Schweiz, ASMZ 11/2005, S. 4f.

³¹⁹⁰ Siehe vorne, Anm. 2629, S. 394.

³¹⁹¹ Botschaft ES 08/11, S. 6219f. sowie S. 6221f. sowie vorne, S. 394 mit Anm. 2629.

³¹⁹² Zur weitergehenden Problematik eines solchen Umbaus siehe MOHLER/GÄTTELIN/MÜLLER, Unsicherheit über Sicherheit, AJP 2007, S. 815 – 830, (S. 819; m.w.H.).

³¹⁹³ Botschaft ES 08/11, S. 6217ff.

³¹⁹⁴ Botschaft ES 08/11, S. 6219.

³¹⁹⁵ Botschaft ES 08/11, S. 6221.

³¹⁹⁶ Botschaft ES 08/11, S. 6223.

Das Reglement des Chefs der Armee „Begriffe Führungsreglemente der Armee“ (gültig seit 1. Januar 2004)

Zur Umsetzung wurde der mit der Armee XXI eingeführte Operationstyp *Raumsicherung*³¹⁹⁷ in Ergänzungen zu den sog. Kopffragmenten der Armee neu gefasst³¹⁹⁸. Die vormalige Unterscheidung zwischen präventiver und dynamischer Raumsicherung wurde aufgegeben³¹⁹⁹, die „Raumsicherung“ gleichzeitig – neu – unter den Begriff der „Landesverteidigung“ gefasst³²⁰⁰. Zur politischen Abstützung der neu verstandenen „Raumsicherung“ erarbeitete das VBS gemeinsam mit den Vertretern ziviler Behörden – vorab der KKJPD – sog. „Kernsätze“.

„1. Die Armee unterstützt die zivilen Behörden aufgrund von Gesuchen, in denen die erwarteten Leistungen konkret definiert sind. Der Einsatz der Armee und die Einsatzart bedürfen der politischen Genehmigung.

2. Die Einsatzverantwortung liegt bei den zivilen Behörden, die Führungsverantwortung für militärische Kräfte bei der militärischen Führung.

3. Für Einsätze im Rahmen der inneren Sicherheit im Aktivdienst (Ordnungsdienst) wird das Subsidiaritätsprinzip eingehalten.

4. Leistungen werden entsprechend den vorhandenen Ressourcen ausgehandelt und festgelegt. Die entsprechenden Leistungen werden in inhaltlicher, zeitlicher und räumlicher Hinsicht definiert.

5. Einsatz- und Verhaltensregeln werden im Dialog erarbeitet. Im Konfliktfall entscheiden die zivilen Behörden.

6. Die Wahrung der Lufthoheit ist Aufgabe des Bundes. Aus Sicherheitsgründen kann der Bundesrat den Luftraum einschränken und den Luftpolizeidienst anordnen. Die zivilen Behörden können beim Bund Massnahmen zum Schutz des Luftraumes beantragen.

7. In gemeinsamen Übungen sind Prozesse und Aufgaben zu schulen und die Zusammenarbeit zwischen zivilen und militärischen Stellen über alle Stufen zu vertiefen.“³²⁰¹

Der rechtliche Charakter der „Kernsätze“ ist allerdings zu hinterfragen. Als „Vereinbarung“ zwischen Bund und zivilen Behörden, vorab den Kantonen, können die Kernsätze selber keine Rechtsgrundlage bilden³²⁰². Der damalige Bundesrat Schmid meinte in

versteht unter asymmetrisch ein „Vorgehen von Akteuren, die nicht über vergleichbare Doktrin, Struktur und Mittel verfügen und auf der Basis unterschiedlicher Prinzipien und Ziele agieren.“

Als „asymmetrisch“ gelten etwa der Algerienkonflikt in den 1960er Jahren oder derzeit der Nahost-Konflikt zwischen dem Staat Israel und palästinensischen Gruppierungen.

³¹⁹⁷ Vom „Operatonstyp“ zu unterscheiden sind die *Einsatzarten der Armee*, gemäss MG 1995; vgl. auch MOHLER, «Raumsicherung», LeGes 3/2008, S. 437 – 464 (S. 439f.). Richtigerweise hat DIETER WICKI in persönlichen Gesprächen die Frage aufgeworfen, ab welcher Stufe überhaupt von „Raumsicherungsoperation“ gesprochen werden kann.

³¹⁹⁸ Ergänzung zur Operativen Führung XXI, Regl. 51.070.1; Ergänzung zur Taktischen Führung XXI, Regl. 51.020.1. Zum neu verstandenen Operationstyp Raumsicherung siehe insbesondere EUGEN THOMANN, Raumsicherung, eine Kernaufgabe der Armee, ASMZ 03/2008, S. 20 – 23 oder auch ALEX REBER, Raumsicherung – moderne Landesverteidigung, ASMZ 04/2008, S. 19 – 25.

³¹⁹⁹ MOHLER, «Raumsicherung», LeGes 3/2008, S. 437 – 464 (S. 439).

³²⁰⁰ Das nachträglich erstellte Gutachten LIENHARD/HÄSLER, Verfassungsmässigkeit des Entwicklungsschrittes 2008/11, *passim*, befürwortet die Zulässigkeit des ES 08/11 und der neuen Definition der „Raumsicherung“ auf der Reglementsstufe. Es fällt auf, dass das Gutachten vor allem auf bundesrätliche Berichte und Äusserungen abstellt, und die juristische Literatur zumindest nicht übermässig zitiert.

³²⁰¹ Ergänzung zur Operativen Führung XXI, Regl. 51.070.1, Einleitung, S. „V“.

³²⁰² MOHLER/GÄTTELIN/MÜLLER, Unsicherheit über Sicherheit, AJP 2007, S. 815 – 830, (S. 819f; m.w.H. in Fn. 51).

der nationalrätlichen Debatte zur Überprüfung der Zielsetzungen der Armee am 29. September 2008, es handle sich dabei bloss um Annahmen für die Ausbildung (sic!)³²⁰³. „Wenn es effektiv zu Einsätzen in der Einsatzverantwortung der Armee käme, dann müsste hier ein Beschluss gefasst werden, der allenfalls Assistenz- oder eben Aktivdienst beschliesst.“³²⁰⁴

Diese Aussage steht jedoch wiederum in Widerspruch zu den Ausbildungsmodulen „Raumsicherung“ der Armee. Nach der Ausgangslage beispielsweise in der Übung „SIEGFRIED“³²⁰⁵ – mit welcher sämtliche Stäbe von Brigaden und Bataillonen der Infanterie ausgebildet werden – können die Kantone „Gewalt strategischen Ausmasses“ nicht alleine eindämmen und fordern die Armee zur Unterstützung an. Wohlverstanden: Die Armee leistet *keinen* subsidiären Sicherheitseinsatz, sondern führt eine *Raumsicherungsoperation* durch³²⁰⁶, welche sich mit fliessenden Übergängen zu eigentlichen Verteidigungsoperationen (Kampf der verbundenen Waffen) entwickeln können³²⁰⁷. Die *Rules of Engagement* basieren dabei auf Vorgaben der Kantone, welche ihrerseits die Einsatzverantwortung tragen.

M.E. kann die Einsatzverantwortung zur Bewältigung „Gewalt strategischen Ausmasses“ nur bei der Armee liegen³²⁰⁸. Deren Einsatz im Inneren wiederum richtet sich nach Art. 52 BV: Dem Interventionsartikel. Damit liegt die Federführung aber alleine beim Bund³²⁰⁹. Zudem könnte hinterfragt werden, ob künftige bewaffnete Bundesinterventionen tatsächlich zu den wahrscheinlichsten Einsätzen der Armee gehören werden; oder aber, was zu unternehmen wäre, um das „wahrscheinliche Szenario“ unwahrscheinlich zu machen.

4.5.4. Beurteilung: Über das Ziel hinaus

Die Armeereform XXI setzte den 1995 begonnen Weg einer Transformation und Anpassung der Armee an moderne Bedrohungsformen fort. Sie fusste auf einem neuen SiPoB aus dem Jahr 1999 und legte das Gewicht auf eine „multifunktionale“ (interoperable) Armee. Das Militärgesetz von 1995 blieb im Kern erhalten.

Problematisch in mehrfacher Hinsicht erscheint jedoch der „Entwicklungsschritt 08/11“. Mit der Ausrichtung der Infanterie auf die Raumsicherung, welche neuerdings als Teil der Landesverteidigung gelten soll, wird die Bewältigung bürgerkriegsähnlicher

³²⁰³ AB NR 2008, S. 1256.

³²⁰⁴ AB NR 2008, S. 1256.

³²⁰⁵ Der Schreibende hat in den Jahren und 2005 und 2007 im Stab Inf Bat 56 an der Übungsanlage trainiert. Für ein weiteres Beispiel siehe FELIX HUBER, Raumsicherungsübung U „FUNGI“, ASMZ 9/2007, S. 31f.

³²⁰⁶ In der Übung „SIEGFRIED“ halten die zivilen Sicherheitskräfte sich Sicherheit in den grossen Agglomerationen, die Armee in ländlichen Gebieten aufrecht. In der Schweiz tragen „Trivaner“ und „Exilaner“, welche sich in ihren süd-östlich gelegenen Heimatländern militärisch bekämpfen, ihre Rivalität mit Waffengewalt aus; „Trivaner“ sind grundsätzlich friedlich, „Exilaner“ grundsätzlich aggressiv und gewaltbereit; „trivanische Paras“ gelten als terroristisch. Ein Flüchtlingsstrom aus Trivanien erreicht die Schweiz und bringt das GWK in Verlegenheit. „Trivanische Paras“ schiessen Flugzeuge in der Nähe von Kloten ab; etc. Gleichzeitig rivalisieren in der Schweiz „Pro-Trans“ und „Anti-Trans“ miteinander; „Anti-Trans“ besetzen Verkehrsträger und können mit „Öko-Milis“ sympathisieren, welche für eine Stärkung des Umweltschutzes Anschläge verüben.

³²⁰⁷ Ergänzung zur Operativen Führung XXI, Regl. 51.070.1, S. 10 (Grafik).

³²⁰⁸ Ähnlich meint MOHLER, «Raumsicherung», LeGes 3/2008, S. 437 – 464 (S. 441), das Kriterium der Subsidiarität nach Art. 43a BV sei „*gänzlich diffus geworden*“.

³²⁰⁹ So auch MOHLER, «Raumsicherung», LeGes 3/2008, S. 437 – 464 (S. 446).

Situationen (m.E. falsch) eintrainiert. Der rechtliche Rahmen wird dabei vollständig ausgeblendet; Legitimation in einer „Vereinbarung“ zwischen KKJPD und VBS gesucht. M.E. wäre es abwegig, sich die Bewältigung „Gewalt strategischen Ausmasses“ oder Aufstände in Quartieren, wie sie in militärischen Raumsicherungsübungen simuliert werden, unter anderen Bedingungen als im Rahmen einer *bewaffneten Bundesintervention* vorzustellen.

Die „*umfassende Flexibilität*“, welche die bundesrätlichen Berichte postulieren, wird erst im Notstandsfall überhaupt möglich. Dann ist aber nicht einzusehen, warum die Bundesverfassung – entgegen der Schweizer Tradition – nicht um ein intrakonstitutionelles Notstandsrecht ergänzt wird.

Das Beispiel „Raumsicherung“ zeigt heute eindrücklich, dass die rechtliche Gemengelage, wie sie auf dem Gebiet der inneren Sicherheit derzeit herrscht, einer Klärung bedarf, respektive dringend an verfassungsrechtliche Grundsätze erinnert werden muss. Die heutige Bundesverfassung ermöglicht jene „umfassende Flexibilität“ jedenfalls nicht.

5. Ausgewählte Bereiche aktueller Bundesgesetzgebung

Der Bund ist dabei, auf dem Gebiet der inneren Sicherheit intensiv zu legiferieren. Neben den bereits angesprochenen Revisionen des BWIS³²¹⁰, dem totalrevidierten Zollgesetz³²¹¹, dem BPI³²¹² und dem MIG³²¹³ gehören dazu insbesondere auch das neue Zwangsanwendungsgesetz, ein in Entstehung begriffenes Bundesgesetz über den Sicherheitsdienst der (öffentlichen) Transportunternehmen sowie Verordnungen zum Kernenergiegesetz.

Dabei wird dem von Art. 164 Abs. 1 BV 1999³²¹⁴ eingeführten materiellen Gesetzesbegriff meist Rechnung getragen; teilweise tut sich der Gesetzgeber jedoch schwer mit den verfassungsrechtlichen Grundlagen, der inhaltlichen Bestimmtheit der Bundesgesetze sowie der Abgrenzung zur kantonalen Polizeihoheit.

5.1. Das ZAG

Den Anlass für die Vorarbeiten am Zwangsanwendungsgesetz (ZAG) lag im tragischen Tod zweier Asylsuchender auf deren zwangsweisem begleiteten Rückflug in die Heimatländer³²¹⁵. Da eine genügende formell-gesetzliche Grundlage für die Anwendung polizeilichen Zwangs in solchen Situationen fehlte, veranlassten die Kantone die Einsetzung einer Arbeitsgruppe³²¹⁶.

Der erste Entwurf für ein ZAG (E-ZAG 2004)³²¹⁷ hätte den Geltungsbereich des Gesetzes auf den Vollzug der Ausländer- und Asylgesetzgebung sowie den Transport von Personen mit Freiheitsbeschränkungen im Auftrag des Bundes durch Behörden oder Private geregelt (Art. 1). Weil die Arbeiten an einem Polizeigesetz des Bundes³²¹⁸ mehr Zeit in Anspruch nahmen als erwartet, weitete der Bundesrat den Geltungsbereich des

³²¹⁰ Siehe vorne, S. 441ff.

³²¹¹ Siehe vorne, S. 448ff.

³²¹² Siehe vorne, S. 447f.

³²¹³ Siehe vorne, S. 455f.

³²¹⁴ Siehe vorne, S. 423f.

³²¹⁵ Zu den Hintergründen des E-ZAG siehe die NZZ vom 3. Oktober 2007, S. 16 („Einheitliche Ausübung von Polizeigewalt“).

³²¹⁶ Erläuternder Bericht (vom 15. Oktober 2004) zum Entwurf zu einem Bundesgesetz über die Anwendung von Zwang im Ausländerrecht und beim Transport von Personen im Auftrag der Bundesbehörden, S. 3 und 6 (<http://www.ejpd.admin.ch/etc/medialib/data/sicherheit/gesetzgebung/zwangsanwendung.Par.0001.File.tmp/ber-zag-d.pdf>; zuletzt besucht am 1. Mai 2009).

Zum Bedürfnis der Schaffung einer genügenden formell-gesetzlichen Grundlage und zu den Hintergründen auch Ständerätin TRIX HEBERLEIN (für die Kommission), AB SR 2006 S. 383, sowie – ausführlich, Nationalrat PHILIPP MÜLLER (für die Kommission), AB NR 2007, S. 1582f.

³²¹⁷ Der erste Entwurf zum ZAG aus dem Jahre 2004 findet sich online unter <http://www.ejpd.admin.ch/etc/medialib/data/sicherheit/gesetzgebung/zwangsanwendung.Par.0004.File.tmp/zag-d.pdf> (zuletzt besucht am 1. Mai 2009).

³²¹⁸ Gemäss NR LOUIS SCHELBERT äusserte sich der Departementschef, BR Blocher, in der nationalrätlichen Kommission noch in dem Sinne, dass das ZAG den Erlass eines Polizeigesetzes des Bundes obsolet machen würde; AB NR 2007, S. 1583.

Entwurfes nach Beendigung der Vernehmlassungsphase auf den gesamten Zuständigkeitsbereich des Bundes (Art. 1 und 2 ZAG³²¹⁹) aus³²²⁰; darunter fällt nun auch die Armee, soweit sie im Inland Assistenzdienst für „zivile Behörden des Bundes“ (Hervorhebung durch den Autor) leistet (Art. 2 Abs. 2 ZAG)³²²¹.

Besonders umstritten war im Nationalrat (Zweitrat) die Erwähnung von Privaten in Art. 2 Abs. 1 lit. e ZAG³²²².

NR LOUIS SCHELBERT argumentierte für die Minderheit unter Bezugnahme auf das Gutachten Kälin/Lienhard/Wyttenbach³²²³, dass eine Privatisierung von Polizeiaufgaben heikel und daher abzulehnen sei. NR HANS STÖCKLI erkannte einer Vermengung von ZAG und einem künftigen Polizeigesetz des Bundes.

Demgegenüber betonte NR KURT FLURY, das ZAG begründe keine neuen, sondern regle die Ausübung bestehender Kompetenzen. NR PHILIPP MÜLLER ergänzte, dass das Problem des Einbezugs Privater in die Gewährleistung von Sicherheitsaufgaben vor allem auf kantonaler Stufe zu lösen wäre; eine absolute Schranke zur Delegation von Polizeiaufgaben an Private bestehe sowieso nicht.

Im Frühling 2008 verabschiedete der Nationalrat das ZAG mit 123 zu 61³²²⁴, der Ständerat mit 26 zu 9 Stimmen³²²⁵. Das Gesetz trat am 1. Januar 2009 in Kraft. Es stützt sich auf die Art. 57 Abs. 2 (Koordination auf dem Gebiet der inneren Sicherheit), sowie 121 (Aufenthalt und Niederlassung von Ausländerinnen und Ausländern) und 123 Abs. 1 (Gesetzgebung auf dem Gebiet des Strafrechts) BV 1999³²²⁶.

Es regelt nun materiell die einheitliche Anwendung von polizeilichem Zwang. Das Gesetz trifft Regeln zum verhältnismässigen Einsatz von körperlicher Gewalt, von Hilfsmitteln und Waffen, damit die Integrität der betroffenen Personen so weit wie möglich gewahrt bleiben kann. Eine Verordnung (ZAV)³²²⁷ ergänzt das ZAG.

Der Erlass des ZAG stellt m.E. die gesetzgeberische Minimallösung dar, der zunehmenden Bedeutung des Bundes auf dem Gebiet der inneren Sicherheit – unabhängig von den Kompetenzfragen – Rechnung zu tragen. Im Interesse nach Rechtssicherheit sind die Rahmenbedingungen für die Zwanganwendung von Bundesorganen richtigerweise

³²¹⁹ Bundesgesetz über die Anwendung polizeilichen Zwangs und polizeilicher Massnahmen im Zuständigkeitsbereich des Bundes (vom 20. März 2008), SR 364.

³²²⁰ Botschaft zu einem Bundesgesetz über die Anwendung von polizeilichem Zwang und polizeilichen Massnahmen im Zuständigkeitsbereich des Bundes (vom 18. Januar 2006), BBl. 2006, S. 2489 – 2518 (S. 2495); das Parlament stimmte der Ausweitung zu; vgl. NZZ vom 3. Oktober 2007, S. 16 („Einheitliche Ausübung von Polizeigewalt“).

Im Ständerat deponierte EUGEN DAVID zwar eine grundsätzliche Frage zum Geltungsbereich, welcher der Departementschef auswich – SR David insistierte aber nicht darauf; vgl. AB SR 2006, S. 385.

³²²¹ Dazu kritisch MOHLER, «Raumsicherung», LeGes 3/2008, S. 437 – 464 (S. 444).

³²²² AB NR 2007, S. 1590ff.

³²²³ KÄLIN/LIENHARD/WYTTENBACH, Auslagerung von sicherheitspolizeilichen Aufgaben, ZSR 2007 I (Sonderdruck), *passim*.

³²²⁴ AB NR 2008, S. 483.

³²²⁵ AB SR 2008, S. 207.

³²²⁶ Ingress des ZAG.

³²²⁷ Verordnung über die Anwendung polizeilichen Zwangs und polizeilicher Massnahmen im Zuständigkeitsbereich des Bundes (vom 12. November 2008), SR 364.3.

auf formell-gesetzlicher Basis geregelt worden; nach wie vor bedauerlich ist das Fehlen einer vollständigen Verfassungsgerichtsbarkeit des Bundesgerichts auch gegenüber Bundesgesetzen.

5.2. Das öffentliche Transportwesen

Wegen einer Zunahme alltäglicher Kriminalität (insbesondere Drogendelikte und Gewalttätigkeiten) in öffentlichen Räumen und Verkehrsmitteln hat der Bundesrat im Jahre 2005 ein Ungenügen des alten, allgemein gehaltenen Bahnpolizeigesetzes von 1878³²²⁸ in Bezug auf die Fahrgastsicherheit erkannt³²²⁹. Daher schlägt er vor, im Rahmen der sog. „*Bahnreform 2*“ ein Bundesgesetz über den Sicherheitsdienst der Transportunternehmen (BGST) zu erlassen, welchem alle Eisenbahnunternehmen mit einer Konzession nach Artikel 5 oder einer Bewilligung nach Artikel 9 des Eisenbahngesetzes³²³⁰ sowie Eisenbahn-, Seilbahn-, Trolleybus-, Autobus- und Schifffahrtsunternehmen mit einer Konzession nach Artikel 6 des Personenbeförderungsgesetzes³²³¹ unterstehen würden³²³². Damit erfasste es mehr oder weniger den gesamten Bereich des öffentlichen Verkehrswesens. Das BGST soll das *Hausrecht* der betreffenden Transportunternehmungen normieren und sie gleichzeitig dazu verpflichten, diesem mit entsprechendem Personal Nachdruck zu verleihen³²³³.

Der örtliche Geltungsbereich des BGST würde sich nicht nur auf die eigentlichen Transportmittel, sondern ebenso auf die „*Infrastruktur*“ der Transportunternehmungen³²³⁴, also Bahnhöfe, Schiffsanlegestellen oder Bushaltestellen und insoweit auf öffentlichen Raum erstrecken. Zwar betont der Bundesrat in seiner Botschaft, er strebe mit dem Gesetz eine klare Abgrenzung zur kantonalen Polizeihochheit an; auch blieben die „*unterstützenden Kompetenzen*“ einer Transportpolizei zur Strafverfolgung „*sehr eingeschränkt*“ und gingen „*nicht wesentlich über die Rechte hinaus, welche auch Privatpersonen zustehen*“³²³⁵. Trotzdem bleibt durchaus umstritten, wie viele Kompetenzen eine Transportpolizei erhalten darf³²³⁶. Das BGST liesse nämlich eine Auslagerung der sicherheitspolizeilichen

³²²⁸ Dazu oben, S. 184.

³²²⁹ Botschaft zur Bahnreform 2 (vom 23. Februar 2005), BBl. 2005, S. 2415 – 2546 (S. 2451ff.), *nachfolgend* „*Botschaft Bahnreform 2*“ (Seitenzahlen zitiert nach BBl).

³²³⁰ Eisenbahngesetz (vom 20. Dezember 1957), SR 742.101.

³²³¹ Bundesgesetz über die Personenbeförderung und die Zulassung als Strassentransportunternehmung (vom 18. Juni 1993), SR 744.10.

³²³² Art. 1 des Entwurfs zum Bundesgesetz über den Sicherheitsdienst der Transportunternehmen, BBl. 2007, S. 2767 – 2770, *nachfolgend* „*E-BGST*“.

³²³³ Art. 2 E-BGST; dazu die Zusatzbotschaft zur Bahnreform 2 (vom 9. März 2007), BBl. 2007, S. 2681 – 2765 (S. 2696), *nachfolgend* „*Zusatzbotschaft Bahnreform 2*“ (Seitenzahlen jeweils zitiert nach BBl). Siehe auch UELI STÜCKELBERGER/CHRISTOPH HALDIMANN, in: Georg Müller (Hrsg.), Verkehrsrecht, SBVR Bd. IV, Basel 2008, F. Schienenverkehrsrecht, Rz. 166ff.

³²³⁴ Art. 2 E-BGST; so auch die Botschaft Bahnreform 2, S. 2693f.

³²³⁵ Vgl. Botschaft Bahnreform 2, S. 2695f.

³²³⁶ NZZ-online vom 31. Oktober 2008 („Weniger Kompetenzen für die Bahnpolizei“; http://www.nzz.ch/nachrichten/schweiz/nationalratskommission_bahnpolizei_1.1199523.html; zuletzt besucht am 1. Mai 2009). Der entsprechende Teil der Bahnreform 2 bot Anlass zur Erstellung des Gutachtens KÄLIN/LIENHARD/WYTTENBACH, Auslagerung von sicherheitspolizeilichen Aufgaben, ZSR 2007 I, *passim*.

Aufgaben an private Dienstleister ausdrücklich zu³²³⁷, welche immerhin amtlich in die Pflicht zu nehmen³²³⁸ und vom Bundesamt für Verkehr (sic!) zu beaufsichtigen wären³²³⁹.

Art. 5 des E-BGST erhebt die Transportpolizei jedoch zu einer Art Hilfspolizei für alle Bereiche des öffentlichen Verkehrs:

„Art. 5 Befugnisse der Sicherheitsorgane

¹ Die Sicherheitsorgane können:

- a. Personen befragen und Ausweiskontrollen vornehmen;
- b. Personen, die sich vorschriftswidrig verhalten, anhalten und wegweisen;
- c. eine Sicherheit nach den Vorschriften des Bundesrates erheben.

² Die Transportpolizei kann überdies:

- a. Gegenstände zuhanden der Polizei für die Beweissicherung abnehmen;
- b. angehaltene Personen umgehend der nächsten Polizei übergeben.“

M.E. sind Personen- und Ausweiskontrollen, soweit sie über blossе Fahrscheinkontrollen hinaus reichen (Art. 5 Abs. 1 lit. a E-BGST), sowie die Abnahme von Gegenständen zwecks Beweissicherung (Art. 5 Abs. 2 lit. b E-BGST) kritisch zu würdigen. Ausserdem kann die Übertragung der kantonalen Verantwortlichkeit für die Gewährleistung der Sicherheit im öffentlichen Raum – also auch an Bahnhöfen, Bushaltestellen, etc. – auch Nachteile mit sich bringen: Volle polizeiliche Kompetenzen geniessen auch nach dem Erlass des neuen Gesetzes nur die kantonalen Sicherheitskräfte, nicht jene der Transportunternehmungen oder private Dienstleister. Zudem darf auch das BGST nicht darüber hinweg täuschen, dass die Gewährleistung der Sicherheit primär durch die hoheitlichen kantonalen Organe sicherzustellen leibt.

Denn im Unterschied zur Luftfahrt zeitigt bei öffentlichen Verkehrsmitteln auf dem Boden oder auf Seen die Territorialität der Kantone ihre Wirkung.

Das BGST scheiterte in den Räten zum Ende der Frühlingssession 2009 in der Schlussabstimmung, weil es gewissen Gruppierungen zu weit, einer grossen Partei aber gerade zu wenig weit ging³²⁴⁰.

5.3. Schutz von Kernenergieanlagen

Wie oben dargelegt, besitzt der Bund eine umfassende, nachträglich derogatorische Gesetzgebungskompetenz im Bereich der Kernenergie³²⁴¹. Davon hat er u.a. mit dem Kernenergiegesetz (KEG)³²⁴² und dem Übereinkommen über den physischen Schutz von Kernmaterial³²⁴³ Gebrauch gemacht. Mit der Totalrevision des Kernenergiegesetzes

³²³⁷ Art. 3 Abs. 2 E-BGST.

³²³⁸ Art. 4 Abs. 2 E-BGST.

³²³⁹ Art. 8 E-BGST.

³²⁴⁰ NZZ vom 21. März 2009, S. 1 („Kein neues Gesetz für die Bahnpolizei in der Schweiz“). Es mag m.E. erstaunen, dass rechtsstaatliche Bedenken in den sog. „Mitteparteien“ so gut wie keine Rolle gespielt haben.

³²⁴¹ Siehe oben, S. 416 (m.w.H.).

³²⁴² Kernenergiegesetz (vom 21. März 2003), SR 732.1.

³²⁴³ Übereinkommen über den physischen Schutz von Kernmaterial (abgeschlossen am 26. Oktober 1979), SR 0.732.031.

hat die Bundesversammlung zudem mit den ins StGB eingefügten Art. 226^{bis} (Gefährdung durch Kernenergie, Radioaktivität und ionisierende Strahlen) und Art. 226^{ter} (strafbare Vorbereitungshandlungen) zwei spezifische Straftatbestände geschaffen, welche gemäss Art. 336 Abs. 1 lit. d StGB der Bundesgerichtsbarkeit unterstehen.

Bereits das KEG verpflichtet in Art. 5 i.V.m. Art. 9 und Anhang 2 der Kernenergieverordnung (KEV)³²⁴⁴ sowie einer Departementsverordnung³²⁴⁵ die Betreiber entsprechender Anlagen zur Einhaltung *baulicher Massnahmen*, welche zum physischen Schutz der Werke dienen.

Art. 23 Abs. 1 KEG verpflichtet sie zudem zum Unterhalt einer *Betriebswache*, deren Aufgaben nach Abs. 2 vom Bundesrat nach vorgängiger Anhörung des Standortkantons festgelegt werden. Dies geschieht in der Verordnung über die Betriebswachen von Kernenergieanlagen (VBWK)³²⁴⁶, welche u.a. Aufgaben und Befugnisse (Art. 2ff.), Ausrüstung und Bewaffnung (Art. 10ff.) sowie die Organisation (Art. 13f.) der Betriebswachen festlegt. Zudem hat der Bundesrat eine Verordnung über die Personensicherheitsprüfungen im Bereich Kernanlagen³²⁴⁷ erlassen.

Die Befugnisse der Betriebswache nach Art. 3 VBWK beschränken sich örtlich auf das Sicherungsareal, reichen inhaltlich aber recht weit. Wenn der Auftrag es notwendig macht, die Verhältnismässigkeit gewahrt bleibt und keine milderen Mittel zur Verfügung stehen (Abs. 2 lit. a – c), ist die Betriebswache befugt,

- „die Identität von Personen festzustellen;
- Personen und Fahrzeuge zu durchsuchen;
- Gegenstände sicherzustellen;
- Personen bis zum Eintreffen der Polizei festzuhalten;
- körperlichen Zwang anzuwenden;
- die persönliche Waffe einzusetzen;
- Ordnungsmittel einzusetzen;
- Überwachungskameras einzusetzen.“³²⁴⁸

M.E. ist die Ausweitung und Normierung des Hausrechts der Betriebswachen von Kernenergieanlagen geboten; allerdings wäre dazu eine höhere Normstufe, nämlich ein Gesetz im formellen Sinne zu wählen gewesen. Die Bundesversammlung hätte darin überdies verschiedene Bedrohungsstufen unterscheiden können, um die wohl notwendige Flexibilität der Betriebswachen sicherzustellen.

Eine grosse Herausforderung würden Massnahmen zum Schutz vor Angriffen aus der Luft bilden, etwa durch entführte Passagierflugzeuge. Einerseits liesse sich der Luftraum über den Kernenergieanlagen kaum für längere Zeit einzuschränken, – eine Sperrzone

³²⁴⁴ Kernenergieverordnung (vom 10. Dezember 2004), SR 732.11.

³²⁴⁵ Verordnung des UVEK über die Gefährdungsannahmen und Sicherungsmassnahmen für Kernanlagen und Kernmaterialien (vom 16. April 2008), SR 732.112.1.

³²⁴⁶ Verordnung über die Betriebswachen von Kernanlagen (vom 9. Juni 2006), SR 732.143.2.

³²⁴⁷ Verordnung über die Personensicherheitsprüfungen im Bereich Kernanlagen (vom 9. Juni 2006), SR 732.143.1.

³²⁴⁸ Art. 3 Abs. 1 VBWK.

im Radius von 46 Kilometern (25 nautische Meilen, wie jährlich am WEF³²⁴⁹) brächte den Flugverkehr von und nach Zürich-Kloten grösstenteils zum Erliegen. Andererseits wäre die Luftwaffe herausgefordert, permanenten Luftpolizeidienst leisten zu können; und dies – wegen der Grenznähe der Anlagen – in Kooperation mit der Luftwaffe der deutschen Bundeswehr. Und schliesslich fehlt dem Bund eine genügende rechtliche Grundlage zum präventiven Abschuss von Flugzeugen.

³²⁴⁹ Zur Einschränkung des Luftraums über Davos anlässlich des WEF 2009 siehe die Information des BAZL, <http://www.bazl.admin.ch/aktuell/00618/> (zuletzt besucht am 1. Januar 2009).

6. Zusammenfassung

6.1. Das Ende des Ost-West-Konflikts

Der erste umfassende sicherheitspolitische Bericht aus dem Jahr 1990 fiel just in die Zeit des Endes des Ost-West-Konflikts. Eine rasante politische Öffnung Osteuropas und der Zerfall der Sowjetunion waren zu jener Zeit gerade im Gange. Daher bleibt der SiPolB 90 mit Aussagen zu den Lageentwicklungsmöglichkeiten noch bewusst offen, vermag noch keine tiefgreifenden Konsequenzen zu ziehen. Zwar diskutiert der Bericht das Zusammenwachsen zwischen äusserer und innerer Sicherheit und betont die zunehmende Bedeutung von Gewalt unterhalb der Kriegsschwelle (im Unterschied zur Konzeption Gesamtverteidigung von 1973, welche den Ost-West-Konflikt und einen daraus folgenden Landkrieg in Europa als Hauptbedrohung charakterisierte). Doch lehnt der Bundesrat im Bericht einen neuen, umfassend verstandenen sicherheitspolitischen Begriff ausdrücklich ab.

Zu Beginn der 1990er Jahre wurde – in Aufarbeitung der „Fichenaffäre“ ein neuer politischer Konsens über den *Staatsschutz* gefunden. Die verstärkte Akzentverschiebung hin zur Beachtung rechtsstaatlicher Grundsätze und grundrechtlicher Schutzbereiche sollte Exzesse – welche im Übrigen auch nicht im Interesse des Staatsschutzes selber liegen können – künftig verhindern. Das Bundesgesetz zur Wahrung der inneren Sicherheit bildet seither die formell-gesetzliche Grundlage der Staatsschutz Tätigkeit des Bundes.

Ebenso hat die *Armee* eine Neukonzeption (Armee 95) erfahren und ein (erstmalig seit 1907) totalrevidiertes Militärgesetz als rechtliche Grundordnung erhalten. Als wichtigste Neuerungen sind die Schaffung einer neuen Dienstart zur subsidiären Unterstützung der zivilen Behörden (Assistenzdienst) sowie die Vereinigung von Militärpolizei und Festungswachtkorps unter dem Dach der „Militärischen Sicherheit“ zu nennen.

Im Jahr 1998 veröffentlichte die Studienkommission Brunner einen sicherheitspolitischen Bericht, welcher sich vertieft mit dem politischen Wandel auseinandersetzte. Die Kommission stellte eine zunehmende Bedrohung durch terroristische Aktivitäten fest und schloss gewaltsamer Unruhen in der Schweiz nicht aus. Die Studienkommission setzte sich mit rechtlichen Fragen nur am Rande auseinander, teilweise sind ihre Schlüsse kaum nachvollziehbar.

Jedenfalls fanden mit der Verhaftung des Führers der kurdischen PKK, Abdullah Öcalan, in Kenia kurz darauf in ganz Westeuropa „spontane“ Massenkundgebungen und die Besetzung von diplomatisch geschützten Gebäuden, teilweise mit Geiselnahmen, durch kurdische Gruppierungen statt. Auch in der Schweiz (Bern, Genf, Zürich) ereigneten sich Besetzungen. Zur Verstärkung des Schutzes der diplomatischen Vertretungen beschloss die Bundesversammlung einen subsidiären Sicherungseinsatz der Armee zu Gunsten der Kantone Bern, Genf und Zürich. Der befristete Einsatz wurde beendet, nachdem sich ähnliche Ereignisse nicht mehr wiederholten. Kurz nach Beendigung fasste der Bundesrat einen neuen, wiederum befristeten Beschluss zur Wiederaufnahme von „AMBA CENTRO“. Seither entlasten Mil Sich und Milizverbände die zivilen Be-

hörden beim Schutz besonders gefährdeter diplomatischer Missionen gestützt auf Art. 67 des Militärgesetzes (Assistenzdienst). Die Armee hat „subsidiär“ eine Grundaufgabe der zivilen Sicherheitsorgane dauerhaft übernommen, und verletzt damit die Bundesverfassung.

6.2. Die neue Bundesverfassung

Im April 1999 stimmten Volk und Stände einer formell neuen, auf Vorentwürfen aus den Jahren 1995 und 1996 basierenden, „nachgeführten“ *Bundesverfassung* zu. Der Hauptteil der formellen Sicherheitsverfassung in den Art. 57ff. BV 1999 betrifft vor allem die Aufträge und den Einsatz der Armee. Art. 57, welcher systematisch Dreh- und Angelpunkt der Sicherheitsverfassung bilden könnte, verankert zwar den Kooperationsgedanken und betont generell die bundesstaatlich sowieso gebotene Zusammenarbeit der verschiedenen staatlichen Ebenen innerhalb der Eidgenossenschaft, bleibt damit aber vor allem Programmnorm. Eigentliche Verbandskompetenzen vermag Art. 57 für sich alleine nicht zu begründen. Dadurch gewinnt der nun vorgelagerte Interventionsartikel wieder an Bedeutung. Dem Bund zeichnet nach Art. 52 zuständig für eine generelle Lagebeurteilung hinsichtlich der inneren und äusseren Sicherheit der Schweiz. Gestützt darauf ist er kompetent, bei einer Störung oder sogar bereits bei blosser Gefährdung der Sicherheit in den Kantonen zu intervenieren, also in kantonale Zuständigkeitsbereiche überzugreifen. Damit ist Art. 52 gegenüber der Vorgängernorm (Art. 16 BV 1848 und 1874) zwar weiter gefasst, enthält aber gleichzeitig ein Gebot zur Konsultation der Kantone und damit zum Fassen einvernehmlicher Lösungen. Unabhängig davon kommt dem Bund eine sicherheitsrechtliche Letztverantwortung zu, welche er verfassungsrechtlich durch die Interventionen oder die Bundesexekutionen – welcher eine Mahnung vorangehen müsste – wahrnehmen kann. Zudem eröffnet bereits die Kompetenz zur Erstellung von Lagebildern und einer nationalen Lagebeurteilung einen nicht zu unterschätzenden Einfluss auf die kantonale Sicherheitspolitik.

Die Organkompetenzen von Bundesversammlung, Bundesrat und Bundesgericht bleiben vom Nachführungsgedanken geprägt. Immerhin verankert Art. 164 BV nun einen materiellen Gesetzesbegriff und stärkte damit den Rechtsstaat. Die Neuerung wirkt sich besonders auf das Sicherheitsrecht aus. Zudem verdoppelt Art. 185 Abs. 4 die Zahl der vom Bundesrat in eigener Kompetenz für maximal drei Wochen aufbietbaren Armeeangehörigen von 2'000 auf 4'000. Das Militärgesetz folgt der Verdoppelung des Aufgebots für den Aktivdienst, belässt die Zahl für den Assistenzdienst jedoch bei 2'000 Angehörigen der Armee.

6.3. Sicherheit durch Kooperation

Mit dem SiPolB 2000 nahm der Bundesrat zehn Jahre nach dem Fall des Eisernen Vorhangs eine neue sicherheitspolitische Lagebeurteilung vor. Darin stellte er, der neuen sicherheitspolitischen Lage Rechnung tragend, ein komplexes Umfeld fest, welches eine klare Hauptbedrohung vermissen lässt. Daher klassiert der Bericht mögliche Risiken und Gefahren für die Schweiz in einem Diagramm nach „Eintretenswahrscheinlichkeit“ und

„Auswirkungen“ auf das Land. Einer militärischen Aggression räumt der Bericht zwar die grössten negativen Auswirkungen ein, hält ihre Wahrscheinlichkeit auf die nächsten Jahre hinaus aber für sehr gering. Stattdessen geniessen Konflikte unterhalb der Kriegsschwelle oder Naturkatastrophen eine höhere Eintretenswahrscheinlichkeit. Der Bericht betont die Wichtigkeit der Kooperation im In- und Ausland, um künftigen Risiken und Gefahren adäquat begegnen zu können. Innere und äussere Sicherheit liessen sich nicht mehr trennen, die gegenseitigen Bezüge wären zu intensiv geworden.

Der SiPolB 2000 machte den Entwurf eines neuen Armeeleitbilds notwendig. Mit dem ALB XXI fokussiert die Armee ihre Aufgaben auf die *wahrscheinlicheren* Einsätze. Die Armee XXI ist kleiner, dafür aber mobiler als die Armee 95; unter dem Stichwort „Interoperabilität“ soll die Zusammenarbeit mit Partnern im In- und Ausland ermöglicht werden. Der Abwehr von Gewalt unterhalb oder an der Kriegsschwelle wird auch für die Armee eine grössere Bedeutung zugemessen. Der Operationstyp Raumsicherung soll diesem Umstand Rechnung tragen. Das Militärgesetz von 1995 wurde mit einer Teilrevision angepasst.

Mehr oder weniger parallel zur Neukonzeptionierung der Armee überprüften Bund und Kantone mit *USIS* das System innere Sicherheit der Schweiz. Die vier, zwischen 2000 und 2004 entstandenen Berichte weisen teilweise gravierende Lücken und Schwächen bei der Gewährleistung der inneren Sicherheit auf. Aus finanziellen Gründen bewirkt *USIS* bisher nur wenige Verbesserungen. So schlüpfen seit einigen Jahren Grenzwaache und Armee in die Rolle wichtiger Sicherheitsdienstleister auch in solchen Sachbereichen, welche verfassungsrechtlich zu den kantonalen Domänen gehören. Dabei nimmt das GWK teilweise primäre Sicherheitsaufgaben in den Kantonen wahr und leistet mehr als bloss Unterstützung der personell oft unterdotierten Kantonspolizeien. Als rechtliche Grundlagen dazu dienen – gestützt auf eine kaum verfassungskonforme Formulierung des Zollgesetzes – rechtlich fragwürdige „Vereinbarungen“ zwischen Finanzdepartement und Kantonsregierungen. Eine Personallücke trifft jedoch auch das GWK selber, weshalb es von der Armee subsidiär unterstützt wird.

6.4. Armeereform „08/11“ und Raumsicherung

Der Bundesrat unterzieht derweil die Armee mit der *Armeereform „08/11“* einem neuerlichen, tief greifenden Wandel. Die Infanterie wird personell gestärkt und soll als Kernkompetenz auf einen abgeänderten Operationstyp *Raumsicherung* zur Abwehr von Gewalt strategischen Ausmasses durch Gegengewichtsbildung, Besetzung von Schlüsselräumen, etc., ausgebildet und ausgerüstet werden. Dabei geht das VBS offenbar davon aus, dass ein Raumsicherungseinsatz subsidiär, unter Einsatzverantwortung der Kantone erfolgen könnte, welche ihrerseits sog. „Rules of Engagement“ dafür erlassen würden. In den Übungen wird von einer geografischen Aufgabenteilung ausgegangen, wonach die Polizei in den Städten, die Armee in ländlichen und grenznahen Gebieten Ruhe und Ordnung aufrecht erhält. Als Grundlage dazu dient eine Vereinbarung zwischen VBS und KKJPD („Kernsätze“). Eine so verstandene Raumsicherung wirft grundsätzliche rechtliche Fragen auf (Bundesintervention? Notrecht? Respektierung der Grundrechte? etc.), welchen der Bundesrat nicht weiter ausweichen sollte.

Jedenfalls erstaunt, dass der Bundesrat auf der Stufe von Verwaltungsverordnungen die gesamte Infanterie völlig ummodellieren und neue, in Militärgesetz oder Bundesverfassung nicht bekannte „Operationstypen“ kreieren kann. Die Einflussmöglichkeit der Bundesversammlung wird auf die Genehmigung des Rüstungsbudgets beschränkt.

6.5. Ausbau der Bundesgesetzgebung

Der Bund ist bestrebt, die gesetzlichen Grundlagen zur Wahrnehmung von Aufgaben im Bereich der inneren Sicherheit zu verbessern. Mit BPI und MIG soll Klarheit über den Umgang mit Datensystemen geschaffen werden, mit dem ZAG über die Anwendung von Zwang durch Bundesstellen oder kantonaler Organe im Auftrag des Bundes. Die jeweiligen Vorhaben weisen teilweise noch gewisse inhaltliche Mängel auf; sie bilden den Anfang einer immer umfassender werdenden Bundesgesetzgebung. Die Anrufung unterschiedlichster Sicherheitsartikel als Verfassungsgrundlage für die erwähnten Bundesgesetze (einmal Art. 57 Abs. 2, dann Art. 54, bald Art. 121; Organkompetenzen von Bundesrat und Bundesversammlung) zeugt von einer nur oberflächlichen Auseinandersetzung mit den verfassungsrechtlichen Grundlagen.

Im Bereich des Staatsschutzes, der eigentlichen Bundesdomäne auf dem Gebiet der inneren Sicherheit, wurden zwei Revisionen des BWIS angestrengt. Die befristete Neuerung unter dem Titel BWIS I dient zur Bekämpfung von Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen; ihr Erlass ist von der UEFA EURO 2008TM und der Eishockey-Weltmeisterschaft 2009 in der Schweiz geprägt. Die Bundesversammlung nahm mit BWIS I bewusst in Kauf, die Bundesverfassung zu verletzen.

BWIS II hätte einer Verstärkung der Terrorismusabwehr gedient, indem die Befugnisse der Staatsschutzbehörden zur Überwachung stark ausgebaut worden wären. Die Vorlage fand jedoch im Nationalrat (Erstrat) keine Unterstützung; die zuständige Ständeratkommission empfiehlt Eintreten und Rückweisung an den Bundesrat. Die Zukunft von BWIS II bleibt damit völlig offen.

Das ZAG wurde ausgearbeitet, um klare Vorschriften für die Rückführung von Asylsuchenden zu erlassen (Entwurf 2004). Mit einer Ausweitung des ZAG, welche ursprünglich zwar kurz erwogen, dann aber wieder fallen gelassen worden war, baute der Bund das ZAG zu einem uneigentlichen Polizeirahmengesetz aus. Subsidiäre Einsätze der Armee erfasst das Gesetz nur insofern, als diese zu Gunsten des *Bundes* erfolgen.

Das BGST wiederum befindet sich derzeit in den parlamentarischen Beratungen. Die Bundesversammlung wird die Frage zu klären haben, wie viel Spielraum sie privaten Sicherheitsdienstleistern im System innere Sicherheit der Schweiz einräumen will; ganz frei ist sie dabei freilich nicht, denn die Ausübung hoheitlicher Gewalt als staatlicher Kernkompetenz ist eng an die Wahrnehmung an und die Zurechnung zum Staat selber gebunden. Regelungen, welche für den Schutz privater, nicht öffentlich zugänglicher und mit besonderen baulichen Massnahmen „gehärteten“ Kernenergieanlagen zweckmässig sein können, bilden unter Umständen für den Schutz *öffentlichen* Raumes nicht die richtige Lösung.

Gerade im Bereich des Sicherheitsrechts könnte eine vollständige Verfassungsgerichts-

barkeit des Bundesgerichts juristische Klarheit und – vor allem – eine bessere Abstimmung des Gesetzes- und Ordnungsrechts auf das verfassungsrechtlich Zulässige bewirken. Der Gesetzgeber auf der Stufe Bund scheint teilweise damit überfordert, seine strategischen Aufgaben wahrzunehmen und in längerfristig angelegten Verfassungs- und Gesetzesnormen umzusetzen.

VII. Thesen und Forderungen

1. Zusammenfassende Thesen

- 1) Die von Pragmatismus geprägte Bundesverfassung von 1848 stellte das Fundament für einen sich entwickelnden Bundesstaat dar. Während sie die Aussen- und Zollpolitik (Aussenhandel) ausschliesslich dem Bund übertrug, blieben die Kantone primär für die Gewährleistung der inneren Ordnung zuständig und behielten sogar einen Einfluss auf das Wehrwesen (kantonale Truppen). Die Verbandskompetenzen des Bundes zur Wahrung oder Wiederherstellung der inneren Sicherheit bildeten subsidiäre Garantien, welchen die Idee einer kantonalen Polizeihöhe zu Grunde lag.
- 2) Durch das jahrzehntelange Festhalten an der materiellen Sicherheitsverfassung von 1848 entwickelten sich die Verfassungsordnung und die tatsächlichen Sicherheitsbedürfnisse der Eidgenossenschaft auseinander. Während die Schweiz sich zu einem europäisch vernetzten Industrieland entwickelte, verblieben die Kompetenzen auf dem Gebiet der inneren Sicherheit schwergewichtig bei den Kantonen. Der bescheidene institutionelle Ausbau und die zunehmende, oft fallweise erfolgende Legiferierung des Bundes in diesem Sachbereich standen bald auf einem zu schmalen verfassungsrechtlichen Fundament.
- 3) Die Möglichkeiten des Bundes, auf dem Gebiet der inneren Sicherheit tätig zu werden, wurden ursprünglich bereits auf einer faktischen Ebene beschränkt, indem ihm – abgesehen von der Armee – nur sehr beschränkt finanzielle und personelle Mittel zugestanden wurden. Erst mit der stetigen Zunahme der innenpolitischen Bedeutung der Bundesebene und weiterer Legiferierung auf der Stufe Bund wurde der Verfassungsrahmen als Grenze für die Ausübung von Verbandskompetenzen überhaupt relevant. Seither fand eine Ausdehnung der Bundeskompetenzen durch eher extensive Auslegung einzelner Bundesverfassungsartikel statt. Insbesondere der m.E. unzulässige Rückgriff auf den Zweckartikel oder die Kompetenzen der *Bundesorgane* führten zu zunehmenden Verschiebungen innerhalb der föderalen Ordnung. Gleichzeitig hielten die Kantone mit der rasanten Entwicklung des Landes nicht Schritt. Ihre Polizeikorps verharrten im status quo, ihre Politik zur Wahrung der inneren Sicherheit blieb auf die Bedürfnisse von mehr oder weniger kleinen, übersichtlichen Gliedstaaten aus einer vorindustriellen Epoche ausgerichtet.
- 4) In Krisenzeiten neigte der Bundesrat gegen Ende des 19. Jahrhunderts zu vorschnellen bewaffneten Interventionen. Die Armee war aber nur höchst ungenügend auf Ordnungsdienstesätze vorbereitet. Erkannte Mängel wurden in der Regel unzureichend oder gar nicht behoben. Die Erfahrungen in der Bewältigung von schweren inneren Krisen erwiesen sich jedenfalls als kaum nachhaltig.
- 5) Internationale Entwicklungen betrafen vor allem den Bund, welcher ohne Augen (eigener Nachrichtendienst), ohne Hände (zivile Polizei) und teilweise auch ohne Kopf (Gelegenheitsgesetzgebung) *ragierte*. Durch Novellen zum Bundesstrafrecht versuchte er, den strafrechtlichen Staatsschutz auszubauen; – allerdings mit eher bescheidenem Einfluss auf die Praxis. Nach aussenpolitischen Pressionen gegen Ende des 19. Jahrhunderts erfolgte – nach einer Phase von ad hoc berufenen Bundesan-

wälten – die Retablierung der 30 Jahre zuvor auf faktischem Wege aufgelösten ständigen Bundesanwaltschaft. Unglücklicherweise fehlte dieser seit der Verfassungsrevision von 1874 aber eine direkte verfassungsrechtliche Verankerung.

- 6) Im Ersten Weltkrieg führten die von der Bundesversammlung gewährten, in der Bundesverfassung nicht vorgesehenen, ausserordentlichen Vollmachten der Exekutive zu einer plötzlichen Allzuständigkeit des Bundesrates (als einer Art „comité de salut public“) und damit des Bundes – auch auf dem Gebiet der inneren Sicherheit. Der Bundesrat tat sich aber schwer damit, seine ausserordentlichen Kompetenzen verhältnismässig auszuüben. Die Zuständigkeiten zwischen Bund und Kantonen waren – während die Bundesverfassung faktisch ausser Kraft stand – nur noch verschwommen wahrnehmbar, die politische Verantwortung unklar. Krisen wurden durch Friktionen sowohl zwischen kantonaler und Bundesgewalt als auch zwischen militärischen und zivilen Stellen verschärft, anstatt durch entschlossenes Handeln innerhalb klarer Verantwortungsbereiche gelöst.
- 7) Der Landesstreik löste das bis dahin grösste Truppenaufgebot der Schweizer Geschichte aus. Trotzdem bildeten sich auf privater Basis Bürgerwehren, welche ein entstandenes Macht- und Kompetenzvakuum zu füllen strebten. In den 1920er Jahren führte ein wirtschaftlicher Aufschwung zu einer spürbaren Beruhigung der Schweizer Innen- und Sicherheitspolitik, welche wieder durch die Nutzung der politischen Rechte geprägt war.
- 8) Von den 1930er Jahren bis zum Ende des Zweiten Weltkriegs stand die Eidgenossenschaft unter permanentem aussenpolitischem Druck. In jener Zeit manifestierte sich ein überdeutlicher Graben zwischen dem politisch vielleicht Gebotenen, dem verfassungsrechtlich Vorgesehenen und dem vom Souverän Zugelassenen. Nach dem Scheitern des Ordnungsgesetzes in einer Volksabstimmung forcierten Bundesrat und Bundesversammlung zuerst den Erlass von nicht-referendumsfähigen Bundesbeschlüssen, später von Bundesratsbeschlüssen. Getrieben vor allem von den aussenpolitischen Entwicklungen erliess der Bundesrat primär auf Verordnungsstufe eine eigentliche Gelegenheitsgesetzgebung zum Schutz der inneren Sicherheit. Insbesondere die auf der Stufe Bund noch unterentwickelten, eher einem politischen Credo entsprechenden Kommunikationsgrundrechte erfuhren starke Einschränkungen, wodurch die Einwohnerinnen und Einwohner sowie insbesondere die heimische Presse (deren Freiheit ausdrücklich verfassungsrechtlich verankert war) zur Mässigung (Selbstzensur) angehalten wurden. Die Rückkehr zur Verfassungsordnung gestaltete sich schwierig und wurde erst auf Druck des Souveräns zügig umgesetzt.
- 9) Zwar trifft seit den Weltkriegen präventives und repressives hoheitliches Handeln des Bundes zum Schutz der inneren Sicherheit immer stärker die Rechtsunterworfenen direkt, doch wurde der Rechtsschutz nur beschränkt weiterentwickelt. Zwar sind die Möglichkeiten des Bundes zum Erlass von Dringlichkeitsrecht verfassungsrechtlich eingeschränkt worden, doch fehlt ein genügender gerichtlicher Schutz vor allem wegen der 1848, 1874 und 1999 („Nachführung“) bewusst unvollständig gebliebenen Verfassungsgerichtsbarkeit des Bundesgerichts. Die Bundesversammlung

- konnte sich seit 1848 weder als Hüterin der Menschenrechte noch als Garantin für die Respektierung der verfassungsmässigen Aufgabenteilung profilieren – zu oft stellte sie die Politik vor das Recht oder das Notwendige vor das Zulässige. In der Gegenwart ist eine Ausweitung der Kompetenzen des Bundesgerichts geboten.
- 10) Während des Kalten Krieges und der Bedrohung durch die Sowjetunion erfuhr der Staatsschutz als Verwaltungstätigkeit eine stetige Aufwertung und Ausweitung. Eine eigentliche Ausrichtung auf ein Ziel fiel jedoch schwer – und die notwendige Kontrolle der behördlichen Tätigkeit fehlte völlig. Nach dem Selbstmord des Bundesanwalts Dubois, welcher in die Weitergabe vertraulicher Daten nach Frankreich verwickelt war, lehnte der Bundesrat eine bessere Kontrolle und Führung der Bundesanwaltschaft sogar entschieden ab. Ihre Doppelrolle als Strafverfolgungs- und Staatsschutzbehörde förderte schliesslich das Abstellen auf die blosser Notwendigkeit bestimmter Massnahmen und gefährdete den Rechtsstaat Schweiz als solchen. Die Aufdeckung der „Fichenaffäre“ bewirkte eine innenpolitische Krise und für den Staatsschutz eine Legitimitätseinbusse.
 - 11) Seit den 1960er Jahren leidet die Eidgenossenschaft an den Folgen einer Bestandeslücke bei den Polizeikorps. Die Kantone zeigten sich zunehmend überfordert, internationale Konferenzen adäquat zu schützen, oder die Sicherheit bei Grossdemonstrationen gewährleisten zu können. Die Versuche zur Schaffung einer interkantonalen Polizeireserve oder einer Bundessicherheitspolizei sind letztlich an breit verankerten föderalistischen und allgemeinen politischen Widerständen gescheitert. Der Gesetzgeber stellte Notwendigkeitsüberlegungen in den Vordergrund und verdrängte die fehlende verfassungsrechtliche Zulässigkeit beider Vorlagen. Die anschliessend entstandenen Polizeikonkordate vermochten die personellen Lücken zeitweise zu kaschieren. Der Bund verfügt zwar mit GWK und Mil Sich über polizeilich ausgebildete Einsatzkräfte; diese sind aber derzeit bereits in „normalen“ Lagen kräftemässig überfordert. In jüngster Zeit findet eine verstärkte Aufgabenerfüllung von polizeilichen Aufgaben durch Teile der Armee statt (neben Mil Sich auch Durchdiener und WK-Einheiten); aus subsidiären Unterstützungseinsätzen sind Daueraufgaben der Armee geworden.
 - 12) Im neuen Jahrtausend wurden die polizeilichen Lücken offensichtlich und mit USIS dokumentiert. Die Kantone helfen einander gegenseitig aus und werden bei Grossanlässen sowie zum Schutz diplomatisch geschützter Vertretungen subsidiär von der Armee, im Grenzraum vom GWK unterstützt. Das GWK selber wird wiederum von der Armee im Rahmen von subsidiären Assistenzdiensten entlastet. Innerhalb der Armee bildete sich mit der Mil Sich ein aus Profis oder Semiprofis bestehender Verband zur Wahrnehmung von Aufgaben im Innern. Die dauerhafte Übertragung kantonaler Aufgaben auf den Bund, respektive von Aufgaben der zivilen Behörden auf die Armee verletzt die Verfassungsordnung.
 - 13) Der Erlass der neuen Bundesverfassung fiel unter sicherheitspolitischem Blickwinkel auf den ungünstigsten Zeitpunkt. Die Vorentwürfe entstanden zwischen dem („sowohl-als-auch“) Bericht 90 und dem SiPolB 2000 („Sicherheit durch Kooperation“). Eine nachträgliche Ausrichtung der BV 1999 auf den SiPolB 2000 fällt so-

wohl inhaltlich als auch rechtlich schwer, da der SiPolB 2000 kaum zu ihren Materialien gezählt werden kann. Der SiPolB 2000 wiederum verzichtet auf eine überzeugende Auseinandersetzung mit der rechtlichen Grundordnung; er postuliert neue, der Verfassung nicht bekannte Begriffe. Die Bundesverfassungen selber lassen begriffliche Stringenz seit jeher vermissen.

- 14) In der Gegenwart hat die Staatstätigkeit des Bundes beinahe umfassende Züge angenommen. Dabei geht für die Sicherheitspolitik unter dem Konzept einer „umfassenden und flexiblen Kooperation“ eine klare Ausrichtung der Aufgaben des Bundes nach seinen – eigentlichen – Kompetenzen verloren. Unklare Gemengelage und letztlich Unsicherheit über die Sicherheitsgewährleistung sind die Folgen. Die dauerhafte Übernahme kantonaler Aufgaben im Rahmen „subsidiärer“ Unterstützung erschwert die Wahrnehmung der dem Bund verfassungsrechtlich zugewiesenen Aufgaben.
- 15) Der Bund legiferiert gegenwärtig intensiv; auf dem Gebiet der inneren Sicherheit teilweise konzeptlos und in verfassungsrechtlich bedenklicher Manier. Gerade auf dem Gebiet des Sicherheitsrechts müsste die Einhaltung der Grundsätze rechtsstaatlichen Handelns höchste Priorität geniessen. Sowohl mit den verfassungsrechtlichen Grundlagen für Bundesgesetze als auch allgemein mit dem Legalitätsprinzip wird jedoch häufig Contrebande getrieben. Immerhin wird dem materiellen Gesetzesbegriff von Art. 164 BV 1999 meist Beachtung geschenkt, doch bleibt die materielle Bestimmtheit der Bundesgesetze teilweise ungenügend oder wird durch Delegationsnormen verwischt. Die Gesetzgebung vermag insbesondere dem allgemeinen Prinzip der Verhältnismässigkeit staatlichen Handelns – welches im Sicherheitsrecht mit dem Übermass- und dem Untermassverbot prominent zur Geltung kommen sollte – kaum zu genügen.
- 16) In der Gegenwart geniesst die Abwehr von staatsgefährdenden, terroristischen „Umtrieben“ wieder eine zunehmende Bedeutung. Das Phänomen des Terrorismus tritt jedoch seit über hundert Jahren in einiger Regelmässigkeit auf. Der Gesetzgeber neigt dazu, rechtsstaatlich-demokratische Grundsätze in Zeiten diffuser Bedrohungen zu relativieren. Die general-präventive Funktion des Strafrechts gegen extremistisch motivierte Gewaltakte scheint beschränkt. Mehr Erfolg versprechen nachrichtendienstliche Massnahmen. Jedoch sind die rechtlichen Vorgaben gerade bei besonders wertvollen Schutzgütern besonders zu beachten; der Rechtsstaat sollte sich bewähren anstatt aushöhlen.
- 17) Für die in der Schweiz seit jeher schwach alimentierten Nachrichtendienste stellte sich wiederholt die Herausforderung, die Auswirkungen von erkannten Bedrohungen und Risiken auf die Schweiz richtig einzuschätzen. Zu oft basierten die Dienste auf dem *schlimmst-möglichen* Szenario – und klammern den *wahrscheinlichsten* Fall weitgehend aus. Teilweise ging die strategische Sicht verloren. Die Angliederung des Inlandnachrichtendienstes an die Bundesanwaltschaft und eine Vermengung seiner Aufgaben mit jenen zur allgemeinen Kriminalitätsbekämpfung erwiesen sich als nicht optimal. Der Unterhalt eines adäquaten Nachrichtendienstes ist kein Luxus – er ist Notwendigkeit.

- 18) Die Ausrichtung der Armee auf „wahrscheinliche“ Einsätze mag einer politischen Logik entsprechen. Das Militärgesetz von 1995 schuf mit der Möglichkeit des „Assistenzdienstes“ eine neue Einsatzart. Allerdings finden mit dem Subsidiaritätsprinzip oder dem Kriterium der Ausserordentlichkeit weder in der Botschaft zur Armee 95 noch im ALB 95 eine eigentliche Auseinandersetzung statt. In der Praxis wird der Assistenzdienst mit der Übernahme von Daueraufgaben durch die Armee immer mehr zweckentfremdet.
- 19) Die Ausrichtung der Infanterie auf den neu definierten Operationstyp „Raumsicherung“ auf dem Verordnungswege stellt das gesamte Sicherheitsrecht vollends auf den Kopf. „Raumsicherung“ stellt keine Einsatzform der Armee dar; sie kann sowohl als „Assistenzdienst“ als auch als „Aktivdienst“ geleistet werden. Sie steht damit über dem subsidiären Sicherungseinsatz, aber unterhalb der Kriegsschwelle. Gleichzeitig soll die Raumsicherung auch Teil des Verteidigungsauftrages der Schweizer Armee bilden, wobei die Einsatz- und die Führungsverantwortung je nach dem zwischen „zivilem Auftraggeber“ und Armee aufgeteilt werden sollen. Raumsicherungsoperationen dienen aber der Abwehr „Gewalt strategischen Ausmasses“. Dabei geht vergessen, dass die Bekämpfung strategischer Bedrohungen von Anfang an in die Kompetenz des Bundes fällt; allenfalls hat er in den Kantonen zu intervenieren, allenfalls Ordnungsdienst zu leisten. Zudem lässt die Umsetzung der „Raumsicherung“ in Übungen und Konzepten der Armee verfassungsrechtliche Bezüge vermissen – statt dessen orientiert man sich an „Abmachungen“ zwischen den Gemeinwesen. Zu schnell geht vergessen, dass die verfassungsrechtlichen Grundlagen die postulierten „umfassenden und flexiblen“ Lösungen nicht vorsehen. Vielmehr ist es gerade Aufgabe des Rechts, staatliches Handeln in berechenbare, an demokratische Entscheidungsverfahren gebundene Bahnen zu lenken; – „umfassende Flexibilität“ (um es auf den Punkt zu bringen) ist das Gegenteil davon.

2. Forderungen

- 1) Die verfassungsmässige *Kompetenzaufteilung* auf dem Gebiet der inneren Sicherheit ist zu *überprüfen*. Die kantonale Polizeihöhe hat in das positive Verfassungsrecht einzufließen; Abgrenzungen haben klarer als bisher durch eine Stärkung des Art. 57 BV zu erfolgen.

Eine Neuordnung der Aufgabenverteilung im Bundesstaat wird das Problembewusstsein und die Handlungsmöglichkeiten auf allen Stufen in das Bewusstsein rufen.

Ein Ausweichen auf Konkordate ist auf Dauer nicht befriedigend. Einerseits zeigt eine Konkordatslösung gerade das Bedürfnis nach einer Bundeslösung auf, andererseits überwiegt mittelfristig das Demokratiedefizit die Effizienz von Konkordatslösungen.

- 2) Die Komplettierung der *Verfassungsgerichtsbarkeit* auf Stufe Bund ist mit Blick auf die zunehmende Bundestätigkeit auf dem Gebiet der inneren Sicherheit prioritär an die Hand zu nehmen. Jedes Bundesgesetz und jede Verordnung auf dem Gebiet der inneren Sicherheit muss zudem zwingend ihre rechtlichen Grundlagen benennen. Die bundesrätlichen Botschaften haben sich mit den Kompetenzfragen ausführlich (anstatt oberflächlich) auseinanderzusetzen.

Ein Verfassungsgericht wird nicht zuletzt den politischen Prozess in dem Sinne positiv beeinflussen, dass sich Bundesrat und Bundesversammlung nicht hinter blossen Notwendigkeitsüberlegungen verstecken können. Verfassungsrechtliche Fragen werden – auch ohne ständiges Anrufen des Bundesgerichts – einen höheren (und hoffentlich ausreichenden) Stellenwert erlangen.

- 3) Kantone, welche ihre *Polizeihöhe* in offensichtlich ungenügender Weise wahren – und damit sowohl gegen das Prinzip der Bundestreue verstossen, als möglicherweise auch grundrechtliche Schutzpflichten verletzen –, sind im Rahmen der Bundesaufsicht zu mahnen. Bezüglich ihrer Polizeihöhe als primärer staatlicher Kernaufgabe steht es den Kantonen verfassungsrechtlich nicht frei, „ungenügende“ oder „gerade genügende“ Anstrengungen zu unternehmen.
- 4) Ausgewiesene *Bestandslücken* bei den zivilen Sicherheitskräften der Kantone und des Bundes müssen gefüllt werden, damit die zuständigen Stellen ihre gesetzlichen Aufträge wieder selbständig erfüllen können. Ein Rückgriff auf Armeebestände ist zu vermeiden. Eine dauerhafte Erfüllung ziviler kantonaler Aufgaben durch militärische Stellen des Bundes ist unzulässig. Bund und Kantone sind angehalten, Lösungen zur Schaffung einer eidgenössischen Polizeireserve zu finden; sei dies innerhalb des bestehenden verfassungsrechtlichen Rahmens (kantonale Lösung) oder nach einer Teilrevision der Bundesverfassung (Bundeslösung).
- 5) Bei der Übernahme von – eigentlich – kantonalen Aufgaben durch den Bund sind die eigentlichen *Zuständigkeiten* zu betonen und klare *Verantwortlichkeiten* zu schaffen.
- 6) Bundesgesetze auf dem Gebiet des Sicherheitsrechts sind genügend bestimmt und materiell gehaltvoll zu fassen. Sie sollten nicht als blosse Hüllen für die Delegation der Rechtsetzungsbefugnis an den Ordnungsgeber dienen oder den Weg für verwaltungsrechtliche Vereinbarungen eröffnen.

- 7) Der Charakter der Armee als Mittel *ultima ratio* für Einsätze im Innern ist ernst zu nehmen. Dazu gehören eine adäquate Ausrüstung und Ausbildung, die Schaffung der notwendigen, präzisen Reglemente und klare Verantwortlichkeiten. Nötigenfalls ist das Militärgesetz entsprechend zu revidieren. Sicherheitspolitische Grundaufträge sollen im Innern den zivilen Sicherheitskräften vorbehalten bleiben.
- 8) Der neue *sicherheitspolitische Bericht* muss sich intensiv mit den rechtlichen Rahmenbedingungen auseinandersetzen, ihre Tragfähigkeit, aber auch ihre Grenzen hinsichtlich aktueller oder zu erwartender Risiken und Bedrohungen skizzieren; der Bericht kann Lösungsvarianten vorschlagen. Möglicherweise wird er Verfassungs- und Gesetzesänderungen initiieren, für welche der notwendige demokratische Konsens gesucht werden muss.
- 9) Ein neuer *Art. 57 BV*

An dieser Stelle wird postuliert, Art. 52 BV beizubehalten. Der Interventionsartikel hat als Folge der Garantien des Bundes gegenüber den Kantonen und als Konkretisierung des Gewährleistungsartikels (Art. 51 BV) durchaus seine Berechtigung, auch wenn seine praktische Bedeutung derzeit mehrheitlich verkannt wird.

Ein Reformbedarf besteht m.E. aber hinsichtlich Art. 57 BV, dem Sicherheitsartikel. Als Vorschlag einer Neuformulierung im Sinne der Sicherheitspolitischen Berichte und der sachlichen Notwendigkeit möglicher moderner Bedrohungen ergeht – das Bundesverfassungsrecht ergänzend – folgender Vorschlag für eine Neuformulierung:

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 verbotenem 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.

Lebenslauf

Der Autor kam 1977 im Fricktal als Sohn von Maria-Helena (Marlen) und Walter Müller († 1979) zur Welt und wuchs in Münchwilen (Kanton Aargau) auf. Im Anschluss an den Besuch der Primar- (Münchwilen) und der Bezirksschule (Rheinfelden) absolvierte er die Handelsmittelschule (Liestal). Nach dem Abschluss mit dem Eidgenössischen Handelsdiplom wurde ihm ermöglicht, mit dem erworbenen Rüstzeug innerhalb des basellandschaftlichen Schulsystems in eine 3. gymnasiale Klasse (Gymnasium Muttenz) überzutreten und so die Matura (Typus E) zu erlangen.

Anschliessend beschloss er, sich in Basel für ein Studium der Rechtswissenschaften zu immatrikulieren. Nach einem Aufenthalt zur Verbesserung der zweiten Landessprache an der Universität Lausanne schloss er im Dezember 2004 seine Studien mit dem Lizentiat ab.

Zwischenzeitlich hatte der Autor die Milizfunktion eines Nachrichtensoffiziers im Stab des Infanteriebataillons 56 erlangt. Ausserdem war er in der Jungen FDP des Kantons Aargau in verschiedenen Funktionen politisch aktiv (Präsident 2004 bis 2006).

Seit 2005 ist er als wissenschaftlicher Assistent am Lehrstuhl von Prof. Dr. iur. Markus Schefer, LL.M. an der Juristischen Fakultät der Universität Basel tätig. Dies eröffnete ihm unter anderem die Gelegenheit, an der vierten Auflage des Lehrbuches „Grundrechte in der Schweiz“ (Bern 2008) mitzuarbeiten. Die Tätigkeit am Lehrstuhl Schefer wird ihm als interessante, lehrreiche und positive Zeit in Erinnerung bleiben.

Vorliegende Arbeit ist hauptsächlich in den Jahren 2006 bis 2008 entstanden. Sie wurde von der Juristischen Fakultät der Universität Basel im Mai 2009 als Dissertation angenommen (summa cum laude). Um seine volle Unabhängigkeit zu wahren, hat der Autor die Aufnahme in eine juristische Reihe ausgeschlagen und statt dessen gemeinsam mit dem THESIS VERLAG publiziert.

Basel, Mai 2009

Reto Müller

r_p_mueller (at) gmx.ch

