

Besprechung

MÜLLER, RETO PATRICK, Innere Sicherheit Schweiz. Rechtliche und tatsächliche Entwicklungen im Bund seit 1848, LXXXIV + 504 Seiten, Thesis Verlag, Egg b. Einsiedeln 2009

Unter «Innerer Sicherheit» versteht der Autor den präventiven und repressiven Schutz eines funktionierenden Staatswesens und der öffentlichen Ordnung vor Herausforderungen strategischer Natur, welche nicht in einer Bedrohung durch ein anderes Staatswesen (äussere Sicherheit), durch Naturgewalten oder technische Risiken begründet sind. Er geht chronologisch vor: In einem ersten Abschnitt stellt er die Gewährleistung der inneren Sicherheit im jungen Bundesstaat (1848–1874) dar. Der zweite umfasst den Zeitraum von der ersten Totalrevision der BV bis zum Ersten Weltkrieg (1874–1920), der dritte widmet sich der Zwischenkriegszeit und dem Zweiten Weltkrieg (1920–1950). Ein weiterer Abschnitt befasst sich mit der Zeit des Kalten Krieges (1950–1990). Schliesslich erfolgt eine Auseinandersetzung mit aktuellen Problemen der letzten zwanzig Jahre. Schwerpunkt bildet dabei natürlich die Darstellung der rechtlichen Institutionen und Normen, doch spiegelt sich in ihr auch die (innen)politische und gesellschaftliche Entwicklung der Eidgenossenschaft. Der Autor hat denn auch immer wieder historische Literatur herangezogen.

- Die politisch gespannte Situation in den einzelnen Kantonen, häufig beeinflusst durch die Entwicklung in den Nachbarländern (der Verfasser sagt dabei wohl zu Recht, dass innere und äussere Sicherheit die beiden Seiten der Medaille bildeten), machte es erforderlich, dass der Bund als Ordnungsgarant in den Kantonen auftrat. Er bediente sich dabei im 19. Jahrhundert in der Regel des klassischen Mittels der Bundesintervention (Art. 16 BV 1848 und 1874). Eindrücklich werden die «Bewährungsproben» geschildert, die der junge Bundesstaat zu bestehen hatte, im Zeitraum von 1848–1874 z.B. die Genfer Wahlunruhen (1864), den Neuenburger Aufstand (1856) und den Zürcher Tonhallenkrawall (1871). Von 1874–1920 sind die (sozialen) Arbeiterunruhen in Göschenen im Zusammenhang mit dem Gotthardbahnbau (1875) und die gravierende bürgerkriegsähnliche Situation im «Problemkanton Tessin» zu erwähnen. Kein positives Bild erhält man dabei von den Kantonsregierungen, die häufig ihren Aufgaben nicht gewachsen waren. Bei mangelnder staatlicher Ordnungspräsenz droht dann immer auch die Gefahr von Bürgerwehren. Solche bildeten sich auch im Zuge des Landesstreiks 1918, wurden aber von den Bundesbehörden – anders als in einzelnen Kantonen – als rechtswidrig eingestuft. Während des Ersten Weltkrieges und in der Zeit von 1920–1950 trat dann an die Stelle der Bundesintervention vermehrt der Rückgriff auf Notrecht (Vollmachtenregime!) und Dringlichkeitsrecht.
- Spannend und beklemmend zugleich liest sich der Abschnitt über die Zwischenkriegszeit und den Zweiten Weltkrieg. Das Ringen um rechtsstaatliche Sicherheitsgesetze, die Abwehr des politischen Extremismus (wobei die kommunistische Gefahr von den Behörden lange grösser als die frontistische eingeschätzt wurde), die Anerkennung der Polizeilichen Generalklausel durch das Bundesgericht und erhebliche Einschränkungen im Bereich der Kommunikationsgrundrechte sind Charakteristika dieser für die Eidgenossenschaft wohl schwierigsten Zeit. Im Mai 1941 schloss der Nationalrat sogar vier seiner kommunistischen Mitglieder aus, nachdem der Bundesrat vorgängig die kommunistische Partei verboten hatte. Seltsamerweise wurde dieser Ausschluss im stenografischen Bulletin nicht erwähnt (S. 313 N 2181)!

- In der Zeit des Kalten Krieges (1950–1990) erfolgte eine strafrechtliche Verschärfung des Staatsschutzes, wobei der Präventionsgedanke zum Durchbruch kam. Zwei spektakuläre Spionagefälle fielen in diese Zeit: der Fall des Bundesanwaltes Dubois 1957 und der Fall des Brigadiers Jeanmaire 1977. Zwei Vorhaben, die sicherheitspolizeilichen Kräfte auf Bundesebene zu steigern, liessen sich nicht verwirklichen, so die Interkantonale Mobile Polizei (IMP) 1969. Ein entsprechendes Konkordat, welches die Rechtsgrundlage gebildet hätte, scheiterte am Widerstand der Kantone Genf und Zürich. Gleich erging es der Vorlage für eine Bundessicherheitspolizei (BUSIPO) 1978 (Verwerfung des entsprechenden Bundesgesetzes in der Volksabstimmung). Erwähnenswert ist noch, dass die Schaffung einer (wie auch immer organisierten und zusammengesetzten) Sicherheitspolizei auf Stufe Bund schon in den turbulenten dreissiger Jahren vom Bundesrat erwogen worden war (S.275 bei N 1894). Notgedrungen musste für den Ordnungsdienst deshalb auf die Armee zurückgegriffen werden, die sich aber dafür bekanntlich nicht sehr eignet. Das Problem ist auch heute ungelöst.
- Im Abschnitt «Die Gegenwart» (1990–2009) befasst sich der Autor vorerst mit den verschiedenen sicherheitspolitischen Berichten, um sich dann mit der «Sicherheitsverfassung» in der neuen BV 1999 auseinanderzusetzen. Schlüsselbestimmungen sind hier Art. 52 (Bundesintervention), welcher die Handlungsfähigkeit des Bundes gegenüber Art. 16 BV 1874 – diskret – verstärkt hat und damit über den «Nachführungsauftrag» der Totalrevision hinausgeht, materiell aber sinnvoll ist, und Art. 57, der allgemeine Sicherheitsartikel. Seine programmatische Formulierung trägt zur klaren Abgrenzung der Verbandskompetenzen zwischen Kantonen und dem Bund auf dem Gebiet der inneren Sicherheit leider wenig bei. Überhaupt besteht zwischen den Organkompetenzen von Bundesversammlung und Bundesrat (Art. 173 Abs. 1 lit. b und c sowie Art. 185 Abs. 2 und 3 BV) einerseits und den Verbandskompetenzen des Bundes auf diesem Gebiet andererseits ein Spannungsfeld. Dargestellt werden in diesem Abschnitt auch das Bundesgesetz über die Wahrung der inneren Sicherheit (BWIS), die sicherheitspolizeilichen Aufgaben des Grenzwachkorps (GWK), die auf fragwürdigen Rechtsgrundlagen eine Tendenz zur Ausdehnung haben (S.494), und verschiedene neue Spezialgesetze des Bundes im Polizeibereich. Diese sollen nun gemäss einem Entwurf vom November 2009 in einem Polizeiaufgabengesetz systematisch neu geordnet werden, der aber bereits in der Vernehmlassung auf harsche Kritik gestossen ist (vgl. NZZ vom 16.3.2010, S. 11). Der Autor konnte diesen Entwurf nicht mehr berücksichtigen. Auch das umstrittene Bahnpolizeigesetz wird behandelt, wo sich nun im Nationalrat eine tragfähige Lösung ergeben hat (Vorlage Nr.09.473; BBl 2010, 891; AB 2010, 217). Zum Schluss setzt sich der Verfasser gründlich und kritisch mit dem Thema «Armee und innere Sicherheit» auseinander, insbesondere auch mit dem Konzept «Raumsicherung» im «Entwicklungsschritt 08/11».
- Welche Konstanten ergeben sich, wenn man die rechtliche Entwicklung im Bereich der inneren Sicherheit Revue passieren lässt? Es zeigt sich, dass der Bund zu oft bloss reagiert, statt agiert hat und häufig auch der Prävention zu wenig Aufmerksamkeit schenkte. Eklatant ist das Fehlen polizeilicher Reserven, (namentlich) auch infolge massiver Unterbestände der Kantonspolizeikorps. Der daraus resultierende zwangsläufige Rückgriff auf die Armee erweist sich als problematisch. Man muss einfach nüchtern feststellen, dass der Polizeiföderalismus schon lange an seine Grenzen gekommen ist und zudem Art. 52 BV 1999 die kantonale Polizeihöhe relativiert hat. Eine Bundessicherheitspolizei, in welche das GWK und die Transportpolizei zu integrieren sind, wäre heute die einzig realistische Lösung. Augenfällig ist auch der ungenierte Griff der Bundesbehörden zu Not- und Dringlichkeitsrecht in der Zeit von 1914–1950, aber auch das Misstrauen der Bürger gegen die Staatsgewalt bzw. gegen eine zu freiheitsbeschrän-

kende Staatsschutz- und Polizeigesetzgebung. Sie reagieren nötigenfalls mittels der Volksrechte (Referendum, Initiative); die direkte Demokratie funktioniert! Der Verfassungsmässigkeit von Massnahmen und Normen wurde häufig (bewusst?) zu wenig Beachtung geschenkt, die Normsetzung z.B. für den Waffengebrauch oder den Armeeeinsatz erfolgte auf zu tiefer Stufe, und noch heute werden Kompetenzen mittels seltsamer «Verwaltungsvereinbarungen» verschoben (S. 440), die Zusammenarbeit zwischen Armee und zivilen Behörden z.T. in eigenartigen «Kernsätzen» geregelt (S. 483). In der BV 1999 ist die Abgrenzung von Verbands- und Organkompetenzen im Bereich der inneren Sicherheit wohl nicht geglückt.

- Welches sind nun die besonderen Stärken dieser Monographie? Es ist dies die chronologische *und* systematische Gesamtschau. Es ist dies aber auch die analytische Tiefe dieses Werks, was eindrücklich im enormen Umfang der sorgfältig verarbeiteten Quellen zum Ausdruck kommt (3249 Fussnoten!). Besondere Aufmerksamkeit schenkt der Autor auch immer wieder den verfassungsrechtlichen Aspekten. Auch der gegenüber der Verfassungsgerichtsbarkeit skeptisch eingestellte Rezensent muss einräumen, dass das Postulat des Verfassers für deren Ausbau gerade im Bereich der Sicherheitsverfassung nicht abwegig ist, zumindest im Sinne einer Kompetenzgerichtsbarkeit (die Grundrechte vermögen hingegen die Verwaltungsgerichte angesichts der Generalklausel und dem Institut der Feststellungsverfügung wohl ausreichend zu schützen). Der Autor trennt Darstellung und Beurteilung konsequent. Konzise Zwischenzusammenfassungen erleichtern den Zugang zum umfangreichen Stoff. Positive Erwähnung verdienen die durchdachten Thesen am Schluss der Arbeit, speziell aber auch der Vorschlag für einen neuen Sicherheitsartikel 57 der Bundesverfassung. Hier giesst der Verfasser die Quintessenz seiner Erkenntnisse in eine Verfassungsnorm. Sie sieht zu Recht auch eine zivile Polizeireserve für ausserordentliche Lagen und die Pflicht zum Erlass eines Bundespolizeigesetzes vor. In redaktioneller Hinsicht ist noch anzuführen, dass die Arbeit sehr gut geschrieben ist. Dank geschickter Gliederung findet man sich leicht zurecht. Beeindruckend und nützlich ist auch das allein 84 Seiten umfassende Rechtsquellen-, Literatur- und Materialienverzeichnis, eine wahre Fundgrube. Fazit: eine hervorragende Arbeit.

PETER KOTTUSCH, Dr. iur., Zürich