

Das Duopol der legitimen Gewalt im schweizerischen Bundesstaat

**Zwei Fallstudien zu Armee und
Polizei**

Das Duopol der legitimen Gewalt im schweizerischen Bundesstaat Zwei Fallstudien zu Armee und Polizei

**Dieter Freiburghaus
Felix Buchli
Edith Honegger**

Cahier de l'IDHEAP 223/2005

Chaire «Europe et Politiques Publiques»

© 2005 IDHEAP, Chavannes-Lausanne
ISBN 2-940177-86-4



Institut de hautes études en administration publique
Swiss Graduate School of Public Administration
Institut universitaire autonome – Route de la Maladière 21
CH - 1022 – Chavannes-près-Renens – Lausanne
T : + 41(0)21 557 40 00 – F : + 41(0)21 557 40 09
idheap@idheap.unil.ch – www.idheap.ch

Inhalt

Vorwort	III
Teil I: Die verteidigungspolitische Aufgabenverteilung zwischen Bund und Kantonen in historischer Perspektive	1
Vorwort V	
1 Einleitung	1
2 Konzeptueller Rahmen	2
3 Die Verteidigung als Bundeszweck der Alten Eidgenossen	5
4 Wegweisende Reformen in der napoleonischen Ära	7
5 Die Militärhoheit des Bundes zeichnet sich ab: Die Restaurations- und Regenerationszeit	10
6 Der Bund verstärkt seinen Zugriff: Die Bundesverfassung von 1848	16
7 Der grundlegende Systemwechsel von 1874	20
8 Hundertzwanzig Jahre Stillstand	24
9 Abkehr von alten Traditionen: Von der neuen Bundesverfassung zur <i>Armee XXI</i>	31
10 Ausblick	33
11 Zusammenfassung	35
12 Literatur	37
Teil II: Polizei und Armee: Ein Duopol der legitimen Gewalt im schweizerischen Bundesstaat?	39
1 Einleitung	39
2 <i>Cadre de réflexion</i> : Polizei und Armee im Bundesstaat	41
2.1 Klärung einiger Begriffe	41
2.2 Die Herausbildung des Monopols der legitimen Gewalt im modernen Staat	43
2.3 Die Trennung von Armee und Polizei	44
2.4 Ein Duopol der legitimen Gewalt im Bundesstaat?	46
3 Funktionale Analyse der Polizei und bestehende Aufgabenteilung	48

3.1	Vier Grundfunktionen der Polizei	50
3.1.1	Die „polizeilychen“ Aufgaben	51
3.1.2	Kriminal- oder Gerichtspolizei	52
3.1.3	„Ruhe und Ordnung“	53
3.1.4	„Staatsschutz“	54
3.2	Aufgabenteilung und Koordination	55
3.2.1	Armee und Polizei	56
3.2.2	Bund und Kantone	57
3.2.3	Mängelanalyse und Thesen	58
4	Fünf Fallskizzen	60
4.1	Welche Rolle für die Bundespolizei?	61
4.1.1	Die Anfänge im 19. Jahrhundert: Eine schwache Bundesanwaltschaft	62
4.1.2	Ausbau der Bundesanwaltschaft nach 1889	63
4.1.3	Verschärfung der Staatsschutzgesetzgebung in der Zeit der beiden Weltkriege	64
4.1.4	Nach dem Zweiten Weltkrieg	66
4.1.5	Ergebnisse	66
4.2	Sicherheit am Flughafen Zürich-Kloten	67
4.2.1	Die Bedrohung	68
4.2.2	Etappen des Lernprozesses	70
4.2.3	Erkenntnisse	74
4.3	Sicherheit bei Massenveranstaltungen: Das Beispiel des G8-Gipfels in Evian	75
4.3.1	Der G8-Gipfel in Evian im Mai 2003	76
4.3.2	Die Vorbereitungsphase	77
4.3.3	Das Sicherheitsaufgebot	78
4.3.4	Erkenntnisse	82
4.4	Die kasernierte Polizei als Brücke zwischen Polizei und Armee?	84
4.4.1	Definition	85
4.4.2	Geschichte	86
4.4.3	Beispiele	88
4.4.4	Erkenntnisse	92

4.5	Das schweizerische Grenzwachtkorps und der deutsche Bundesgrenzschutz	93
4.5.1	Die Geschichte des Grenzwachtkorps	94
4.5.2	Der Bundesgrenzschutz in Deutschland	99
4.5.3	Erkenntnisse	101
5	Schlussfolgerungen	102
6	Literatur	104
	Dans la même collection	107

Vorwort

Der Planungsstab der Armee (PST A) setzte sich in den Jahren 2003/04 vertieft mit der mittel- und langfristigen Streitkräfte- und Unternehmensentwicklungsplanung auseinander. Wir hatten Gelegenheit, im Rahmen der Arbeitsgruppe „Umfeld / Trends – Gesellschaft“ (PL Stefan Leuenberger) daran mitzuwirken. Unter anderem setzte sich die Gruppe mit dem schweizerischen Föderalismus auseinander. Hier ergaben sich zwei interessante Aspekte. Bei der Gründung des Bundesstaates 1848 behielten die Kantone im Bereich Streitkräfte noch bedeutende Kompetenzen, die jedoch im Laufe der Zeit zunehmend an den Bund übertragen wurden. Wie verlief dieser Prozess? Welches waren seine treibenden Kräfte? Auf der andern Seite blieben die polizeilichen Kompetenzen weitgehend bei den Kantonen. In den Bereichen der Bundespolizei, des Grenzwachtkorps und der subsidiären Einsätze der Armee kommt es jedoch immer wieder zu Überschneidungen zwischen Bundes- und kantonalen Kompetenzen. Die Frage war hier, welche Kriterien dabei zur Anwendung gelangen sollten. Das IDHEAP wurde beauftragt, zu beiden Fragen kleinere Studien durchzuführen. Den Ausgangspunkt bilden einige grundsätzliche Überlegungen zum „Duopol der legitimen Gewalt“ im Bundesstaat.

Die verteidigungspolitische Aufgabenverteilung zwischen Bund und Kantonen in historischer Perspektive

1 Einleitung

In der Alten Eidgenossenschaft gab es kein gemeinsames Heer, sondern nur Beistandsverpflichtungen zwischen den Kantonen. Spätestens seit dem *Westfälischen Frieden* (1648) war die Verteidigungsfähigkeit der Eidgenossenschaft nicht mehr auf die Probe gestellt worden, was 1798 ein Grund für das Debakel beim Einmarsch der napoleonischen Truppen war. Schon während der *Helvetik* und unter der *Mediationsverfassung* wurden Ansätze zu einer eidgenössischen Armee entworfen und nach Inkrafttreten des Bundesvertrages von 1815 stellte man eine erste gemeinsame Heeresorganisation auf die Beine, welche allerdings noch auf kantonalen Truppenkontingenten aufbaute. Dieses Regime wurde in die Bundesverfassung von 1848 übernommen, und in kleineren Schritten baute der Bund anschliessend seine Verfügungsgewalt über die Armee weiter aus. Nachdem mit der Verfassungsrevision von 1874 dieser Zentralisierungsprozess weitgehend abgeschlossen war, blieben den Kantonen vor allem noch Kompetenzen in den Bereichen Ausrüstung und Verwaltung. Bis in die jüngste Zeit hat sich daran nichts mehr geändert. Die gegenwärtigen Reformen der Armee lassen jedoch die Frage aufkommen, ob diese Restkompetenzen noch sinnvoll sind.

Die sich über zweihundert Jahre erstreckende Zentralisierung der Armee möchten wir in groben Zügen nachzeichnen. Sie manifestiert sich unter anderem in der Kompetenzordnung der Verfassung, in der Militärorganisation und in der Finanzierung. Sie verlief nicht stetig, son-

dern es waren jeweils äussere Anlässe – vor allem Kriege –, die Zentralisierungsschübe auslösten. Wir wollen die Entwicklung auch erklären. Unsere Hypothese ist, dass sie zwangsläufig war und dass es seit dem Untergang der Alten Eidgenossenschaft keine Alternative zur Zentralisierung der Armee mehr gab. Dies hängt mit dem Wesen des Verteidigungsauftrags und mit der militärtechnologischen und strategischen Entwicklung zusammen. Zuerst werden wir dazu einen konzeptionellen Rahmen entwickeln. Danach soll die „Entwaffnung der Kantone“ in den wichtigsten Etappen nachgezeichnet werden.

2 Konzeptueller Rahmen

Die Herausbildung des souveränen territorialen Nationalstaates vollzog sich zwischen dem 16. und dem 18. Jahrhundert. In aller Regel war es der Absolutismus, der zu einer Zentralisierung der Macht, der Monopolisierung der legitimen Gewalt, der inneren Befriedung und der allgemeinen Modernisierung der politischen Institutionen (Verwaltung, Steuerwesen) führte. Die Beziehungen zwischen den europäischen Staaten untereinander fussten auf dem Konzept der Souveränität. Europas Staatenwelt stand in einem Konkurrenzverhältnis zueinander und führte regelmässig Kriege gegeneinander um Territorien, Religion oder dynastische Ansprüche. Dies führte zu einer raschen Entwicklung der Waffentechnologien und damit auch der Kriegsführung.

Die Schweiz vollzog diese Entwicklung nur unvollständig: Sie blieb ein lockerer Staatenbund ohne effiziente gemeinsame Entscheidungsorgane, ohne gemeinsame Aussenpolitik und ohne einheitliche Armee. Die Truppen waren, soweit es sie gab, kantonal organisiert. Verschiedene Abkommen – *Defensionale* – regelten, was im Falle eines Angriffs von aussen vorgekehrt werden sollte, welche Truppen die Kantone stellen mussten und wer das Kommando innehatte. Doch seit dem 17. Jahrhundert war die Schweiz nicht mehr militärisch bedroht worden und die Verteidigung wurde vernachlässigt. Dies war ein Grund, weshalb der napoleonischen Invasion keine geeinte und starke

Armee entgegentrat. Immerhin löste dann die Besetzung eine Bewegung aus, mittels derer die Schweiz die Modernisierung doch noch vollzog: 1848 wurde der Bundesstaat gegründet, ihm wurde die Aussenpolitik und die Verteidigung übertragen. Damit konnte die Schweiz als souveräner Nationalstaat auftreten. Diese Einigung war jedoch nur deshalb möglich, weil im Innern ein ausgeprägter Föderalismus gewahrt wurde und der Bund anfänglich nur die vordringlichsten Kompetenzen und Mittel erhielt. Insbesondere fiel es den Kantonen schwer, die Militärhoheit teilweise an den Bund zu übertragen, doch stimmten sie *nolens volens* zu. Dafür waren folgende politische, militärtechnische und finanzielle Gründe verantwortlich:

(1.) Zu den politischen Gegebenheiten: Wollte die Schweiz nach 1815 im „Konzert der Mächte“ erfolgreich mitwirken, brauchte sie eine geschlossene Aussenpolitik, die nur vom Bund betrieben werden konnte. Letzterer begann deshalb, wenn auch zögerlich, einen aussenpolitischen Bereich aufzubauen, und die Kantone verzichteten in der Folge weitgehend auf eigene aussenpolitische Aktivitäten. Nicht zuletzt der Sonderbund hatte gezeigt, dass diese Zentralisierung für den neuen Staat unabdingbar war. Ein Staat ist ferner nur dann souverän, wenn er sich auch verteidigen kann; zudem hatte sich die Schweiz in Wien zur bewaffneten Neutralität verpflichtet. Sie musste also eine glaubwürdige Verteidigung aufbauen und dazu brauchte sie die Mittel einer modernen Armee: Vereinheitlichung, neuste Waffensysteme, optimierte Organisation, zentrale Kommandostrukturen. Dies alles konnte nur der Bund leisten. Da die Schweiz eine von konkurrierenden monarchischen Staaten umgebene Republik war, kam es im Verlaufe des Jahrhunderts zu verschiedenen Konflikten mit dem Ausland, die gelegentlich militärisch zu eskalieren drohten.

(2.) Zu den militärtechnischen Gründen: Armeen sind Machtinstrumente. Soll sich eine Armee erfolgreich behaupten können, so muss sie mit den dafür notwendigen Mitteln ausgerüstet werden. Durch die

herrschende starke Konkurrenz unter den Staaten Europas entwickelte sich im 19. Jahrhundert das militärische Instrumentarium enorm. Damit änderten sich zwangsläufig auch die Strategien, die Einsatzdoktrin und die militärische Organisation. Alle Armeen müssen, wollen sie ernstzunehmende Gegner sein, diese Entwicklungen mitmachen. Je nach Traditionen, Topografie sowie wirtschaftlichen und technologischen Möglichkeiten besteht zwar eine gewisse Variationsbreite, doch grundsätzlich untersteht jede Armee dem Modernisierungszwang – und immer weist diese Entwicklung in Richtung Zentralisierung. Während die Infanterie noch an relativ kleinräumige Territorien gebunden blieb und damit auch kantonal organisiert und befehligt werden konnte, wurde die Artillerie Sache des eidgenössischen Heeres. Mit der Motorisierung verloren die Truppen ihre Standortgebundenheit und damit ihre Zugehörigkeit zu einem Kanton. Das Zusammenwirken verschiedener Truppenkörper und Waffengattungen verlangte die Vereinheitlichung der Ausbildung und der Kommandostrukturen. Diese Tendenzen beeinflussten und verstärkten sich gegenseitig, was dazu führte, dass die Armee immer stärker unter einer einheitlichen Doktrin und Führung zusammengefasst werden musste.

(3.) Zu den finanziellen Gründen: Moderne Waffen waren (und sind) teuer. Es galt also, sie möglichst rational zu beschaffen. Eine solche Planung konnte nur der Bund garantieren. Ausserdem überforderten die Rüstungsausgaben die Budgets der einzelnen und insbesondere der kleineren Kantone. Seit 1815 erhob die Eidgenossenschaft zusätzlich Einfuhrzölle. Mit der Gründung des Bundesstaats 1848 erhielt der Bund die alleinige Zollhoheit zugesprochen; die Einnahmen daraus wurden zu grossen Teilen für die Armee verwendet. Der Bund schuf sich so die Möglichkeit, seine Verteidigung zu finanzieren.¹

¹ Die ersten direkten Steuern, die der Bund für militärische Ausgaben erhob, waren dann Wehrsteuern im Ersten und im Zweiten Weltkrieg.

Diese drei Gründe – Monopol des Bundes in aussenpolitischen Angelegenheiten, militärtechnologische Entwicklungen sowie Finanzierungsprobleme – verstärkten sich gegenseitig und liessen eine Zentralisierung unausweichlich werden. Die Kantone gaben allerdings ihre Vorrechte nicht ohne Widerstände preis. Deshalb war eine Zentralisierung nur in Etappen möglich, ausgelöst jeweils durch äussere Bedrohungen.

3 Die Verteidigung als Bundeszweck der Alten Eidgenossen

Auf der Suche nach ihrer historischen Identität hat sich die *Willensnation Schweiz* in den letzten 150 Jahren gerne und oft auf die Bündnisse der Alten Eidgenossenschaft berufen. Wenn ob all den Schlachtenfeiern und Bündnisgedenktagen bisweilen der Eindruck entstand, die Bundesstaatsgründung von 1848 sei letztlich nur eine Etappe auf dem langen gemeinsamen Weg der Eidgenossen gewesen, so wurde oft vergessen, dass sich der lose Zusammenschluss von Kantonen während Jahrhunderten sehr uneinheitlich präsentierte und die „freundeidgenössische“ Gesinnung dabei des Öfteren zu wünschen übrig liess. Unterschiedliche Loyalitäten und religiöse Spannungen stellten den Bestand der Eidgenossenschaft immer wieder in Frage. Was sie letztlich zusammenhielt, war nicht der Drang zur politischen Integration, sondern vielmehr die Suche nach (ausser- und innenpolitischer) Stabilität. Im Fall einer Bedrohung sollte das Bündnissystem der Alten Eidgenossenschaft Gewähr dafür bieten, dass die im Vergleich mit anderen Grossstaaten verhältnismässig schwachen Kantone nicht auf sich alleine gestellt waren. Aussenpolitisch galt es, die fortschreitende Ablösung vom Deutschen Reich zu konsolidieren und eine Verwicklung in die Konflikte der europäischen Grossmächte zu vermeiden.

Dass das Ziel der Fernhaltung fremder Truppen vom eigenen Boden dabei absolute Priorität genoss, wurde insbesondere in den Wirren am

Ende des Dreissigjährigen Krieges deutlich. Obwohl die Eidgenossenschaft aufgrund konfessioneller Spannungen in den 1640er Jahren einmal mehr kurz vor einem innereidgenössischen Krieg stand, konnten die Tagsatzungsabgeordneten angesichts der Bedrohung durch marodierende Truppenteile im angrenzenden Ausland eine bewaffnete Auseinandersetzung zwischen den Kantonen im letzten Moment noch abwenden: Im *Defensionale von Wil* einigten sie sich 1647 auf die Festlegung kantonaler Truppenkontingente, die der Tagsatzung im Verteidigungsfall zur Verfügung gestellt werden sollten. Mit diesem Entschcheid zur Schaffung kantonaler Einheiten wurde eine eidgenössische Heeresorganisation geschaffen, die abgesehen von einigen Veränderungen bis ins 19. Jahrhundert bestehen blieb.

Obwohl die Tagsatzungsvertreter in Wil noch mehr die Unversehrtheit ihres eigenen Kantons als diejenige der „Gesamtschweiz“ im Sinne hatten, traten sie mit der Übertragung von verhältnismässig weit reichenden Kompetenzen an den eidgenössischen Kriegsrat einen Teil ihrer Souveränität an eine überkantonale Instanz ab. Damit war spätestens seit 1647 das Muster vorgegeben, wonach sich in der Schweiz in den folgenden Jahrhunderten die militärpolitische Integration vollziehen sollte: Äussere Bedrohungen zwangen die Kantone zur Reform ihrer Wehrsysteme und machten dadurch eine verstärkte Zusammenarbeit unumgänglich. Da diese Entwicklung nur langsam voranschritt, konnten die Kantone mit der Entwicklung des Heereswesens in Europa generell nicht Schritt halten. Während die europäischen Monarchien ihre feudale Heeresorganisation vielfach aufgaben und ihre Armeen als stehende Heere reorganisierten, blieben die kantonalen Milizen unabhängige Streitkräfte, die trotz der bestehenden Bündnisse keine einheitliche eidgenössische Armee bildeten.² Dass dies im Kriegsfall nicht genügen konnte, zeigte die napoleonische Invasion 1798 nur zu deutlich. Jene Kantone, die der *Grande Armée* entgegentraten, mussten ihre militärische Unterlegenheit akzeptieren und kapitulieren.

² Jaun 1998: 113.

4 Wegweisende Reformen in der napoleonischen Ära

Das durch die Entmachtung der alten Eliten verursachte Machtvakuum in der Eidgenossenschaft versuchte Napoleon durch die Schaffung einer Republik nach französischem Vorbild aufzufüllen. Der in Paris auf dem Reisbrett der zentralistisch gesinnten *Directoires* entworfene Verfassungsentwurf ignorierte die schweizerischen Verhältnisse dabei allerdings derart souverän, dass sich die neue Ordnung in den folgenden Jahren nie stabilisieren konnte. Die *Helvetische Republik*, die ihr Überleben nur der Präsenz französischer Truppen verdankte, verschwand deshalb nach dem Rückzug derselben ebenso schnell, wie sie entstanden war. Obwohl die militärischen Entwürfe dieser Zeit zumeist nur auf dem Papier existierten, markierte die helvetische Heeresorganisation dennoch die erste gesamtschweizerische Vereinheitlichung des Wehrwesens. Der erste Versuch zur Errichtung einer nach dem Milizprinzip organisierten „helvetischen Legion“ scheiterte jedoch bereits 1799, und so konzentrierte sich die Regierung in der Folge auf die Schaffung eines stehenden Heeres. Als innovativ und wegweisend erwies sich hingegen das Konzept einer gesamtschweizerischen Wehrpflicht. Diese stützte sich nicht wie bisher üblich auf die Kantonszugehörigkeit, sondern bezog sich auf die Schweiz als Ganzes. Obwohl die *Helvetische Republik* letztlich eine Episode blieb, bereitete sie im militärischen Bereich vieles vor, was im Verlaufe des 19. Jahrhunderts in verschiedenen Schritten realisiert werden sollte.

Mit dem Ende der hochtrabenden zentralistischen Entwürfe kehrte die Schweiz 1803 – erneut unter Mithilfe Napoleons – zu einer föderalistisch geprägten Ordnung zurück. Allerdings erhielten die zuvor zu reinen Verwaltungsbezirken degradierten Kantone ihre Souveränität nur teilweise zurück. So bestimmte die *Mediationsverfassung* von 1803 Kriegserklärungen, Friedensschlüsse und Bündnisverträge zur alleinigen Angelegenheit des Bundes und beraubte damit die Kantone eines guten Teils ihrer aussenpolitischen Selbstständigkeit. Zudem war es ihnen fortan untersagt, innereidgenössische Konflikte militärisch auszutragen.

Für den Streitfall sah die Verfassung ein eidgenössisches Schiedsgerichtsverfahren vor, dessen Urteile von den Kantonen zu respektieren waren. Da Aufgebote von über 500 Mann neu dem eidgenössischen Landammann angezeigt werden mussten, wurden die Kantone somit auch in ihrem Recht zur Mobilisierung eigener Milizen eingeschränkt. Die Zahl der stehenden Truppen durfte 200 Mann nicht übersteigen. Durch die Bestimmungen der *Mediationsakte* hatten die Kantone in Bezug auf den Einsatz ihrer militärischen Mittel also bereits früh einen wichtigen Teil ihrer Souveränität an den Bund abgetreten.

Begleitet wurde dieser von den Kantonen nur aufgrund äusseren Drucks akzeptierte Kompetenzverzicht vom militärischen Zwang zur stärkeren Koordinierung des eidgenössischen Wehrwesens. Die Erfahrung der napoleonischen Besetzung hatte das Ungenügen der alteidgenössischen Heeresorganisation deutlich werden lassen und so die Einsicht in die Notwendigkeit tief greifender Reformen gefördert. Obwohl die Kantone in vielen anderen Bereichen weiterhin darauf bedacht waren, ihre Unabhängigkeit herauszustreichen, bekundeten sie im Bereich der Verteidigung eine verhältnismässig grosse Kooperationsbereitschaft.³ So verbinden sich mit dem Jahr 1803 grundlegende Reformen und Neuerungen, die für die weitere Entwicklung des schweizerischen Wehrwesens wegweisend sein sollten: Erstmals in der Geschichte der Schweiz wurde eine institutionalisierte, eidgenössische Armee ins Leben gerufen, die allerdings nur im Kriegsfall zusammengezogen werden konnte. Trat ein solcher ein, war jeder Kanton aufgrund der bestehenden *Defensionalordnungen* verpflichtet, dem gemeinsamen Oberkommando des Bundes ein Truppenkontingent samt Ausrüstung zur Verfügung zu stellen.⁴ Erfolgte die Bildung und Ausrüstung dieser Kontingente auf Kosten der Kantone, so übernahm der Bund im Ernst-

³ Vergleiche Münger 2002: 89.

⁴ Ein solches Kontingent umfasste 1803 in jedem Kanton ein Prozent der Bevölkerung, was einer potenziellen Gesamtstärke von 15'200 Mann entsprach.

fall die Kosten für den Aktivdienst. Die kantonalen Einheiten wurden damit vorübergehend zu Truppen des Bundes.

Nebst den zunehmenden Verpflichtungen der Kantone dem Bund gegenüber erfuhren auch die Kompetenzen der Bundesorgane eine Erweiterung: Für den Fall, dass die Tagsatzung nicht in angemessener Zeit auf aussenpolitische Veränderungen reagieren konnte, wurde dem eidgenössischen Landammann neu ein selbstständiges militärisches Interventionsrecht eingeräumt. Damit das reibungslose Funktionieren eines eidgenössischen Aufgebotes bereits in Friedenszeiten sichergestellt werden konnte, erhielt die Tagsatzung schliesslich die Kompetenz zur Wahl eines Generals.

Umstrittener waren hingegen die Kompetenzen des Bundes bei der Überwachung der Ausbildung und Ausrüstung von kantonalen Kontingenten: Da die Kantone ihre diesbezüglichen Rechte behalten wollten, mussten sich die eidgenössischen Inspektionen auf den Ernstfall beschränken. Bestehende Mängel wurden auf diese Weise erst dann entdeckt, wenn es bereits zu spät war. Angesichts der abwehrenden Haltung der Kantone behalf sich der Bund deshalb vorerst mit Empfehlungen, so zum Beispiel in der Frage der Bekleidung. Obwohl sich die Kantone im Bereich der Ausrüstung und Ausbildung ihre Zuständigkeit vorderhand noch sichern konnten, gelang es den Bundesorganen, die Aufsicht über den Bereich der Artillerie zu gewinnen. Bereits 1807 wurde ein diesbezügliches Spezialreglement in Kraft gesetzt, das die technischen Anforderungen an die von den Kantonen zu stellende Ausrüstung bis in alle Einzelheiten festlegte. Auch wenn die Militärartikel der *Mediationsakte* und die darauf aufbauenden Ausführungsbestimmungen im Wesentlichen deklaratorischen Charakter hatten und während der *Mediationszeit* weitgehend ein „papierenes Phantom“ blieben, war nun immerhin die Richtung vorgegeben, in welche sich die schweizerische Militärorganisation in der Folge fortentwickelte.⁵

⁵ Münger 2002: 96.

5 Die Militärhoheit des Bundes zeichnet sich ab: Die Restaurations- und Regenerationszeit

Mit dem Ende der französischen Vorherrschaft in Europa stand die Schweiz 1814/15 erneut an einem Scheideweg: Sie hatte die Wahl zwischen einer Rückkehr zu den vornapoleonischen Zuständen oder der Festigung des noch schwachen Bundes. Da der *Wiener Kongress* die Zeichen in ganz Europa auf Restauration stellte und so den alten Eliten die Rückkehr an die Macht ermöglichte, war die Entscheidung gefallen: Die Kantone wollten ihre alten Privilegien und die zu enge Bande der *Mediationszeit* wieder lockern. Auch wenn die seit 1789 erfolgten Umwälzungen politisch scheinbar leicht rückgängig gemacht werden konnten, liess sich das Rad der Zeit weder militärstrategisch noch technologisch zurückdrehen. Wollten die Schweizer Kantone ihre eben erst in Wien bestätigte Neutralität gegen aussen glaubhaft vertreten, führte kein Weg an einer verstärkten Zusammenarbeit im Bereich der Verteidigung vorbei. Die diversen Koalitionskriege der napoleonischen Ära hatten den Eidgenossen deutlich vor Augen geführt, dass ihre Armee, die letztlich ein zusammengewürfelter Haufen meist schlecht ausgebildeter Milizen blieb, den Anforderungen der Zeit nicht gewachsen war. Obwohl in der Bundesakte von 1815 die meisten unliebsamen Überbleibsel der *Mediationszeit* beseitigt wurden, war der Bereich der Verteidigung von der allgemeinen Dezentralisierungstendenz nicht betroffen. Im Gegenteil: Auf Kosten der kantonalen Souveränität erfuhren die militärischen Kompetenzen des Bundes im Bundesvertrag von 1815 erneut eine Ausdehnung. Zunächst wurde das Verbot der militärischen Konfliktlösung unter den Kantonen bestätigt. Ebenfalls erhalten blieb das bereits 1803 eingeführte Bündnisverbot. Neu erhielt die Tagsatzung zudem ausdrücklich die Kompetenz, Bestimmungen über die Organisation der kantonalen Kontingente zu erlassen. Durch die zahlenmässige Verdoppelung der von den Kantonen zu stellenden Soldaten erweiterte sich die personelle Verfügungsgewalt der zentralen Armeeleitung. Ergänzend dazu sollte durch die Schaffung eines perma-

nennten *Generalstabes* bereits in Friedenszeiten optimale Bedingungen für eine allfällige Mobilmachung der Armee geschaffen werden. Institutionalisiert wurde bei dieser Gelegenheit auch die eidgenössische Kriegskasse, durch welche die Finanzierung der Armee in Friedenszeiten sichergestellt werden sollte.⁶ Sie ermöglichte es dem Bund, die Kantone bei der Beschaffung von kostenintensivem Spezialmaterial zu unterstützen. Als wichtigste Neuerung erwies sich langfristig aber die Parallelkompetenz zur Überwachung der Aufstellung und Ausrüstung der kantonalen Kontingente.

Nach der Verabschiedung der neuen Bundesakte bedurfte die vertraglich festgelegte Kompetenzordnung einer Konkretisierung. Das 1817 von der Tagsatzung erlassene *Allgemeine Militärreglement* brachte dabei eine Verstärkung der sich bereits seit 1803 abzeichnenden Zentralisierungs- und Harmonisierungstendenz und zwar durch die neu geschaffene *Eidgenössische Militäraufsichtsbehörde*, der eine doppelte Funktion zukam: Einerseits wachte sie als Kontrollorgan über die Umsetzung eidgenössischer Vorschriften durch die Kantone, andererseits fungierte sie als Vollzugsorgan für die dem Bund übertragenen Aufgaben im Bereich der militärischen Ausbildung. Dabei bedeuteten insbesondere die Kontrollrechte gegenüber den Kantonen einen tiefen Einschnitt in die kantonale Militärhoheit: Die Kantone hatten der Aufsichtsbehörde nicht nur den Stand der geforderten Harmonisierung mitzuteilen, sondern mussten nun auch regelmässig eidgenössische Inspektionen akzeptieren. Traten Mängel zu Tage, wurden diese in den jährlichen Inspektionsberichten zuhanden der Tagsatzung aufgelistet. Gelegentlich auftretende Kompetenzstreitigkeiten zwischen dem Bund

⁶ Diese alimentierte sich in erster Linie aus dem ersten gesamtschweizerischen Einfuhrzoll, der auf alle nicht existenziell notwendigen Handelswaren erhoben wurde. Dieser ausschliesslich für das Militärwesen bestimmte Einfuhrzoll bildete nach 1815 die erste verfassungsmässige, ordentliche und regelmässige Einnahmequelle des Bundes, die unabhängig von den Kantonen floss. Das Grundkapital der Kriegskasse bestand zudem aus jenen zwei Millionen Franken, die Frankreich nach den Beschlüssen der Siegermächte den Schweizer Kantonen als Reparationszahlungen zu entrichten hatte. Vergleiche dazu Münger 2002: 183-194.

und den Kantonen vermochte die Aufsichtsbehörde meist für sich zu entscheiden. Die Vertreter der Bundesbehörde akzeptierten weder die Nichtumsetzung eidgenössischer Vorschriften noch den Vorrang kantonaler Bestimmungen.⁷ Dabei spielte es bei der Massregelung säumiger Kantone keine Rolle, ob es sich um alte Bundesgenossen oder um junge Kantone handelte.

Durch die verhältnismässig rasche und zumeist auch widerstandslose Anerkennung des Vorranges des Bundesrechtes in Armeeangelegenheiten war das Schicksal der kantonalen Militärbehörden im Prinzip besiegelt. Die ursprünglich völlig autonomen Verwaltungen wandelten sich unter dem Druck der Harmonisierungs- und Zentralisierungsbemühungen des Bundes in Vollzugsorgane. Damit verband sich ein Zwang zur Anpassung der kantonalen Militärgesetze an die Vorgaben der eidgenössischen Militärreglemente.

Die Geschwindigkeit, mit dem diese Anpassungen vollzogen wurden, ist bemerkenswert. Bereits 1819 hatten 21 der 22 Kantone die Neuorganisation des Militärwesens entweder abgeschlossen oder standen kurz vor deren Vollendung. Offensichtlich war die Notwendigkeit einer Vereinheitlichung des Militärwesens auf nationaler Ebene für die damaligen Zeitgenossen dermassen klar, dass die Kantone trotz der bestehenden innereidgenössischen Konflikte bereit waren, im Kernbereich ihrer Souveränität Kompetenzen an den Bund abzutreten. Das hohe Mass an kantonaler Kooperationsbereitschaft spiegelte sich beispielsweise auch darin, dass die konservativen Kantone selbst unmittelbar vor Ausbruch des *Sonderbundskrieges* noch willens waren, neue Regelungen umzusetzen und eidgenössische Inspektionen zuzulassen.

Die in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts sichtbar werdende Tendenz zur militärischen Selbstentmachtung der Kantone ging Hand in Hand mit einer gleichzeitigen Stärkung der militärischen Bundesbe-

⁷ Zu den Kompetenzstreitigkeiten zwischen Bund und Kantonen siehe Münger 2002: 113-117.

hörde. Die *Eidgenössische Aufsichtskommission* entwickelte sich schon bald zur Keimzelle einer gesamtschweizerischen Armeeverwaltung, die dank ihrer gesetzlichen und fachlichen Kompetenzen sowie der vorhandenen finanziellen Ressourcen an Bedeutung gewann. Die kantonalen Militärbehörden wurden – noch vor der Gründung des Bundesstaates – zweitrangig. Die wachsende Macht der zentralen Armeebehörde zeigte sich hauptsächlich in zwei Bereichen: (1.) Zunächst wurde ein immer grösserer Teil der Ausbildung unter die Aufsicht des Bundes gestellt. War dieser seit 1803 ausschliesslich für die Ausbildung der Artillerie zuständig, so übernahm er nun auch die Schulung der Offiziere anderer Truppengattungen. Da diese auf Kantonsebene in der Führung grösserer Verbände nur mangelhaft ausgebildet werden konnten, war die Schaffung einer eidgenössischen Militärschule ein Bedürfnis. Den Kantonen wurde dadurch keine ihrer angestammten Kompetenzen streitig gemacht. Gleichzeitig führte der Bund ein jährlich stattfindendes gesamtschweizerisches Manöver durch, das der Erprobung der Kommandostrukturen dienen sollte. (2.) Die wachsende Bedeutung der eidgenössischen Militärverwaltung ergab sich nicht zuletzt auch aus der Tatsache, dass der Bund über ständig wachsende finanzielle Ressourcen verfügte. Der Grundsatz, wonach die Kantone ihre Kontingente auf eigene Kosten auszurüsten hatten, wurde nach 1817 deshalb immer häufiger durchbrochen.

Zunächst finanzierte der Bund vor allem jene Rüstungsgüter, die nicht einzelnen Kantonen zugewiesen wurden. Dabei handelte es sich primär um die kostenintensive Artillerie, die laufend erneuert und erweitert werden musste. Im Rahmen der jährlich von der Tagsatzung bewilligten Kredite war die Militäraufsichtsbehörde für die Antragstellung und Beschaffung zuständig. Das vom Bund zu liefernde Kriegsmaterial ergänzte also den auf kantonalen Verpflichtungen gründenden Gesamtetat der eidgenössischen Armee. Dieser bei der Artillerie bereits früh eingeführte Finanzierungsmodus wurde in den 1840er Jahren auf weitere Bereiche der Kriegsmaterialbeschaffung ausgedehnt. So oblag beispielsweise die 1841 beschlossene Beschaffung der Perkussionszündung bei den Infanteriegewehren administrativ den Kantonen, die Kosten

wurden jedoch vom Bund übernommen. Zu diesem Zweck bewilligte die Tagsatzung zwischen 1841 und 1846 die verhältnismässig hohe Summe von zirka 600'000 Franken, die den Kantonen unter Kontrolle des *Eidgenössischen Kriegsrates* für die von ihnen getätigten Beschaffungen zurückerstattet wurde. Da die kantonalen Leistungen an die eidgenössische Kriegskasse der jeweiligen Finanzkraft der Kantone entsprachen und deshalb unterschiedlich hoch ausfielen, trug diese Art der Rüstungsfinanzierung durch den Bund Züge eines frühen kantonalen Finanzausgleichs.

Mit Blick auf die Periode zwischen dem *Wiener Kongress* und dem *Sonderbundskrieg* lässt sich somit festhalten, dass die verteidigungspolitische Zusammenarbeit zwischen den Kantonen und dem Bund laufend ausgebaut worden war. Das dazu benötigte „suprakantonale“ Organ war mit dem Bundesvertrag von 1815 ins Leben gerufen worden und bestimmte hinfort den weiteren Aufbau einer gesamtschweizerischen Armee. Der sich abzeichnende Harmonisierungs- und Zentralisierungstrend fand seinen Niederschlag sowohl in der zunehmenden Regelungsdichte eidgenössischer Vorgaben als auch in der neu geschaffenen Aufsichtskompetenz des Bundes. Auch wenn beispielsweise die Ausbildung der Infanterie nach wie vor im Kompetenzbereich der Kantone verblieb, so hatten sich letztere fortan an den einschlägigen Ausbildungsreglementen des Bundes zu orientieren. Dadurch übernahm der Bund, insbesondere die Militärverwaltung, die unbestrittene Führerschaft beim Aufbau einer eidgenössischen Armee. Die grosse Kooperationsbereitschaft der Kantone machte dabei deutlich, dass die kantonalen Kontingente zu diesem Zeitpunkt nicht mehr auf sich selbst, sondern vielmehr auf eine Integration in eine gesamtschweizerische Armee ausgerichtet waren. Im konkreten Kriegseinsatz war der

kantonal rekrutierte Soldat somit nicht mehr seinem Kanton, sondern ausschliesslich der Eidgenossenschaft verpflichtet.⁸

Trotz beachtlicher Fortschritte in der Harmonisierung und Zentralisierung vollzog sich die grundlegende Kompetenzverschiebung zwischen dem Bund und den Kantonen nur langsam. Jede von der Tagsatzung erlassene Vorschrift musste vor Ort gegen lokale Widerstände durchgesetzt werden. Die dabei häufig auftretenden Verzögerungen führten dazu, dass die eidgenössische Armee trotz der sichtbaren Fortschritte lange Zeit kaum einsatzbereit war. Noch in den 1830er Jahren schienen weder die Infanterie noch die Spezialtruppen kriegstauglich.⁹ Belastend waren zudem die sich laufend zuspitzenden Auseinandersetzungen auf politischer Ebene: Die beiden *Sonderbünde* der konservativen und liberalen Stände sowie die *Freischarenzüge* der 1840er Jahre liessen deutlich werden, dass die Kantone nicht in jedem Fall bereit waren, ihrem formell bereits seit längerem festgelegten Bündnis- und Gewaltverzicht Folge zu leisten. Die Übertragung der kantonalen Militärhoheit an den Bund war also noch nicht definitiv. Erst nach dem *Sonderbundskrieg* und der anschliessenden Gründung des Bundesstaates gaben die Kantone ihre Militärhoheit endgültig an den Bund ab.

⁸ Konnte der Bund gemäss der festgelegten Truppenskala ursprünglich lediglich ein Prozent der Bevölkerung unter seine Fahnen rufen, so erhöhte sich diese Quote bis 1848 auf 4,5 Prozent.

⁹ Münger 2002: 120.

6 Der Bund verstärkt seinen Zugriff: Die Bundesverfassung von 1848

Für die pragmatischen Befürworter einer Bundesstaatsgründung war von Anbeginn klar, dass der neue Bund in den Kantonen nur dann auf die nötige Akzeptanz stossen würde, wenn er ihnen einen möglichst breiten Handlungsspielraum beliebt. Zudem hätte eine zu weit gehende Zentralisierung die Gefahr einer politisch-administrativen sowie finanziellen Überforderung des Bundes und seiner Organe mit sich gebracht. Vor diesem Hintergrund mag es wenig erstaunen, dass 1848 ein grundlegender Systemwechsel im eidgenössischen Armeewesen nicht zur Debatte stand. Ein solcher drängte sich für den Moment nicht auf, weil bereits lange vor der Bundesstaatsgründung ein hoher Grad an Zentralisierung erreicht worden war. Die Schweizer Armee blieb somit auch nach 1848 föderalistisch aufgebaut und wäre erst im Ernstfall unter eine zentrale Führung gestellt worden. Auf diese Weise war also ein Gleichgewicht zwischen den militärtechnisch unbedingt notwendigen Vereinheitlichungen und der Wahrung kantonaler Zuständigkeiten gefunden worden.¹⁰

Trotz des grundlegenden Bekenntnisses zur verteidigungspolitischen Kontinuität ergaben sich aus der Verfassung Neuerungen, die eine Verschiebung der Gewichte zwischen dem Bund und den Kantonen nach sich zog: Zunächst folgte die alleinige Zuständigkeit des Bundes in Fragen der Aussenpolitik, die durch bereits bestehende Beschränkungen der kantonalen Handlungsfähigkeit ergänzt wurde. Zusätzlich zum endgültigen Verbot innereidgenössischer Separatbündnisse ging die Kompetenz aussenpolitischer Vertragsabschlüsse ebenfalls definitiv auf den Bund über. Dass die Souveränität im Bereich der

¹⁰ Diesbezüglich stellte Kurt Münger (2002: 135) jüngst fest, dass die Bundesstaatsgründung von 1848 im Hinblick auf die Militärorganisation keinen fundamentalen Bruch darstellte. Eine gegenteilige Ansicht vertritt Hans Rudolf Kurz (1985: 49).

Verteidigungs- und Sicherheitspolitik nun vollständig beim Bund lag,¹¹ ergab sich jedoch nicht nur aus den verschärften Bestimmungen zu seiner aussenpolitischen Alleinzuständigkeit, sondern auch aus dessen erweiterter Verfügungsgewalt über die Truppen der Kantone. In Zeiten der Gefahr verfügte die Eidgenossenschaft neu auch über die Landwehr-Einheiten der Kantone, die dem Bund zuvor selbst im Kriegsfall nicht zwingend hätten zur Verfügung gestellt werden müssen. Mit der in Artikel 18 der Bundesverfassung erstmals stipulierten Wehrpflicht jedes Schweizer wurde zudem offenkundig, dass sich der Bund die Verfügbarkeit über die gesamte wehrfähige Bevölkerung sichern wollte.

Darüber hinaus ergab sich aus der Bundesverfassung eine deutliche Verstärkung des seit längerem sichtbaren Trends in Richtung einer zunehmenden Regelungsdichte. Hatte der Bund in der Harmonisierung der Ausrüstungsvorschriften bisher eine gewisse Zurückhaltung geübt, so forderte er nun die bedingungslose Durchsetzung der von ihm erlassenen Vorschriften. Dabei wurden seine Kontrollrechte gegenüber den Kantonen nicht nur klarer und verbindlicher formuliert, sondern auch mit bestimmten Sanktionsmöglichkeiten verbunden.¹² So konnte er bestehende Mängel in der kantonalen Ausrüstung nicht mehr einfach nur kritisieren, sondern direkt auf Kosten der Kantone beheben lassen. Selbst im Bereich der Infanterie, in dem sich die Kantone bisher die grössten Freiheiten bewahrt hatten, wurde die Ausrüstung der Soldaten nun bis ins kleinste Detail vorgeschrieben. Sichtbar wurde die zunehmende Regelungsdichte aber auch auf dem Gebiet der Ausbildung, wo selbst die Exerzierreglemente der kantonalen Truppen vom Bund vorgeschrieben wurden.

Auch wenn die Überführung der bisherigen Armeeorganisation nach der Gründung des Bundesstaates verhältnismässig reibungslos verlief,

¹¹ Münger 2002: 69.

¹² Die während der Restaurations- und Regenerationszeit juristisch oft auf schwachen Füßen stehenden Kompetenzen des Bundes erhielten erst mit der Verfassung von 1848 unbestreitbare gesetzliche Grundlagen.

kam es bezüglich der Ausbildung der Truppen wiederholt zu Differenzen über den Grad der zulässigen Zentralisierung. Bestand 1848 ursprünglich die Idee, die Ausbildung sämtlicher Truppen zur Bundessache zu erklären, so einigten sich die Tagsatzungsmitglieder aus Rücksicht auf bestehende föderalistische Strukturen auf eine Kompromisslösung: Obgleich die Bundesverfassung die Ausbildung der Spezialeinheiten (Artillerie-, Kavallerie-, Genietruppen) zur Sache des Bundes erklärte, blieb den Kantonen weiterhin die Aufsicht über die Ausbildung ihrer Infanterieeinheiten. Die Zentralisierung war allerdings auch hier nicht aufzuhalten, denn bereits 1848 wurde die Ausbildung der kantonalen Infanterieinstruktoren in den Kompetenzbereich des Bundes überführt. Dass den Kantonen gewisse Restkompetenzen in der Ausbildung nur aus Opportunitätsgründen belassen wurden, ergab sich auch aus dem ausdrücklichen Verfassungsvorbehalt einer späteren Zentralisierung.

Aus föderalistischer Sicht waren insbesondere die Neuerungen im Bereich der Bewaffnung und Ausrüstung von besonderer Tragweite. Die Grundkonzeption dieser auf kantonalen Kontingenten aufgebauten Armee ging ursprünglich davon aus, die Bewaffnung und Ausrüstung der kantonalen Truppen sei durch die Kantone zu finanzieren. Indem die kostenintensive Artillerie und in den 1840er Jahren auch Teile der Infanterieausrüstung durch Beiträge aus der eidgenössischen Kriegskasse mitfinanziert wurden, erfuhr das Kontingentsystem in Bezug auf die Finanzierungsfrage schon früh eine Einschränkung.¹³ Eine Grundlage für diese Praxis bildete die Bundesverfassung, welche bestimmte, dass die Lieferung eines Teils des Kriegsmaterials dem Bund übertragen wurde. Die 1856 beschlossene Anschaffung neuer Järgergewehre finanzierte sich so bereits zu zwei Dritteln aus der Bundeskasse. 1860 wurde die Einführung der neuen Waffe unter den gleichen Bedingungen auf

¹³ Indem der Bund die von ihm kontrollierten Spezialtruppen überdurchschnittlich stark ausbaute, verschoben sich die Gewichte auch technologisch immer mehr zu seinen Gunsten.

die gesamte Infanterie ausgedehnt. Damit kam ein folgenschwerer Mechanismus in Gang, der die weitere Entwicklung des schweizerischen (Vollzugs-)Föderalismus bis heute bestimmen sollte, denn die Kantone hatten zunehmend Schwierigkeiten, die ihnen vom Bund übertragenen Aufgaben im Bereich der Ausrüstung und Bewaffnung aus eigenen Mitteln zu erfüllen. Diese Entwicklung führte im finanzpolitischen Gefüge der Eidgenossenschaft zu einer deutlichen Gewichtsverlagerung: Hatte der Bund trotz der weit fortgeschrittenen Integration der kantonalen Einheiten in die eidgenössische Armee vor 1848 nur zirka 10 Prozent der jährlichen Verteidigungsausgaben bestritten, so erhöhte sich dieser Anteil bis 1858 auf über 40 Prozent und erreichte 1872 beinahe 50 Prozent!

Einige Kantone forderten unter Hinweis auf ihr stark begrenztes Mitspracherecht eine noch stärkere Entlastung im Militärwesen. Damit sprachen sie sich implizit auch für Zentralisierungsmassnahmen aus. 1856 sah sich die St. Galler Kantonsregierung sogar veranlasst, den Bund zur völligen Übernahme der Armee aufzufordern. Nicht weniger als sieben Kantone schlossen sich diesem Begehren an. Auch wenn der Bundesrat diesen Vorschlag zurückwies, so war damit doch angedeutet, dass das System einer aus kantonalen Truppenelementen zusammengesetzten Armee – entgegen aller anders lautenden Rhetorik – langfristig ein Auslaufmodell war. Formell blieben die Kantone zwar auch weiterhin für die Aufstellung und Ausrüstung ihrer Kontingente zuständig, in Tat und Wahrheit hatten sie dabei jedoch nicht mehr sehr viel Handlungsspielraum. Zwei Beispiele mögen dies belegen: Auch wenn die Kantone nach 1848 für die Beschaffung der Uniformen ihrer Soldaten zuständig blieben, konnten sie trotzdem nicht über deren Aussehen entscheiden. Von der Uniformfarbe bis zu den Knöpfen – alles war vom Bund bis in jede Einzelheit vorgeschrieben worden. Immerhin behielten die Kantone mit dieser Regelung aber die Möglichkeit, ihre Heimindustrie mit Aufträgen zu versorgen und dadurch Arbeit in die Randregionen zu bringen. Ein zweites Beispiel liefert die Ernennung der Offiziere durch die Kantone. Auch wenn ihnen diese Kompetenz nach wie vor zustand, verlangte der Bund von den kantonalen Offi-

ziersanwärtern, dass sie die Ausbildungsstätten des Bundes zu durchlaufen hatten. Auf diese Weise stellte er sicher, dass die von ihm ausgerüsteten und ausgebildeten Truppen auch von hinreichend qualifizierten Offizieren befehligt wurden.

7 Der grundlegende Systemwechsel von 1874

1848 war das Überleben des noch jungen Bundesstaates gleich doppelt bedroht: Galt es innenpolitisch die Polarisierung zwischen liberal-radikalen und konservativen Kräften zu überwinden, so bedurfte die Schweiz auch aussenpolitisch dringend einer Stabilisierung. Da die reaktionär gesinnten Fürstehäuser Europas die Gründung einer liberal-demokratischen Republik im Herzen Europas mit Argwohn verfolgten, musste jederzeit mit einer militärischen Aktion gegen die Schweiz gerechnet werden. Diese profitierte zunächst aber von den revolutionären Wirren des Jahres 1848, aufgrund derer die europäischen Grossmächte von konkreten Schritten gegen die Schweiz abgehalten wurden. Obwohl der Bundesstaat auf diese Weise die kritischen Gründerjahre unbeschadet überstand, kam es aussenpolitisch bereits 1853 zu einer neuerlichen Bewährungsprobe. Anlässlich der Ausweisung lombardischer Kapuziner aus dem Kanton Tessin geriet die Schweiz an den Rand eines Krieges mit Österreich. Nachdem die revolutionären Wirren in Süddeutschland 1848/49 zu Grenzbesetzungen geführt hatten, sah sich der Bund zur Sicherung seiner Südgrenze erneut zum Aufgebot einer Scharfschützeneinheit veranlasst. Höchst bedrohlich wurde die Lage schliesslich 1856/57, als die Schweiz wegen ihrer harten Haltung im Konflikt um Neuenburg mit einem Angriff Preussens rechnen musste. Auch wenn bei all diesen Krisen ein Waffengang letztlich immer vermieden werden konnte, war dem Bund in den ersten zehn Jahren seines Bestehens die Notwendigkeit zum Aufbau einer starken und zentralisierten Armee wiederholt vor Augen geführt worden. Aus diesem Grund setzte der Bund 1857 erstmals eine Reformkommission

ein. Obwohl deren Ergebnisse nach 1859 zu einer Vielzahl von kleineren Teilreformen führten, stand eine Totalrevision des Militärgesetzes von 1850 zunächst noch nicht zur Debatte. Dies änderte sich erst nach den schmerzvollen Erfahrungen des *Savoyerhandels*,¹⁴ der bei der politischen und militärischen Führung die Bereitschaft für weitere Zentralisierungen wachsen liess. Gefördert wurde diese Idee vor allem durch Bundesrat *Emil Welti*, dessen Vorschläge in der Volksabstimmung von 1872 jedoch abgelehnt wurden. Aus föderalistischer Sicht war mit dieser Vorlage der Bogen überspannt worden.¹⁵ Mit der unter dem Titel „Ein Recht, eine Armee“ laufenden Vorlage verwarf das Volk nämlich nicht nur die vollständige Zentralisierung der Armee, sondern erteilte gleichzeitig auch Vereinheitlichungsbemühungen im Schul- und Rechtswesen eine Absage.

Schliesslich liessen die Erfahrungen der Grenzbesetzung von 1870/71 eine grundlegende Reform der Heeresorganisation als unumgänglich erscheinen. Bereits 1873 lag ein überarbeiteter Entwurf zu einer Verfassungsrevision vor, in dem den föderalistischen Anliegen besser Rechnung getragen wurde. Am nach wie vor zentralistischen Tenor der Vorlage änderte dies indessen wenig: Die Verfassung von 1874 brachte mit der definitiven Abkehr vom bisherigen Kontingentsystem in der Heeresorganisation nun jenen grundlegenden Systemwechsel, der sich bereits seit der Einführung der allgemeinen Wehrpflicht im Jahre 1848 abgezeichnet hatte: Zunächst hatten die preussischen Siege von 1866 und 1870/71 der militärischen Führung der Schweiz einmal mehr vor Augen geführt, welchen Anforderungen eine moderne Armee und

¹⁴ Die Auseinandersetzung um den völkerrechtlichen Status Nordsavoyens führte 1860 zu einer schweren Verstimmung zwischen Frankreich und der Schweiz. Der diplomatische Kraftakt geriet für die Schweiz zum Fiasko und liess deutlich werden, dass die Schweiz aufgrund ungenügender militärischer Mittel einer Konfrontation mit einem ihrer Nachbarstaaten kaum gewachsen war.

¹⁵ Die Kantone hatten sich militärisch zu Vollzugsorganen des Bundes degradieren lassen und damit auf grosse Teile ihrer ursprünglichen Souveränität verzichtet. Wollten sie eine Wiederholung dieses Vorganges in anderen Politikbereichen verhindern, galt es künftig wieder vermehrt den Inhalt der in der Verfassung garantierten Souveränität der Kantone in Erinnerung zu rufen.

deren Leitung gewachsen sein mussten. Der Trend verlief eindeutig in Richtung einer einheitlich und straff geführten Armee, die sowohl taktisch als auch waffentechnisch auf dem neuesten Stand zu sein hatte. Die grossen Defizite, die anlässlich der diversen Grenzbesetzungen zu Tage getreten waren, konnten im Rahmen des bestehenden Kontingentsystems ganz offensichtlich nicht beseitigt werden. Letzteres stand einer flexibleren Planung und Organisation des Bundesheeres im Wege. Da der Bund im Kriegsfall bisher nur über jene Einheiten verfügte, die ihm die Kantone gemäss dem Skalengesetz von 1851 zur Verfügung stellten, musste ihnen die Schaffung jeder weiteren Truppeneinheit mühsam abgerungen werden. Dabei war der Bund auf den guten Willen seiner Gliedstaaten angewiesen, denn der Weg über eine ordentliche Revision des Skalengesetzes war zu lang und zu umständlich. Darüber hinaus kollidierte das Kontingentsystem in zunehmendem Masse mit dem Prinzip der allgemeinen Wehrpflicht. Letzteres stipulierte die Dienstpflicht aller Schweizer Bürger und nahm damit auf die Kantonszugehörigkeit der einzelnen Soldaten keine Rücksicht mehr. Da die Kantone gemäss der geltenden Bundesgesetzgebung dem Bundesheer aber nur Soldaten in der Grössenordnung von 4.5 Prozent der Bevölkerung zur Verfügung zu stellen hatten, ergaben sich in den Kantonen unterschiedlich grosse Überbestände, die durch verschieden lange Dienstzeiten der Soldaten abgebaut werden mussten. Dies stellte einerseits die Wehrgerechtigkeit in Frage und beeinträchtigte andererseits den Zugriff des Bundes auf die wehrpflichtigen Bürger.

Dass sich das Kontingentsystem längst überlebt hatte, war anfangs der 1870er Jahre unbestritten. Durch den Wegfall der kantonalen Gesetzgebung gingen die von den Kantonen lange Zeit hartnäckig verteidigten Kompetenzen im Bereich der Ausbildung und Bewaffnung nun auf den Bund über. Dieser übernahm damit in der militärischen Landesverteidigung endgültig die Oberhoheit. Dies kam nicht zuletzt auch im neu geschaffenen Artikel 20 der Bundesverfassung zum Ausdruck, der

die Gesetzgebung „über das Heerwesen“ grundsätzlich zur Sache des Bundes erklärte.¹⁶ Die Ausführung der Bundesgesetze hatte in den Kantonen von nun an im Rahmen des Bundesrechts und unter Aufsicht des Bundes zu erfolgen. Auch wenn sich das Bundesheer teilweise weiterhin aus den „Truppenkörpern der Kantone“ zusammensetzte, so ergab sich deren Bestand nun aber nicht mehr aus der kantonalen Souveränität sondern ausschliesslich aus der Gesetzgebung des Bundes. Dass dies bereits 1874 so verstanden wurde, lässt sich anhand der Diskussion um die Benennung der kantonalen Einheiten nachvollziehen. Der Abschied vom bisher geltenden Kontingentsystem schien in den Augen einer Mehrheit die weitere Verwendung des Begriffs „Kontingent“ auszuschliessen. Eine neue Bezeichnung musste deshalb gefunden werden. Die Befürworter eines Bruches mit dem bisherigen System wollten dabei vollständig auf die verfassungsrechtliche Erwähnung kantonaler Truppenteile verzichten und schlugen deshalb eine Formulierung vor, gemäss derer das Bundesheer künftig nur noch aus der „gesamten dienstpflichtigen Mannschaft“ zusammengesetzt sein sollte.¹⁷ Da nach dem Scheitern der ersten Verfassungsrevision inzwischen aber vermehrt auf die föderalistischen Anliegen Rücksicht genommen werden musste, fand diese Maximalforderung keine Mehrheit. Das Parlament einigte sich schliesslich auf einen Kompromiss: Dem Widerstand der Föderalismus-Befürworter wurde insofern Rechnung getragen, als auch in der revidierten Verfassung weiterhin von „Truppenkörpern der Kantone“ die Rede sein sollte. Um Fehlinterpretationen dieses Begriffes vorzubeugen, hielt Bundesrat Welti jedoch sogleich unmissverständlich fest, dieser Ausdruck „tauge geradezu nichts“ und

¹⁶ 1848 war den Kantonen ihr Recht auf eine eigenständige Militärgesetzgebung vorerst noch belassen worden. Diese durfte der Bundesgesetzgebung allerdings nicht widersprechen und musste zudem vom Bundesrat genehmigt werden (vergleiche mit Art. 20 Ziff. 4 BV 1848).

¹⁷ Siehe dazu Rasi 1974: 119-122, hier 119; Schindler 1916: 72-87.

deshalb könne daraus für die kantonale Souveränität auch nichts abgeleitet werden.¹⁸

Immerhin beliess die Verfassung von 1874 den Kantonen das Recht, im Falle einer schwerwiegenden Bedrohung ihrer inneren Ordnung eigene Truppenteile zum Ordnungsdienst aufbieten zu können.¹⁹ Dass diesem Recht nicht nur symbolische Bedeutung zukam, bewiesen die zahlreichen Ordnungsdienstesätze der folgenden fünf Jahrzehnte. Selbst wenn also die Kantone 1874 ihre militärische Souveränität gegen aussen vollständig einbüssten, blieb ihnen zumindest innenpolitisch ein gewisses Recht zum Einsatz militärischer Mittel. Aufgrund der geteilten Zuständigkeiten von Bund und Kantonen bildete sich im schweizerischen Wehrwesen bereits früh ein hochgradig verflochtener Vollzugsföderalismus, in dem die Kantone ihrerseits die Betreuung eidgenössischer Verbände übernahmen, der Bund seinerseits den Kantonen aber bei der Ausübung ihrer Kompetenzen finanziell unter die Arme griff. Wurde die schweizerische Heeresorganisation dadurch auch nicht transparenter, bewahrte sie sich so zumindest den äusseren Schein der Respektierung historisch gewachsener Strukturen.

8 Hundertzwanzig Jahre Stillstand

In Bezug auf die militärpolitische Kompetenzverteilung stellte die Verfassung von 1874 einen tragfähigen Kompromiss dar: Sahen die Zentralisten ihre Minimalforderungen in der Abkehr vom bisherigen Kontingentsystem erfüllt, so gaben sich die Föderalisten ihrerseits damit zufrieden, die vollständige Zentralisierung der Armee vorerst verhindert zu haben. Aus der Sicht der militärischen Führung war dies jedoch

¹⁸ Schindler 1916: 79.

¹⁹ Dieses Recht ergab sich aus Art. 19 Abs. 4 BV: „Die Kantone verfügen über die Wehrkraft ihres Gebietes, soweit sie nicht durch verfassungsmässige oder gesetzliche Anordnungen des Bundes beschränkt sind.“

noch keine befriedigende Lösung. Da die moderne Kriegsführung seit dem *amerikanischen Bürgerkrieg* (1861-65) eine tief greifende Umwälzung erfahren hatte, schienen Reformen der schweizerischen Wehrverfassung dringender denn je. Die Doppelspurigkeiten zwischen Bund und Kantonen waren insbesondere dem damaligen Waffenchef der Infanterie, Oberstdivisionär *Feiss*, ein Dorn im Auge. In einer 1886 von ihm veröffentlichten Schrift forderte er deshalb den vollständigen Übergang des Wehrwesens in die Hände des Bundes. Mit dem Hinweis, dass selbst die Kantone die Verwaltung des Militärwesens nicht mehr als ein Attribut ihrer Souveränität betrachteten, machte Feiss deutlich, dass sich die kantonale Militärhoheit längst überlebt hätte. Im Brustton eines überzeugten Zentralisten gab er zu bedenken: „Wir wollen vielmehr dem Bund geben, was dem Bund gehört und den Kantonen, was den Kantonen ist. Der Bund übernehme das Militärwesen voll und ganz mit all seinen Kosten, denn er ist der Hüter der nationalen Selbständigkeit; er entlaste die Kantone, damit ihre wahre Souveränität sich umso schöner entfalte und einen dauernden Bestand habe.“²⁰ Dass Feiss mit seiner Einschätzung nicht ganz falsch lag, bewies ein kurz darauf von den Kantonen Bern und Zürich eingereichter Vorstoss, in dem die beiden Gliedstaaten den Bundesrat anfragten, ob es möglich sei, die kantonale Militärverwaltung durch vertragliche Vereinbarungen den eidgenössischen Behörden abzutreten. Da die vom Bundesrat zur Abklärung dieser Frage eingesetzte Expertenkommission diesen Vorschlag für nicht verfassungskonform hielt, blieb aber alles beim Alten.

Mitte der 1890er Jahre war es dann der Bundesrat, der eine vollständige Zentralisierung forderte. Mittels einer kompletten Neufassung der Militärartikel sollten die Restbestände des alten Kontingentsystems endgültig beseitigt werden. Der zuständige Bundesrat *Emil Frey* versuchte dabei die Föderalisten mit dem Hinweis zu ködern, eine vollständige Übertragung der Militärverwaltung an den Bund mache eine

²⁰ Zitiert in Rasi 1974: 94.

gesunde Dezentralisation überhaupt erst möglich.²¹ Frey vermochte die misstrauischen Föderalisten jedoch nicht von seinem Vorhaben zu überzeugen. In einem emotional geführten Abstimmungskampf prallten die beiden Lager im Herbst 1885 deshalb frontal aufeinander. Die Föderalisten behielten dabei klar die Oberhand – die Realisierung der Einheitsarmee musste erneut auf unbestimmte Zeit verschoben werden.

Erst als der spätere General *Ulrich Wille* 1911 die herrschenden Missstände öffentlich anprangerte, wurde das Problem der kantonalen Militärhoheit wieder zum Thema. Für Wille, der stets auf die Kriegstauglichkeit der Schweizer „Wehrmacht“ bedacht war, stand es ausser Zweifel, „dass im Fortbestehen der kantonalen Militärhoheit keine Förderung, sondern eine Erschwerung der Kriegstüchtigkeit des Wehrwesens“ zu sehen sei.²² Wille stiess sich insbesondere an der seiner Meinung nach mangelnden Fachkompetenz der zuständigen Kantonsbehörden, die die Kriegstauglichkeit der Armee im Ernstfall zu gefährden drohte. Willes Kritik, die in der Öffentlichkeit auf ein erstaunlich grosses Echo stiess, blieb letztlich aber wirkungslos. Die Zeit der grossen Reformdiskussionen schien umso mehr vorbei, als mit der Militärgesetzrevision von 1907 endlich jene Reformen verwirklicht werden konnten, die selbst von den Gegnern einer vollständigen Zentralisierung nie bestritten worden waren. Den Föderalisten war es auch hier wiederum gelungen, die „Entkantonalisierung“ der Armee zu verhindern. Damit war die Diskussion um die Militärhoheit der Kantone zumindest politisch endgültig an einem toten Punkt angelangt. Obwohl danach die Frage noch für kurze Zeit von einem gewissen akademischen Interesse gewesen zu sein scheint, verschwand sie für lange Zeit aus der eidgenössischen Tagesaktualität.²³ Der allmähliche Bedeu-

²¹ Rasi 1974: 95.

²² Zitiert in Rasi 1974: 97.

²³ 1915 dissertierte Paul Wacker bei Fritz Fleiner mit einer juristischen Abhandlung über „Die Militärhoheit der schweizerischen Kantone“, in der er erneut einer vollständigen Zentralisierung der Schweizer Armee das Wort redete. Ein Jahr später befasste sich Dietrich Schindler (sen.) mit derselben Frage.

tungsverlust der zuvor heftig umstrittenen Frage hat verschiedene Gründe: Zunächst gelang es dank der Integration der Katholischkonservativen in den freisinnigen Bundesstaat die festgefahrenen Fronten zwischen konservativen Föderalisten und radikalen Zentralisten aufzubrechen. Akzeptierten erstere den Bundesstaat nun endgültig als gegebenes Faktum, liessen letztere – im Wissen um den Sieg des bundesstaatlichen Modells – gegenüber den Föderalisten vermehrt wieder „freundeidgenössische“ Milde walten.²⁴ Mit dem Kriegsausbruch von 1914 veränderten sich zudem die aussenpolitischen Rahmenbedingungen: Die Zeiten für eine grundlegende Heeresreform schienen ungünstiger denn je. Die Armee hatte sich im Aktivdienst zu bewähren und durfte nun nicht mit aufreibenden Richtungsstreitigkeiten belastet werden. Dass solche ausblieben, kann sicherlich teilweise auf das gut funktionierende Zusammenspiel zwischen Bund und Kantonen zurückgeführt werden. Jedenfalls wurden weder während des Krieges noch nachher Stimmen laut, die aufgrund der gemachten Erfahrungen eine vollständige Zentralisierung forderten.

Die zunehmende Marginalisierung des Föderalismusstreites war schliesslich aber auch das Resultat veränderter innenpolitischer Gegebenheiten: Längst hatte sich neben den alten Blöcken der Liberalradikalen und Katholischkonservativen mit der politischen Linken eine dritte Kraft etabliert, die mit ihren sozialpolitischen Forderungen die politische Diskussion zunehmend bestimmte. Dies galt selbst für den Bereich der Armee, wo das Föderalismusproblem von der Frage nach der Legitimität von Armeeeinsätzen im Innern verdrängt wurde. Exemplarisch belegen lässt sich dies anhand der Abstimmung über die Reform der Militärgesetzgebung. Scheiterte die Verfassungsrevision von 1895 noch am Widerstand der Föderalisten, so waren es 1907 nun die Sozialdemokraten, die gegen die Armeegesetzrevision das Referendum ergriffen. Ihrer Ansicht nach war es inakzeptabel, dass das neue Gesetz

²⁴ Zur Entwicklung des Föderalismus und der Föderalismusdiskussion in der Schweiz zwischen 1874 und 1964 siehe Freiburghaus/Buchli 2003, hier: 33-39.

kein absolutes Verbot von Truppeneinsätzen gegen streikende Arbeiter beinhaltete. Damit war der Konflikt vorgezeichnet, der die armeepolitische Diskussion der nächsten zwanzig Jahre bestimmen sollte: War die Armee aus Sicht der Linken ein Repressionsinstrument in den Händen der Bourgeoisie, so wurde sie von bürgerlicher Seite zum Garanten für das Überleben des liberalen Rechtsstaates hochstilisiert. Der bereits vor dem Ersten Weltkrieg schwelende Streit eskalierte im Landesstreik von 1918, in welchem der Armee eine entscheidende Rolle zukam. Linke Umsturz Hoffnungen wurden damals frühzeitig zerschlagen und die innere Ruhe und Ordnung rasch wiederhergestellt. Der Einsatz der Armee liess jedoch zwei nach wie vor ungelöste, grundlegende Probleme der Armeorganisation deutlich werden: Zum einen wurde klar sichtbar, dass sich die Armee im Falle der Überforderung der zivilen Behörden nur schlecht zur Streitschlichtung eignete. Die Truppe war für Ordnungsdienstleistungen im Innern unzureichend ausgebildet und lief deshalb in Gefahr, friedliche Demonstrationen in „Blutbäder“ zu verwandeln. Dass sich Oberst *Sonderegger* angesichts streikender Arbeitermassen 1918 nur noch mit seinem berühmt gewordenen „Handgranatenbefehl“ zu helfen wusste, verdeutlicht, auf welchem schmalen Grat man sich hier bewegte. Ein mindestens eben-so schwerwiegendes Problem stellte die in der Praxis nicht restlos gelöste Frage der militärischen Verfügungsgewalt dar. Als der Ausbruch eines *Generalstreikes* im Herbst 1918 drohte, drängte General Wille zur präventiven Besetzung der wichtigsten Städte. Die Regierung des Kantons Zürich, auf dessen Gebiet sich das Zentrum der Streikbewegung befand, wollte hingegen militärische „Provokationen“ möglichst vermeiden. Es stellte sich also die Frage, wer in dieser Situation zu welchen Schritten berechtigt war. So lange Zürich den Bund nicht um Hilfe bat, konnte die Armee nur bei einer gesamtschweizerischen Bedrohung eingreifen. Eine solche lag vorläufig jedoch nicht vor. Erst als General Wille Zürich durch den Abzug der in der Stadt stationierten Truppen in Zugzwang brachte, lenkte die Zürcher Kantonsregierung ein: Sie musste den Bund um Hilfe bitten. Die Armeeführung, die nur auf diese Anfrage gewartet hatte, besetzte Zürich umgehend mit „kantonsfremden“ Truppen und löste dadurch den *Generalstreik* aus. Auch wenn eine solche Darstellung

der Geschehnisse sowohl politisch als auch wissenschaftlich umstritten ist,²⁵ wird am Beispiel des *Landesstreiks* von 1918 deutlich, dass die nur ungenau definierte Frage der Militärhoheit im Ernstfall zu schwerwiegenden Konflikten zwischen dem Bund und den Kantonen führen konnte.

Als sich die Situation nach dem Ende des Ersten Weltkriegs wieder beruhigte, wurde die Diskussion um eine vollständige Zentralisierung gleichwohl nicht wieder aufgenommen. Die armeetpolitische Auseinandersetzung beschränkte sich bis Mitte der 30er Jahre auf die Konfrontation zwischen links und rechts und liess daneben keine grundlegenden Zweifel am herrschenden System aufkommen. Dies änderte sich auch nicht, als sich ab 1935 eine neue Bedrohung am Horizont abzeichnete und die Linke sich wieder hinter „ihre“ Armee stellte. So hatte die Schweiz auch den Zweiten Weltkrieg mit einer Wehrverfassung zu überstehen, die im Wesentlichen den Verhältnissen von 1874 entsprach. In der Nachkriegszeit kam es schliesslich zu einer völligen Erstarrung. Bis in die 60er Jahre interessierte die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen im Bereich des Wehrwesens kaum jemanden. Dies änderte sich erst in den späten 60er und frühen 70er Jahren, als der Föderalismus wieder vermehrt ins Blickfeld der Politik(-Wissenschaft) geriet.²⁶ Thematisiert wurden dabei etwa die interkantonale Kooperation, ökonomische Disparitäten zwischen den Landesteilen, das Verhältnis von Mehrsprachigkeit und Staatsaufbau sowie eben auch die Frage der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen.²⁷

²⁵ Zur Problematik des Armeeeinsatzes im Innern siehe Frei (1998) sowie Wiegandt (1999). Die Arbeit von Wiegandt bietet dabei einen guten Überblick über die verschiedenen Einsatzformen der Armee zur Wahrung von Ruhe und Ordnung im Innern. Die mit der Einführung der *Armee XXI* verbundenen Änderungen sind darin jedoch noch nicht berücksichtigt.

²⁶ Die föderalistischen Grundsatzdiskussionen der 60er und 70er Jahre führten erstmals zu einer Auseinandersetzung mit der kantonalen Militärhoheit, die nicht primär auf einen äusseren Zwang zur militärischen Modernisierung zurückzuführen war.

²⁷ Zu den wichtigsten Entwicklungstendenzen im schweizerischen Föderalismus nach dem Zweiten Weltkrieg siehe Freiburghaus (2002): hier 94-95.

In diesem Zusammenhang war nun auch die bundesstaatliche Armeeorganisation wieder von einem gewissen Interesse. Sichtbar wurde dies erstmals im Schlussbericht der mit der Überarbeitung der Bundesverfassung beauftragten *Kommission Wahlen*, die 1973 mit Bezug auf die kantonalen Zuständigkeiten im Wehrwesen von „Scheinkompetenzen“ sprach und damit in Erinnerung rief, dass die Kantone auf diesem Gebiet zu reinen Vollzugsorganen des Bundes geworden seien.²⁸ Auch wenn der Jurist *Roland Rasi* ein Jahr später in seiner Analyse nicht von Scheinkompetenzen sprechen mochte, hielt er in seiner Dissertation unmissverständlich fest, „dass auf dem Gebiete des Wehrwesens von einer eigentlichen kantonalen „Hoheit“ als „Souveränität“ nicht mehr die Rede sein [konnte].“²⁹ Die kantonale Militärhoheit erwies sich laut Rasi als formeller Begriff, der seines materiellen Inhalts weitgehend entleert worden sei. Mit dieser ungeschminkten Darstellung der Situation traf Rasi juristisch sicherlich den Kern der Sache. Allein juristisch – dessen war er sich allerdings durchaus bewusst – liess sich das Problem der kantonalen Militärhoheit nicht begreifen. Mochte diese auch noch so hypothetisch geworden sein, so hatte sie für die Kantone dennoch einen stark integrativen Charakter, auf den sie nicht verzichten wollten. Mit Blick auf diese übergeordnete Integrationsfunktion ist erklärbar, weshalb die Diskussionen der 1960er und 1970er Jahre schliesslich wieder verebbten, ohne sichtbare Spuren an der bestehenden Kompetenzordnung hinterlassen zu haben.

²⁸ Rasi 1974: 148.

²⁹ Rasi 1974: 148.

9 Abkehr von alten Traditionen: Von der neuen Bundesverfassung zur *Armee XXI*

Der 1874 vereinbarte Kompromiss zwischen Zentralisten und Föderalisten erwies sich als äusserst langlebig. Selbst als nach dem Ende des Kalten Krieges die Armee einer grundlegenden Reform unterzogen wurde, änderte sich an den kantonalen Zuständigkeiten vorerst nichts. Dass die kantonale Militärhoheit dem Stimmbürger nach wie vor als schützenswertes Gut erschien, bewies die Abstimmung über die Zentralisierung der Kleiderbeschaffung, die 1996 vor dem Stimmbolk chancenlos blieb.³⁰ Allerdings hatte der Föderalismus in militärpolitischer Hinsicht gleichwohl ausgedient. Im Zuge der Verfassungsrevision von 1999 wurde deutlich, welcher Stellenwert der kantonalen Militärhoheit seitens des Bundes in Zukunft noch beigemessen wurde. In seiner Botschaft von 1996 stellte der Bundesrat unmissverständlich klar, die Kompetenz des Bundes sei in Angelegenheiten der Landesverteidigung „umfassend und ausschliesslich“. Weiter hielt er fest: „Der Militärföderalismus hat sich seit der Hauptzuständigkeit der Kantone noch in der 2. Hälfte des 19. Jahrhunderts bis auf ein paar faktische Restkompetenzen überlebt: Im Wesentlichen sind die Kantone heute Vollzugsorgane des Bundes.“³¹ Der Bundesrat rief zudem in Erinnerung, dass die kantonalen Formationen nicht etwa selbstständige Truppen seien, sondern vielmehr Einheiten des Bundesheeres. Die diesbezüglichen Formulierungen der alten Bundesverfassung, in welcher noch von „Truppenkörpern der Kantone“ die Rede war, bezeichnete er kurzerhand als eine „Reminiszenz an das frühere Kontingentierungssystem“.³² Ferner erin-

³⁰ Der „Angriff“ auf eine der wichtigsten kantonalen Restkompetenzen ging diesmal vom Bundesrat aus, der im Zusammenhang mit seinen Bemühungen um die Sanierung der Bundesfinanzen 1994 eine Zentralisierung aus finanzpolitischer Sicht für sinnvoll hielt. Bundesblatt 1995 I: 89-122.

³¹ Bundesrat 1997: 235.

³² Bundesrat 1997: 242.

nernte der Bundesrat daran, dass der Bestand der kantonalen Truppeneinheiten nicht weiter garantiert sei. Vielmehr läge es – sollten militärische Gründe dies nötig machen – im Kompetenzbereich des Bundes, die kantonalen Truppen aufzuheben. Der Begriff der kantonalen „Truppenkörper“ findet sich heute nirgends mehr und auch die kantonale Verfügungsgewalt erfuhr eine weitere Abschwächung. Verfügten die Kantone gemäss Art. 19 Abs. 5 (alte) BV noch über die „gesamte Wehrkraft ihres Gebietes“, so bleibt ihnen heute formal lediglich das Recht zum Aufgebot kantonalen Formationen zwecks Aufrechterhaltung der inneren Ordnung.³³ Mit der Formulierung, wonach der Einsatz der Armee Sache des Bundes sei (Art. 58 Abs. 3 BV) wird umgekehrt die Vormachtsstellung des Bundes weiter gefestigt.

Darüber hinaus wurden aus der Verfassung all jene Bestimmungen entfernt, die zumindest in verfassungsgeschichtlicher Hinsicht eine kantonale Militärhoheit noch erahnen liessen. Das Verbot militärischer Streitschlichtung unter den Kantonen findet heute ebenso wenig Erwähnung wie jener Artikel, der bis 1999 den (sehr unwahrscheinlichen) Fall eines militärischen Angriffs auf einen Kanton regelte.³⁴ Trotzdem schien die Kontinuität für die Kantone mit der neuen Verfassung gewahrt: Dass der Bund im Falle eines Krieges die Führung übernehme, war bereits zuvor unbestritten, und da den Kantonen ihre äusserlich sichtbaren Restkompetenzen erhalten blieben, konnten sie sich mit dieser Revision zufrieden geben. Allerdings war von Beginn an nicht davon auszugehen, dass die neue Verfassung den Kantonen für weitere 120 Jahre Schutz bieten würde. Der beschleunigte Wandel des aussen- und sicherheitspolitischen Umfelds machte weitere Reformen unumgänglich. Der *Armee 95* folgte 2004 die *Armee XXI*. Diese beruht auf

³³ Art. 58 Abs. 3 BV. Dieses Recht steht den Kantonen jedoch nur dann zu, wenn „die Mittel der zivilen Behörden zur Abwehr schwerwiegender Bedrohungen der inneren Sicherheit nicht mehr ausreichen“. Die Tatsache, dass mit der *Armee XXI* die letzten kantonalen Einheiten aufgehoben wurden, relativiert dieses Recht vollends.

³⁴ Auch das ursprünglich mit Blick auf die Kantone erlassene Verbot von Militärkapitulationen wurde ersatzlos gestrichen.

einem Leitbild, das der „kantonalen Mitverantwortung“ aus „staatspolitischen und wehrpsychologischen Gründen“ eine „zentrale Bedeutung“ beimisst.³⁵ Eine Formulierung mit solch deklaratorischem Charakter lässt jedoch erahnen, dass hier nicht von substanziellen kantonalen Kompetenzen die Rede sein kann. Im Gegenteil: Sowohl militärische als auch zivile Gründe schienen es nahe zu legen, die bestehenden kantonalen Verbände nun definitiv aufzuheben.³⁶ Damit erlosch auch das (seit dem Zweiten Weltkrieg nie mehr beanspruchte) Recht der Kantone, im Falle einer schwerwiegenden Störung der inneren Ordnung eigene Truppen aufbieten zu können. Der entsprechende Artikel im Militärgesetz wurde ersatzlos gestrichen. Das revidierte Militärgesetz verweist heute die Kantone im Bedarfsfall direkt an den Bund.³⁷ Die mit dem Übergang zur *Armee XXI* erfolgte, endgültige Abschaffung kantonalen Truppen bedeutet für die Militärhoheit der Kantone nicht ihr Ende, widerspiegelt aber die Tatsache, dass ihr heutzutage nur noch symbolische Bedeutung zukommt. Die „Mitverantwortung“ der Kantone – das Wort Kompetenz wird in diesem Zusammenhang zumeist vermieden – beschränkt sich heute hauptsächlich auf die administrative Begleitung der Wehrpflichtigen, die Beschaffung eines Teils der Ausrüstung sowie auf die Bereitstellung kantonaler Infrastrukturen wie Waffenplätze und Zeughäuser.

10 Ausblick

Dass, wie bereits dargelegt, von einer kantonalen „Militärhoheit“ keine Rede mehr sein kann, scheint klar. Die Frage stellt sich heute anders: Ist es angesichts der nur noch geringen Bedeutung der kantonalen

³⁵ Bundesrat 2001: 84.

³⁶ Bundesrat 2001: 17. Als Konsequenz der Abschaffung der kantonalen Truppen verlieren die Kantone mit der *Armee XXI* auch das Recht zur Ernennung eigener Offiziere und Unteroffiziere.

³⁷ Militärgesetz, Art. 83 Abs. 3 und 4 (AS 510.10).

Restkompetenzen seitens der Kantone überhaupt noch sinnvoll, an diesen festzuhalten? Ein Blick auf die sich abzeichnenden Entwicklungen lässt diesbezüglich Zweifel aufkommen.

(1.) Zunächst ist davon auszugehen, dass sich der Trend zur zunehmenden *Spezialisierung* beschleunigt fortsetzen wird. Damit verbindet sich ein steigender Professionalisierungsgrad von eher kleineren, dafür aber umso mobileren Einheiten. Da sich ihr Einsatz immer weniger auf das Territorium eines einzelnen Kantons beschränkt, ist eine vollständige Zentralisierung der Kommandostrukturen absehbar. Dies wird auch dazu führen, dass die emotionale Bindung der Einheiten an einzelne Kantone nie mehr das Ausmass früherer Tage erreichen wird.

(2.) Analog zur zunehmenden Spezialisierung ist von einem weiteren Voranschreiten der *Technisierung* auszugehen. Dies dürfte – im Verbund mit den Reformen im Bereich des öffentlichen Beschaffungswesens – unter anderem zur Folge haben, dass die Kantone bei der Beschaffung der persönlichen Ausrüstung zusehends an Gewichtigkeit verlieren. Der technologisch bedingte Bedeutungsverlust von lokal herstellbaren Ausrüstungsgegenständen wird es den Kantonen in Zukunft erschweren, das lokale Gewerbe mit Armeeaufträgen zu versorgen. Damit verliert jedoch das wichtigste Argument für die Beibehaltung des kantonalen Beschaffungswesens seine Überzeugungskraft. Ferner ist davon auszugehen, dass die kantonalen Zeughäuser bei der Wartung und Instandstellung des Materials vermehrt an die Grenzen ihrer Möglichkeiten gelangen werden. Eine solche Entwicklung sowie der zunehmende Kostendruck dürften deshalb in diesem Bereich weitere Zentralisierungen nach sich ziehen.

(3.) Überhaupt wird der allgemeine *Rationalisierungsdruck* die Kantone dazu zwingen, auch bei der Militärverwaltung nach weiterem Sparpotenzial Ausschau zu halten. Ein diesbezüglich zu erwähnendes Beispiel ist das militärische Kontrollwesen, das dank der Möglichkeiten moderner Datenverarbeitung weiter zentralisiert werden dürfte. Für die Kantone stellt sich deshalb gerade mit Blick auf knapper werdende Ressourcen die Frage, ob sich aufgrund ihrer nur noch bescheidenen

Ausführungskompetenzen die Aufrechterhaltung eines ganzen Verwaltungszweiges rechtfertigen lässt. Diese Frage wird zusätzlich an Aktualität gewinnen, sollten die Kantone im Rahmen des neuen Finanzausgleiches im Bereich der Materialbeschaffung weiter an Terrain verlieren.³⁸

Hinsichtlich der hier skizzierten Entwicklungen ist tendenziell davon auszugehen, dass die Kantone ihre Zuständigkeiten im Bereich der Armee mittelfristig einbüßen werden und sie diese in der Folge vollends auf den Bund abtreten müssen.

11 Zusammenfassung

Die Gewährleistung sowohl der äusseren wie auch der inneren Sicherheit war seit dem Spätmittelalter ein zentraler Zweck der eidgenössischen Bündnisse. Einzig in diesem Bereich gab es schon im *Ancien Régime* Ansätze zu suprakantonalen Zusammenarbeit. Die Niederlage gegen Napoleon bildete den Ausgangspunkt für die Zentralisierung des Heereswesens. Schon in der Mediationsverfassung und später im Bundesvertrag von 1815 wurden die Grundlagen für eine eidgenössische Armee gelegt. Neben dem Aufbau schlagkräftiger Streitkräfte ging es ferner darum, militärische Konflikte zwischen den Kantonen zu vermeiden.

Einen wichtigen Motor für die Zentralisierung bildeten finanzielle Aspekte. Im *Ancien Régime* hatten die Kantone die Truppen finanziert. 1815 wurde eine eidgenössische Kriegskasse geschaffen und aus Einfuhrzöllen gespeist. Teure Beschaffungen erfolgten immer häufiger zu Lasten dieses Bundesetats. 1817 entstand die *Eidgenössische Militäraufsichtsbehörde*, welche die kantonale Beschaffung und Ausbildung beauf-

³⁸ Diese Möglichkeit wird im Armeeleitbild zumindest in Erwägung gezogen. Bundesrat 2001: 84.

sichtigte. Schon vor der Bundesstaatsgründung 1848 waren also die eidgenössischen Kompetenzen im Verteidigungsbereich weitgehend konsolidiert und die kantonalen Militärbehörden zu Vollzugsorganen geworden. Formal blieb allerdings eine kantonale Militärhoheit mit entsprechenden Truppenkörpern bestehen.

Die Bundesverfassung von 1848 brachte im militärischen Bereich nur geringe zusätzliche Zentralisierungen. Die wichtigste Neuerung bestand in der Einführung der *allgemeinen Wehrpflicht*; damit sicherte sich der Bund die Möglichkeit, im Einzelfall über die gesamte wehrfähige Bevölkerung verfügen zu können. Den Kantonen verblieben noch einige Kompetenzen bei der Ausbildung der Infanterie. Auch wenn die Kantone weiterhin für die Aufstellung und Ausrüstung ihrer Truppenkontingente zuständig waren, übernahm die Finanzierung zunehmend der Bund. Er kaufte den Kantonen ihre Militärhoheit sozusagen ab.

In den 1850er und 60er Jahren kam es zu verschiedenen Konflikten mit den Nachbarstaaten. Die Grenzbesetzungen zeigten das Ungenügen der immer noch aus kantonalen Kontingenten bestehenden eidgenössischen Truppen. Die Totalrevision der Verfassung von 1874 brachte deshalb eine beinahe vollständige Zentralisierung der Armee. Symbolisch und administrativ verblieben den Kantonen Restkompetenzen. Verschiedene Versuche, diese zu eliminieren, scheiterten in der Folge am Widerstand der Föderalisten.

Nach dem Ersten Weltkrieg kam es wiederholt zu Einsätzen der Armee gegen streikende Arbeiter. Dabei zeigte sich, dass die Zuständigkeit für solche Einsätze nicht klar geregelt war: Gab es noch ein alleiniges Recht der Kantone, über ihre Truppenteile zu verfügen, oder mussten diese vom Bund eingesetzt und befehligt werden? Diese Diskussion wurde durch den Zweiten Weltkrieg in den Hintergrund gedrängt, weshalb dieser mit der alten Armeeorganisation durchgestanden werden musste. Auch nach dem Krieg scheiterten alle weiteren Vorstösse zur vollständigen Zentralisierung.

Erst die neue Bundesverfassung sowie die *Armee XXI* beseitigten die mehr symbolischen Überreste der kantonalen Militärhoheit. Da es

fortan keine kantonalen Truppenkörper mehr gibt, können die Kantone auch keine eigenen Truppen mehr aufbieten. Die „kantonale Mitverantwortung“ beschränkt sich heute auf die administrative Begleitung ihrer Wehrpflichtigen, die Beschaffung von Teilen der Ausrüstung sowie die Bereitstellung von Waffenplätzen und Zeughäusern. Die früher noch wichtigen regionalen Beschaffungen von Armeematerial unterliegen inzwischen zumeist den liberalen Bestimmungen des öffentlichen Beschaffungswesens. Auch bei den Zeughäusern, Materialdepots und Waffenplätzen findet aus Effizienzgründen eine weitere Zentralisierung statt. So sprechen heute sowohl finanzielle wie auch militärische Gründe für eine alleinige Zuständigkeit des Bundes in militärischen Angelegenheiten.

12 Literatur

- Bundesrat, 1994: Botschaft über die Sanierungsmassnahmen 1994 für den Bundeshaushalt vom 19. Oktober 1994, in: Schweizerisches Bundesblatt 1995, I: 89-217.
- Bundesrat, 1997: Botschaft über eine neue Bundesverfassung vom 20. November 1996, in: Schweizerisches Bundesblatt 1997, I: 1-634.
- Bundesrat, 2001: Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Konzeption der Armee XXI (Armeeleitbild XXI) vom 24. Oktober 2001. Bern.
- Freiburghaus, Dieter, 2002: Politikwissenschaftliche Föderalismusforschung in der Schweiz, in: Dieter Freiburghaus (Hrsg.), Auf den Spuren des Föderalismus ...in der Schweiz und in Europa. Bern, 89-112.
- Freiburghaus, Dieter / BUCHLI, Felix, 2003: Die Entwicklung des Föderalismus und der Föderalismusdiskussion in der

- Schweiz von 1874 bis 1964, in: Schweizerische Zeitschrift für Politikwissenschaft 9 (1). Chur / Zürich, 29-56.
- Frey, Daniel, 1998: Vor der Revolution? Der Ordnungsdienst-Einsatz der Armee während des Landesstreiks in Zürich. Zürich.
- Häberli, Rolf, 1949: Die Revision der Bundesverfassung 1872/74 im Lichte der öffentlichen Meinung (Dissertation). Bern.
- Jaun, Rudolf, 1998: Armee, Nation, Staat und Krieg im Widerstreit der Militärdiskurse des 19. Jahrhunderts, in: Brigitte Studer (Hrsg.). Etappen des Bundesstaates. Staats- und Nationsbildung der Schweiz 1848-1998. Zürich, 109-125.
- Kurz, Hans Rudolf, 1985: Geschichte der Schweizer Armee. Frauenfeld.
- Münster, Kurt, 2002: Militär, Staat und Nation in der Schweiz. 1798-1874. Das eidgenössische Militärwesen als Faktor der nationalen und nationalstaatlichen Integration von der Helvetischen Republik bis zur Gesamtrevision der Bundesverfassung. Münster.
- Rasi, Roland Claude, 1974: Die kantonale Militärhoheit als Problem des Verhältnisses von Bund und Kantonen (Dissertation). Basel.
- Schindler, Dietrich, 1916: Die Rechtsbeziehungen zwischen Bund und Kantonen im Heerwesen. Aarau.
- Wiegandt, Marius, 1999: Der Einsatz der Armee unter Berücksichtigung der subsidiären Sicherungs- und Hilfeinsätze, der internationalen Armeeeinsätze sowie des militärischen Polizeirechts. Bern.

Polizei und Armee: Ein Duopol der legitimen Gewalt im schweizerischen Bundesstaat?

1 Einleitung

Armee und Polizei sind die beiden wichtigsten Arme der modernen Staatsgewalt. Während die Armee, wie wir in der andern Kurzstudie gezeigt haben, in der Schweiz unausweichlich immer mehr zur Bundes Sache wurde, blieb die Polizei weitgehend in der Hand der Kantone. Doch da sich die Aufgabenbereiche – von Bund und Kantonen, von Armee und Polizei – oft überschneiden, kommt es zu Koordinations- und Abgrenzungsproblemen, gelegentlich auch zu Rangeleien. Wer macht was beim *World Economic Forum* (WEF) in Davos? Warum stehen deutsche Polizisten in Genf im Einsatz? Wie arbeitet die Bundespolizei mit den Kantonspolizeien zusammen? Wer ist unter *Schengen* für die Sicherheit an der Grenze zuständig? Welche Rolle spielt das *Grenzwachtkorps* (GWK)? Wie weit können oder sollen subsidiäre Einsätze der Armee gehen? Wie sieht die Kommandostruktur aus, wenn Armeeeinheiten und Polizei zusammenarbeiten?

In den letzten Jahren sind diese Fragen vermehrt ins Blickfeld der Politik und der Öffentlichkeit gerückt. Das USIS-Projekt hat einen Einblick in die Komplexität und politische Sensibilität dieses Themas gegeben.³⁹ Eine Studie von *Avenir Suisse* spricht vom „Föderalismus als Sicherheitsrisiko“.⁴⁰ Die Bundesanwaltschaft, die Bundespolizei und das Bundesstrafgericht werden kritisch hinterfragt. Die „subsidiären Einsätze“ der Armee sind umstritten. Die Zusammenführung aller

³⁹ USIS: Überprüfung des Systems der inneren Sicherheit, vgl. www.usis.ch.

⁴⁰ Vgl. Schiess / Schneider 2003.

Sicherheitskräfte des Bundes in ein einziges Departement wird diskutiert. Insbesondere seit „9/11“ ist *Sicherheit* zu einem dominanten Thema der Politik geworden. Darob wird gelegentlich vergessen, dass „die Produktion von mehr Sicherheit“, wie es im NPM⁴¹-Jargon heisst, in Widerspruch zu den bürgerlichen Freiheiten und dem Rechtsstaat geraten kann. Es gilt also, die Proportionen zu wahren.

Diese Kurzstudie will einen Beitrag zur Klärung der Debatte leisten. Im Zentrum steht die föderalistische Aufgabenteilung im Sicherheitsbereich. Dies ist ein "weites Feld", welches sich im Rahmen dieser Erkundung nicht umreissen lässt. Wir wollen auch nicht unmittelbar in die aktuellen Auseinandersetzungen eingreifen, dazu fehlen uns Legitimation und Insiderwissen. Das Ziel ist vielmehr, die Problematik grundsätzlich anzugehen, sie historisch, staats- und politikwissenschaftlich einzuordnen und damit der aktuellen Diskussion mehr Hintergrund zu verschaffen.

Wir beginnen mit einem analytischen Bezugsrahmen: Woher kommt das *Duopol der legitimen Gewalt* von Polizei und Armee im modernen Staat? Wie hat sich die Zuständigkeitsverteilung in der Schweiz herausgebildet? Zu welcher Art von Koordinationsproblemen führt sie? Wir analysieren dann die verschiedenen Funktionen der Polizei, wobei uns vor allem die föderalistische Aufgabenteilung und die Zusammenarbeit mit der Armee interessieren. In fünf kleinen Fallstudien werden wichtige Aspekte dieser Themata beleuchtet. Danach fassen wir zusammen und schliessen mit einigen Empfehlungen.

⁴¹ NPM: "New Public Management".

2 *Cadre de réflexion*: Polizei und Armee im Bundesstaat

In diesem Kapitel geht es darum, Begriffe und Konzepte zu klären, grosse historische Linien aufzuzeigen und Fragen für die weitere Arbeit zu entwickeln. Zuerst werden wir die Herausbildung des Monopols der legitimen Gewalt im modernen Staat skizzieren und zeigen, dass sich in diesem Prozess auch Armee und Polizei trennten. Dann fragen wir, ob die für den Bundesstaat typische Verteilung (Armee beim Bund, Polizei bei den Gliedstaaten) sinnvoll und notwendig ist – historisch und aktuell.

2.1 Klärung einiger Begriffe⁴²

Bevor wir *in medias res* gehen, erklären wir kurz einige Begriffe: „Gewalt“ bedeutet im Alltagsgebrauch in der Regel physische Gewalt. „Und bist du nicht willig, so brauch’ ich Gewalt“, sagte der Erlkönig zum Kind. Die Staatswissenschaft hat den Begriff im Laufe der Zeit immer weiter ausgedehnt und differenziert – so wird etwa auch von psychischer, versteckter oder struktureller Gewalt gesprochen. Damit verwischt sich der Unterschied zu den Begriffen „Macht“ und „Herrschaft“. „Macht“ bezeichnet nach *Max Weber* alle Möglichkeiten, sich dem Andern gegenüber durchzusetzen und ihm den eigenen Willen aufzuzwingen. Es gibt viele verschiedene Machtmittel, physische Gewalt ist gleichsam nur die *ultima ratio*.⁴³ Um möglichst keine Missverständnisse aufkommen zu lassen, scheint es uns deshalb sinnvoll, den Begriff „Gewalt“ auf physische Gewalt zu beschränken, auf die unmittelbare physische Erzwingung oder Verhinderung eines Verhaltens. Dazu gehören natürlich auch die Bereitstellung dieser Gewaltmittel und die Wirkungen, die durch ihr Vorhandensein und ihre glaubwür-

⁴² Vgl. dazu etwa Nohlen 1998

⁴³ Louis XIV liess auf die Kanonen die Worte „Ultima ratio regis“ (das letzte Mittel des Herrschers) gravieren.

dige Einsatzbereitschaft erzielt werden. Der dritte Begriff, der hier erwähnt werden muss, ist „Herrschaft“. Sie bezeichnet eine stabilisierte hierarchische Beziehung, in der die Anordnungen der übergeordneten Instanz in der Regel von deren Adressaten befolgt werden. Während Macht sich vor allem in konkreten Situationen manifestiert, ist Herrschaft eine auf Dauer angelegte institutionalisierte Beziehung, in welcher die Machtmittel asymmetrisch verteilt sind.

Zwischen dem Staat und seinen Bürgern besteht ein Herrschaftsverhältnis, auch wenn die Bürger – fiktiv oder real – sich diesen Staat selber gegeben haben und ihn demokratisch kontrollieren. Sie haben diese Herrschaft akzeptiert, weil sie überzeugt sind, dass die Gesellschaft hierarchischer Koordination und einer allgemeinen Ordnung bedarf. *Law and order* (Ruhe und Ordnung) sind, richtig verstanden, für moderne Gesellschaften unverzichtbar: Je komplexer eine Gesellschaft durch Spezialisierung wird, desto mehr hängt ihr Wohlergehen und Überleben von der Stabilität der Verhältnisse und der Vorhersehbarkeit der Entwicklungen ab. Der Staat verfügt deshalb über das Monopol, allgemein verbindliche Normen und Entscheidungen festzulegen. Diese müssen aber auch durchgesetzt werden. Der demokratische Rechtsstaat kann zwar von einer generellen Folgebereitschaft der Bürgerinnen und Bürger ausgehen; diese bleibt allerdings nur garantiert, wenn diejenigen, die die Gesetze brechen, verfolgt und bestraft werden. Dazu hat der Staat Machtmittel, beispielsweise die administrative oder gerichtliche Ahndung von Übertretungen mit entsprechenden Sanktionen. Im Fall von *Widerstand gegen die Staatsgewalt* setzt er dazu auch physische Gewaltmittel ein, meistens in Form der Polizei. Ausserdem werden diese Machtmittel zur allgemeinen Aufrechterhaltung von Ruhe und Ordnung eingesetzt.

2.2 Die Herausbildung des Monopols der legitimen Gewalt im modernen Staat

Max Weber bezeichnete das „Monopol der legitimen physischen Gewaltsamkeit“ als ein herausragendes, geradezu definierendes Merkmal des modernen Staates.⁴⁴ Er grenzte ihn damit vom Mittelalter ab, als die Gewaltmittel bei einer Vielzahl von weltlichen und geistlichen Herren lagen, jeder Feudalherr seine Truppen hatte und Scharmützel, Kleinkriege und bewaffnete Überfälle ein permanentes Problem darstellten. Allmählich rang der absolute Fürst diese anderen Herrschaftsträger nieder und setzte sich über sie. In der Folge behielt er sich das Monopol vor, Gewaltmittel einzusetzen. Soweit er als legitimer Herrscher betrachtet wurde (etwa „von Gottes Gnaden“), waren diese Mittel also auch legitim. Dass es immer auch andere gab, die Waffen besaßen und anwendeten (Verbrecher, Bürgerwehren, Mafia) ist zwar eine Tatsache, doch wurde ihnen nunmehr jede Legitimität abgesprochen und ihr Tun kriminalisiert.⁴⁵

Dies war ein Teil eines umfassenden Modernisierungsprozesses staatlicher Herrschaft, der zwei wichtige Folgen hatte: Im Gegensatz zum Mittelalter wurden nun staatliche Territorien scharf gegeneinander abgegrenzt – es entstand der territoriale Nationalstaat –, denn man musste genau wissen, wo der Herrschaftsanspruch und die Gesetze des einen Fürsten endeten und die des andern begannen. „Innen“ und „ausen“ wurden nun also klar geschieden, die Menschen wurden zu Bürgern eines und nur eines Landes. Die zweite Folge war die innere Befriedung, welche die Voraussetzung der ökonomischen und gesell-

⁴⁴ Vgl. Weber 1997: 23.

⁴⁵ Diese Auseinandersetzung ging allerdings weiter: Wo immer sich "Freiheitskämpfer" gegen den Staat erhoben, setzte die Diskussion um die Legitimität solchen Widerstandes ein. „Recht“ behielt dann meist der Sieger. Seit 1989 begannen sich diese Grenzen wieder zu verwischen: In immer mehr Staaten etablierten sich paramilitärische Kräfte, die gleichsam auf eigene Rechnung Kämpfe führten, sei es gegen den Staat oder gegen andere Völker. Auch der moderne Terrorismus forderte die Staatsgewalt an einer zutiefst Front heraus. Vgl. dazu Münkler 2004.

schaftlichen Modernisierung bildete.⁴⁶ Damit entstand das Konzept der Souveränität: zuerst des Fürsten, dann des Staates. Äussere Souveränität bedeutete: Jeder souveräne Staat stand mit allen andern auf gleicher Stufe, es gab keine Herrschafts- und Abhängigkeitsverhältnisse mehr zwischen den Staaten – vom Kolonialismus einmal abgesehen. Innere Souveränität bedeutete: Der Staat übte im Innern die Gewalt aus, was wiederum die Voraussetzung dafür war, dass er den andern Staaten als souverän gegenüber treten konnte.⁴⁷ Der Fürst oder die Regierung verfügten nun also über das Monopol der legitimen physischen Gewalt in der Form von „gens d’armes“, von Bewaffneten, Wächtern, Soldaten und Söldnern.

2.3 Die Trennung von Armee und Polizei

Mit der Herausbildung des modernen Staates wurde es nun möglich, immer klarer zwischen äusserer und innerer Bedrohung der Sicherheit zu unterscheiden: Von aussen kamen die Truppen fremder Staaten mit dem Ziel der Eroberung, im Innern verstiessen allenfalls die eigenen Bürger (oder „Fremde“) gegen die Gesetze des Landes.⁴⁸ Damit kam es zu einer Zweiteilung der Gewaltmittel: Der Abwehr der äusseren Gefahr diente die Armee, die massivste Waffengewalt einsetzen sollte, um die Ziele des Feindes zu vereiteln. Der Aufrechterhaltung von Gesetz und Ordnung im Innern diente die Polizei, die sich selbst an die Gesetze zu halten und Schaden zu minimieren hatte. Bei der Armee war der Waffeneinsatz das Standardmittel, bei der Polizei hingegen die Aus-

⁴⁶ Freiburghaus 2001: 22-47.

⁴⁷ Wie dies zusammenhängt, kann, *ex negativo*, im Nahen Osten studiert werden: Solange die palästinensische Regierungsbehörde die eigenen bewaffneten Gruppen nicht kontrolliert, kann sie Israel gegenüber nicht als souveräner Staat auftreten. Terrorismus kann sich prinzipiell nur da ausbreiten, wo Staaten die Gewaltmittel zu kontrollieren nicht mehr in der Lage oder willens sind.

⁴⁸ Dass „Fahrende“ nicht in dieses Konzept passten und deshalb von der Staatsgewalt immer mit Skepsis betrachtet oder verfolgt wurden, wird hieraus deutlich. Zwischen den Auffassungen, dass „Fremde“ sich nicht an die Ordnung hielten und dass, wer sich nicht an die Ordnung hielt, ein „Fremder“ war und weggewiesen werden musste, gab es fließende Übergänge.

nahme. Diese Trennung der Gewaltmittel war sehr wichtig, um mit der Zeit die Loyalität der eigenen Bürger zu sichern und ihre Befolgungsbereitschaft gegenüber den Gesetzen zu erhöhen. Der demokratische Rechtsstaat trieb die „Zivilisierung“ der Polizei weiter voran. Von Anfang an gab es jedoch eine Problemzone, nämlich da, wo die Ordnung zwar von innen her in Frage gestellt wurde, jedoch in einem Ausmass, wo die polizeilichen Mittel – die ihrem Wesen nach beschränkt sind – nicht mehr ausreichten (Aufstände, Bürgerkrieg). Wurde die Armee auch im Innern eingesetzt, hatte dies oft verheerende Folgen, da sie gerade dafür nicht ausgebildet und ausgerüstet worden war. Viele Staaten schufen deshalb eine Art dritte Gewalt, etwa kasernierte Polizeien, die verschiedenen Merkmalen nach zwischen Armee und klassischer Polizei standen.

Die Trennung von Armee und inneren Ordnungskräften erfolgte im 17. und 18. Jahrhundert, doch verwendete man damals für letztere noch nicht den Begriff „Polizei“. Man nannte sie Gendarmen, Landjäger, Wächter oder Konstabler. „Polizey“ hatte eine andere Bedeutung: Zur Zeit des aufgeklärten Absolutismus übernahm der Staat immer mehr Funktionen für das Wohlergehen der Gesellschaft – teils bestehende von der Kirche (Schulen, Spitäler), teils neue wie etwa die merkantilistische oder physiokratische Wirtschaftspolitik.⁴⁹ Es entstanden verschiedene „Politiken“ – Wirtschaftspolitik, Handelspolitik, Gesundheitspolitik, Armenpolitik, Infrastrukturpolitik (Strassen, Kanäle, Häfen) u. a. m. Diese *policies* mussten vollzogen werden und die Normeneinhaltung war zu überwachen. Unter „guter Polizey“ verstand man ein in diesem Sinne wohlgeordnetes Staatswesen, in welchem am Schluss auch das galt und wirkte, was vom Staat beschlossen und eingerichtet worden war. Wir würden dies heute mit *good governance* umschreiben. Im Begriff der Polizeigüter und in verschiedenen „Spezialpolizeien“ – Marktpolizei, Seuchenpolizei, Baupolizei, Sittenpolizei – ist diese Vorstellung noch enthalten. Der „Nachtwächterstaat“ zog sich im 19. Jahr-

⁴⁹ Feltes 2001: 1389.

hundert wieder aus verschiedenen „Politiken“ zurück, er blieb jedoch für die äussere und die innere Sicherheit zuständig. Damit wandelte sich auch der Polizeibegriff: „Polizei“ wurde nun mit der Gewährleistung von Ruhe, Ordnung und Sicherheit im Innern assoziiert.

2.4 Ein Duopol der legitimen Gewalt im Bundesstaat?

Die wichtigsten Gewaltmittel – Armee und Polizei – wurden also beim Staat konzentriert, es ging gleichsam um ein Monopol mit zwei Abteilungen. Im Bundesstaat gibt es allerdings nicht einen, sondern mehrere Staaten: den Zentral- und die Gliedstaaten. Die Frage ist natürlich, ob die Gliedstaaten überhaupt als Staaten zu gelten haben. Die schweizerische Bundesverfassung gesteht ihnen noch heute „Souveränität“ zu (Art. 3 BV), doch handelt es sich dabei nicht um eigentliche völkerrechtliche Souveränität, denn die Kantone sind keine Völkerrechtssubjekte mehr, und die äusseren Angelegenheiten sind bis auf wenige Ausnahmen Sache des Bundes. Nur der Bund kann die Armee gegen einen äusseren Feind einsetzen, und der Einsatz der Streitkräfte im Innern bedarf der Anordnung des Bundes.⁵⁰

Davon abgesehen verfügen jedoch die Kantone über alle Attribute der Staatlichkeit: Sie haben eine Verfassung und eine Regierung, sie haben verfassungsmässige Organe der Rechtsetzung, des Vollzugs und der Justiz, sie haben umfangreiche Gesetzgebungskompetenzen und eigene Finanzen. Ihre Staatlichkeit wäre aber nicht ernst zu nehmen, wenn sie keine Mittel hätten, um der von ihnen errichteten – oder in Ausführung der Bundesgesetze konkretisierten – Ordnung Nachachtung zu verschaffen, das *law enforcement* sicherzustellen. Dazu dient der gesamte Staatsapparat inklusive Justiz, aber an vorderster Stelle, dort, wo es darum geht, *vor Ort* und *in concreto* das Gesetz auch gegen Widerstand

⁵⁰ Zu den Auseinandersetzungen um die Kompetenz für den Einsatz der Armee im Innern vgl. unsere in Fussnote 2 erwähnte Studie zur verteidigungspolitischen Aufgabenteilung.

durchzusetzen, dient ihnen die Polizei. Der erste Paragraf der Polizeiverordnung des Kantons Zürich von 1879 drückte dies sehr klar aus: „Das Polizeicorps hat die Aufgabe, in Handhabung der Gesetze und Verordnungen, sowie der öffentlichen Ruhe und Sicherheit, Personen und Eigenthum zu schützen, Verbrechen, Vergehen und Gesetzesübertretungen zu verhüten und im Falle der Begehung der zuständigen Behörde zur Kenntnis zu bringen, deren Urheber zu entdecken und in den vorgeschriebenen Fällen den Behörden zu überliefern.“⁵¹

Man könnte also versucht sein, die Sache wie folgt zu interpretieren: Sowohl der Bund wie auch die Kantone haben je ihre eigene Staatsqualität, also brauchen sie auch entsprechende Mittel der Gewalt. Das dem Bund und seiner Rolle angemessene Mittel ist die Armee, das den Kantonen angemessene Mittel ist die Polizei: Ein klares Duopol der legitimen Gewalt, wobei der zweite Pol wiederum in 26 Abteilungen untergliedert ist. Doch diese einfache Darstellung hinkt, und zwar deswegen, weil sich die Funktionen Verteidigung, Gewährleistung der inneren Sicherheit und allgemeines *law enforcement* nicht klar voneinander trennen und auf Bund und Kantone aufteilen lassen. Wenn die Kontrolle und Sicherung der äusseren Grenzen des Landes grundsätzlich Bundesaufgaben sind, dann geht es bei der Bekämpfung grenzüberschreitender Kriminalität sachlich um polizeiliche Aufgaben. Wenn in der Regel die innere Ordnung Angelegenheit der Kantonspolizeien ist, dann gibt es Grade von Gefährdungen, in denen diese Kräfte nicht mehr ausreichen. Die Bekämpfung terroristischer Gefahren hat lokale, regionale und internationale Aspekte. Nachrichtenbeschaffung geht beinahe bruchlos von polizeilicher Information in militärische Spionage über. Aus diesem Grund kann die Armee auch im Innern für Aufgaben, die grundsätzlich polizeilicher Art sind, eingesetzt werden. Aus diesem Grund schuf der Bund einerseits ein Grenzwachtkorps, welches weitgehend polizeiliche Methoden anwendet, und andererseits eine Bundesanwaltschaft sowie eine Bundespolizei. Während, wie wir in der Studie

⁵¹ Suter 2004: 106.

Die verteidigungspolitische Aufgabenverteilung zwischen Bund und Kantonen in historischer Perspektive zeigten, sich die militärischen Kompetenzen schon früh beim Bund konzentriert hatten, war die Aufgabenteilung bei der Polizeigewalt wesentlich komplizierter. Wenn wir hier analytisch weiter kommen wollen, brauchen wir ein besseres Verständnis für die Aufgaben der Polizei.

3 Funktionale Analyse der Polizei und bestehende Aufgabenteilung

Während bei der Definition der Armee keine grösseren Probleme auftauchen, ist es erstaunlich schwierig, „die Polizei“ begrifflich zu fassen.⁵² In beiden Fällen geht es zwar um Staatsgewalt unter Verwendung auch physischer Zwangsmittel (Waffen). In beiden Fällen geht es auch um *Sicherheit*. Beide verfügen über eine hierarchisch aufgebaute Organisation und „Mannschaft“, die oft in Uniform auftritt.

Zu den Unterschieden: Die Hauptaufgabe der Armee ist die Verteidigung des Landes gegen aussen, die Hauptaufgabe der Polizei ist die Gewährleistung von Ruhe und Ordnung im Innern. Das Gegenüber der Armee sind meist andere Streitkräfte, es geht grundsätzlich um ein symmetrisches Verhältnis; Waffeneinsatz ist die Regel. Das Gegenüber der Polizei sind die Bürgerinnen und Bürger, es geht um ein asymmetrisches Gewaltverhältnis; Waffeneinsatz ist die Ausnahme. Armeen sollen beim Feind möglichst grossen Schaden anrichten, Polizeien sollen ihn minimieren. Der Einsatz der Armee kennt kein Verhältnis-

⁵² Es gibt zwar spezielle Polizeiwissenschaften, aber aus der Sicht der Politikwissenschaft handelt es sich hier weitgehend um eine *terra incognita*. Im sechsbändigen „Lexikon der Politik“, herausgegeben von Dieter Nohlen, kommt „Polizei“ kaum vor: Der Band „Die westlichen Länder“ enthält über 60 Artikel zu allen wichtigen Stichworten, doch „Polizei“ fehlt. Ebenso im Band „Politische Begriffe“, welcher deren mehrere Hundert erläutert. Es ist, als ob das kindlich-ambivalente Verhältnis zum Polizisten auch den ausgewachsenen Wissenschaftler noch verfolgte!

mässigkeit gebot, es sei denn aus Gründen knapper Mittel; die Polizei soll immer auf dem niedrigst möglichen Niveau der Gewaltanwendung operieren. Soldaten sind an das nur schwer kontrollier- und durchsetzbare Kriegsvölkerrecht gebunden, Polizisten unterliegen allen Geboten des Rechtsstaates. In der Schweiz ist die Armee (noch) weitgehend eine Miliztruppe, die kaum reale Kampferfahrung hat, die Polizei ist immer professionell und ihr Einsatz meistens ein *Ernstfall*.

Die Armee hat verschiedene Teilaufgaben, alle sind jedoch klar der Hauptaufgabe der Landesverteidigung (im weitesten Sinne) untergeordnet. Das Tätigkeitsspektrum der Polizei ist dagegen äusserst vielfältig, und in jeder Funktion sieht der konkrete Einsatz wiederum anders aus. Wenn von mehreren *Armeen*⁵³ die Rede ist, dann sind gewöhnlich die Streitkräfte verschiedener Staaten gemeint. *Polizeien*⁵⁴ hingegen gibt es in grosser Anzahl schon in einem einzigen Staat.

Nicht alle diese Funktionen werden von Polizisten im engeren Sinne ausgeübt, zum Einsatz kommen alle möglichen Organe des Staates. Die Polizeifunktion ist also breiter als der Einsatzbereich der uniformierten Polizei. Überschneidungen sind eher die Regel denn die Ausnahme: zwischen Polizei und Justiz, zwischen Polizei und Staatsschutz, zwischen Polizei und Sicherheitsdiensten, zwischen Polizei und Ausländerbehörden usw.

Während Armeen in allen Staaten ähnlichen Grundmustern gehorchen, können Polizeien äusserst verschiedenartig organisiert sein. Die Polizeikompetenz kann beim Zentralstaat zusammengefasst oder an die Gliedstaaten delegiert werden. Die Polizeifunktion in Städten kann durch ein eigenes Korps oder durch den übergeordneten Verband übernom-

⁵³ Armee: Traditionelle Bezeichnung für die Streitkräfte eines Staates.

⁵⁴ Im Laufe unserer Untersuchung sind uns folgende begegnet: Armeepolizei, Armenpolizei, Bahnpolizei, Baupolizei, Bundespolizei, Fahndungspolizei, Feuerpolizei, Finanzpolizei, Flughafenpolizei, Fremdenpolizei, Gerichtspolizei, Gesundheitspolizei, Grenzpolizei, Hafenpolizei, Jagdpolizei, Justizpolizei, Kantonspolizei, Kriminalpolizei, Marktpolizei, Ortspolizei, Politische Polizei, Seepolizei, Seuchenpolizei, Sittenpolizei, Stadtpolizei, Wasserschutzpolizei, Wirtschaftspolizei.

men werden (Dualismus Kantons- und Stadtpolizei). Ob eine Ordnungsfunktion von der Polizei, von zivilen Beamten oder gar von privaten Firmen ausgeübt wird, hängt oft von regionalen Traditionen und anderen Umständen ab. In manchen Staaten gibt es eine kasernierte Polizei für schwerere Einsätze, in andern nicht. Es existieren also sehr verschiedene Varianten der Organisation und Zuordnung der Polizei; der politische Gestaltungsspielraum ist erheblich höher als bei der Armee. Wie die Polizei organisiert ist, wie sie in föderalen Ländern auf Bund, Gliedstaaten und Kommunen aufgeteilt ist und wie das Verhältnis zur Armee aussieht, ergibt sich zum einen Teil aus funktionalen Erfordernissen, zum andern Teil aber aus Traditionen und Erfahrungen. Funktionale Erfordernisse können in Widerspruch zu den Traditionen treten und Anpassungen erfordern.

3.1 Vier Grundfunktionen der Polizei

Man kann die vielfältigen Aufgaben der Polizei in ganz verschiedener Weise bündeln. Wir schlagen hier eine Typenbildung vor, die auf unsere Fragestellung der Aufgabenteilung ausgerichtet ist. Vier Grundfunktionen können unterschieden werden:

- eine „polizeyliche“ (allgemeine Durchsetzung und Kontrolle von Normen)
- eine kriminalistische (Vorbeugung gegen und Verfolgung von Straftaten)
- *Law and order* (Sicherung des öffentlichen Raumes)
- Staatsschutz (Wahrung der Bestands- und Funktionsinteressen des Staates).

Diese Funktionen lassen sich nicht scharf trennen; trotzdem sind wir der Meinung, durch diese Bündelung unsere Diskussion zu bereichern. Wir werden diese vier Kategorien kurz charakterisieren, auf die Überlappungen hinweisen und die Besonderheiten des jeweiligen Einsatzes hervorheben.

3.1.1 Die „polizeylichen“ Aufgaben

In die erste Kategorie fallen die zivilen Aufgaben der Polizei: die Überwachung der Einhaltung von Gesetzen und Normen verschiedenster Art unter Absehung des Strafrechts. Hier kommen wir dem „Polizey“-Begriff des 18. Jahrhunderts und den „Polizeigütern“ am nächsten: Feuerpolizei, Hafenspolizei, Gesundheitspolizei, Sittenpolizei, Wirtschaftspolizei und andere mehr.

Es geht in erster Linie um Kontrollaufgaben präventiver Art. Wenn hier Regeln verletzt werden, dann nicht primär in krimineller Absicht, sondern aus Unkenntnis, Nachlässigkeit, Gewinnstreben oder weil sie nicht als erforderlich betrachtet werden. Die Kontrollen werden nicht nur von der Polizei, sondern von einer Vielzahl von Staatsorganen und selbst von Privaten durchgeführt. Es ist diesbezüglich nicht wesentlich, ob ein Polizist in Uniform von Stand zu Stand die Marktgebühr einzieht oder ob dies ein Mitarbeiter des Finanzamts tut, ob bahnpolizeiliche Aufgaben von der Polizei, einer eigenen Bahnpolizei oder einem privaten Wachdienst ausgeführt werden oder ob der Wildhüter Polizist oder Aufseher des Jagdamtes ist. Traditionen und rein praktisch-organisatorische Aspekte spielen hier eine grosse Rolle. In einer ländlichen Gegend wird man der Ortspolizei verschiedenste Aufgaben übertragen, in einer Grosstadt werden sie sich auf verschiedene Behörden verteilen. In kleinen Gemeinden werden andere Bedienstete zu Polizeifunktionen herangezogen (etwa zum Verhängen von Parkbussen). Im Zuge vermehrter Auslagerung von öffentlichen Aufgaben sind heutzutage Bestrebungen im Gange, hoheitliche Funktionen auch an Private zu übertragen. Viele Kontrollaufgaben, die früher von der Polizei vorgenommen wurden, wurden technisch immer anspruchsvoller und verlangten eine Spezialisierung (zum Beispiel Feuerpolizei, Sicherheit von Anlagen, Seuchenpolizei). Ob ein ziviler Beamter dabei von einem Polizisten begleitet wird, hängt von der Wahrscheinlichkeit ab, ob sich der Kontrollierte den Anordnungen widersetzt oder nicht. Diese „polizeylichen“ Aufgaben erfordern nur ausnahmsweise den Einsatz von Gewaltmitteln, aber oft eine gute Kenntnis der lokalen Gegebenheiten und Milieus.

Die Verkehrspolizei gehört logischerweise ebenfalls in diese Kategorie, hat allerdings eine Sonderstellung. Erstens ist sie eine der grössten Abteilungen jeder Kantonspolizei, da der Verkehr ein Massenphänomen ist und wegen seines Gefährdungspotenzials intensive Kontrollen erfordert. Zweitens sind diese Kontrollen oft mit andern Pflichten, etwa Fahndungsaufgaben, verbunden und verlangen wegen Fluchtgefahr den Einsatz speziell ausgebildeter Polizisten. Drittens ist die Verkehrspolizei heute auf umfangreiche technische Mittel angewiesen (Fahrzeuge, Kommunikationsmittel, Kameras etc.).

3.1.2 Kriminal- oder Gerichtspolizei

Ein grosser, traditioneller Auftrag der Polizei ist die Verbrechensbekämpfung. Es geht hier um Aufklärung, Prävention, unmittelbare Verhinderung von Verbrechen und Verfolgung von Straftätern (Spurensicherung, Fahndung). Auch hier überschneiden sich die Aufgaben der Polizei mit denjenigen anderer Organe, in erster Linie mit denen der Justiz, aber auch des Strafvollzugs. Dabei ist die Kompetenzabgrenzung oft nicht eindeutig. Schon am Tatort ist allenfalls der Gerichtsarzt anwesend. Die weitere Fahndung befindet sich in der Hand der Polizei, wobei verschiedene Spezialisten zum Einsatz kommen. Sobald Personen in Gewahrsam genommen werden, kommt die Justiz ins Spiel, zuerst allenfalls ein Haftrichter, dann der Untersuchungsrichter. In der Folge übernimmt der Staatsanwalt den Fall und bringt ihn vor Gericht, wo Polizisten unter Umständen als Zeugen aussagen und die Sicherheit gewährleisten. Sobald es um die unmittelbare Verhinderung und Verfolgung von Verbrechen geht, ist die Gefahr aggressiver Handlungen der Täter gross, die Polizei ist hier oft auf den Einsatz ihrer Gewaltmittel angewiesen.

Die Überschneidungen mit den „polizeilychen“ Aufgaben sind stark. Es gibt einen fließenden Übergang von Übertretungen und Vergehen, etwa gegen das Umweltschutzgesetz, und eigentlichen Umweltverbrechen. Strafnormen können in „gewöhnlichen“ Gesetzen (Nebenstrafrecht) stehen oder aber im Strafgesetz (Hauptstrafrecht). Davon hängt dann auch die Schwere der möglichen Strafen ab. Entsprechend

kennt auch der Polizeieinsatz fließende Übergänge von „friedlichen Kontrollen“ zur „Verbrecherjagd“.

3.1.3 „Ruhe und Ordnung“

Mit „Ruhe und Ordnung“ haben grundsätzlich alle Polizeiaufgaben zu tun, doch kann man darunter auch spezieller die Gewährleistung der üblichen Ordnung und Sicherheit im öffentlichen Raum verstehen, welche die Voraussetzung des Funktionierens der bürgerlichen Gesellschaft sind. Es gibt hier wiederum ein breites Spektrum von Fällen: einerseits friedliche Versammlungen von Menschen (Feste, Umzüge, Demonstrationen, Musik- oder Sportanlässe), die – andererseits – gelegentlich gewalttätig enden können. Solche Ansammlungen ziehen, wenn sie politischen Themen dienen, oft Gruppen an, denen es darum geht, Krawall zu machen (zum Beispiel Schwarzer Block). Bestimmte Organisationen haben es zum vornherein darauf abgesehen, die Aufmerksamkeit der Medien mittels Gewaltakten auf sich zu ziehen. Am andern Ende des Spektrums stehen politische Streiks und Bürgeraufstände, die auf die staatliche Ordnung als Ganzes zielen.

Der Polizeieinsatz ist hier besonders schwierig. Das Gewaltpotenzial, das in Massenansammlungen steckt, ist im Vorhinein kaum abschätzbar. Da immer nur ein Teil der Menschen gewalttätig ist und die Taktik solcher Gruppen gerade darin besteht, aus der friedlichen Ansammlung heraus Gewalttaten zu verüben, ist es heikel, letztere zu bekämpfen, ohne friedliche Demonstranten in Mitleidenschaft zu ziehen. Zwei hohe Rechtsgüter treten hier in Konkurrenz: Die Versammlungs- und Meinungsäusserungsfreiheit einerseits und die öffentliche Ordnung andererseits. Schon aus Gründen der Prävention erfolgen solche Einsätze mit grossen Mannschaftsstärken und umfangreichen technischen Mitteln. Der Einsatz erfordert – je nach „Gegner“ – spezielle Strategien und Taktiken. Die Überschneidungen mit der Verbrechensprävention und -bekämpfung sind offensichtlich, da aus solchen Anlässen heraus oft Straftaten begangen werden. Wenn jedoch der Staat als Ganzes Zielscheibe von Angriffen wird, geht es um Aufgaben des Staatsschutzes.

3.1.4 „Staatsschutz“

Wir verstehen diesen Begriff hier in einem weiteren Sinne: Das Funktionieren des Staates und seiner Organe sowie der Schutz seines Bestandes vor Aktionen, die die Destabilisierung der gesamten öffentlichen Ordnung zum Ziel haben. Auch hier gibt es wiederum verschiedene Kategorien: Die Bedrohung kann von ausserhalb des Landes oder aus dem Innern stammen und oft aus beiden Richtungen. Sie kann von Einzelpersonen, Organisationen oder von andern Staaten ausgehen. Sie kann mit Waffengewalt oder mit subversiven Mitteln ausgetragen werden.

Die massivste Infragestellung des Staates geschieht natürlich mittels bewaffneter Angriffe feindlicher Staaten. Das Gegenmittel ist die eigene Armee. In Vorbereitung solcher Angriffe wird Spionage betrieben, es werden Sabotageakte durchgeführt und es kommt auch zu psychologischer Kriegsführung. Hier werden vom Feind oft inländische Personen eingesetzt. Der Staat ist hier auf breiter Front herausgefordert: die Mittel sind Gegenspionage, Gegenpropaganda, Prävention gegen Sabotage, Verfolgen von verdächtigen Personen etc. Die Aufgaben von Armee, Polizei und verschiedenen zivilen Stellen überschneiden sich.

Eine Gefahr, die alt ist, in jüngster Zeit aber wieder ins Zentrum der Aufmerksamkeit geraten ist, ist der politische Terror, der mit verschiedensten Gewaltmitteln und -methoden operiert. Der einzelnen Gewalttat ist schwer zu begegnen, da das Überraschungsmoment der zentrale Vorteil der Terroristen ist. Die Bekämpfung ist eher präventiv und langfristig und erfordert ebenfalls die Zusammenarbeit verschiedener Stellen und Staaten bei Aufklärung, Fahndung, Prävention, Schutz und Überwachung.

Eine dritte Gefahr geht von der Wirtschaftskriminalität aus, bei welcher der Staat indirekt in Mitleidenschaft gezogen wird. Durch organisierte Kriminalität, Wirtschaftsspionage, Geldwäscherei usf. werden dem Staat Finanzmittel entzogen, oder aber das normale Funktionieren der Wirtschaft wird gestört. Hier ist die Verfolgung sehr schwierig, da die

„Klandestinität“ und die Bandenverschwiegenheit Wesensmerkmale solcher Aktivitäten sind.

In all diesen Fällen wirken verschiedenste Staatsorgane zusammen, insbesondere Armee, Polizei, Justiz, Aufklärung, Finanzbehörden usw. Da die Gefahren oft aus dem Ausland kommen, haben Grenzkontrollen und Grenzschutz eine wichtige, wenn auch beschränkte Funktion. Die Überschneidung mit der Verbrechensbekämpfung ist offensichtlich, da es in jedem Fall um Straftatbestände geht. Im Unterschied zur „normalen“ Kriminalität, die weitgehend von Einzelnen oder kleinen Gruppen ausgeht und gegen konkrete Personen oder Einrichtungen gerichtet ist, geht es beim Staatsschutz meistens um organisierte Formen der Kriminalität, die – absichtlich oder nicht – auf die Destabilisierung von Wirtschaft und Gesellschaft zielen.

3.2 Aufgabenteilung und Koordination

Die gegenwärtige Zuordnung dieser vielfältigen Funktionen auf Bund und Kantone, Armee, Polizei und zivile Behörden bildete sich historisch heraus. Die aktuelle Diskussion der Sicherheitspolitik ist, wir haben es einleitend bereits erwähnt, sehr kritisch, sie stellt Mängel, Überschneidungen und Versagen fest. Uns geht es hier, wir wiederholen es, nicht um eine umfassende Bewertung dieser Kritik. Vielmehr sollen, ausgehend von grundsätzlichen Überlegungen, Kriterien für die Aufgabenteilung erarbeitet werden. Aufgrund der funktionalen Analyse fragen wir nun deshalb, wann eher die Armee, wann die Polizei zum Einsatz kommen sollte, wo die Überschneidungen sind und wann – bezüglich der Polizeiaufgaben – die Zuständigkeit besser beim Bund oder besser bei den Kantonen läge. Dies führt dann zu einer Identifizierung der wichtigsten Schwachstellen im heutigen Dispositiv und zu Thesen darüber, wie sie behoben werden könnten.

Drei Feststellungen seien vorweggenommen: Erstens bildeten sich viele der heutige Strukturen historisch heraus. Sie mögen teilweise überlebt sein, doch da der Sicherheitsbereich hoch legitimationsbedürftig ist, ist der Wert von Traditionen und Gewohnheiten nicht gering zu veran-

schlagen. Ausserdem zeigen internationale Vergleiche, dass es in der Sicherheitspolitik nicht einfach funktionale Optima gibt, sondern breite organisatorische Gestaltungsspielräume, die nach andern Gesichtspunkten und politischen Erfordernissen ausgefüllt werden können. Wie auch immer man, zweitens, die Aufgabenteilung vornimmt: Die polizeilichen Aufgaben sind derart vielfältig, sich überkreuzend und ständig wandelnd, dass Koordinationsprobleme komplex und unvermeidlich sind. Solche können aber nie nur theoretisch gelöst werden, sie sind auch immer eine Sache der informellen Organisation, der Kultur, der Erfahrung, der persönlichen Kontakte und des Eingespieltseins. Reorganisationen schaffen nicht nur Neues, sie zerstören oft zuerst solche subtileren Funktionsbedingungen. Konservatismus ist hier oft aus Gründen der Komplexität erforderlich. Drittens wiederholen wir: *Sicherheit* ist ein öffentliches Gut neben andern, und sie darf nicht zu Lasten der Rechtsstaatlichkeit und der bürgerlichen Freiheiten gehen.

3.2.1 Armee und Polizei

Die klassischen Aufgaben von Armee und Polizei unterscheiden sich grundlegend. Das bedeutet auch, dass sich Ausbildung, Organisation, Bewaffnung und Einsatzdoktrin weitgehend unterscheiden. Wenn die Armee polizeiliche Aufgaben übernimmt, wird es notwendigerweise heikel: Die Armee ist dafür nicht ausgebildet, sie hat die falschen Waffen, die falsche Einsatzdoktrin und ihr fehlen die eingespielten Verbindungen zu allen andern Stellen, die in polizeiliche Aufgaben involviert sind. Insbesondere für die Milizarmee mit ihren kurzen Ausbildungszeiten sind solche Einsätze heute kaum mehr denkbar, denn der „Zivilist in Uniform“ wird kaum mit der Waffe gegen Mitbürger vorgehen.

Heute wird viel von „subsidiären Einsätzen“ der Armee gesprochen. Subsidiär bedeutet, dass die Armee Aufgaben übernimmt, die eigentlich andern Organen zugeteilt sind, von diesen aber vorübergehend aus Mangel an Personal oder Finanzen nicht wahrgenommen werden können. Man spricht von ausserordentlichen Lagen. Soweit die Armee, oder konkreter einzelne Einheiten, über die notwendigen Fähigkeiten verfügen (etwa Genietruppen bei Aufräumarbeiten nach Katastrophen)

ist dagegen nichts einzuwenden. Je dauerhafter und regelmässiger aber solche Einsätze werden und je weiter die Qualifikationen der Soldaten von denjenigen im konkreten Einsatz verlangt sind, desto problematischer werden solche subsidiären Einsätze, nicht zuletzt für die Motivation der Soldaten und das Bild der Armee in der Öffentlichkeit. Das Kostenargument – man hätte die Soldaten ja ohnehin – gilt nur solange, wie glaubwürdig nachgewiesen werden kann, dass man sie auch für den Kriegeinsatz bräuchte. Sie müssten diesen aber üben können! Ausserdem werden die Opportunitätskosten für die Wirtschaft zumeist nicht in Rechnung gestellt: Sie sind sicher höher als die Anstellung zusätzlicher Polizisten. Bezüglich der Qualifikation wird diskutiert, einen Teil der Soldaten speziell für solche Einsätze polizeilicher Art ausbilden zu wollen. Würde das konsequent betrieben, entstünde eine kasernierte Bundessicherheitspolizei. Ob man das will und ob diese in der Armee gut aufgehoben wäre, sind Fragen, auf die wir noch zurückkommen werden.

3.2.2 Bund und Kantone

Hier geht es bloss um die polizeilichen Aufgaben, da die Kantone im Bereich der Landesverteidigung kaum mehr Kompetenzen haben. Schon heute gibt es eine Bundespolizei mit mannigfachen Aufgaben, und es gibt 26 kantonale Polizeikorps (von den städtischen ganz abgesehen). Die Polizeihochheit liegt grundsätzlich bei den Kantonen, die Bundesbehörden handeln hier in der Tat subsidiär. Die neue Bundesverfassung bezeichnet die Sicherheit als eine gemeinsame Aufgabe von Bund und Kantonen. Wir machen auch hier keine vollständige Analyse dieses komplizierten Zusammenwirkens, grundsätzlich aber können wir folgende Kriterien für die Zuordnung auf die beiden Ebenen aufzählen:

Für die Bundeszuständigkeit spricht, wenn

- sehr grosse Bedrohungen vorliegen, die möglicherweise den Einsatz der Armee erfordern
- das Funktionieren des Staates in Gefahr ist

- mehrere Kantone oder die ganze Eidgenossenschaft betroffen sind
- die Bedrohung ganz oder in Teilen vom Ausland ausgeht.

Für die Kantonszuständigkeit spricht, wenn

- die Nähe zu bestimmten Milieus und deren Kenntnis wichtig sind
- die Zusammenarbeit mit andern kantonalen Behörden (insbesondere mit der Justiz) wichtig ist
- es um den Vollzug von kantonalen Politiken geht
- es um Bundespolitiken geht, die kantonal unterschiedlich umgesetzt werden.

Während auf höherer Ebene verschiedene Polizeifunktionen unterscheidbar sind und unter Umständen speziellen Organen zugeordnet werden können, überschneiden sie sich im Terrain und müssen von ein und demselben Beamten wahrgenommen werden. Der Verkehrspolizist kontrolliert die Einhaltung der Verkehrsregeln, den Zustand des Fahrzeuges, die Identität von Personen, die mitgeführten Waren etc. Die Tatsache allein, dass konkrete Aufgaben die Kantonsgrenzen überschreiten, spricht noch nicht für eine Bundeszuständigkeit, denn die Koordinationsprobleme zwischen zwei kantonalen Polizeikorps sind nicht grundsätzlich schwieriger zu lösen als diejenigen, die sich zwischen Bundesorganen und Kantonspolizeien ergeben.

3.2.3 Mängelanalyse und Thesen

Bei den „*polizeylichen*“ *Aufgaben*, die, wie gezeigt, eng mit solchen anderer Behörden verknüpft sind, gibt es kaum Probleme: Die entsprechenden Gesetze bezeichnen die zuständigen Stellen, und wenn der Einsatz der Polizei erforderlich ist, ist es ein Kantons- oder Stadtpolizist. Komplexe technische Vorschriften werden ohnehin von Spezialbehörden (der Kantone oder des Bundes) überprüft. Wenn auch dieser

Bereich für die Wohlfahrt der Bürger von grösster Bedeutung ist, geht es doch in der Regel nicht um *Sicherheit* im hier untersuchten Sinne.

Etwas schwieriger wird es bei den Aufgaben der *Kriminal- und Justizpolizei*. Hier gilt die Subsidiaritätsregel: Die Kantone sind für alles zuständig, was nicht explizit dem Bund übertragen ist. Die Justiz ist weitgehend Sache der Kantone und weist immer noch wesentliche Unterschiede auf. Bei den meisten „gewöhnlichen“ Verbrechen ist die Kenntnis der lokalen Milieus von grosser Wichtigkeit. Es gibt aber zwei heikle Zonen: Die eine entsteht wegen der Mobilität der Verbrecher über die Kantonsgrenzen hinweg. Hier kommt es auf die Zusammenarbeit zwischen den Polizeikörpern an. Diese ist im Rahmen der Polizeikonkordate in Bezug auf Materialbeschaffung, Ausbildung, Verbindungsmittel und Einübung der Zusammenarbeit in den letzten Jahren ständig verbessert worden. Ohne Zweifel kann hier noch mehr getan werden, doch dies zu analysieren ist nicht Teil unserer Kurzstudie. Die zweite Problemzone besteht bei den Verbrechen, die in die Staatsschutzsphäre hineinreichen. Hier hat der Bund seine Kompetenzen im Laufe der Zeit ausgebaut. Er verfügt heute über eine Bundespolizei, eine Bundesanwaltschaft und ein Bundesstrafgericht. Da kann es Probleme der Abgrenzung und der Zusammenarbeit mit den Kantonen geben, doch scheinen zurzeit die grösseren Schwachstellen zwischen den Bundesorganen zu liegen. Diese zu analysieren ist ebenfalls nicht unsere Aufgabe.

Ernster zu nehmen sind die Probleme bei der Funktion „*Ruhe und Ordnung*“. In 99 von 100 Fällen sind allerdings die Kantonspolizeikörper ohne weiteres in der Lage, solche Situationen zu meistern. Einsatzmittel, -doktrin und vor allem das Verhältnis zu den kantonalen politischen Behörden bedürfen ständiger Evaluation, Anpassung und Korrektur. Auch der Beizug von Mannschaften aus Nachbarkantonen im Rahmen der Konkordate scheint keine grösseren Probleme zu bereiten. Hingegen stieg in den letzten Jahren die Zahl der Grossveranstaltungen mit bedeutendem Gewaltpotenzial; diese bereiten den Polizeien zunehmend Schwierigkeiten. Hier stellt sich das Problem sehr grosser Mannschaftsbestände, die eng zusammenarbeiten müssen. Gelegentlich

ergeben sich dabei sprachliche Verständigungsprobleme. Wie die Ereignisse rund ums Weltwirtschaftsforum zeigen, wurde in den letzten Jahren die Zusammenarbeit massiv verbessert. „Evian“ hat zu bedeutenden Problemen geführt, allerdings kann man sich fragen, ob in diesem Kontext nicht zuerst die Aussenpolitik versagt hat, die einen solchen Anlass an diesem Ort hätte verhindern müssen. Trotzdem stellt sich folgende Frage: Wenn bei Grosseinsätzen polizeiliche Reserven gebraucht werden, woher sollen sie kommen? Nur aus andern kantonalen Korps, aus der Armee, aus Nachbarstaaten oder muss eine Bundesreserve geschaffen werden? Dieser Frage werden wir uns noch intensiver annehmen.

Die Aufgaben des Staatsschutzes liegen natürlicherweise primär beim Bund, Überschneidungen gibt es gelegentlich im Fahndungsbereich mit der Kantonspolizei. Dem Bund obliegt insbesondere der Grenzschutz, den er in Friedenszeiten durch das Grenzwachtkorps sicherstellt. Im Zusammenhang mit dem Schengener Abkommen, welches die Personengrenzkontrollen grundsätzlich abschafft, stellt sich die Frage, wie hier künftig die Aufgaben zugeteilt werden sollen.

4 Fünf Fallskizzen

Um die bisher gemachten Aussagen zu illustrieren und unsere Schlussfolgerungen vorzubereiten und argumentativ abzustützen, folgen nun fünf so genannte Fallskizzen. Wir sind im Laufe unserer Arbeit auf fünf Themenbereiche gestossen, von denen wir uns nützliche Hinweise auf die hier behandelte Problematik erhofften. Für ein umfangreicheres Studium fehlten allerdings die Ressourcen.

Wir gehen zuerst kurz auf die Geschichte der schweizerischen *Bundespolizei* und der *Bundesanwaltschaft* ein. Beide dienen in erster Linie dem Staatsschutz, welcher in diesem demokratischen und republikanischen Land immer wieder auf Skepsis gestossen ist. Von einer eigentlichen, in ganzer Breite operierenden Bundespolizei wollte jeden-

falls der Souverän nie etwas wissen. Zum Problem des Terrorismus muss vorab Folgendes erwähnt werden: So neu, wie man gelegentlich meint, ist es nicht, denn schon in den 60er und 70er Jahren wurde die schweizerische Luftfahrt und insbesondere der Flughafen Zürich-Kloten Zielscheibe des palästinensischen Terrors. Die Kurzstudie zeigt, dass sich nach einigen Umwegen die Kantonspolizei dieser neuen Aufgaben durchaus gewachsen zeigte. Wir haben oben vor allem Mängel bei der Aufrechterhaltung von Ruhe und Ordnung im Zusammenhang mit Grossanlässen geortet. Bei den Anti-G8-Demonstrationen in Genf zeigten sie sich besonders deutlich: Zu viele Köche können den Brei leicht verderben. Wir geben einige Erkenntnisse aus dem Bericht der *Commission d'enquête* wieder. In anderen Ländern gibt es die Tradition der *kasernierten Polizei*. Diese wird insbesondere da eingesetzt, wo die „zivile“ Polizei überfordert ist. Am Schluss zeigen wir, welche Aufgaben das *Grenzwachtkorps* der Schweiz heute wahrnimmt. Ein Vergleich mit dem deutschen Bundesgrenzschutz zeigt, dass hier möglicherweise die Reserven gebildet werden könnten, welche die Kantonspolizeien von Fall zu Fall unterstützen würden.

4.1 Welche Rolle für die Bundespolizei?

Gibt es in der Schweiz überhaupt eine Bundespolizei – eine Polizei des Bundes? Sicher gibt es ein Bundesamt für Polizei und eine Bundesanwaltschaft (beide im Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement). Im Bundesamt für Polizei findet man verschiedenste Dienste und Abteilungen, so etwa eine Hauptabteilung „Bundeskriminalpolizei“, eine Abteilung „Bundessicherheitsdienst“, eine Hauptabteilung „Dienst für Analysen und Prävention“, aber damit sind wir schon bei den Nachrichtendiensten. Eine Bundespolizei mit umfassenden polizeilichen Aufgaben analog zur Kantonspolizei hingegen gibt es nicht. Man erinnert sich daran, dass mehrere Versuche, eine solche zu schaffen – so etwa 1970 eine „Interkantonale Mobile Polizei“ zum Schutz internationaler Konferenzen oder 1978 eine „Bundessicherheitspolizei“ zur Terrorismusbekämpfung – vom Volk abgelehnt wurden. Die Schweizer Stimmberechtigten sind offenbar Plänen gegenüber

skeptisch, den Bund mit einer eigentlichen Polizei auszustatten, während sie schon seit ziemlich genau 200 Jahren akzeptieren, dass die Kantone über Polizeikorps verfügen. Wir wollen in dieser kleinen Skizze der Frage nachgehen, warum dies so ist und was das für die Zukunft heisst.

4.1.1 Die Anfänge im 19. Jahrhundert: Eine schwache Bundesanwaltschaft

Die sicherheitspolitischen Zuständigkeiten waren 1848 klar: Die Verteidigung des Landes gegen aussen war in erster Linie Sache des Bundes und seiner Armee, die Ruhe und Ordnung im Innern Sache der kantonalen Polizeikorps; bei grossen inneren Unruhen konnten die Kantone die Armee anfordern. Allerdings gab es eine Lücke, nämlich die Verteidigung des neuen Bundesstaates gegen Subversion, gegen unerwünschte Einwanderung und gegen Verschwörer, kurz: der Staatsschutz auf Bundesebene. Die Probleme lagen jedoch nicht primär im Innern, sondern im Verhältnis zu den Nachbarstaaten. Die Schweiz wurde zum Zufluchtsort politischer Flüchtlinge aus den umgebenden Monarchien. So unternahm etwa Giuseppe Mazzini von der Schweiz aus einen bewaffneten Überfall auf Savoyen, und auch die Anwesenheit von Louis Napoléon auf Arenenberg führte zu diplomatischen Verwicklungen.⁵⁵ Auf die Schweiz wurde Druck ausgeübt, politische Flüchtlinge auszuweisen oder deren Tätigkeit zu unterbinden.

Die Verfassung gab dem Bund die Kompetenz, eine Bundesanwaltschaft einzurichten; sie unterstand direkt dem Bundesrat und war für den Staatsschutz verantwortlich. Im ausgehenden 19. Jahrhundert war sie mit drei Personen jedoch äusserst spärlich dotiert, ein Bundesanwalt wurde nur bei Bedarf ernannt. Sie nahm auch die Funktion der politischen Fremdenpolizei war, also auch die Überwachung von Flüchtlin-

⁵⁵ Vgl. Müller 1949: 35.

gen, blieb hier aber auf die Zusammenarbeit mit den fremdenpolizeilichen Organen der Kantone angewiesen.

4.1.2 Ausbau der Bundesanwaltschaft nach 1889

1878 hatte Reichskanzler *Otto von Bismarck* das Sozialistengesetz⁵⁶ erlassen. Dies führte dazu, dass vermehrt Sozialisten in die Schweiz kamen und von hier aus tätig waren. Doch auch in der Schweiz gab es Sozialisten, die dem bürgerlichen Staat gegenüber skeptisch waren, und welche oft mit den politischen Flüchtlingen zusammenarbeiteten. Ihre Überwachung war grundsätzlich Sache der Kantone. Diese setzten hier jedoch keine Priorität, teils weil die Polizisten dazu nicht ausgebildet waren, teils weil die Überwachung politisch tätiger Bürger einer Republik unwürdig schien.⁵⁷

Bismarck setzte die Schweiz jedoch unter Druck. Die Affäre um den deutschen Polizisten *Wohlgemuth*, der in der Schweiz Sozialisten verfolgte und 1889 von der Basler Polizei festgenommen wurde, führte zu einer persönlichen Intervention des Kanzlers beim Bundesrat. Daraufhin wurde mit einem Bundesgesetz die Stelle eines ständigen Bundesanwalts mit einer nicht unproblematischen Doppelfunktion geschaffen: Er war einerseits staatlicher Ankläger bei bestimmten Straftaten, andererseits leitete er die Massnahmen der politischen Fremdenpolizei, die nach wie vor von den Kantonen durchgeführt wurden. Der Bund wies in der Folge die Kantone an, Berichte über politische Tätigkeiten der Sozialisten zuhanden des Justizdepartements zu verfassen. Die Sozialdemokratische Partei ergriff gegen dieses Gesetz das Referendum, brachte aber nicht genügend Unterschriften zusammen. Bei Sozialisten, Republikanern und Föderalisten setzte sich eine grundlegende Skepsis

⁵⁶ Das *Gesetz gegen die gemeingefährlichen Bestrebungen der Sozialdemokratie* wurde am 19. Oktober 1878 mit der Stimmenmehrheit der konservativen und nationalliberalen Kräfte im Reichstag verabschiedet. Zwei Tage später, am 21. Oktober, trat es in Kraft und galt durch Verlängerungen bis zum 30. September 1890.

⁵⁷ Vuilleumier 1992: 36.

gegenüber einer Bundesanwaltschaft und gegenüber der Wahrnehmung von Polizeiaufgaben durch den Bund im Allgemeinen fest, was die Auseinandersetzung bis heute prägt.

4.1.3 Verschärfung der Staatsschutzgesetzgebung in der Zeit der beiden Weltkriege

Während der beiden Weltkriege wurde die Spionage und deren Abwehr wichtiger. Allerdings konnte sich der Staatsschutz nicht nur auf die Abwehr ausländischer Angriffe konzentrieren, vielmehr wurden vermehrt auch extremistische Gruppen aus dem Innern als Bedrohung für die Sicherheit und Ordnung des Staates wahrgenommen. Der Bund war zwar mit der Aufgabe des Staatsschutzes betraut, hatte hierzu aber kaum Personal zur Verfügung, und Strafbestimmungen waren noch undifferenziert. Die Bundesanwaltschaft war nach wie vor ein „Haupt ohne Rumpf und Glieder“⁵⁸ und blieb insbesondere auf die kantonalen Polizeikorps angewiesen. Dies war offenbar, wie einem Bericht des Chefs des Generalstabs nach dem Ersten Weltkrieg zu entnehmen ist, nicht besonders günstig: „Die Spionageabwehr konnte niemals zu vollem Erfolg gelangen und uns auch deshalb nicht das von ihr billigerweise erwartete Ergebnis liefern, weil die Zwiespältigkeit in der Organisation des Schweizer Polizeiwesens eine zweckmässige und rasche Verfolgung und Erledigung der Fälle verunmöglichte. Die Fäden der einzelnen Spionagefälle zogen sich meistens über das Gebiet mehrerer Kantone, und da die Bundesanwaltschaft für die Nachforschungen über kein eigenes Personal verfügte, sondern auf die Tätigkeit einer nicht selten ungeschickten, zuweilen selbst widerstrebenden kantonalen- oder Gemeindepolizei angewiesen war, so gelang es oft nicht, die verworrenen Irrgänge der Spionage rechtzeitig und vollständig aufzudecken.“⁵⁹ Trotz der offensichtlichen Mängel des Staatsschutzsystems gestaltete

⁵⁸ Schollenberger: Staats- und Verwaltungsrecht II. Bd. zit.: 105 zitiert nach Müller 1949: 105.

⁵⁹ Bericht des Chefs des Generalstabs der Armee an den General über die Mobilmachung und über den Verlauf des Aktivdienstes 1914-1918, zitiert nach Müller 1949: 138.

sich eine Verschärfung der entsprechenden Gesetzgebung und dabei insbesondere die Stärkung der bundesstaatlichen Organe als sehr schwierig. So scheiterte die Verschärfung des strafrechtlichen Instrumentariums des Bundes zunächst an Volksabstimmungen wie 1922 die „Lex Haerberlin“ und 1934 das Staatsschutzgesetz.

Unter dem Eindruck verschärfter Agitation von rechts verabschiedeten die Eidgenössischen Räte 1935 schliesslich doch den Bundesbeschluss betreffend Schutz und Sicherheit der Eidgenossenschaft, der nun die Straftatbestände im Bereich des Staatsschutzes festlegte und eine Grundlage für den Aufbau eines Fahndungs- und Informationsdienstes schuf.⁶⁰ Der Vorschlag des Bundesrates zum Aufbau einer bundeseigenen „politischen Polizeitruppe“ zur Verfolgung solcher Straftatbestände war aus föderalistischen und grundrechtlichen Bedenken im Parlament heftig umstritten und wurde nur mit Vorbehalten genehmigt. In Art. 8 des Gesetzes von 1935 wurde schliesslich festgehalten: „Der Bundesanwaltschaft wird zur einheitlichen Durchführung des Fahndungs- und Informationsdienstes im Interesse der Wahrung der inneren und äusseren Sicherheit der Eidgenossenschaft das nötige Personal beigegeben. Sie arbeiten in der Regel mit den zuständigen kantonalen Polizeibehörden zusammen.“⁶¹ Der Bundesrat nahm bei seinen Ausführungen zum Gesetz Rücksicht auf die Einwände und Bedenken der Parlamentarier und beschränkte die Bundespolizeieinheit vorerst auf acht Personen.⁶² Bereits Ende der 30er Jahre stellte der Bundesrat jedoch per Verordnungen diverse weitere Tatbestände im Bereich des Staatsschutzes unter Strafe und baute zur Bewältigung der neuen Aufgaben die Truppe der „Politischen Polizei“ (erst ab den 50er Jahren bürgerte sich der Begriff „Bundespolizei“ ein) vorsichtig auf 21 Personen aus.

⁶⁰ Es handelte sich hierbei um Tatbestände wie Handlungen für einen fremden Staat ohne Bewilligung, die Entführung von Personen ins Ausland und Begünstigung solcher Taten, nachrichtendienstliche Tätigkeiten auf Schweizer Gebiet für fremde Staaten oder Wirtschaftsspionage (Müller 1949: 143-145).

⁶¹ Müller 1949: 145.

⁶² Geschäftsbericht des Bundesrates 1935: 155. Zit. nach Müller 1949: 146.

Selbst in der politisch aufgeheizten Zeit vor und zwischen den Weltkriegen wurde also der Staatsschutz in der Schweiz nur zögerlich erweitert. Das Misstrauen einer starken Bundespolizei gegenüber war nach wie vor gross, so dass deren Organisation eingeschränkt blieb. Die Zusammenarbeit zwischen „Politischer Polizei“ beziehungsweise Bundesanwaltschaft und den Kantonspolizeikorps war jedoch schwierig, was die Effizienz des Staatsschutzes beeinträchtigte.

4.1.4 Nach dem Zweiten Weltkrieg

Der Kalte Krieg war die Zeit der Hochblüte der Spionage und der Angst vor Subversion. Auf deren Abwehr konzentrierte sich die Bundespolizei. Von der Linken argwöhnisch beobachtet, galt der Kampf vor allem dem Kommunismus. Übertriebene Ängste führten dazu, dass ungefähr 900'000 Personen als Verdächtige kontrolliert wurden. Dieser „Überwachungsstaat“ flog 1989 mit der „Fichenaffäre“ auf, die entsprechenden Dienste kamen auf die Anklagebank. Eine parlamentarische Untersuchungskommission (PUK) mistete den Augiasstall aus, und 1992 wurde zur besseren Kontrolle der Staatsschutzorgane eine Delegation aus den Geschäftsprüfungskommissionen der beiden Räte gebildet. Als weitere Massnahme kam es zu einer Entflechtung verschiedener Dienste. Die Bundespolizei wurde in das Bundesamt für Polizei eingegliedert. Seit 2001 werden gerichtspolizeiliche Aufgaben ausschliesslich von der – in den letzten Jahren stark ausgebauten – Bundeskriminalpolizei wahrgenommen, die Staatsschutzaufgaben wurden im Dienst für Analyse und Prävention zusammengefasst.

4.1.5 Ergebnisse

Die Skepsis einer ausgebauten Bundespolizei gegenüber, die neben dem *desk work* auch das *field work* machen würde, hat also vielerlei Gründe. Sachgerecht kümmern sich Bundesanwaltschaft und das Bundesamt für Polizei schwerpunktmässig um Angelegenheiten des Staatsschutzes im weitesten Sinn. Dieser ist aber immer von einer Sphäre des Geheimnisses und des leicht Skandalösen umwittert. Sichtbare Erfolge für die

Sicherheit der Bürgerinnen und Bürger sind kaum auszumachen; solche Dienste kommen meist nur in die Schlagzeilen, wenn sie Mängel aufweisen oder versagen. Eine Gefährdung des Staates tritt in der Regel nur dann ein, wenn ausländische feindliche Mächte Stützpunkte im Innern des Landes aufbauen. Es werden aber, wirklich oder vermeintlich, auch Schweizer Bürgerinnen und Bürger daran beteiligt sein. Hier aber wird es heikel, denn der Übergang von legaler, durch die Meinungs- und Versammlungsfreiheit geschützter politischer Tätigkeit zu illegalen Aktionen ist meist fließend. Ein Staatsschutz, der wirksam ist, wird immer auch diese Grenzbereiche kontrollieren wollen, was bedeutet, dass auch Unbescholtene in seinen Dunstkreis geraten. Die innere Dynamik solcher ungenügend kontrollierten Dienste bringt es mit sich, dass Überwachung ausarten kann und irgendwann auffliegt – so geschehen bei der „Fichenaffäre“. Die Vermutung, es baue sich ein Staat im Staat auf, ist dann nahe liegend.

Staatsschutz ist zweifellos nötig, und dazu braucht er geeignete Organe. Diese zu überwachen ist eine politisch sehr wichtige und äusserst schwierige Aufgabe. Machtbegrenzung durch Machtteilung ist ein strukturelles Kontrollmittel. Die Schweizer Bevölkerung ist offenbar der Ansicht, es sei selbst um den Preis etlicher Ineffizienzen geboten, solche Dienste nicht zu stark zu konzentrieren. Gelegentliche Doppelspurigkeiten und suboptimale Aktionen sind einer zu grossen Machtkonzentration vorzuziehen. Dass sich die Bundeskriminalpolizei auch immer wieder mit den Kantonspolizeikörpern koordinieren muss, schafft zwar Probleme, führt aber auch dazu, dass die „Bundespolizisten“ die Bodenhaftung im *pays réel* nicht verlieren.

4.2 Sicherheit am Flughafen Zürich-Kloten

Eine der Bedrohungen, die heute zu einer Infragestellung der bestehenden Sicherheitsdispositive führt, ist der internationale Terrorismus. Ihm ist aus verschiedenen Gründen schwer zu begegnen: Er schlägt irgendwo und irgendwann gegen irgendwen los. Es handelt sich um Täter, welche damit rechnen, dass die Brutalität des Angriffs zu einer entsprechenden Medienaufmerksamkeit führt. Die Motive und Ursa-

chen liegen in der Regel ausserhalb des Landes, in welchem die Attacke erfolgt. Es gibt kaum eine wirksame Abwehr des einzelnen Angriffs; nur eine langfristige, international koordinierte Bekämpfung der terroristischen Netzwerke kann die Gefahren eindämmen. Hierzu arbeiten verschiedene staatliche Stellen zusammen. Im Zentrum stehen in der Schweiz die Bundespolizei, die Bundesanwaltschaft, die „Militärische Sicherheit“ sowie militärische und zivile Nachrichtendienste. Deren offenbar nicht optimale Zusammenarbeit hat gerade in jüngster Zeit für Schlagzeilen gesorgt, doch ist dieses gleichsam interne Problem des Bundes hier nicht das Thema.⁶³

Ob der heutigen aufgeregten Stimmung geht oft vergessen, dass politischer Terrorismus wellenförmig aufsteigt und wieder abebbt und dass auch die Schweiz schon in der Vergangenheit damit konfrontiert wurde. In den Jahren 1968 bis 1970 kam es weltweit zu 190 Flugzeugentführungen, die meistens mit dem palästinensischen Widerstand zu tun hatten. Auch die Schweiz, d. h. die Swissair und der Flughafen Zürich-Kloten waren betroffen. Wie wurde damals reagiert? Wer kam zum Einsatz? Welche Koordinationsprobleme ergaben sich? Welche Lernprozesse wurden ausgelöst? Wie sah die Lösung am Schluss aus? Unsere Kurzstudie steht als Beispiel für einen mehrjährigen Lernprozess, nach welchem eine Anpassung bisheriger Strukturen der Schaffung neuer vorgezogen wurde.⁶⁴

4.2.1 Die Bedrohung

Der erste Anschlag ereignete sich 1969. Arabische Attentäter griffen in Zürich-Kloten eine EL AL-Maschine mit Sprengkörpern und Maschinenpistolen an. Sie wollten die Passagiere zum Aussteigen zwingen und dann die Maschine in die Luft sprengen. Das Attentat wurde von

⁶³ Vgl. etwa den Artikel in „Le Temps“ vom 16. Juni 2004: „La lutte antiterroriste en Suisse s'enlise dans une guerre féroce entre polices fédérales.“

⁶⁴ Wir stützen uns hier weitgehend auf Suter (2004).

einem Feuerwehrmann, einem Verkehrsdienstbeamten und zwei Kantonspolizisten der Pikettgruppe verhindert, doch einige Passagiere wurden verletzt und ein Attentäter von einem israelischen Sicherheitsbeamten erschossen. Die übrigen Araber wurden entwaffnet, gefangen genommen und später verurteilt. Flugzeugentführungen und Attentate weltweit liessen erkennen, dass es sich nicht um ein lokales und einmaliges Phänomen handelte. Mit einem Schlag wurde klar, dass sich die vorher kaum als Problem gesehene Sicherheitslage am Flughafen dramatisch verändert hatte. Wie konnte verhindert werden, dass unbefugte Personen und Waffen in den Flughafen und auf das Flugfeld gelangten? Was war vorzukehren, um einen solchen Angriff abzuwehren?

In den folgenden Jahren kam es mehrmals zu terroristischen Ereignissen, von denen auch die Schweizer Luftfahrt betroffen war. Die Terroristen änderten dabei ständig ihre Taktik. 1970 detonierte im Frachtraum einer Swissair-Maschine eine Paketbombe, die in München aufgegeben worden war und auf einen Höhenmesser reagierte. Alle 47 Personen, die an Bord waren, fanden bei Würenlingen den Tod. Daraus folgte, dass auch das unbegleitete Gepäck kontrolliert werden musste. Im Sommer 1970 erzwang die palästinensische Befreiungsfront durch Kaperung eines Flugzeugs in Athen die Freilassung bereits verurteilter Attentäter. Der Schweiz wurde gedroht, in Zürich-Kloten könnte Ähnliches passieren, um die Terroristen von 1969 freizupressen. In der Tat wurde im September eine Swissair-Maschine auf dem Flug von New York nach Jordanien entführt. Je eine entführte amerikanische und britische Maschine landeten ebenfalls in Zeraq in Jordanien. Die Passagiere wurden bis auf sieben Geiseln freigelassen und dann die Maschinen gesprengt. Die Schweiz hatte nachgegeben und hielt Wort, indem sie die Inhaftierten frei liess. In der Folge wurden nun alle Passagiere auf Waffen untersucht und Sicherheitsmassnahmen an Bord eingeführt.

„Weitere dramatische Ereignisse zeigten, womit auch in Zürich-Kloten jederzeit zu rechnen war. In Rom-Fiumicino richtete am 17. Dezember 1973 ein palästinensisches Terrorkommando ein Blutbad an und tötete

dabei 32 Menschen. Die Terroristen waren in den Transithallen des Flughafens anlässlich einer Kontrolle entdeckt worden. Sie schossen um sich, nahmen sieben Polizisten als Geiseln, griffen eine Passagiermaschine mit Brandbomben an und erzwangen einen Flug nach Griechenland. Hier suchten sie die Freilassung von Attentätern zu erzwingen, die ihrerseits am 5. August 1973 auf dem Flughafen in Athen 4 Personen getötet und 55 verletzt hatten. Der Flug endete in Kuwait, wo die Geiselnnehmer schliesslich aufgaben. Die europäische Presse war verzweifelt über die Ohnmacht der westlichen Welt den palästinensischen Attentätern gegenüber.⁶⁵ In den 70er Jahren flaute diese Terrorwelle ab, die neu aufgebauten Sicherheitsdispositive aber blieben bestehen und wurden seither laufend verbessert.

4.2.2 Etappen des Lernprozesses

Die Sicherheit am Flughafen und in den Flugzeugen war bis Ende der 60er Jahre kein Problem. Der Ordnungsdienst am Flughafen wurde von einigen Beamten der Kantonspolizei versehen; die Grenzpolizei kontrollierte die Identität und die Ein- und Ausreisevoraussetzungen der Passagiere. Systematische Personen- und Gepäckkontrollen gab es nicht. Die Serie von Attentaten und Entführungen lösten nun aber Reaktionen und Lernprozesse auf allen Ebenen aus: regional, auf Bundesebene und international. Uns interessiert hier vor allem, wie der Flughafen Zürich-Kloten und die Zürcher Kantonspolizei reagierten.

Ad-hoc-Aufbau von Sicherheitsmassnahmen

Das Attentat von 1969 führte dazu, dass in nicht sehr planvoller Art und Weise verschiedene Sicherheitsmassnahmen ergriffen wurden. Da es keine gesetzliche Grundlage für das Durchsuchen von Personen und

⁶⁵ Suter 2004: 291.

Gepäck gab, wurde diese Massnahme durch eine grosszügige Auslegung der von den Passagieren akzeptierten Beförderungsbedingungen gerechtfertigt. Die Passagiere und das Gepäck gefährdeter Flüge wurden am Fuss der Flugzeugtreppe noch von Hand kontrolliert. Für die allgemeine Sicherheit am Flughafen wurden Teile des Korps der Kantonspolizei delegiert, was anderswo Mangel an Beamten zur Folge hatte. Der einfache Polizeiposten am Flughafen wurde zu einem Offiziersposten aufgewertet; ihm wurden auch die Grenzbeamten unterstellt. Im November taten dann folgende Personen Dienst: ein Offizier, ein Kriminalbeamter, acht Polizisten als Postenmannschaft, 28 Zivilbeamte der Grenzpolizei und eine variable Anzahl abkommandierter Polizisten der andern Abteilungen. Nach dem Absturz bei Würenlingen musste nun das ganze Gepäck kontrolliert werden. Ein Röntgengerät wurde erworben und pensionierte Angehörige der Kantonspolizei wurden mit den Kontrollen beauftragt. Der wissenschaftliche Dienst der Stadtpolizei Zürich war für die Entschärfung gefundener Sprengkörper zuständig.

Der Einsatz von Angehörigen der Milizarmee

Nach der Drohung der Palästinenser vom Sommer 1970 und der Entführung der Swissair-Maschine nach Jordanien wurde klar, dass jederzeit mit grösseren Überfällen auf den Zürcher Flughafen gerechnet werden musste. Die kantonalen Polizeikräfte waren schon aufs Äusserste gefordert. Der Zürcher Polizeidirektor gelangte an das Eidgenössische Militärdepartement mit der Bitte, zur Unterstützung Truppen nach Kloten zu entsenden. Je ein Bataillon WK-Truppen rückte im September auf den Flughäfen Genf-Cointrin und Zürich-Kloten ein. Die Soldaten wurden mit geladenen Sturmgewehren vor allem längsseits der Startbahnen postiert. Da diese Truppen ausschliesslich im Rahmen des polizeilichen Sicherheitsdispositivs am Flughafen zum Einsatz gelangten, wurden sie dem Kommandanten der Kantonspolizei unterstellt. Die Beteiligten waren aber der Ansicht, dass der Einsatz von Angehörigen der Milizarmee nicht die Lösung sein konnte, da sie für diese Auf-

gabe – etwa die Überwältigung schwer bewaffneter Terroristen – nicht ausgebildet und ausgerüstet waren. Deshalb wurde in der Folge ein neuer polizeilicher Sicherheitsdienst aufgebaut.

Die Kontrollen werden permanent

Was bisher provisorisch war, wurde nun zu einer festen Einrichtung: die Kontrolle der Passagiere und allen Gepäcks. Im Innern des Flughafens wurden Schranken gebaut, die den unkontrollierten vom kontrollierten Teil trennten. Am Anfang wurden die Passagiere in Kabinen vom Personal durchsucht, später wurden elektronische Sicherheitsschleusen eingerichtet. Es gab damals – der Arbeitsmarkt war ausgetrocknet – grosse Personalprobleme, teilweise wurden sogar die Frauen der Polizisten sowie Angehörige des Hilfspolizeiverbandes für die Kontrollen eingesetzt. Gefährdete Flüge wurden zudem von Polizisten („Tigers“) begleitet. Die Polizisten der Kantonspolizei Zürich leisteten 1974/95 Personenjahre zusätzlichen Dienst, um die Sicherheit zu gewährleisten.

Nachdem Polizisten anderer Korps und Grenzwächter des Bundes vorübergehend die Zürcher Polizisten unterstützt hatten, musste 1971 für den Dauerbetrieb das Personal massiv aufgestockt werden. Der Sollbestand der Grenzpolizei wurde von 28 auf 72 erhöht und deren Aufgabenkreis ausgeweitet. Später wurde auch dieses Personal an der Waffe ausgebildet und übernahm Patrouillendienste.

Die Flughafenwache der Baudirektion

Eine andere Frage war, durch wen die Armeeeinheiten abgelöst werden sollten, die zur Bekämpfung eigentlicher Überfälle da waren. Ein Bataillon Infanteristen gegen eine Handvoll Terroristen, das war zu wenig und zu viel: zu wenig ausgebildete, zu viele herumstehende Personen. Hier kamen fortan nur Spezialisten in Frage.

Es wurde nun – zum Missfallen der Kantonspolizei – vorerst das der Baudirektion unterstehende Amt für Luftverkehr aktiv. Man schmiedete Pläne, die Sicherheit am Flughafen und im Flugverkehr durch eine neu zu schaffende Flughafenpolizei zu gewährleisten. Es hätte sich um eine militärisch organisierte Spezialeinheit gehandelt, der auch die Grenzpolizei eingegliedert werden sollte. Erste Schritte in diese Richtung wurden unternommen, die polizeiliche Flughafenwache wurde in eine modern ausgerüstete Sicherheitstruppe mit den Dienstgraden der Armee umgewandelt. Wie zu erwarten war, kam es in der Folge zu Rangeleien zwischen den beiden kantonalen Sicherheitsorganen. Die beiden Korps hatten unterschiedliche Bewaffnung und Funkausrüstungen sowie je eigene Kommandowagen. Die Presse griff dies auf und zweifelte, ob so die nötige Sicherheit gewährleistet werden konnte.

Integration aller Kräfte in die Kantonspolizei

Das Jahr 1974 war, nach den Ereignissen auf dem Römer Flughafen Fiumicino, durch ständigen Höchsteinsatz gekennzeichnet. Schützenpanzer wurden bei der Armee ausgeliehen, aber von Kantonspolizisten besetzt. Diese Erfahrungen zeigten, dass sich auf die Dauer die Verdoppelung der Sicherheitsstrukturen (Kantonspolizei und Amt für Luftverkehr) nicht bewähren würde. Im Herbst 1974 einigten sich der Bau- und der Polizeidirektor darauf, die Flughafenwache wiederum der Polizei zu unterstellen. Dafür wurde eine neue Abteilung der Kantonspolizei geschaffen. 1976 umfasste sie 122 Stellen. Damit wurde das übrige Polizeikorps von den ständigen Abkommandierungen entlastet. Zürich-Kloten wurde dadurch im Bereich Sicherheit führend, weil nun Kriminalpolizei, Grenzpolizei, Sicherheitskontrollen und Sicherheitspolizei einem Kommando unterstanden.

Ein letzter Schritt erfolgte 1980. Das ganze Dispositiv umfasste nun drei Offiziere, 27 Kantonspolizisten im Kriminaldienst und als Postenbesetzung, 157 Angehörige der Grenzpolizei und 122 Personen der Flughafenwache. Ausserdem leisteten bei den Sicherheitskontrollen temporäre Mitarbeitende Dienst. Das entsprach nun bereits der Grösse

eines mittleren kantonalen Polizeikorps. Um dem Rechnung zu tragen, wurde nun die Flughafenpolizei organisatorisch aufgewertet und als vierter grosser Bereich neben die Hauptabteilungen Kriminal-, Sicherheits- und Verkehrspolizei gestellt.

4.2.3 Erkenntnisse

Der bescheidene Polizeiposten in Zürich-Kloten war den neuen terroristischen Bedrohungen des Flugverkehrs, wie sie ab 1968 auftraten, nicht gewachsen. Ausserdem änderten die palästinensischen Terroristen ständig ihre Taktik: von der Sprengung leerer Maschinen über Geiselnahmen bis zu Paketbomben, die Flugzeuge zum Absturz brachten. Dies löste bei den für die Sicherheit Verantwortlichen Lernprozesse aus, die beträchtliche Verwirrung stifteten.

Die erste Reaktion war, ad hoc die Sicherheitskräfte weitgehend zu Lasten anderer Polizeiaufgaben zu verstärken. Dann wurde zusätzliches Personal eingestellt und die Grenzpolizei an der Waffe ausgebildet. Für die Sicherheit auf dem Flugfeld wurden Truppen der Armee angefordert, die jedoch nicht entsprechend ausgebildet worden waren. Ausserdem ging es nicht darum, Soldaten in Bataillonsstärke sondern Spezialeinheiten zur Verfügung zu haben. Solche bildete die Kantonspolizei in der Folge aus und auf die Armee konnte fortan verzichtet werden.

Eine zweite Reaktion war die Bildung einer militärisch aufgebauten Flughafenwache im Rahmen der Baudirektion. Dies führte aber zu Doppelspurigkeiten und Koordinationsproblemen mit der Kantonspolizei. Später übernahm dann die Kantonspolizei die Flughafenwache wieder, und diese Flughafenpolizei wurde zu einer vierten Hauptabteilung innerhalb der Kantonspolizei aufgewertet.

Schliesslich bewährte sich, im Rahmen bestehender Strukturen eine neue, spezialisierte Einheit aufzubauen. Dies war aber nur deshalb möglich, weil der Kanton Zürich ohnehin über ein grosses und spezialisiertes Polizeikorps verfügte. Trotzdem war es ein interessantes Beispiel dafür, wie die Erfahrung und Legitimität bestehender Einrichtungen mit spezialisierenden Weiterentwicklungen kombiniert

werden konnten. Es bewahrheitet sich unsere Überlegung aus dem Abschnitt 3.2: Auch angesichts neuer Bedrohungen sollte nicht hektisch mit weit reichenden Veränderungen, sondern mit der Anpassung, dem Ausbau und der Spezialisierung bestehender Sicherheitsdispositive reagiert werden. So kann auf Legitimität und eingespielte Formen der Zusammenarbeit zurückgegriffen werden.

4.3 Sicherheit bei Massenveranstaltungen: Das Beispiel des G8-Gipfels in Evian

Massenveranstaltungen sind aufgrund verschiedenartiger Gefahren, welche sie für die innere Sicherheit und Ordnung darstellen können, für Ordnungskräfte eine grosse Herausforderung. Unabhängig davon, ob es sich um politisch motivierte Demonstrationen oder um Sport- oder Kulturveranstaltungen handelt, reichen die polizeilichen Aufgaben von der Gewährleistung der Sicherheit und der persönlichen Freiheitsrechte der Teilnehmenden sowie von Dritten bis hin zur Verhinderung und Repression von gewalttätigen Übergriffen Einzelner oder Gruppen. Das Abwägen zwischen dem öffentlichen Interesse an Sicherheit und Ordnung und der Gewährleistung der Versammlungs- und Meinungsäusserungsfreiheit ist schwierig und kann nur von gut ausgebildetem Sicherheitspersonal mit klarer Einsatzdoktrin erfüllt werden.

In jüngster Zeit traten in der Schweiz grosse Demonstrationen mit zum Teil gewaltbereiten Teilnehmenden vermehrt als Begleiterscheinung von internationalen Konferenzen wie dem World Economic Forum (WEF) in Davos und dem G8-Gipfel in Evian im Juni 2003 auf. Bei solchen Veranstaltungen kam zur Aufgabe des gewöhnlichen Ordnungsdienstes jene des Schutzes von wichtigen Personen hinzu. Seit dem 11. September 2001 musste im Zusammenhang mit internationalen Konferenzen zudem vermehrt die Gefahr eines Terroranschlages berücksichtigt werden. Nicht nur die Anzahl der Sicherheitskräfte, welche für Grossanlässe aufgeboden werden mussten, sondern auch die hohe Mobilität der zum Teil gewaltbereiten Teilnehmenden überschritten die Kapazitäten von Kantonspolizeikorps, die primär für die Gewährleistung der Sicherheit auf dem Kantonsgebiet

zuständig sind. Die kantonalen Polizeikorps mussten deshalb bei entsprechenden Anlässen immer wieder durch Einheiten aus anderen Kantonen, der Armee oder ausländischer Ordnungskräfte ergänzt werden.

Beim Einsatz am G8-Gipfel in Evian im Juni 2003 wurden die kantonalen Polizeikräfte der Kantone Genf, Wallis und Neuenburg in aussergewöhnlichem Masse gefordert, dies sowohl bezüglich der Anzahl Demonstrierender und zu schützender Staatsgäste als auch aufgrund der aussergewöhnlichen geografischen Lage der Veranstaltung, welche ein Sicherheitsdispositiv erforderte, das Kantons- und Landesgrenzen überschritt. Eine ähnlich grosse und komplexe Aufgabe dürfte in nächster Zukunft kaum mehr auf Schweizer Sicherheitskräfte zukommen. Da der Anlass aber (1.) die verschiedenen Schwierigkeiten, mit welchen die Sicherheitskräfte bei Grossveranstaltungen konfrontiert werden und (2.) mögliche Lösungsansätze aufzeigt, wird er hier als Fallbeispiel verwendet.⁶⁶

4.3.1 Der G8-Gipfel in Evian im Mai 2003

Im Juli 2002 wurde Bundespräsident Kaspar Villiger vom französischen Präsidenten Jacques Chirac informiert, dass der G8-Gipfel im Juni 2003 in Evian stattfinden werde. Aufgrund der geografischen Lage von Evian mussten die Städte Genf und Lausanne sowie wichtige Transportwege in der Schweiz ins Sicherheitsdispositiv für den Gipfel aufgenommen werden. Der Bundesrat versprach, Frankreich bei der Durchführung des Anlasses zu unterstützen. Erst einen Monat später wurden die betroffenen Kantone Genf, Waadt und Wallis offiziell vom Bundesrat über das bevorstehende Ereignis informiert.⁶⁷ Die Schweizer Sicher-

⁶⁶ Dieser Einsatz führte zu einer starken und kontroversen öffentlichen Diskussion. Der Grosse Rat und die Regierung in Genf setzten überdies eine ausserparlamentarische Untersuchungskommission ein, auf deren Bericht (Rapport de la Commission d'enquête extraparlamentaire / G8) wir uns hier weitgehend stützten.

⁶⁷ Rapport de la Commission d'enquête extraparlamentaire / G8, 2004: 75.

heitskräfte sahen sich nun mit einer aussergewöhnlich grossen und komplexen Aufgabe konfrontiert:

- Wichtige Infrastrukturen wie der internationale Flughafen in Genf-Cointrin sowie die meisten Unterkünfte für die zahlreichen Delegationen am Gipfeltreffen lagen auf Schweizer Boden. Damit wurde ein Grossteil der Verantwortung für die Sicherheit der Gipfelteilnehmenden der Schweiz übertragen. Da die Zufahrt nach Evian für Unbefugte verboten wurde, war klar, dass Gegendemonstrationen in den Städten am Schweizer Ufer des Genfersees stattfinden würden.
- Beim G8-Gipfel in Evian handelte es sich um ein erweitertes Treffen. Zusätzlich zu den Vertretern der G8-Staaten waren Delegationen aus zwölf NEPAD⁶⁸-Staaten sowie weiterer Schwellenländer eingeladen.
- Letztlich deutete die angespannte Weltlage (insbesondere der Ausbruch des Irakkriegs sechs Wochen vor Beginn des Gipfels) sowie Erfahrungen mit exzessiven Ausschreitungen an vergangenen Gipfeltreffen wie an jenem der G8-Staaten in Genua 2001 oder der NATO in Prag im Jahr 2000 darauf hin, dass mit zahlreichen, zum Teil gewaltbereiten Demonstrierenden zu rechnen war.

4.3.2 Die Vorbereitungsphase

Obwohl es der Bundesrat war, der Frankreich die Zusicherung zur Unterstützung bei der Durchführung des G8-Gipfels gegeben hatte, blieb die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen im Sicherheitsbereich die übliche. Entsprechend den verfassungsmässigen Bestimmungen bezüglich der kantonalen Polizeihochheit und der damit verbundenen Verantwortung der Kantone für Ruhe und Ordnung auf

⁶⁸ NEPAD: New Partnership for African Development.

ihren Territorien waren die Kantone Genf, Waadt und Wallis während des G8-Gipfels für die Sicherheit auf ihrem Gebiet zuständig.⁶⁹ Um die Koordination zu gewährleisten, wurden in der Vorbereitungsphase diverse Kommissionen, Arbeitsgruppen und Ausschüsse eingesetzt. Der Bundesrat trat dabei verschiedentlich als Vermittler und Koordinator auf. Der Koordinationsbedarf (zwischen der Schweiz und Frankreich, zwischen Bund (Armee) und Kantonen, zwischen den Kantonen sowie zwischen den verschiedenen Ordnungsdiensten) war beachtlich und sehr zeitraubend. So dürfte beispielsweise die Planung des Sicherheitsdispositivs wegen der Uneinigkeit zwischen den drei betroffenen Kantonen und dem Bund über die Notwendigkeit des Einsatzes von deutschen Polizisten stark verzögert worden sein.

Die Vorbereitungen des Polizeieinsatzes wurden zusätzlich durch interne Schwierigkeiten der Genfer Polizei erschwert: Im Anschluss an einen Zwischenfall anlässlich einer Anti-WTO-Demonstration im März 2003, bei welcher eine Demonstrantin durch ein Gummischrotgeschoss im Gesicht verletzt worden war, demissionierte der Genfer Polizeichef, und es wurde eine Strafuntersuchung eingeleitet. Gleichzeitig musste die Genfer Gendarmerie aufgrund der krankheitsbedingten Abwesenheit des Kommandanten mit einer Interim-Leitung operieren. Dies alles hatte Unsicherheit und Verzögerungen in der ohnehin kurzen Vorbereitungsphase zur Folge. All diese Schwierigkeiten führten dazu, dass die letzten Vorbereitungen in grosser Hektik abgewickelt werden mussten.⁷⁰

4.3.3 Das Sicherheitsaufgebot

Das Gefahrenpotenzial der Gegenveranstaltungen war schwer voraussehbar. Schätzungen reichten von 50'000 bis 400'000 Demonstrierenden oder 300 bis 3'000 so genannten „Casseurs“ (gewalttätige De-

⁶⁹ Rapport de la Commission d'enquête extraparlamentaire / G8, 2004: 18.

⁷⁰ Rapport de la Commission d'enquête extraparlamentaire / G8, 2004: 26-27.

monstrierende).⁷¹ Entsprechend schwierig war es, ein adäquates Ordnungskräfteaufgebot festzulegen. Bereits zu Beginn der Vorbereitungen verlangten die betroffenen Kantone Verstärkung durch andere Polizeikonkordate⁷² sowie durch die Schweizer Armee. Nach einer neuen Lageinschätzung im April 2004 beantragten sie zusätzlich Unterstützung durch deutsche Polizisten.

Die Polizei

Für die Genfer Polizei waren Einsätze anlässlich von Demonstrationen sowie der Schutz von öffentlichen Personen und Einrichtungen nicht neu. Aufgrund des Ausmasses der Demonstrationen und der Anzahl zu schützender Gäste, insbesondere aber wegen der Komplexität der Zusammenarbeit verschiedener Polizeikorps, kam es während des G8-Gipfels verschiedentlich zu Unsicherheiten bezüglich der Einsatzdoktrin. Kurzfristige Strategiewechsel und unklare Aufgabenzuteilung führten zum Teil zu unkoordinierten Einsätzen und letztlich dazu, dass die Ordnungskräfte, welche ohnehin während der Demonstrationen grossem Stress ausgesetzt waren, verunsichert und frustriert waren. Verschiedene gewalttätige Übergriffe und Sachbeschädigungen hätten durch eine bessere Koordination vermieden werden können. Insbesondere während der Ankunft der Gipfelteilnehmenden am Flughafen, anlässlich derer eine grosse Anzahl von Sicherheitskräften in Genf-Cointrin zusammengezogen worden war, war die Polizei im Zentrum von Genf personell unterdotiert und nicht in der Lage, für Ruhe und Ordnung zu sorgen. Trotz dieser schwierigen Umstände und der zum Teil erheblichen Frustration der Polizeibeamten wurden von Seiten der

⁷¹ Rapport de la Commission d'enquête extraparlamentaire / G8, 2004: 26.

⁷² Die Kantonspolizeien haben sich zu vier Polizeikonkordaten zusammengeschlossen. Die drei hier im Zentrum stehenden Kantone gehören zum Konkordat Westschweiz.

Polizei zu keiner Zeit unverhältnismässige Mittel gegen Demonstrierende angewendet.⁷³

Der folgenschwerste Zwischenfall während des Polizeieinsatzes dürfte auf ein massives Kommunikationsproblem der Polizei zurückzuführen sein. Am frühen Morgen des 1. Juni 2003 hatten Demonstranten die Autobahn A1 beim Pont d'Aubonne blockiert, indem sie ein Seil darüber gespannt hatten, an dessen beiden Enden je ein Demonstrant hing. Um die Strasse zu deblockieren, schnitt ein junger Schaffhauser Polizist das Seil durch, worauf einer der Demonstrierenden 20 Meter in die Tiefe stürzte und sich schwer verletzte. Der Schaffhauser Polizist war der französischen Sprache nicht mächtig und hatte die Diskussionen und Anweisungen seiner Kollegen und Vorgesetzten nicht verstanden.⁷⁴

Die Armee

Während die Kantone den Einsatz der Polizeikräfte natürlich selbst beschliessen, muss der Armeeeinsatz vom Parlament genehmigt werden, wie dies vom Gesetz bei einem subsidiären Einsatz mit einem Aufgebot von über 2'000 Angehörigen der Armee vorgesehen ist.⁷⁵ Das Militär wurde zum einen im Bereich Terrorabwehr eingesetzt, indem es die kantonalen Behörden bei der Überwachung des Luftraums, der Bewachung des Flughafens, im Bereich der Seepolizei und bei der Überwachung von dominierenden Höhen unterstützte. Zum anderen waren Logistikaufgaben wie Verkehrsregelung, Sanitätsdienst und Transportaufgaben vorgesehen.⁷⁶ Der Einsatz sollte also darauf ausgerichtet werden, den direkten Kontakt zwischen Armeeingehörigen und Demonstrierenden zu vermeiden. Die Parlamentsdebatte über die Bewilligung

⁷³ Rapport de la Commission d'enquête extraparlamentaire / G8, 2004: 39-45.

⁷⁴ Le Temps, 29. Juni 2004 (no. 1980), "Coupables, les manifestants anti-G8 d'Aubonne demandent maintenant justice aux policiers."

⁷⁵ Art. 70 Abs. 2 MilG.

⁷⁶ BBl 2003-0182: 1526.

dieses subsidiären Einsatzes der Armee am G8-Gipfel war lange und heftig. Allerdings konzentrierten sich die Gegner mehrheitlich darauf zu kritisieren, dass der Gipfel überhaupt in Evian stattfand. Letztlich wurde der Einsatz aus Sicherheitsüberlegungen klar gutgeheissen (im Nationalrat mit 111 zu 46 Stimmen).⁷⁷

Laut dem Bericht der *Commission d'enquête* von 2004 verlief der Armeeeinsatz am G8-Gipfel weitgehend problemlos. Der Dienst der Armeeingehörigen sowie die Koordination mit den Polizeikräften funktionierten reibungslos. Trotzdem kamen die Mitglieder des Untersuchungsausschusses zum Schluss, dass der subsidiäre Einsatz der Armee bei Grossanlässen keine adäquate Lösung für das Problem der Unterdotierung der Polizeikräfte in der Schweiz darstellte. Insbesondere der Einsatz von Armeeingehörigen für den Ordnungsdienst – also im direkten Kontakt mit Demonstrierenden – müsste vermieden werden, da die Milizsoldaten für solche Einsätze nicht ausgebildet wären: „Il ne suffit pas de porter un uniforme pour être à même de remplir certaines missions.“⁷⁸ Bei Grosseinsätzen müsste in erster Linie auf zivile Sicherheitskräfte aus der Schweiz oder auch aus dem Ausland zurückgegriffen werden.

Die deutschen Polizisten

Der Einsatz von ausländischen Polizeikräften wurde erst ganz zuletzt in Betracht gezogen. Als kurz vor Beginn des Gipfels klar wurde, dass selbst mit der Unterstützung durch andere Polizeikonkordate sowie durch die Armee immer noch nicht genügend Sicherheitskräfte zur Verfügung standen, beantragten die Kantone eine Verstärkung durch deutsche Polizisten. Nach langem Zögern beschloss der Bundesrat erst neun Tage vor dem Gipfel, diesem Wunsch stattzugeben und forderte, gestützt auf den Staatsvertrag zwischen der Schweiz und Deutschland

⁷⁷ ABI 2003: 305-342.

⁷⁸ Rapport de la Commission d'enquête extraparlamentaire / G8, 2004: 64.

vom 27. April 1999 über die grenzüberschreitende polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit,⁷⁹ die Unterstützung durch 1'000 deutsche Polizisten an.⁸⁰ Diese wurden grösstenteils zum Schutz des Genfer Flughafens eingesetzt. Erst als die einheimischen Sicherheitskräfte in der Stadt überfordert waren, wurden die deutschen Kollegen ebenfalls zum Ordnungsdienst bei den Demonstrationen hinzugezogen. Im Gegensatz zum reibungslosen Einsatz am Flughafen fiel die Bilanz über den Einsatz der ausländischen Polizisten in der Stadt gemischt aus. Im Untersuchungsbericht wurden neben Kommunikationsproblemen (bedingt durch Sprachbarrieren) insbesondere Koordinationschwierigkeiten aufgrund unterschiedlicher Vorstellungen bezüglich des Umgangs mit Demonstrierenden genannt. Da die deutschen Polizisten sehr kurzfristig angefordert worden waren, blieb zu wenig Zeit, um diese genügend einzuarbeiten und mit der Einsatzdoktrin vertraut zu machen.

4.3.4 Erkenntnisse

Eine ähnlich komplexe und umstrittene Grossveranstaltung wie der G8-Gipfel in Evian dürfte, wie eingangs erwähnt, in absehbarer Zeit kaum mehr auf Schweizer Sicherheitskräfte zukommen.⁸¹ Trotzdem gilt es, aus den Erfahrungen Lehren zu ziehen, denn immer öfter kann beobachtet werden, dass Massenveranstaltungen Auswirkungen über Kantonsgrenzen hinaus haben. Zu erinnern sei beispielsweise an Ausschreitungen an diversen Bahnhöfen in der Schweiz im Anschluss an Sportanlässe und Demonstrationen. Zudem sind Sicherheitskräfte an Grossanlässen immer mit verschiedenen Aufgaben wie Ordnungsdienst, Personenkontrolle, Schutz von öffentlichen Personen und Sachen sowie Repression bei Gewaltanwendung konfrontiert. Das Sicherheitsdisposi-

⁷⁹ SR 0.360.136.1.

⁸⁰ Mit der Verabschiedung dieses Staatsvertrags trat das Parlament die Entscheidkompetenz bei solchen Einsätzen an den Bundesrat ab.

⁸¹ Nicht zu vergessen sei hierbei jedoch die Durchführung der Fussball-Europameisterschaft im Jahr 2008.

tiv am G8-Gipfel machte deutlich, dass in der Schweiz für Grossanlässe zu wenige Sicherheitskräfte vorhanden sind und die Ad-hoc-Zusammenarbeit verschiedenster Einheiten inklusive der Armee und ausländischer Sicherheitskräfte aufgrund des grossen Koordinationsbedarfs und der knappen Vorbereitungszeit zu Sicherheitslücken führen muss.

In erster Linie gilt es also, die kantonalen Polizeikorps soweit aufzustocken, dass sie bei Grossanlässen nur in Ausnahmefällen auf Verstärkung durch umliegende Kantone zurückgreifen müssen. Werden wiederholte Kooperationen zwischen verschiedenen Polizeikonkordaten ins Auge gefasst, müssen diese in regelmässigen Übungen auf gemeinsame Einsätze vorbereitet werden. Polizisten einzusetzen, welche die am Einsatzort gesprochene Sprache nicht beherrschen, ist wenig sinnvoll und kann – wie das Beispiel des Unfalls am Pont d'Aubonne zeigte – gar ein erhöhtes Sicherheitsrisiko darstellen. Aus diesen Gründen ist auch ein Beizug von ausländischen Sicherheitskräften nur im äussersten Notfall in Betracht zu ziehen. Nicht nur die mangelnde Ortskundigkeit, sondern auch kulturelle Unterschiede, welche sich im Verhalten der Sicherheitskräfte ihren Kollegen, Vorgesetzten und Dritten gegenüber manifestieren, können zu Missverständnissen und damit gravierenden Sicherheitslücken während den Einsätzen führen. Wie bereits die Mitglieder der *Commission d'enquête* deutlich machten, ist zudem von Einsätzen der Armee bei Grossanlässen abzusehen. Insbesondere für Aufgaben wie Personenkontrollen oder Strassensperren gegen Demonstrationen – also in unmittelbarem Kontakt mit Zivilisten – ist die Armee nicht geeignet. Die Milizsoldaten der Schweizer Armee sind hierfür nicht adäquat ausgebildet und können deshalb Demonstrierende wie auch sich selber in Gefahr bringen.

Unseres Erachtens wäre es aus all diesen Gründen sinnvoll, eine Reservesicherheitsgruppe bereit zu stellen, die bei Grossanlässen, welche die Kapazitäten von Kantonspolizeien überschreiten, eingesetzt werden kann. Diese Truppe sollte insbesondere im Umgang mit friedlichen wie auch weniger friedlichen Teilnehmenden von Grossanlässen geschult sein. Dank der Professionalität einer solchen Truppe sowie der Mög-

lichkeit, regelmässige Übungen mit den Kantonspolizeien durchzuführen, könnten die Sicherheitsdispositive bei Grossveranstaltungen optimiert werden.

4.4 Die kasernierte Polizei als Brücke zwischen Polizei und Armee?

Eine der schwierigsten Aufgaben der Polizei ist zweifellos die Wahrung von Ruhe und Ordnung bei Massenveranstaltungen. Dass das schweizerische Sicherheitsdispositiv diesbezüglich zum Teil unzulänglich ist, wurde bei Grossveranstaltungen, im Rahmen derer es zu Gewaltakten und Sachbeschädigungen kam, in jüngster Zeit immer wieder deutlich (vgl. 4.3). Die Verstärkung der kantonalen Polizei durch Polizisten aus andern Kantonen und aus Deutschland sowie durch Armeeingehörige hat zwar das Problem der knappen Bestände gelöst, jedoch sind der unausweichlichen Kommunikationsprobleme und unterschiedlichen Einsatzdoktrin wegen neue Sicherheitslücken entstanden. Öfter wurde deshalb in letzter Zeit der Ruf nach einer mobilen Einheit laut, welche diese Kapazitätsprobleme bei den Kantonspolizeikörpern lösen könnte. So wird beispielsweise im ausserparlamentarischen Untersuchungsbericht zum G8-Gipfel in Evian darauf hingewiesen, dass in anderen Staaten die lokalen Polizeikörper durch spezielle Sicherheitstruppen verstärkt werden.⁸² In der Tat verfügen zahlreiche Länder in Europa neben der Armee und der Polizei über eine dritte Einheit, welche wohl militärisch ausgebildet und organisiert ist, jedoch bei schwierigen Polizeieinsätzen eingesetzt werden kann. Diese so genannten *kasernierten Polizeien* haben eine lange Tradition, wobei ihre Aufgaben sich mit der Zeit gewandelt haben. Ursprünglich als Sicherheitstruppe des Zentralstaates gegen systemgefährdende Aufstände im Innern eingesetzt, dienen sie heute vor allem der Unterstützung der zivilen Polizei oder übernehmen Sonderaufgaben. Im Folgenden stellen wir kurz Herkunft und heutigen Stand der kasernierten Polizeien in verschiedenen Staaten dar und

⁸² Rapport de la Commission d'enquête extraparlamentaire / G8, 2004: 18.

fragen, inwieweit gewisse Elemente einer solchen dreiteiligen Sicherheitsstruktur (Polizei, kasernierte Polizei, Armee) in der Schweiz übernommen werden könnten.

4.4.1 Definition

Die grundsätzliche Abgrenzung der Aufgaben des Militärs von jenen der Polizei bestimmt in aller Regel die Organisation der Wahrung der inneren und äusseren Sicherheit. Nicht nur die Aufgaben und die dafür angemessenen Durchsetzungsinstrumente, sondern auch der Status sowie das anzuwendende Recht unterscheiden Polizisten von Soldaten. So sind beispielsweise im Kriegsfall Polizisten wie Zivilisten zu behandeln, sofern sie nicht an Kampfhandlungen beteiligt sind.⁸³ Auch wenn gelegentlich das Militär für Polizeiaufgaben eingesetzt wird und die Polizei in Kampfhandlungen einbezogen werden kann, so werden die beiden Einheiten organisatorisch klar getrennt. Eine Ausnahme hierzu bilden so genannte kasernierte Polizeikorps. Sie lassen sich nicht eindeutig dem Militär oder der Polizei zuordnen und werden etwa auch als *paramilitärische Polizei* oder als *Gendarmerie* bezeichnet.⁸⁴ Diese Einheiten sind in der Regel dem Oberbefehlshaber der Armee oder dem Verteidigungsdepartement unterstellt und militärisch organisiert. Ihre Ausbildung sowie die Bezeichnung der Dienstgrade entsprechen jenen der Armee. Charakteristisch für die kasernierte Polizei ist zudem, dass sie in der Regel zentralstaatlich organisiert ist. In Kriegszeiten werden sie auch für den Kriegsdienst eingesetzt. Heute entsenden verschiedene Staaten Einheiten ihrer kasernierten Polizei für Friedenssicherungsmis-

⁸³ Vgl. Abkommen betreffend die Gesetze und Gebräuche des Landkriegs von 1907 SR 515.112 I. Abschnitt, I. Kapitel (Begriff des Kriegführenden) Art. 3. Die Genfer Konventionen von 1949 über das Kriegsrecht unterscheiden zwischen Kombattanten und Nicht-Kombattanten.

⁸⁴ Aus historischen Gründen werden Teile der Polizeikorps in den Kantonen Genf, Waadt, Neuenburg, Jura, Wallis und Tessin ebenfalls als Gendarmerie bezeichnet. Diese Einheiten entsprechen in etwa jenen der Kriminalpolizei in der deutschsprachigen Schweiz. Sie sind nicht militärisch organisiert und können nicht als kasernierte Polizei – wie sie hier definiert wird – angesehen werden.

sionen ins Ausland. In Friedenszeiten wird die kasernierte Polizei zur Wahrung der inneren Sicherheit eingesetzt. In der Regel sind ihre Einheiten für die akute Verbrechensbekämpfung, die Wahrung von Ruhe und Ordnung (insbesondere bei Massenveranstaltungen) sowie für die Verkehrssicherheit und Hilfeinsätze bei Naturkatastrophen zuständig. Moderne kasernierte Polizeien wie beispielsweise die *Gendarmerie* in Frankreich oder die *Carabinieri* in Italien verfügen zudem über Spezialeinheiten, welche für besondere Aufgaben – von Einsätzen bei aussergewöhnlichen Situationen wie Geiselnahmen und Flugzeugentführungen über Drogenfahndung bis hin zur Bekämpfung von Kunstraub – spezialisiert sind.

Die Wahrnehmung der kasernierten Polizei in der Öffentlichkeit ist zwiespältig. Es fällt auf, dass die Begriffe „paramilitärische Polizei“ oder „kasernierte Polizei“ oft negativ konnotiert sind. Einerseits ist dies darauf zurückzuführen, dass sie mit Polizeitruppen in Zusammenhang gebracht werden, welche in totalitären Regimes mit unverhältnismässiger Gewalt gegen Zivilisten eingesetzt wurden und sich diverser Menschenrechtsverletzungen schuldig machten. Andererseits geniessen beispielsweise die *Carabinieri* in Italien ein sehr hohes Ansehen, da sie bei Einsätzen zum Schutze der Bevölkerung immer wieder ihr Leben aufs Spiel setzten. Auch die Tatsache, dass sich die belgische *Gendarmerie* während der Besetzung durch Nazideutschland nicht nur für das Wohl der Bevölkerung einsetzte, sondern auch Untergrundkämpfer unterstützte, zeigt, dass kasernierte Polizeien durchaus eine grosse Nähe zur Bevölkerung entwickeln können.

4.4.2 Geschichte

Die 1791 in Frankreich gegründete *Gendarmerie Nationale*, welche von Napoleon straff militärisch-zentralistisch organisiert wurde, diente europaweit als Vorbild für kasernierte Polizeieinheiten. In den von Frankreich besetzten Gebieten wurden quasi als Teil der französischen Verwaltung Einheiten der Gendarmerie eingesetzt, welche dort aber eher als Besatzermächte denn als Polizei wahrgenommen wurden. Das dualistische Polizeisystem Frankreichs wurde in der Folge auch von

anderen Staaten übernommen. So wurden in Spanien, Norditalien, den Benelux-Ländern, in weiten Teilen Deutschlands sowie in Russland neben der zivilen (oft dezentral organisierten) Polizei kasernierte, zentral organisierte Polizeieinheiten aufgebaut. In dieser Zeit wurden die Gendarmerien oftmals für Kriegseinsätze aufgebildet, zum Beispiel wenn die Truppen des Militärs nicht schnell genug vor Ort sein konnten. Zudem spielten sie im 19. Jahrhundert eine wichtige Rolle bei der Unterdrückung von Aufständen gegen die Zentralmacht und festigten damit den Zusammenhalt in den Nationalstaaten – wie sich allerdings später oft zeigte – auf prekäre Weise.⁸⁵

Um den französischen Ursprung der kasernierten Polizei zu vertuschen, wurde die Gendarmerie in verschiedenen Staaten umbenannt, so zum Beispiel in *Landjägerkorps* in Deutschland, in *Carabinieri* in Italien oder in *Maréchaussée* in Belgien. Die Verbreitung des Modells der dualen Polizeigewalt war Ende des 19. Jahrhunderts auf ihrem Höhepunkt. Während und nach den Weltkriegen wurde die kasernierte Polizei in Deutschland, Luxemburg und den Niederlanden entmilitarisiert. Das sowjetische System führte in den 50er Jahren zur Auflösung der Gendarmerien in Polen, Rumänien und Bulgarien. Heute verfügen in Europa Portugal, Spanien, Frankreich, Italien, Belgien, Luxemburg, die Niederlande, Österreich, Polen, Bulgarien, Rumänien und die Türkei über duale Polizeisysteme.⁸⁶ Auch auf anderen Kontinenten, in Amerika (Kanada, Argentinien, Chile, Venezuela) und Afrika (Algerien, Elfenbeinküste, Libanon, Marokko, Senegal und anderen), hat sich das System der Gendarmerie durchgesetzt.⁸⁷

Die Gendarmerien in Europa sind zwar nach wie vor organisatorisch den Verteidigungsministerien angegliedert, operationell sind sie zumeist

⁸⁵ Vgl. zum Beispiel mit frankistischer *Guardia Civil* und mit den heutigen Problemen im Baskenland.

⁸⁶ Gelegentlich wird auch der *Bundesgrenzschutz* in Deutschland – insbesondere von seinen Kritikern – als kasernierte Polizei bezeichnet (Schmoll 1990: 22). Siehe 4.5.

⁸⁷ Nach Reinhard 2000: 367-370 und <http://www.servicehistorique.gendarmerie.defense.gouv.fr>.

jedoch eng mit den Innenministerien verknüpft. Abgesehen von jenen Einheiten, welche friedenserhaltende Einsätze im Ausland oder militärische Übungen mit schweren Waffen durchführen, werden die Gendarmerien in der Bevölkerung kaum als militärische Einheit sondern als Polizei wahrgenommen.

4.4.3 Beispiele

Frankreich

Die *Gendarmerie Nationale* ist 1791 aus der *Maréchaussée* entstanden. Diese hatte vorher im Auftrag des Königs insbesondere für Sicherheit und Ordnung auf dem Land zu sorgen. Napoleon nutzte die Gendarmerie als innere Stütze seines Polizeistaats, indem er sie straff militärisch-zentralistisch strukturierte. Auch nach Napoleon spielte die Gendarmerie eine wichtige Rolle als Machtmittel der Pariser Zentralregierung.

Die Gendarmerie setzt sich heute aus zwei Einheiten zusammen: *Gendarmerie Départementale* und *Gendarmerie Mobile*. Erstere ist in Legionen und Brigaden aufgeteilt, welche jeweils für einzelne Regionen zuständig sind. Die *Gendarmerie Départementale* ist zuständig für die Prävention von Unfällen aller Art beziehungsweise für den Einsatz daselbst, sie schreitet ein bei kriminellen Akten und ist zuständig für die Aufklärung von Verbrechen und Übergriffen. Die *Gendarmerie Mobile* ist aufgeteilt in so genannte *escadrons*, das sind Hundertschaften von Gendarmen, welche in der ganzen Republik verteilt, jedoch nicht für ein bestimmtes Gebiet zuständig sind. Sie unterstützen nach Bedarf die Einheiten der *Gendarmerie Départementale* in all ihren Aufgaben und sind insbesondere auf die Durchführung und Überwachung von Grossereignissen wie Sportanlässe oder aber auch Grossdemonstrationen spezialisiert. Gendarmen aus der mobilen Einheit werden auch im Ausland eingesetzt.

Die Abgrenzung der Aufgaben der *Gendarmerie Nationale* und der *Police Nationale* ist schwer durchschaubar, denn auch die *Police Nationale* nennt die Wahrung der Sicherheit von Personen und Sachen als

Hauptauftrag. Sie ist organisatorisch dem Innenministerium unterstellt und zuständig für die Kleinkriminalität, gewisse Überwachungsaufgaben sowie den Schutz wichtiger Personen. Sie beschäftigt sich zudem schwerpunktmässig mit Migrationsfragen und dem Kampf gegen Schwarzarbeit und Terrorismus. Wie die Gendarmerie sorgt sie für Ruhe und Ordnung sowie für die Sicherheit in den Bergen und an den Stränden.⁸⁸

Italien

Die dreiteilige Sicherheitsstruktur in Italien basiert, wie manch andere in Europa auch, auf dem napoleonischen Sicherheitssystem. Als sich die beiden Freiheitskämpfer *Giuseppe Garibaldi* und *Camilio Benso Graf von Cavour* bei der Gründung Italiens auf die Vormachtstellung des Piemonts einigten, wurde auch die piemontesische Verwaltung, die sich an Frankreichs Verwaltungsstruktur anlehnte, für ganz Italien übernommen. Um den Willen des neuen Staates gegen die Interessen der nach Selbständigkeit strebenden italienischen Städte sowie der Clans und Grossgrundbesitzer auf Sardinien und in Kalabrien durchzusetzen, bedurfte es einer sehr loyalen Truppe. Die 1814 gegründete kasernierte Polizei des Piemonts, die *Carabinieri*, wurden in der Folge als verlängerter Arm der Hauptstadt⁸⁹ in den Provinzen eingesetzt. Nach der Gründung der Republik 1948 wurde die zentralistische Verwaltungsstruktur auch im Bereich der öffentlichen Sicherheit beibehalten.

Die *Carabinieri* sind organisatorisch dem Verteidigungsministerium unterstellt. Ihre Rangbezeichnungen entsprechen deshalb auch jenen der italienischen Armee. Für die strategische Planung sowie Fragen der Dislozierung der Einheiten ist jedoch das Innenministerium zuständig. Aus Gründen der Machterhaltung und Kontrolle war das Netz der *Carabinieri* in Italien im 19. Jahrhundert sehr engmaschig. Auch heute

⁸⁸ http://www.interieur.gouv.fr/rubriques/c/c3_police_nationale/c32_missions.

⁸⁹ 1861-71 Turin, ab 1871 Rom.

noch sind sie im ganzen Land präsent, sorgen nun aber primär für die Sicherheit der Bevölkerung. Hierzu gehören die Prävention sowie die Verfolgung von Straftaten und Verbrechen. Sie sind auch für Person- und Objektschutzaufgaben zuständig, ausserdem für den Einsatz bei Naturkatastrophen, Unfällen und den Ordnungsdienst bei Grossanlässen. Einheiten der *Carabinieri* haben sich zudem auf den Schutz von Kulturgütern (Verhinderung von Kunstraub etc.), auf Bekämpfung der Geldfälschung sowie auf die Überwachung von Gesundheits- und Hygienevorschriften spezialisiert. Abgesehen von diesen Spezialeinsätzen gibt es zwischen den *Carabinieri* und der *Polizia dello Stato* – der dezentral organisierten Polizei Italiens – fast auf allen Gebieten parallele Zuständigkeiten. Wie in Italien mit diesen Überschneidungen umgegangen wird, zeigt das Beispiel der Notrufnummern: Bei Notfällen können sowohl die *Carabinieri* als auch die *Polizia dello Stato* angerufen werden. Jene Einheit, welche zuerst einen Notruf erhält, ist danach für den Einsatz zuständig.⁹⁰

Belgien

In Belgien wurde die Gendarmerie 1795 von den Franzosen gegründet. Nach der Vereinigung mit den Niederlanden unter Prinz Wilhelm von Oranien 1814 wurde die Gendarmerie auf Geheiss des Prinzen in *Maréchaussée* umbenannt. Mit der Revolution 1830 entstand die *Gendarmerie Nationale Belge*. Im Ersten Weltkrieg wurde die Gendarmerie für diverse militärische Aufgaben eingesetzt. Bei Streiks und Aufständen in der Zwischenkriegszeit gelangte die Gendarmerie öfter an ihre Grenzen. In der Folge wurden die mobilen Einheiten substantiell verstärkt. Während des Zweiten Weltkriegs und der Besetzung durch Nazideutschland unterstützten zahlreiche Gendarmen die *Résistance* und wurden entsprechend von den Besatzern bestraft. Dies brachte den Gendarmen viel Sympathie auf Seiten der Bevölkerung ein.

⁹⁰ Nach Di Bello 2002: 12-35 und <http://www.carabinieri.it>.

Nach dem Krieg wurde die Gendarmerie reorganisiert und verstärkt. Insbesondere im Bereich der Bekämpfung der Kriminalität und der Aufklärung von Verbrechen wurden Spezialeinheiten gebildet. In den 80er Jahren stiegen die Aufgaben der Gendarmerie an: Der Verkehr nahm zu, „Brüssel“ verlangte mehr Sicherheit, Ausschreitungen der Hooligans sowie Sexualverbrechen erschütterten das Land. Da gleichzeitig gespart wurde, gelangte die Gendarmerie an ihre Kapazitätsgrenzen und in das Kreuzfeuer der Kritik. Eine Reorganisation wurde unausweichlich. Mit den *Accords de la Pentecôte* von 1991 wurde die Gendarmerie entmilitarisiert. Damit wurden die Gendarmen zu zivilen Beamten, sämtliche militärischen Aufgaben wurden gestrichen. Hierarchiestufen wurden neu definiert und die Einheiten weitgehend den Distrikten angepasst. Bis 1998 teilte sich die Gendarmerie die Polizeiaufgaben mit der nationalen *Police Judiciaire* und mit der dezentral organisierten *Police Communale*. Die Hierarchien der drei Einheiten waren unabhängig voneinander und ihre Einsatzgebiete grundsätzlich getrennt, wobei zahlreiche Überschneidungen unvermeidlich waren. Um mehr Effizienz und Transparenz in das System zu bringen, wurde anlässlich eines „Gesprächs am runden Tisch“ zwischen den regierenden und den oppositionellen Parteien im Jahr 2000 die so genannte *Concertation octopus* beschlossen. Diese hatte eine totale Umstrukturierung der Polizeiorganisation in Belgien zur Folge: Teile der Gendarmerie und die *Police Judiciaire* wurden zur *Police Fédérale* zusammengeführt, welche für spezielle Einsätze wie die Bekämpfung des organisierten Verbrechens sowie die Unterstützung der *Police Locale* zuständig ist. Die *Police Locale* ihrerseits setzt sich aus Gendarmen sowie aus Beamten der früheren *Police Communale* zusammen und ist jeweils auf Gemeindeebene organisiert. Durch diese Reorganisation wurde also die Polizei noch mehr dezentralisiert, die nationalen Einheiten werden lediglich subsidiär eingesetzt.⁹¹

⁹¹ Nach http://www.polfed.be/old_site/gd/historique/histo_3.htm, <http://www.police.be> und <http://rijkswacht.be>.

4.4.4 Erkenntnisse

Die Aufgabenteilung und die Organisationsstruktur bei Staaten mit einer dreigeteilten Sicherheitsorganisation kann heute praktisch nur noch historisch erklärt werden. Zum Teil relativ weit entfernt von der ursprünglichen Aufgabe der kasernierten Polizei – der Bekämpfung grösserer Unruhen im Innern – haben sich neue Zuständigkeiten nicht selten aufgrund momentaner Anforderungen und Verfügbarkeit dieser Truppen ergeben. Aus diesem Grund waren Überschneidungen sowohl mit den funktionalen wie auch den geografischen Einsatzgebieten der nicht-kasernierten Polizei über die Zeit unvermeidlich. Während diese nur schwer durchschaubare Organisation der Sicherheitskräfte in Italien, Frankreich, Portugal und Spanien trotzdem weitergeführt wird, wurde sie in Belgien als ineffizient und intransparent wahrgenommen und schliesslich mit der Revision des Polizeiwesens im Jahr 2000 aufgehoben.

Allgemein stellten wir fest, dass heute das militärische Wesen der kasernierten Polizeien in Europa zu einem Grossteil nur noch ein historisches Überbleibsel ist: Sie erledigen ihre Aufgaben praktisch ausschliesslich mit polizeilichen Mitteln. Die Aufgabenteilung zwischen kasernierten und nicht-kasernierten Polizeien entspricht weitgehend jener zwischen den Kriminal- und den Gerichtspolizeien in der Schweiz. Insofern konnten hinsichtlich der Aufgabenteilung und der Einsatzdoktrin für die Schweiz kaum Lehren gezogen werden. Auch zeigte die Entwicklung der Bundespolizei in der Schweiz (vgl. 4.1) deutlich, dass der Ausbau von Kompetenzen des Bundes in Polizeifragen sehr umstritten ist.

Interessant ist freilich das Modell einer Bereitschaftspolizei, welche unterstützend eingesetzt wird, wenn die lokalen Polizeien durch eine Aufgabe logistisch oder technisch überfordert sind. Die *Gendarmerie Mobile* in Frankreich ist ein typisches Beispiel hierfür. Der Aufbau einer nationalen Einheit, welche beispielsweise bei Grossanlässen den Kantonspolizeikörper mit zusätzlichem Personal, Material und nicht zuletzt mit Expertise zu Hilfe eilen kann, ist unseres Erachtens sinnvoll. Allerdings raten wir davon ab, eine neue Einheit aufzubauen, sondern

empfehlen vielmehr, bisherige Strukturen zu nutzen und beispielsweise das *Grenzwachtkorps* für entsprechende Einsätze auszubauen.

4.5 Das schweizerische Grenzwachtkorps und der deutsche Bundesgrenzschutz

Wer die Schweizer Grenze übertritt – sei dies auf einem offiziellen Übergang oder aber über die „grüne Grenze“ – wird dort möglicherweise von Angehörigen des *Grenzwachtkorps* (GWK) kontrolliert. Sie überprüfen nicht nur die korrekte Abgabe von Zöllen und bekämpfen Schmuggel, sondern führen auch Personen- und Fahrzeugkontrollen durch und unterstützen so die Polizei bei der Fahndung nach Personen und illegalen oder gestohlenen Gegenständen. Im Falle einer Gebietsverletzung durch einen feindlichen Angriff aus dem Ausland wären sie zudem für die Verteidigung der Grenze zuständig, bis sie von der Armee abgelöst würden. Die Aufgaben der Grenzwaache bewegen sich also auf der Schnittfläche zwischen Armee und Polizei, wobei die Polizeiaufgaben heute bei weitem überwiegen. Neben der personell schwach dotierten Bundespolizei mit ihrem beschränkten Aufgabenbereich ist das Grenzwachtkorps somit eine relativ grosse und wichtige polizeiähnliche Einheit, die direkt dem Bund unterstellt ist.

In der folgenden Fallskizze rollen wir die Geschichte des schweizerischen Grenzwachtkorps kurz auf. Unser besonderes Augenmerk gilt einerseits der Kompetenzaufteilung zwischen Bund und Kantonen sowie den Schnittstellen mit den Aufgabengebieten von Armee und Polizei. Andererseits zeigen wir die Entwicklung des deutschen *Bundesgrenzschutzes* auf, dessen Aufgaben in der zweiten Hälfte des letzten Jahrhunderts enorm ausgebaut wurden und der sich mittlerweile zu einer spezialisierten Polizeitruppe entwickelt hat. Danach stellen wir Überlegungen an, ob durch einen ähnlichen Ausbau des Aufgabengebietes des Grenzwachtkorps Lücken im Schweizer Sicherheitssystem geschlossen werden könnten.

4.5.1 Die Geschichte des Grenzwachtkorps⁹²

Mit der Bundesverfassung von 1848 mussten die Kantone ihr Hoheitsrecht der Zollerhebung an den neuen Bundesstaat abtreten. Die Grenzregionen wurden in fünf, ab 1850 in sechs Zollkreise aufgeteilt, denen je ein Zollkreisdirektor vorstand. Die Zollkreisdirektoren waren anfänglich direkt dem Vorsteher des Finanzdepartements, ab 1864 dem Oberzolldirektor unterstellt.

Von der Grenzbewachung durch kantonale Landjäger zum eidgenössischen Grenzwachtkorps

Eine der ersten Aufgaben der Zollkreisdirektoren war die Organisation einer Grenzwahe. Grenzwächter oder Grenzjäger sollten dafür sorgen, dass der Zollbezug gesichert und Schmuggel verhindert würde. Aus Spargründen und weil lokale Behörden die Grenzregionen besser kannten und von der örtlichen Bevölkerung akzeptiert waren, vereinbarte der Bund mit den Grenzkantonen vertraglich, dass kantonale Landjäger für die Grenzwahe zur Verfügung gestellt würden. Einzig mit den Kantonen Genf und Tessin konnten keine entsprechenden Verträge unterzeichnet werden, weshalb dort bereits in den 1850er Jahren eidgenössische Grenzwächter eingesetzt wurden. Doch auch in den anderen Kantonen vermochte die Lösung nicht zu befriedigen: Nicht selten wurden die Grenzwächter von den Kantonen zu Polizeieinsätzen abkommandiert und vernachlässigten deshalb ihre fiskalischen Aufgaben im Dienst der Eidgenossenschaft. Zudem wurden Grenzwächter von den Kantonen angewiesen, an der Grenze nicht nur den Warenverkehr zu überwachen (zu diesem Zeitpunkt gab es an der Grenze noch keine systematische Personenkontrolle), sondern „ein wachsames Auge auf Zigeuner, Kessler, Spengler, Schleiffer, Bettler, Vaganten und anderes lichtscheues Gesindel zu halten“.⁹³

⁹² Die Ausführungen in diesem Kapitel basieren weitgehend auf Kuert 1994 sowie www.zoll.admin.ch.

⁹³ Aus einem Schreiben des Oberzolldirektors von 1865 nach Kuert 1994: 21-22.

Die doppelte Aufgabe bei einfacher Bezahlung und die Häufung von tätlichen Angriffen auf Grenzwächter führten dazu, dass der Grenzwachtdienst äusserst unbeliebt war und die entsprechend wenig motivierten Beamten schlechte Arbeit leisteten. Die Abwendung von der Freihandels- hin zu einer Schutzzollpolitik am Ende des 19. Jahrhunderts erforderte zudem eine verstärkte und effizientere Kontrolle der Zollgrenzen. Bis 1896 wurden aus diesen Gründen sämtliche Grenzschutzverträge mit den Kantonen nicht mehr verlängert oder sogar aufgelöst und die kantonalen Beamten durch eidgenössische Grenzwächter ersetzt. Gegen den Aufbau eines eidgenössischen Grenzwachtkorps gab es aus den Kantonen kaum Proteste, im Gegenteil: Da sich die Arbeit der Grenzwächter zu dieser Zeit auf die reine Warenkontrolle und das Eintreiben von Zöllen zugunsten des Bundes beschränkte, bestand für die Kantone weder ein finanzielles noch ein sicherheitspolitisches Interesse, sich an der Grenzbewachung zu beteiligen. Abgesehen davon war unbestritten, dass der Bund im Rahmen seiner Zollkompetenz eine eigene bewaffnete Einheit zur Erfüllung seiner Aufgaben bestellen konnte.

Der Aufbau des militärisch organisierten, eidgenössischen Grenzwachtkorps am Ende des 19. Jahrhunderts lag weitgehend in den Händen der Zollkreisdirektoren. Die erste zentrale Dienststelle „Rekrutierung und Grenzüberwachung“ wurde erst 1920 eröffnet. Nach wie vor war die Hauptaufgabe des GWK die Entdeckung, Verhinderung und Unterdrückung des Schmuggels. Neu mussten die Grenzwächter jedoch auch beim Vollzug verschiedener Bundesgesetze mithelfen (Alkoholgesetz, Gesetze zur Abwehr von Epidemien, Seuchen und Schädlingen, Gesetze über Einfuhrbestimmungen für bestimmte Produkte sowie Mithilfe bei der Ausübung von Aufgaben der Fremdenpolizei). Damit näherte sich das GWK einer Grenzpolizei mit umfassenden Kontrollaufgaben an.

Kompetenzstreitigkeiten während des Ersten Weltkriegs und die Stärkung des GWK in der Zwischenkriegszeit

Hauptaufgabe der Grenzwa­che während des Ersten Weltkriegs war die Verhinderung von Ausfuhrschmuggel zugunsten der Achsenmächte, der dem Ansehen der Schweiz erheblich schadete und Boykott­drohungen von Seiten der Alliierten provozierte. Gleichzeit­ig waren nun Truppen der Armee an der Grenze stationiert. Anfänglich hatte es der Bundesrat unterlassen, die Kompetenzen der Armee und des GWK gegeneinander klar abzugrenzen. Es kam deswegen zu Kompetenzstreitigkeiten zwischen den beiden Einheiten. In der Folge ereigneten sich einige Schiessunfälle, bei denen Grenz­wächter, die ihren Dienst an der „grünen Grenze“ verrichteten, von der Armee verletzt oder getötet wurden.

Die nach Ausbruch des Ersten Weltkriegs eingeführte Personenkontrolle an der Grenze, für welche die Kantonspolizeikorps zuständig waren, wurde nach Kriegsende beibehalten, aber mehr und mehr an das GWK übertragen. Nach dem Abzug der Armee von der Grenze mussten in kurzer Zeit zahlreiche neue Grenz­wächter ausgebildet werden, die auch auf Personenkontrollen spezialisiert waren. Hierzu wurde zuerst in Genf und später in Liestal eine zentrale Ausbildungsstätte eingerichtet. Durch den massiven Ausbau der Ausbildungstätigkeiten und eine strenge militärische Dienstorganisation wurde das GWK zur Eliteeinheit sowohl mit polizeilicher als auch militärischer Sachkenntnis. Ab 1926 war das GWK befugt, gegebenenfalls einer Verletzung des Schweizer Hoheitsgebiets selber entgegenzutreten. Dank der soldatischen Ausbildung der Grenz­wächter wurde eine Kooperation mit der Armee erleichtert. Die gute Kenntnis des Grenzgebietes und der Bevölkerung auf beiden Seiten der Grenze machte das GWK für die Armee in nachrichtendienstlichen Fragen interessant. Verschiedentlich wurden die gut ausgebildeten Grenz­wächter auch bei Demonstrationen und Ausschreitungen in den Städten für ordnungsdienstliche Einsätze auf­geboten.

Nach den schlechten Erfahrungen im Ersten wurde im Zweiten Weltkrieg besonderer Wert auf eine klare Kompetenzaufteilung zwischen Armee und GWK gelegt. Solange keine offenen Feindseligkeiten ausbrachen, war das GWK für die Bewachung der Grenzen zuständig.

Dies bedeutete im Notfall auch eine Verteidigung der Grenzen. Um besser gegen zunehmend gewaltbereite Schmugglerbanden geschützt zu sein, wurden gegen Ende des Kriegs nur noch Zweierpatrouillen eingesetzt. Hierzu wurde die Grenzwahe mit Soldaten verstärkt. Da die Grenzwahe auch während des Kriegs für die Personenkontrolle an den Grenzen zuständig war, waren es deren Beamte, welche die zumeist jüdischen Flüchtlinge abweisen mussten.⁹⁴

Nach dem Zweiten Weltkrieg nahm der Bestand des GWK massiv ab. Da gleichzeitig der grenzüberschreitende Verkehr stetig zunahm, konzentrierte sich der Einsatz des GWK auf die verkehrsreichen Grenzübergänge. Abgelegene Überwachungsstellen wurden zugunsten von mobilen Einheiten, welche die Überwachung der „grünen Grenze“ sicherstellen, aufgehoben.

Das Grenzwachtkorps heute

Heute zählt das GWK rund 2'000 Angehörige (darunter 100 Frauen), die in 91 Grenzwachtposten und 35 mobilen Einheiten an der Schweizer Grenze Dienst leisten. Das GWK gehört organisatorisch zur Eidgenössischen Zollverwaltung und ist somit immer noch dem Eidgenössischen Finanzdepartement unterstellt. Die primäre Aufgabe des Korps ist nach wie vor die Bekämpfung des Schmuggels und die Sicherung des Zollabgabenbezugs. Die meisten Schmuggelversuche ereignen sich an den regulären Zollübergängen, professionelle Schmuggler verwenden jedoch häufig die „grüne Grenze“. Aus diesem Grund wird auch der Überwachung des „Zwischengeländes“ weiterhin grosse Bedeutung beigemessen.

⁹⁴ Vgl. diesbezüglich: Guido Koller 1996: Entscheidungen über Leben und Tod. Die behördliche Praxis in der schweizerischen Flüchtlingspolitik während des Zweiten Weltkrieges. In: Zeitschrift des Schweizerischen Bundesarchivs. Studien und Quellen 22. Die Schweiz und die Flüchtlinge 1933-1945. Bern: Haupt, 17-136.

Insbesondere im Bereich Personenkontrolle übernimmt das GWK vermehrt auch polizeiliche Aufgaben. Das Grenzschutzreglement vom 1.1.1984 legt hierzu fest: "Das GWK vollzieht selbständig oder zusammen mit der Polizei die Vorschriften über den Grenzübertritt. Zur Unterstützung der Polizei fahndet das GWK nach Personen, Sachen und Fahrzeugen, bekämpft die Kriminalität und meldet Verletzungen des Strassenverkehrsgesetzes".⁹⁵ Tatsächlich machen Personen- und Fahrzeugkontrollen einen erheblichen Teil der Arbeit der Grenzschützer aus. Zur Erledigung dieser Aufgaben werden die Korpsangehörigen nicht nur im Grenzgebiet, sondern auch in grösseren Städten – insbesondere an Bahnhöfen – eingesetzt. Die diversen Aufgabenüberschneidungen führen zu einer engen Zusammenarbeit zwischen Grenzschutz und Polizei sowie mit den Bundesämtern IMES (Bundesamt für Zuwanderung, Integration und Auswanderung) und BFF (Bundesamt für Flüchtlinge). In aller Regel scheint diese Zusammenarbeit reibungslos zu funktionieren.

Laut dem Grenzschutzreglement übernehmen die Grenzschützer auch gewisse militärische Aufgaben. Es handelt sich dabei um die Bekämpfung von Verletzungen der Gebietshoheit, bestimmte nachrichtendienstliche Aufgaben sowie die Überwachung von militärischen Anlagen. In Friedenszeiten beschränken sich die militärischen Einsätze in aller Regel auf die Bewachungsaufgaben. Bei grösseren Anlässen wie beispielsweise dem G8-Gipfel in Evian, währenddem die Grenzen im Genferseegebiet verstärkt bewacht werden mussten, wird das GWK gelegentlich durch Armeeangehörige verstärkt. Ein gemeinsamer Einsatz im Jahr 1991 unter dem Code-Namen *Limes* sorgte allerdings für viel politischen Wirbel: Damals wurden WK-Soldaten zur Unterstützung der Überwachung der „grünen Grenze“ zwecks Verhinderung illegaler Einreise von Asylbewerbern eingesetzt. Der Oberzolldirektor ist befugt, Korpsangehörigen weitere Aufgaben zu übertragen. So wurden Grenzschützer bereits im Ausland zur Überwachung von Schweizer Bot-

⁹⁵ Art. 2 Grenzschutzreglement.

schaften oder beispielsweise zur Polizeiüberwachung bei einer UNO-Mission in Mazedonien eingesetzt.

Im Rahmen der Überprüfung des Systems der inneren Sicherheit der Schweiz (USIS) wurden die künftigen Aufgaben und Kompetenzen des GWK im Zusammenhang mit einer möglichen Assoziation an das Schengener Abkommen diskutiert. Da die Warenkontrollen beim Grenzübertritt auch nach einer Beteiligung am Schengener Sicherheitsraum durchgeführt und somit weiterhin auch Schmuggelaktivitäten verhindert werden müssen, bleibt ein grosser Teil der Aufgaben des GWK gleich. Nach wie vor dürfen auch sicherheits- und kriminalpolizeilich motivierte Personenkontrollen an den Grenzen durchgeführt werden. Mitgliedsstaaten des Schengener Abkommens dürfen zudem nationale Ersatzmassnahmen durchführen, die lageabhängige, mobile Kontrollen im Landesinnern umfassen. Hier stellt sich nun die Frage, wieweit das GWK mit dieser Aufgabe betraut werden soll. Der USIS-Bericht empfiehlt hier eine enge Zusammenarbeit zwischen Kantonspolizei und GWK. Diese Lösung wird einer reinen Polizei- beziehungsweise GWK-Variante vorgezogen, da sie kostengünstig ist, kaum rechtliche Anpassungen erfordert und das föderalistische System schont.

4.5.2 Der Bundesgrenzschutz in Deutschland

Bundeskanzler *Konrad Adenauer* forderte 1950 angesichts des Aufbaus der *Deutschen Volkspolizei* in der sowjetischen Besatzungszone eine eigene Grenzschutztruppe und eine Bundespolizei. Aufgrund der ablehnenden Haltung der westlichen Aussenminister und der SPD konnte schliesslich nur eine Grenzschutztruppe von 10'000 Mann aufgestellt werden. Der *Bundesgrenzschutz (BGS)* wurde mit der Aufgabe betraut, in der Grenzzone für Sicherheit, Ruhe und Ordnung zu sorgen. Nach der Gründung der Bundeswehr 1956 wurde der BGS neu als Polizeitruppe definiert, die bei Grenzkonflikten deeskalierend wirken sollte und im Notstandsfall auch im Innern eingreifen konnte. Obwohl der BGS als Polizei bezeichnet wurde, zeichnete er sich aufgrund seiner Bewaffnung mit Schützenpanzern, Kanonen und Sturmgewehren, der

Unterbringung der Truppen in Kasernen sowie der Ausbildung und Art der Manöver als paramilitärische Einheit aus. Ab 1965 erhielt er gar Kombattantenstatus, das heißt, im Kriegsfall würde er zur kämpfenden Einheit. Trotz des militärischen Charakters unterstand der BGS stets dem Bundesinnenministerium.

Im Zuge der Diskussion um die innere Sicherheit und der Verabschiedung der Notstandsgesetze Ende der 60er und Anfang der 70er Jahre wurde der BGS personell aufgestockt und sein Einsatzgebiet ausgeweitet. Die „Verpolizeilichung“ wurde vorangetrieben, indem militärische Waffen durch Polizeiwaffen ersetzt, Dienstgradbezeichnungen dem Polizeisystem angeglichen und die Ausbildungsgänge neu strukturiert wurden. Die Beschränkung auf den Grenzbereich wurde weitgehend aufgehoben und die BGS-Einheiten wurden vermehrt für die Unterstützung der Länderpolizeien im Innern eingesetzt. Trotz Kritik aus den Ländern⁹⁶ und von linker Seite gegen die stetige Kompetenzerweiterung des BGS, gewann dieser in den 80er und 90er Jahren im deutschen Polizeigefüge immer mehr an Bedeutung und entwickelte sich praktisch zu einer Bundespolizei. Pläne des Bundesinnenministeriums Ende 1990, den BGS vollends zur Bundespolizei umzugestalten und auch so zu benennen, blieben jedoch umstritten und wurden bis heute nicht umgesetzt.

Das BGS-Gesetz von 1994 hält folgende Aufgabengebiete fest:

- Grenzpolizeilicher Schutz des Bundesgebietes
- Bahnpolizei
- Luftsicherheitsaufgaben
- Schutz der Bundesorgane (Bundespräsidialamt, Kanzleramt, Bundesverfassungsgericht usw.), der ausländischen diplomatischen Vertretungen in Deutschland, der Deutschen Ver-

⁹⁶ Klage Nordrhein-Westfalens beim Bundesverfassungsgericht Anfang der 90er Jahre.

treten im Ausland sowie der Auslandstationen der Luft-
hansa

- Einsätze im „Notstands- und Verteidigungsfall“ zur Unterstützung der Länderpolizeien. (Es handelt sich hierbei insbesondere um Terrorabwehr, Ordnungsdienst bei Grossdemonstrationen und Ausschreitungen sowie Einsätze bei Naturkatastrophen und grösseren Verkehrsunfällen)
- Auslandeinsätze im Rahmen von friedenssichernden Massnahmen.

Der Bundesgrenzschutz verfügt über eine moderne, vielseitige Ausrüstung (Fahrzeuge inkl. Flugzeuge und Schiffe, diverse Verteidigungsinstrumente, Informationssysteme etc.) und ist an verschiedene polizeiliche Datenbanken angekoppelt. Aufklärungs-, Ermittlungs-, Beweissicherungs- und Dokumentationstrupps sind befugt, Durchsuchungen und Überwachungen (inklusive Einsatz von V-Leuten) durchzuführen, womit der BGS vermehrt nachrichtendienstliche Aufgaben übernehmen kann. Speziell ausgebildete Eliteeinheiten können in kürzester Frist bei akuten Gefahrensituationen eingesetzt werden (Intervention bei Geiselnahmen, Terrorakten usw.).

4.5.3 Erkenntnisse

Seit seiner Entstehung war das schweizerische Grenzwachtkorps als Ausführungsorgan des Bundes für die Zollpolitik nie umstritten. Da es hier um eine vereinheitlichte Aufgabe und um Beziehungen zum Ausland ging, war und ist die Bundeskompetenz klar. Die Aufgabenerfüllung durch die Kantonspolizeien bewährte sich zudem nicht. Etwas komplizierter sind die Verhältnisse bei den Personenkontrollen, die über die rein fiskalischen Aufgaben hinaus in fremdenpolizeiliche sowie kriminaltechnische Bereiche und damit in die kantonale Polizeihochheit hineingreifen. Hier wurden pragmatische Lösungen der Zusammenarbeit gefunden, die auch unter „Schengen“ fortgeführt werden dürften. Das Verhältnis zwischen GWK und Armee führte in der Vergangenheit

zu Komplikationen, gibt aber gegenwärtig zu keinen grossen Diskussionen mehr Anlass.

Das GWK ist heute im Wesentlichen eine gut ausgebildete Polizeitruppe mit vielfältigen Aufgaben – gelegentlich auch im Innern des Landes und im Ausland. Es gibt eine gewisse Parallelität mit der Entwicklung des deutschen Bundesgrenzschutzes, der auch auf föderalistische Empfindlichkeiten Rücksicht nehmen muss. Es stellt sich also die Frage, ob nicht – ähnlich wie in Deutschland – Angehörige des Grenzwachkorps die kantonalen Polizeien noch systematischer bei Grossanlässen unterstützen könnten. Diese Zusammenarbeit hat Tradition, die Ausbildung ist vorhanden, die Zusammenarbeit könnte eingeübt werden und Sprachprobleme würden sich weit weniger stellen als bei der Verstärkung durch Soldaten oder ausländische Polizisten. Im Normalfall wäre das GWK weiterhin für die Kontrollen an oder hinter der Grenze zuständig, im ausserordentlichen Fall würden Teile des Korps zur Verstärkung der Kantonspolizei und unter deren Kommando eingesetzt. Die kantonale Polizeihöheit würde damit nicht tangiert.

5 Schlussfolgerungen

Das Monopol der legitimen Gewalt liegt in modernen Gesellschaften beim Staat. Es bildete sich als Duopol der Armee für die äussere Verteidigung einerseits und als Polizei für die Sicherung von Recht und Ordnung im Innern andererseits heraus. Während in föderalistischen Staaten die Armee unaufhaltsam unter die alleinige Kontrolle des Zentralstaates kam, blieb die Polizeigewalt weitgehend bei den Gliedstaaten. Die Polizeifunktionen sind allerdings so vielfältig geworden und überschneiden sich mit andern Staatsaufgaben so weitgehend, dass eine alleinige kantonale Polizeihöheit längst nicht mehr gegeben ist: Für die innere Sicherheit sind in der Schweiz der Verfassung nach Bund und Kantone gemeinsam zuständig.

Bezüglich der inneren Sicherheit wandeln sich die Herausforderungen und Gefährdungen ständig. Terrorismus, organisiertes Verbrechen, Migration und Gewalt bei Massenveranstaltungen sind zwar nicht neu, stellen aber zurzeit stärkere Anforderungen an die Sicherheitskräfte als früher. *Sicherheit* ist zwar ein hohes Gut, welches aber auch nicht absolut gesetzt werden darf. Sie ist unter Respektierung des Rechtsstaates, der Gewaltenteilung und der Bürgerrechte zu verwirklichen. Dies ist umso eher möglich, je professioneller die Sicherheitskräfte sind. Vertikale Gewaltenteilung, regionale Verankerung der Polizei und Traditionsbildung tragen zur Legitimität der Sicherheitskräfte bei. Aus diesen Gründen drängen sich unseres Erachtens weit reichende Umbauten der Sicherheitsdispositive zurzeit nicht auf: Grundsätzlich ist der Bund für die Armee – und diese für die Landesverteidigung (im weitesten Sinne) – zuständig, währenddem die Kantone eine weit gehende Polizeihöhe haben. Diese Aufgabenteilung ist weiterhin richtig. Für die Aufrechterhaltung der kantonalen Polizeikompetenz sprechen insbesondere drei Gründe: die vertikale Gewaltenteilung, die Notwendigkeit der „Nähe“ der Polizei (sowohl als vertrauensbildende Bürgernähe wie auch bezüglich der Kenntnis jeweiliger Milieus) und die enge Durchdringung der Polizeifunktionen mit andern kantonalen Aufgaben (Justiz, Politikvollzug).

Angesichts der erwähnten neuen Herausforderungen kommen jedoch die kantonalen Polizeikorps gelegentlich an qualitative (Komplexität der Gefahren) und quantitative Grenzen (etwa bei Massenveranstaltungen). Die qualitativen Grenzen können in erster Linie durch die Zusammenarbeit mit der Bundespolizei überwunden werden, die quantitativen durch Aufstockung der Bestände und Zusammenarbeit der Polizeikorps im Rahmen der bestehenden Konkordate. Diese Koordination zu verbessern bleibt weiterhin eine zentrale Herausforderung.

Dies gilt auch in Bezug auf die Ausschreitungen an Massenveranstaltungen, die nur von professionellen und spezialisierten Polizeikräften angemessen eingedämmt werden können. Sollte sich zeigen, dass die Polizeibestände regelmässig nicht ausreichen, wäre an eine Zusammenarbeit mit dem Grenzwachtkorps und an dessen Verstär-

kung zu denken. Diese Zusammenarbeit wird ohnehin mit „Schengen“ verstärkt werden, und die Aufgabenprofile der beiden Korps sind verwandt. Eine solche Bundesreserve könnte je nach Bedarf für eine stärkere Grenzkontrolle oder eben bei Grossveranstaltungen eingesetzt werden.

Miliztruppen der Armee für die ständige Bewachung ziviler Einrichtungen (Flughäfen, Botschaften) einzusetzen, scheint uns nicht sinnvoll zu sein. Das Kostenargument ist volkswirtschaftlich falsch. Die Soldaten sind für solche Aufgaben nicht ausgebildet und auch nicht ausgerüstet. Solche Bewachung ist klar polizeilicher Art, sie sollte von Kantonspolizisten, privaten Wachdiensten und in Ausnahmefällen von Angehörigen der „Militärischen Sicherheit“ oder Grenzwächtern wahrgenommen werden.

6 Literatur

- Canton de Genève, 2004: Rapport de la Commission d'enquête extraparlamentaire / G8. Genf.
- Di Bello, Gennaro, 2002: Die Carabinieri im System der italienischen Polizei. In: Erhard Huzel (Hrsg.), Der Bundesgrenzschutz im Verbund der internationalen Sicherheit (Fachhochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung, Arbeiten zu Studium und Praxis im Bundesgrenzschutz), Band 8. Lübeck, 11-42.
- Feltes, Thomas, 2001: Polizei. In: Handbuch Sozialarbeit / Sozialpädagogik. Neuwied, 1389ff.
- Freiburghaus, Dieter, 2001: Am Ende des demokratischen Rechtsstaats? Territorialität und Institutionen. In: Heinrich Oberreuter / Michael Piazolo (Hrsg.), Global Denken. Die Rolle des Staates in der internationalen Politik zwischen Kontinuität und Wandel. München, 22-47.

- Huzel, Erhard, 2002: Die Polizeisysteme in Spanien und Portugal. In: ders. (Hrsg.), Der Bundesgrenzschutz im Verbund der internationalen Sicherheit (Fachhochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung, Arbeiten zu Studium und Praxis im Bundesgrenzschutz), Band 8. Lübeck, 43-52.
- Kuert, Alfred, 1994: Aus der Geschichte des Grenzwachtkorps. In: Zoll-Rundschau; Sonderausgabe: Das Grenzwachtkorps 1894-1994, 2 / 94, 13-102.
- Müller, Martin, 1949: Die Entwicklung der Bundespolizei und ihre heutige Organisation (Dissertation). Zürich.
- Münkler, Herfried, 2004: Symmetrische und asymmetrische Kriege. In: Merkur, 58, 649-659.
- Nohlen, Dieter (Hrsg.) 1998: Lexikon der Politik. Band 7, Politische Begriffe. München.
- Reinhard, Wolfgang, 2000: Geschichte der Staatsgewalt. München.
- Schiess, Ernst / Michael Schneider, 2003: Föderalismus als Sicherheitsrisiko? Das kleinräumig organisierte Polizeiwesen der Schweiz stösst an seine Grenzen (Avenir Suisse). Zürich.
- Schmoll, Gottfried, 1990: Geschichte der Schweizer Polizei. Band 1: Ursprünge und Traditionen. Muttenz.
- Schmoll, Gottfried, 1990: Geschichte der Schweizer Polizei. Band 3: Die Polizei im modernen Staat. Muttenz.
- Suter, Meinrad, 2004: Kantonspolizei Zürich. Zürich.
- Vuilleumier, Marc, 1992: La police politique en Suisse 1889-1914; Aperçu historique. In: Hans Ulrich Jost et al., Cent ans de la police politique en Suisse. Lausanne, 31-62.
- Weber, Max, 1997: Politik als Beruf. Hier zitiert aus Herfried Münkler (Hrsg.): Politisches Denken im 20. Jahrhundert. München, 22-34.

Dans la même collection

N°	Auteurs, titres, date
159	KNOEPFEL Peter Total quality management et fédéralisme: le point de vue de l'analyse des politiques publiques / Total Quality Management und Föderalismus – Betrachtungen aus der Sicht der Politikanalyse, octobre 1996
160	EMERY Yves Quality Management in public administrations: one of the cornerstones of New Public Management, octobre 1996
161	SOGUEL Nils, ZUFFEREY Jean-Louis La planification financière des collectivités publiques: un instrument de conduite précieux, novembre 1996
162	KNOEPFEL Peter, ACHERMANN Daniel, ZIMMERMANN Willi Bilanzstudie Bodenpolitik 1990 - 1995, novembre 1996
163	CALDERÓN Donato Das Verfahren der Mitentscheidung in der EU (Art. 189B EVG). Ein Überblick und Perspektiven, août 1996
164	KNÜSEL René Chômage et emploi en Suisse, quel avenir? Chiffrage, bilan et perspectives. août 1996
165	SAILER Giorgio Chiasso e moderazione del traffico: Analisi delle reti di contatto tra gli operatori dei principali provvedimenti, avril 1997
166	EMERY Yves Le centre d'évaluation pour managers publics (CEMAP), mars 1997
167	KNOEPFEL Peter Conditions pour une mise en oeuvre efficace des politiques environnementales, mars 1997
168	WYSS Stefan, ZIMMERMANN Willi Kohärenz durch Kooperation und Koordination. Ansätze und Fragmente der politikwissenschaftlichen Theorie und empirische Beispiele aus der Regional- und Umweltpolitik, octobre 1997
169	EMERY Yves, CLIVAZ Christophe, SEBASTIANUTTO Daniela, avec la collaboration de PELLATON-LERESCHE Sylvie L'image du fonctionnaire dans le Canton de Genève, juillet 1997
170	ZIMMERMANN Willi, WYSS Stefan, NEUENSCHWANDER Peter Informationskampagnen zur Reduktion der verkehrsinduzierten Luftbelastungen in den Städten Zürich und St. Gallen, octobre 1997
171	GIAUQUE David La Poste Suisse à l'épreuve d'un nouveau modèle productif, août 1997
172	POFFET Gérard Les instruments d'une nouvelle politique de gestion des aides fédérales aux forêts suisses, novembre 1997
173	GERMANN Raimund E. Drei Essays zur schweizerischen Verwaltungsgeschichte, octobre 1997

N°	Auteurs, titres, date
174	KNOEPFEL Peter Eingriffsverzichte in öffentlichen Schutzpolitiken, avril 1998
175	CLIVAZ Christophe Réseaux d'action publique et changement de politique publique. Valeur heuristique du concept de réseau et élaboration d'un modèle analytique du changement politique, avril 1998
176	LAUTNER Marion Evaluation staatlicher Massnahmen im Bereich der Auen, novembre 1998
177	FINGER Matthias, LOBINA Emanuele Managing globalisation in public utilities : public service transnational corporations and the case of the global water industry, avril 1999
178	KNOEPFEL Peter Natural Resource Quotas and Contracts – A New Institutional Regime for our Common Resources, janvier 2000
179	AMHERDT Charles-Henri, EMERY Yves Le Centre en Développement de Carrière pour managers publics (CDC), décembre 1998
180	FARINE Anouk Transparence de l'information officielle – impacts du principe de la publicité dans le canton de Bern, février 2000
181	ISENI Bashkim Transition et stratégies de privatisation en Europe de l'Est. Etude de cas de la Macédoine, avril 1999
182	WIDMER Conrad Umsetzung des Biodiversitätsübereinkommens der Vereinten Nationen; Vergleich von Artikel 18b –18d des Natur- und Heimatschutzgesetzes und Artikel 31b des Landwirtschaftsgesetzes, octobre 1999
183	EHRENSPERGER Marc Erfolgsfaktoren von Verwaltungsreform – eine Analyse anhand der Reformen in den Kantonen Luzern und Waadt, décembre 1999
184	REICHEN Pascal Guide de projet Internet dans l'Administration, avril 2000
185	SOGUEL Nils, van Griethuysen Pascal Evaluation contingente, qualité de l'air et santé: une étude en milieu urbain, avril 2000
186	CLIVAZ Christophe Ecologisation de la politique agricole en Suisse et dans le canton du Valais. Analyse de l'influence des réseaux d'action publique sur l'évolution environnementale de la politique agricole, mai 2000
187	CLIVAZ Christophe Ecologisation de la politique des transports en Suisse et dans le canton du Valais. Analyse de l'influence des réseaux d'action publique sur l'évolution environnementale de la politique des transports, mai 2000

N°	Auteurs, titres, date
188	GENOUD Christophe La régionalisation des transports publics. Implications de la nouvelle loi sur les chemins de fer à l'exemple des cantons de Berne, Zürich, Neuchâtel et Jura, août 2000
189	KNOEPFEL Peter Rationality Changes in West European Clean Air Policies (1960-2000), juin 2000
190	KNOEPFEL Peter Les paiements directs à la lumière des sciences politiques: une politique publique des plus fragiles, août 2000e
191	FROSSARD Stanislas, HAGMANN Tobias La réforme de la politique d'asile suisse à travers les mesures d'urgence – "Le vrai, le faux et le criminel", août 2000
192	EMERY Yves, LAMBELET ROSSI, Laurence Les politiques du personnel: conception, analyse et recommandations pour les administrations publiques suisses: octobre 2000
193	MAUCH Corine Stadtentwicklung zwischen Plan und Stadt, mars 2001
194	HAGMANN Tobias Dynamiques conflictuelles résultant de l'accueil des requérants d'asile dans les communes suisses. Constats et causes, avril 2001
196	GENOUD Christophe Privatization and Regulation: The Case of European Electricity, décembre 2001
197a	RODEWALD Raimund, in Zusammenarbeit mit KNOEPFEL Peter Regionalpolitik und ländliche Entwicklung in der Schweiz – Eine Auslegung (deutsche Version), octobre 2001
197b	RODEWALD Raimund, in collaboration with KNOEPFEL Peter Regional Policy and Rural Development in Switzerland. An Overview (English version), décembre 2001
197c	RODEWALD Raimund, en collaboration avec KNOEPFEL Peter Politique régionale et développement de l'espace rural en Suisse. Etat des lieux (version française), juin 2002
198	CHAPPELET Jean-Loup Cyberparlementaires. L'appropriation de l'Internet par les parlementaires fédéraux, décembre 2001
199	SIMON Ansgar Die Privatisierung des Flughafens Zürich und deren Auswirkungen, octobre 2002
200	BATORI Frédéric, PFISTER Monique, SAVARY Jérôme La Haute Ecole Spécialisée de Suisse Occidentale (HES-SO): démarche chaotique ou politique publique planifiée? juin 2002
201	KNOEPFEL Peter Regulative Politik in föderativen Staaten – das Beispiel der Umweltpolitik, mai 2002

N°	Auteurs, titres, date
202a	FROSSARD Stanislas Entstehung und Entwicklung der Jugendpolitik in den Kantonen (Überblick, Tendenzen und Analyse), avril 2003
202b	FROSSARD Stanislas Emergence et développement des politiques cantonales de la jeunesse (Aperçu, tendances et analyse), avril 2003
202c	FROSSARD Stanislas Nascita e sviluppo delle politiche giovanili cantonali (valutazione, tendenze e analisi), avril 2003
203	EMERY Yves, HURLIMANN Boris Les processus dynamiques de l'employabilité, août 2002
204	SAVARY Jérôme Des acteurs et des règles. Une analyse de la réforme du gouvernement suisse (1990-2002), octobre 2002
205	HUGENTOBLE Alfred Presseförderung in der Schweiz. Alternative zum heutigen Subventionierungsmodell, février 2003
206	FAVRE David Access pricing et régulation ferroviaires. La Suisse face aux expériences européennes, mars 2003
207	GUALTIEROTTI Antoine F. Du bon usage de la statistique dans la conduite de l'Etat: Placent ad nauseam repetita?, mars 2003
208	EFIONAYI-MÄDER Denise, CHIMIENTI Milena, CATTACIN Sandro Evaluation des Rahmenprogramms Schulen und Gesundheit - Evaluation du programme-cadre Ecoles et santé, juillet 2003
209	HÄUSERMANN Silija Internationalisation des politiques publiques et mise en œuvre fédéraliste – La libéralisation des marchés publics cantonaux en Suisse, juillet 2003
210	STEMMLE Dieter, CATTACIN Sandro, unter Mitarbeit von LOSA Stefano und SCHLEITER Susanne Strategien nachhaltiger Bevölkerungsinformation. Eine Analyse der Stop-Aids-Präventionskampagnen des Bundesamtes für Gesundheit unter besonderer Berücksichtigung des Social Marketing, juillet 2003
211	SOGUEL Nils, IOGNA-PRAT Simon, MARTIN Marc-Jean Comparatif 2002 des finances cantonales et communales, septembre 2003
212	HÄUSERMANN Silja, SPAGNOLO Antonello Le rôle des énoncés évaluatifs dans la politique de lutte contre le chômage, août 2004
213	MARIÉTHOZ Marc, SAVARY Jérôme Des droits sur l'air? Une analyse de la gestion de l'air en Suisse sous l'angle de l'approche des régimes institutionnels de ressources naturelles, août 2004
214	BATORI Frédéric EVM et l'institutionnalisation du partenariat entre l'école et les parents: quelles conséquences sur l'orientation des élèves? août 2004

N°	Auteurs, titres, date
215	GERBER Jean-David La nouvelle gouvernance comme moyen d'arbitrage entre les intérêts de développement et de protection du paysage. Le cas du parc naturel régional de Chartreuse, août 2004
216	HONEGGER Edith Die Gemischten Ausschüsse in den Sektoriellen Abkommen zwischen der Schweiz und der EG, août 2004
217	SOGUEL Nils, IOGNA-PRAT Simon, BEUTLER Toni Comparatif 2003 des finances cantonales et communales, septembre 2004
218	en attente
219	AUBIN David, NAHRATH Stéphane, VARONE Frédéric Paysage et propriété: patrimonialisation, communautarisation ou pluridomanialisation, octobre 2004
220	SCHWARZMANN Ueli Spitex: Ein taugliches Instrument in der Gesundheitspolitik?, novembre 2004
221	KELLENBERGER Stephan Les instruments volontaires dans la politique climatique et énergétique suisse: motif de leur introduction et chances de leur application, mars 2005
222	SOGUEL Nils Audit externe sur la dette globale du Canton du Valais, juin 2005
223	FREIBURGHAU Dieter, BUCHLI Felix, HONEGGER Edith Das Duopol der legitimen Gewalt im schweizerischen Bundesstaat. Zwei Fallstudien zu Armee und Polizei, juin 2005

L'IDHEAP EN BREF

Avec l'Institut de hautes études en administration publique, la Suisse dispose d'une haute école pour l'enseignement et la recherche dans le domaine de l'administration des affaires publiques.

Créée en 1981, l'IDHEAP est une fondation autonome associée à l'Université et à l'École polytechnique fédérale de Lausanne.

L'IDHEAP a pour vocation la formation postgrade des étudiants qui désirent se consacrer à la fonction publique ou parapublique, le perfectionnement professionnel des fonctionnaires des administrations au sens large. Il a également une mission de recherche et d'expertise dans tous les domaines du secteur public.

Institut universitaire, l'IDHEAP propose une palette de formations adaptée à l'enseignement et au perfectionnement des connaissances des spécialistes de la fonction publique. Il dispense notamment le Master of Public Administration (MPA) et organise des séminaires pour spécialistes et cadres (SSC). L'Institut assure une formation doctorale et décerne le titre de docteur en science administrative de l'Université de Lausanne. Centre de formation au service des collectivités publiques, l'IDHEAP est ouvert aux entreprises, permettant à leurs collaborateurs de s'initier aux modes de fonctionnement propres au secteur public.

Comme tout institut universitaire, l'IDHEAP poursuit également une mission de recherche.

Son objectif est de fournir les instruments d'analyse et de gestion nécessaires à la réflexion des responsables du secteur public.

Concentration unique en Suisse de spécialistes de l'analyse des politiques et du management publics, l'IDHEAP intervient à la demande des entreprises et collectivités communales, cantonales, fédérales, voire étrangères, pour résoudre des problématiques spécifiques. Les mandats de conseil contribuent à nourrir l'interactivité permanente entre théorie et pratique qui caractérise les formations dispensées par l'IDHEAP.

