

Wie die Armee zu Polizeiaufgaben kam

Die Schweizer Armee diente von jeher auch der inneren Sicherheit. Faktenreich und leicht lesbar stellt das Reto Patrick Müller in dem jüngst erschienenen Werk «Innere Sicherheit Schweiz¹» dar. Es zeichnet – so der Untertitel – «Rechtliche und tatsächliche Entwicklungen im Bund seit 1848» sorgfältig nach und fördert das Verständnis der heute umstrittenen Rolle der Armee.

Eugen Thomann, Redaktor ASMZ

Verstehen heisst nicht zwangsläufig billigen, denn der Autor kargt nicht mit überzeugender Kritik herrschender Zustände. Auf über 500 Seiten analysiert die von der juristischen Fakultät der Universität Basel mit der Bestnote «summa cum laude» angenommene Dissertation die sehr eingeschränkte Befugnis des Bundes zum Wahren der inneren Sicherheit. Entstanden ist ein interessanter historischer Abriss, eine Fundgrube für Fachleute und ein klärender Beitrag zu einer mitunter unübersichtlichen Diskussion.

Anfänge

Die Eidgenossen formten 1848 ein bescheidenes Staatswesen. Der Bundesstaat bekam keine eigene Armee, erst recht keine polizeilichen Mittel.

Die kantonale Polizeihöhe galt als so selbstverständlich, dass nicht einmal alle Kantonsverfassungen sie erwähnten, schon gar nicht die Bundesverfassung.

Indes ermächtigte die Bundesverfassung 1848 den Bund zur Intervention (Art. 16), wenn irgendwo im Land die innere Sicherheit anhaltend gestört war. Die Bundesversammlung, bei Dringlichkeit oder für kleinere Aufgebote der Bundesrat, berief kantonale Milizkontingente ein und unterstellte sie einem eidgenössischen Kommissär oder mehreren, nie dem betroffenen Kanton.

Das System bestand Bewährungsproben, indem eidgenössische Kommissäre mit Truppen intervenierten, vor allem um das Tessin zu beruhigen, worauf italienische Befreiungskämpfe überzugreifen drohten. Ähnliches spielte sich ab, als sich 1856 in Neuenburg ein Bürgerkrieg zwischen Republikanern und Royalisten abzeichnete, als 1864 Genfer Wahlen Unruhen heraufbeschworen und als 1871 in Zürich zwischen siegestrunkenen Deutschen und internierten Franzosen

sen der Tonhallekrawall entbrannte. Bis zum I. Weltkrieg folgte ein halbes Dutzend weiterer erfolgreicher Bundesinterventionen.

Kraft Bundesverfassung von 1874 entstand die Schweizer Armee, bestehend aus nun einigermaßen vereinheitlichten kantonalen Truppen.

Das Zollgesetz schuf 1893 das Grenzwachtkorps als erste auch für Polizeiaufgaben geschaffene Formation des Bundes.

Drama von 1918

Während des 1. Weltkrieges entluden sich soziale Spannungen wie Parteinahmen für kriegführende Mächte oder Revolutionäre in Unruhen, denen die von General Ulrich Wille geführte Armee entschlossen begegnete. So setzte sie 1917 in Zürich den zwischen «Jungburschen» und der Polizei blutig entbrannten Barrikadenkämpfen rasch ein Ende.

Da ein Landesstreik sich abzeichnete, in Zürich immer radikalere Kräfte auftraten und der Zürcher Regierungsrat eidgenössische Intervention forderte, beschloss der Bundesrat am 6. November 1918 ein grösseres Truppenaufgebot. Mit 8000 Mann rückte Oberstdivisionär Emil Sonderegger in Zürich ein. Damit er für Ruhe und Ordnung sorgen konnte, unterstanden ihm Kantons- und Stadtpolizei.

Der Zürcher Regierungsrat untersagte Versammlungen. Als ein kleines Truppenkontingent am 10. November eine Kundgebung auflöste, feuerte es in die Luft und ein Soldat wurde aus der Menge heraus erschossen.

Der 11. November brachte die Proklamation des Generalstreiks, der bis zum 14. November währte und in Gegenwart der Interventionstruppe – ihr Bestand erreichte mittlerweile allein in Zürich 20 000 Mann – einigermaßen friedlich verlief. Blut floss nochmals am letzten Tag in Grenchen, wo man drei Personen

beim Versuch erschoss, die Eisenbahn zu sabotieren.

Trauma von 1932

Nachdem viele Bundesinterventionen schwierige Lagen glimpflich bewältigt hatten, genügte eine einzige Aktion, den militärischen Ordnungsdienst auf Jahrzehnte hinaus unheilbar in Verruf zu bringen:

Als in Genf faschistische und sozialistische Gruppen einander bekriegten, scheute der Staatsrat ein Versammlungsverbot. Indes zog er am 9. November 1932 zwei kantonale Bataillone zum Ordnungsdienst heran, was ihm damals rechtlich zustand. Gleichentags ersuchte er den Bundesrat ausdrücklich um die Infanterierekrutenschule von Lausanne, die ihm zur Verfügung gestellt wurde. Immer noch am selben 9. November sollte eine Rekrutenkompanie einen Boulevard säubern. Das misslang. Einzelne Rekruten wurden aus der Menge heraus angegriffen, misshandelt und entwapnet. Die Truppe zog sich zurück, um Verstärkung abzuwarten. In einem Hagel von Pflastersteinen versagten die Nerven; statt den befohlenen Warnschuss abzugeben, feuerte sie blindlings in die Menge. 13 Zivilisten starben, 65 blieben verletzt zurück.

Die militärgerichtliche Untersuchung bescheinigte den Soldaten Notwehr. Welche Fehler – Missverhältnis von Auftrag, Mitteln und Vorbereitung, fehlende Einflussnahme der Polizei – die Notwehrlage heraufbeschworen, hatte die Truppe nicht zu verantworten.

Folgen polizeilicher Mangelwirtschaft

Dass die Kantone – bis heute – kaum so viel Polizei halten, wie der ruhige Alltag erfordert, machte sich ab 1960 bemerkbar; für die sich häufenden Demonstrationenlagen wie für den Schutz der nun vom Terrorismus bedrohten wichtigen Objek-



te (Flughäfen, ausländische Vertretungen) und Anlässe (Konferenzen) fehlten jegliche Reserven. Verschiedentlich scheiterten Anläufe, diesen Mangel von Seiten des Bundes auszugleichen. Müller skizziert Hintergrund und Leidensweg der Projekte eindrücklich; am weitesten gediehen die «Interkantonale Mobile Polizei» und die «Bundessicherheitspolizei».

So rutschte die Armee in eine neue Rolle. Nicht mehr bloss «ultima ratio», diente sie sogar präventiv, durch Bewachungsdienst, als Polizeireserve. Wenn Zwischenfälle Unzulänglichkeiten aufdeckten wie 1962 beim Schutz der Algerienkonferenz, bemühte sich die Armee, ihr System zu verbessern. Dabei halfen neue Rechtsgrundlagen wie die Verordnung über den Ordnungsdienst. Den Höhepunkt dieser Entwicklung bildete die Armee 95, indem sie den Assistenzdienst einführte, neue Einsatzstrukturen schuf und die Territorialinfanterie aufstellte.

Sündenfall von 2002

Angesichts der von der «Untersuchung der Inneren Sicherheit der Schweiz (USIS)» dokumentierten Lücken entschied der Bundesrat am 5. November 2002 aus Kostengründen, die Armee für

Grenz-, Konferenz- und Objektschutzaufgaben des Bundes heranzuziehen. Das Parlament erteilte dazu immer wieder seinen Segen. Trotz Widerspruch von Kantonen, politischen Parteien und der Wissenschaft blieb es bei diesem Zustand nicht ganz ohne Korrekturen. So obliegt das als Operation «AMBA CENTRO» bekannt gewordene Bewachen ausländischer Niederlassungen weniger den Milizverbänden und bald einmal zum grossen Teil den Standortkantonen. Die mit den Durchdienern der Infanterie verstärkte Militärische Sicherheit muss jedoch weiter dafür herhalten – und zudem im Rahmen von «LITHOS» tagein, tagaus dem zu «Sparzwecken» ausgedünnten Grenzwachtkorps mit 100 Personen aus-

Kompetenzfragen

Niemanden überrascht, dass dieses komplexe System an rechtlichen Mängeln und schwelenden Kompetenzkonflikten krankt, zumal es sich so hartnäckig Revisionen widersetzt. Die «nachgeführte» Bundesverfassung 1999 warf mehr Zuständigkeitsfragen auf, als sie beantwortete.

Aufmerksamkeit gebührt vielen von Müller herausgearbeiteten Kritikpunk-

Enge Zusammenarbeit wird zum Vexierbild: Wer gehört zur Armee, wer zur zivilen Polizei? Foto: Eugen Thomann

ten. Hierher gehört nur eine Auslese der wichtigsten, die politisch, rechtlich und praktisch die Situation verbessern könnten:

- Der jetzige Armeeeinsatz verstösst mehrfach gegen den Grundsatz der Subsidiarität, vor allem indem der Alltag als ausserordentlicher Notfall behandelt wird.
- Der Kooperation gelingen sinnvolle Absprachen; man denke an die für die alltägliche Zusammenarbeit wichtigen «Kernsätze», die VBS und EJPD mit kantonalen Behördenvertretern aushandelten. Sie schaffen aber keine Rechtsgrundlagen, bedürfen eher solcher.
- Die vom Grenzwachtkorps im grenznahen Hinterland durchgeführten Kontrollen gründen nur auf mit der jeweiligen Kantonspolizei getroffenen Vereinbarungen.
- Der in die Kritik geratene Operationstyp der Raumsicherung wäre rechtlich als Bundesintervention zu gestalten. ■

¹ Egg b/Einsiedeln: Thesys Verlag, 2009, ISBN 978-3-908544-76-0