

## Buchbesprechung/Rezension

### Innere Sicherheit Schweiz: Rechtliche und tatsächliche Entwicklungen im Bund seit 1848

Reto Patrick Müller

Diss. Basel, Einsiedeln 2009, 598 Seiten, CHF 75.–

Die Sicherheitspolitik war in den vergangenen Jahren Gegenstand verschiedener offizieller Berichte von Seiten der Bundesbehörden (SiPoB 90, Bericht Brunner 1998, SiPoB 2000, SiPoB 2010). Gemeinsames Kennzeichen dieser Berichte war, dass der rechtliche Rahmen der schweizerischen Sicherheitspolitik nicht oder bestenfalls oberflächlich dargestellt und berücksichtigt wird. Dies gilt leider auch für den neuesten sicherheitspolitischen Bericht. Umso erfreulicher ist, dass mit der Basler Dissertation von Reto Patrick Müller ein wissenschaftliches Werk vorliegt, welches die rechtlichen Rahmenbedingungen der inneren Sicherheit seit dem Gründungsjahr des schweizerischen Bundesstaats (1848) aufarbeitet. Müller bemüht sich in der von begrifflichen Unschärfen geprägten Sicherheitsdebatte um Präzision und stellt gleich zu Beginn seiner Arbeit klar, wie er seinen Untersuchungsgegenstand begrifflich eingrenzt: «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 sind» (S. 5).

Wichtigster Anknüpfungs- und Ausgangspunkt von Müllers Untersuchung ist die schweizerische Verfassungsgeschichte. Dieses Vorgehen rechtfertigt sich in doppelter Hinsicht: Einerseits, weil das «System» der inneren Sicherheit in der Schweiz ohne Einbezug der in der Bundesverfassung umschriebenen Kompetenzaufteilung zwischen Bund und Kantonen nicht verstanden werden kann. Andererseits zeigt ein historischer Rückblick, dass viele der heutigen sicherheitspolitischen Herausforderungen weniger neu sind, als wir gemeinhin denken, und dass auch ihre rechtliche Bewältigung einer (wenig erfreulichen) Dauerbaustelle gleichkommt.

Die Bundesverfassung von 1848 übertrug die Aussen- und Zollpolitik ausschliesslich dem Bund, belies den Kantonen als selbständigen Staatswesen aber die Gewährleistung der inneren Sicherheit. Lediglich subsidiär und repressiv konnte der Bund dort intervenieren, wo ihn kantonale Behörden um Hilfe anriefen oder die Sicherheit des gesamten Bundesstaats gefährdet war. Als Interventionsmittel standen dem Bund lediglich Zivilkommissäre und die Armee zur Verfügung. Die Totalrevision von 1874 änderte an dieser Sicherheitsverfassung nur wenig. Durch das jahrzehntelange Festhalten an dieser Grundordnung entwickelten sich

das geschriebene Verfassungsrecht und die tatsächlichen Sicherheitsbedürfnisse zunehmend auseinander. Während in der Zeit nach 1848 die innere Sicherheit noch von letzten Parteienkämpfen zwischen liberalen (bzw. radikalen) und konservativen Kräften bedroht war (so im «Problemkanton» Tessin), traten in den 1890er-Jahren zunehmend sozial bedingte Unruhen in den stark anwachsenden Städten wie Zürich, Bern und Genf in den Vordergrund (S. 178 ff.). Hinzu kam, dass die Schweiz als Zufluchtsort für politische Flüchtlinge äusserst beliebt war und daher zunehmend unter aussenpolitischen Druck geriet. Spätestens gegen Ende des 19. Jahrhunderts wurde deutlich, dass die verfassungsmässigen Sicherheitsstrukturen an Grenzen stieszen (S. 189). Der Bund war daher teilweise genötigt «ohne Augen (eigener Nachrichtendienst), ohne Hände (zivile Polizei) und teilweise auch ohne Kopf (Gelegenheitsgesetzgebung)» (S. 498) auf diese Entwicklungen zu reagieren. Während der beiden Weltkriege spitzte sich die Lage aufgrund des aussenpolitischen Drucks derart zu, dass die verfassungsrechtliche Grundordnung mittels Vollmachtenbeschlüsse weitgehend ausser Kraft gesetzt wurde und der Bundesrat in faktischer Allzuständigkeit regierte. Eine Unterscheidung zwischen äusserer und innerer Sicherheit wurde zum Ding der Unmöglichkeit.

Mit Blick auf die heutige sicherheitsrechtliche Lage verdient vor allem die Darstellung der Entwicklung seit den 1960er-Jahren Aufmerksamkeit. Die Lektüre dieses Abschnitts (insb. S. 345 ff.) legt schonungslos offen, dass sich die Akteure der schweizerischen Sicherheitspolitik ständig im Kreis drehen und die heutige Bewältigung der sicherheitspolitischen Herausforderungen weder in tatsächlicher noch in rechtlicher Hinsicht zu befriedigen mag. Die innere Sicherheit ist auch weiterhin – mit wenigen punktuellen Ausnahmen – in erster Linie Aufgabe der Kantone. In Anbetracht enormen Kostendrucks und chronischer Unterbestände ihrer Polizeikorps sind die Kantone aber nicht in der Lage, diese Aufgabe mit der nötigen Konstanz und Kompetenz wahrzunehmen. Mehrere Versuche, eine national einsetzbare Reserve an Polizeikräften zu schaffen, scheiterten entweder an föderalistischen Vorbehalten, mangelnden Bundeskompetenzen oder der Furcht vor zusätzlichen Kosten: Dies gilt für die «Interkantonale Mobile Polizei (IMP)» Ende der 1960er-Jahre, für das Projekt «Jaguar» im Jahr 1973, die «Interkantonale Polizei (IPO)» im Jahr 1974 und die «Bundessicherheitspolizei (BuSiPo)» Ende der 1970er-Jahre. Die polizeilichen Lücken sind seit dem Scheitern dieser Projekte offensichtlich, wie die USIS-Berichte (2001–2003) deutlich gemacht haben. Vorläufig ist es die Armee, welche den chronischen Personalmangel an Polizeikräften ausgleichen soll. Die Armee wird unter dem Titel «Assistenzdienst» auch dort eingesetzt, wo weder eine schwerwiegende Bedrohung der inneren Sicherheit vorliegt, noch ausserordentliche Lagen anzutreffen sind, etwa bei der Botschaftsbewachung oder dem mit Regelmässigkeit wiederkehrenden Einsatz der Armee am «World Economic Forum» in Davos. Damit hat sich auf

zweifelhafter verfassungsrechtlicher Basis eine «Transformation der Armee weg von einem Massenheer – hin zu einem multifunktionalen Sicherheits- und Unterstützungselement für zivile Stellen» (S. 474) vollzogen.<sup>1</sup>

Müller beschränkt sich nicht darauf, auf diese offensichtlichen Mängel der heutigen Sicherheitsarchitektur hinzuweisen. Er macht auch konkrete und konstruktive Vorschläge, wie die unbefriedigende Lage verbessert werden könnte (insb. S. 503 ff.). Im Vordergrund steht dabei ein neuer Artikel 57 der Bundesverfassung («Sicherheit»). Die Neuformulierung stellt teilweise eine Nachführung, teilweise eine Präzisierung, teilweise aber auch eine sanfte Ausweitung der Bundeskompetenzen dar. Sie erteilt dem Bund den Auftrag, ein Bundespolizeigesetz zu erlassen, und verpflichtet ihn, «eine zivile Polizeireserve für ausserordentliche Lagen» bereit zu halten. Müller schlägt sodann einen Ausbau der Verfassungsgerichtsbarkeit auf Bundesebene vor. Dieser Vorschlag ist weder neu, noch besonders originell, doch scheint er gerade im Bereich der inneren Sicherheit in besonderem Mass gerechtfertigt: Das unkoordinierte und verfassungsrechtlich fragwürdige Wuchern der Bundesgesetzgebung ruft stärker als in anderen Rechtsbereichen nach einer institutionellen Kontrolle über die Gesetzgebung. Darüber hinaus macht Müller an mehreren Stellen seiner Arbeit deutlich, dass ein wirksamer und rechtsstaatlich einwandfreier Schutz der inneren Sicherheit nicht alleine eine Frage ausreichender Verfassungs- und Gesetzesgrundlagen ist. Entscheidend ist ebenso, dass die nötigen finanziellen Mittel bereitgestellt werden, da Sicherheit nicht zum Nulltarif erhältlich ist. Ein unterdotierter Nachrichtendienst hat in der Vergangenheit immer wieder zur Überschätzung tatsächlicher Bedrohungslagen geführt und den Gesetzgeber zu unverhältnismässigen Reaktionen veranlasst (S. 336 f.). Und der vermeintlich «billige» Einsatz der Armee im Landesinnern hat mangels entsprechender Ausrüstung und Ausbildung immer wieder zu bedauerlichen Zwischenfällen geführt und wurde, rückblickend betrachtet, «teuer» erkaufte (S. 261 ff.).

Die Arbeit Müllers bildet eine wichtige Grundlage für künftige sicherheitspolitische Debatten in der Schweiz. Es ist sehr zu hoffen, dass dem Werk die Beachtung zukommt, die es verdient. Dies umso mehr, als sich die Untersuchung von Stil und Sprache her keineswegs nur an juristisch geschulte Leserinnen und Leser wendet. Die illustrative und gut dokumentierte Darstellung konkreter Ereignisse aus der Schweizergeschichte macht die Lektüre zu einem Vergnügen. Diese Tatsachenberichte dienen aber nicht alleine der Auflockerung des Textes, sondern machen deutlich, dass zahlreiche Erlasse auf Bundesebene nur vor dem Hintergrund konkreter (oder vermeintlicher) Gefähr-

dungslagen verstanden werden können. Trotz einer gewissen Liebe zum Detail gelingt es dem Autor dank zusammenfassenden Zwischentexten und Überleitungen, einen «roten Faden» herauszuarbeiten, der durch die gesamte Arbeit deutlich erkennbar bleibt. Erfreulich ist zudem, dass Müllers Positionsbezüge meist eindeutig gekennzeichnet werden und den Leser nie im Zweifel darüber lassen, wo der Autor steht. Diese Transparenz in der Argumentationsführung ist sehr zu begrüssen, auch wenn man die Wertungen des Autors nicht immer teilen mag.

**Benjamin Schindler**

*Prof. Dr. iur., Universität St. Gallen*

<sup>1</sup> Vgl. auch MARKUS H.F. MOHLER, Wird die Armee zu einer Gendarmerie? Verfassungsrechtliche Fragen zur jüngsten Entwicklung in Rechtsetzung und Doktrin über den Einsatz der Armee, *Sicherheit & Recht* 2/2008, 77 ff.; PATRICK SUTTER, Recht der militärischen Operationen, *Sicherheit & Recht* 1/2008, 19 ff.