

150 Jahre

**Offiziersgesellschaft**

**Lenzburg** 1859 bis 2009

**Herausgeber:** Offiziersgesellschaft Lenzburg

**Projektteam:** Benedikt Lüthi (Chef Projektteam Festschrift), Peter Taubert (Chef Finanzen),  
Stephan Weber (Präsident OG Lenzburg), Dieter Wicki (Chefredaktor)

**Satz und Druck:** Kneuss Print AG, Lenzburg

© 2009, Offiziersgesellschaft Lenzburg

## Mitgewirkt haben

Oblt *Mike Barth*, Gemeindeschreiber, Staufeu

Leutnant *Dominic Baumann*, Student / Geschäftsführer, St. Gallen

Hauptmann *Thomas Beck*, Product Manager Hochspannungstechnik, Suhr

Oberst *Claude Bischof*, lic. oec. HSG, stellvertretender Generalsekretär des Departements

Gesundheit und Soziales des Kantons Aargau, Niederlenz

Divisionär *Andreas Bölsterli*, bis 31. August 2009 Chef Planungsstab, jetzt Kommandant Territorialregion 2, Brunegg

Major *Jörg Bucher*, Geschäftsführer, Inhaber der Meier + Lutziger AG Spreitenbach, Möriken

Oblt *Max Bühlmann*, Kaufmann, Möriken

Hauptmann *Patrick Bühlmann*, lic. iur., Rechtsanwalt, Staufeu

Major *Peter Buri*, Geschäftsführer Medien Nordwestschweiz, AZ Medien, Lenzburg

Oberleutnant *Doris Fischer-Taeschler*, MBA, Geschäftsführerin Schweizerische Diabetes-Gesellschaft, Seengen

Oberleutnant *Roland Fischer*, Student, Seengen

Oberstlt *Markus Frauenfelder*, Zivilschutz-Instruktor, Heiden

Oberst *Bruno Frey*, Mitinhaber und Geschäftsführer ZEBIS AG, Zentrum für berufliche Integration Schweiz, Möriken

Oberst i Gst *Rolf Furter*, Dr. phil. II, Leiter R&D Syngenta, Lenzburg

Major *Thomas Glarner*, Dr. med., Arzt für allgemeine Medizin FMH, Wildegg

Oberst i Gst *Daniel Heller*, Dr. phil. I, Partner Farner Consulting, Militärpublizist, Erlinsbach

Hauptmann *Christoph Kneuss*, Zeitmilitär, Lenzburg

Oberleutnant *Benedikt Lüthi*, lic. phil. I / dipl. Turn- und Sportlehrer ETH,

Senior Manager Roland Berger Strategy Consultants, Küsnacht

Oberleutnant *Christoph Mäder*, Advokat, Leiter Rechtsabteilung Syngenta, Oberwil

Hauptmann *Gerold Marti*, lic. iur., Leiter Konzernsicherheit EAME Syngenta, Gipf-Oberfrick

Major *Dieter Meier*, Dr. sc. nat. ETH, Physiker, em. Prof. HTL, Windisch

Hauptmann *Urs F. Meier*, dipl. Innendekorateur, Lenzburg

Oberstleutnant i Gst *Peter Merz*, Berufsmilitärpilot, Beinwil am See

Major *Reto Patrick Müller*, Dr. iur., Fachspezialist Recht ECom, Neuenhof

Major *Michael Mülli*, Redaktor Aargauer Zeitung, Baden

Major *Ueli Price*, B. A. Staatswissenschaften MILAK / ETHZ,

Berufsoffizier Lehrverband Führungsunterstützung (LVb FU) 30

Oberst i Gst *Bruno Rösli*, lic. phil. I, dipl. pol. séc. IUHEI, Chef Verteidigungs- und Rüstungspolitik

im Generalsekretariat VBS, Bern

Major *Steinmann Martin*, dipl. KMU HSG, Geschäftsführer Schwarz Stahl AG, Lenzburg

Hauptmann *Isabelle Suter*, Berufsoffizier, Payerne

Hauptmann *Peter Taubert*, Regionenverantwortlicher Private Banking Aargauische Kantonalbank, Lenzburg

Oberleutnant *René Taubert*, Bezirkslehrer, Lenzburg

Oberst *Ulrich Tschau*, Chef Logistik- und Infrastruktur-Center Othmarsingen, Villmergen

Oberstleutnant i Gst *Harry Vogler*, MDA, Berufsoffizier, Möriken

Major *Stephan Weber*, lic. iur., Rechtsanwalt, Lenzburg

Oberstleutnant i Gst *Dieter Wicki*, Dr. phil., sicherheitspolitischer Berater im Generalsekretariat VBS, Aarau

Oberleutnant *Urs Wildhaber*, Dr. oec. HSG, Wirtschaftsberater, St. Gallen

Major *Jakob Zumbühl*, Geschäftsführer der ZUSA im Ruhestand, Möriken

## Die Rolle der Armee in der inneren Sicherheit: Vom Einsatzmittel ultima ratio zum Präventionsinstrument?

*Die Gewährleistung der inneren Sicherheit gehört unbestritten zu den Kernaufgaben des modernen Staates. Dabei stellen sich besonders hinsichtlich der Rolle der Armee grundlegende Fragen, welche in der Schweiz seit jeher eher umgangen als überzeugend beantwortet worden sind. Der vorliegende Beitrag skizziert die wichtigsten Herausforderungen für die Armee als Ordnungsdienstinstrument aus historischer Perspektive und leitet daraus Konsequenzen für die Armee als Partner innerhalb des Verbundes der sicherheitspolitischen Instrumente ab.<sup>1</sup>*

Reto Patrick Müller

### Die Bundesverfassung von 1848

Nach dem Sonderbundskrieg von 1847 gaben Tagsatzung und Kantone der Eidgenossenschaft im Jahre 1848 ihre erste Bundesverfassung. Der junge Bundesstaat stellte ein relativ bescheidenes Staatswesen dar: Mit wenigen Kompetenzen, knappen finanziellen Mitteln und einem minimalen Beamtenapparat versehen, bildeten die Kantone weiterhin die wesentlichen Stützen der Eidgenossenschaft. Der Bund konzentrierte sich auf die Etablierung der neuen Institutionen (Bundesrat und Bundesparlament), die Errichtung eines gemeinsamen Marktes und Fragen der nationalen Infrastruktur. Ein eigentliches Bundesheer kannte die Eidgenossenschaft noch nicht, denn nach wie vor bestand die Armee hauptsächlich aus kantonalen Kontingenten (ein Verstoß gegen die schon damals verfassungsmässig verankerte allgemeine Wehrpflicht). Die Schaffung einer Bundespolizei war mangels entsprechenden Bedarfs nicht einmal geplant – ein General-Anwalt musste genügen.

### Kantonale Polizeihochheit

Die Wahrung der inneren Sicherheit verblieb primär bei den Kantonen, während dem Bund die Aufrechterhal-

tung der äusseren Sicherheit und der Grenzschutz oblagen (letzterer wurde allerdings, gestützt auf Grenzschutzverträge, noch von den Kantonen wahrgenommen). Eingriffe in die kantonale Polizeihochheit waren nur ausnahmsweise zulässig, wenn das Land als ganzes aus dem Inneren heraus bedroht war oder wenn ein Kanton zur Aufrechterhaltung der verfassungsmässigen Ordnung Hilfe begehrte (Artikel 16 der Bundesverfassung von 1848). Der Kanton wurde aber kostenpflichtig, wenn die Intervention auf seine Nachlässigkeit zurückzuführen war (eigenes Verschulden). Nur logisch erschien es daher, dass die Kantone ihre eigenen Truppen zum «kantonalen Ordnungsdienst» aufbieten konnten.

### Bundesintervention

Eine bewaffnete Bundesintervention (zur Niederschlagung von Aufständen, grossen Unruhen, Staatsstreichen, der Bewältigung von Flüchtlingsproblemen usw.) war nur als Aktivdienst zulässig. Da solche Ordnungsdienst-Einsätze nur ultima ratio erfolgen konnten, wurden sie nicht weiter geregelt. Die notwendigen, und daher «richtigen» (legitimen) Massnahmen waren fallweise an der jeweils dem Einsatz zu Grunde gelegten konkreten Gefährdung zu messen.

Tatsächlich fanden erste bewaffnete Bundesinterventionen in der Nordwestschweiz (Badische Aufstände 1848 und 1849), im Tessin (italienische Einigungskriege bis 1866), in Neuenburg (Royalistenauflauf 1856) und in Genf (Wahlunruhen 1864) statt. Eidgenössische Kommissäre als zivile Repräsentanten des Gesamtbundesrats und Truppen erfüllten ihre Aufträge zur vollen Zufriedenheit der Bundesversammlung. Meist reichte die blossе Anwesenheit der Armee bereits aus, um eine Situation nachhaltig zu beruhigen. So beispielsweise bei den Genfer Wahlunruhen: Nach Ausbruch schwerer Tumulte schickte der um Hilfe gebetene Bundesrat sein Mitglied Fornerod und einen eidgenössischen Obersten in die Rhonestadt. Die den Kommissären unterstellten Waadtländer WK-Truppen wurden von der Bevölkerung mit Applaus empfangen – die öffentliche Ordnung war wiederhergestellt.

### Der Tonhallekrawall

Bald wurden jedoch die Grenzen dieses in weiten Teilen eher einem Staatenbund als einem Bundesstaat entsprechenden Systems überdeutlich. Als die Armee 1870/71 während des deutsch-französischen Krieges die Nordwestgrenze schützte, offenbarten sich grösste Mängel. Einerseits stritten

Bundesrat und General Herzog wiederholt über die Höhe des Truppenaufgebots, andererseits war die Armee nur dank einer hervorragenden Leistung des Generals in der Lage, die 85 000 Mann der maroden «Bourbaki-Armee» (Armée de l'Est) beim Grenzübertritt in die Schweiz zu internieren. Zum Ende des Krieges kam es in Zürich zum «Tonhallekrawall», einer gewaltsamen Auseinandersetzung zwischen (eigentlich internierten) französischen Offizieren, deutschen Einwohnern und einem Teil der heimischen Bevölkerung. Der folgende Truppeneinsatz verlief zwar erfolgreich, im Vorfeld war jedoch (zu) Vieles schief

gelaufen. Daher bürdete die Bundesversammlung dem Kanton Zürich die Kosten der Bundesintervention auf. Ein geradezu vernichtender Bericht des Generals zeigte den Bedarf einer grundsätzlichen Reform der Militärordnung auf. «Eine Armee – ein Recht» bildete denn auch das Schlagwort für die Totalrevision der Bundesverfassung von 1874. Aus dem gleichen Jahr stammte die neue Militärgesetzgebung.

### «Lugano 1890»

Gegen Ende des 19. Jahrhunderts flammten im Tessin letzte Verfassungs-

kämpfe zwischen Liberalen und Konservativen auf. Ruhe und Ordnung konnten nur noch mit Mühe aufrechterhalten werden. 1889 und 1890 schickte der Bundesrat Kommissäre und Truppen in den Kanton.

Hierbei offenbarten sich Schwierigkeiten beim adäquaten Einsatz der Armee, sobald die dissuasive Wirkung des Ordnungsdienstes versagte. Da ein blosser Aufmarsch der Armee als schärfstem Machtmittel des Bundes nicht mehr genügte, um eine Lage zu beruhigen, kam es zu schweren Zusammenstössen mit Zivilisten. Mangels klarer Vorschriften für das Vorgehen der Armee bei Einsätzen im Inneren lastete die ganze Verantwortung bei den Truppenkommandanten, die sich in den Fachzeitschriften bitter darüber beklagten. Erschwerend kam hinzu, dass der Bundesrat versuchte, mit neuen Kommunikationsmitteln (Telegraf), direkten Einfluss auf die Intervention auszuüben («Führung ab Bern»), dazu aber nicht über ein vollständiges Lagebild verfügte. Dank dem besonnenen Agieren des eidgenössischen Kommissärs (dem Aargauer Nationalrat und späteren Korpskommandanten Arnold Künzli) vor Ort und seiner Weigerung, als falsch erachtete Aufträge auszuführen, konnte ein Bürgerkrieg vermieden werden.

### Erster Weltkrieg und Landesstreik

Während der Krisenjahre 1916 bis 1919 intervenierte die Armee mehrfach in Schweizer Städten. Ein erstes grösseres Eingreifen wurde anlässlich der «Oberstenaffäre» in der Westschweiz notwendig (Lausanne 1916). Als die Westschweizer Presse Vorbereitungsarbeiten des Armeekommandos zu weiteren Interventionen aufdeckte («Affaire des trains»), entzündete sich ein Kompetenzstreit zwischen Bundesrat und General. Dabei zeigte sich, dass der Auftrag des Generals in Bezug auf die Aufrechterhaltung von Ruhe und Ordnung 1914 zu wenig klar gefasst worden war.

### Zur «Bundesintervention»

Aktuelle Bundesverfassung, Artikel 52

*«1 Der Bund schützt die verfassungsmässige Ordnung der Kantone.*

*2 Er greift ein, wenn die Ordnung in einem Kanton gestört oder bedroht ist und der betroffene Kanton sie nicht selber oder mit Hilfe anderer Kantone schützen kann.»*

*Der Bund ist verpflichtet, notfalls von sich aus zur Wiederherstellung von Ruhe und Ordnung im Innern einzuschreiten. Diese Regelung, die bereits 1848 Eingang in die Bundesverfassung fand, muss aber im Zusammenhang mit der kantonalen Polizeihochheit gelesen werden.*

Bundesverfassung von 1848, Artikel 16

*«Bei gestörter Ordnung im Innern, oder wenn von einem andern Kantone Gefahr droht, hat die Regierung des bedrohten Kantons dem Bundesrathe sogleich Kenntnis zu geben, damit dieser inner den Schranken seiner Kompetenz (Art. 90, Nr. 3, 10 und 11) die erforderlichen Massregeln treffen oder die Bundesversammlung einberufen kann. In dringenden Fällen ist die betreffende Regierung befugt, unter sofortiger Anzeige an den Bundesrath, andere Kantone zur Hülfe zu mahnen, und die gemahnten Stände sind zur Hülfeleistung verpflichtet.*

*Wenn die Kantonsregierung ausser Stande ist Hülfe anzusprechen, so kann, und wenn die Sicherheit der Schweiz gefährdet wird, so soll die kompetente Bundesbehörde von sich aus einschreiten.*

*In Fällen der eidgenössischen Intervention sorgen die Bundesbehörden für Beachtung der Vorschriften von Art. 5.*

*Die Kosten trägt der mahnende oder die eidgenössische Intervention veranlassende Kanton, wenn nicht die Bundesversammlung wegen besonderer Umstände etwas Anderes beschliesst.»*

*Artikel 16 der Bundesverfassung von 1848 weist eine komplexe grammatikalische Struktur auf. Juristisch ist der Artikel allerdings höchst interessant: Aus dem komplexen System folgte eine subsidiäre Zuständigkeit des Bundes zur Wahrung der inneren Sicherheit. Zwar schwieg der Artikel in Bezug auf die kantonale Polizeihochheit, doch lag ihm diese eindeutig zugrunde. Ohne den Umkehrschluss – welche Kompetenzen bei den Kantonen verblieben sind – ist der Artikel nicht verständlich. So aber erscheint auch etwa die Verankerung des Verschuldensprinzips im vierten Absatz logisch. Denn ohne entsprechende Verpflichtung kann kein Verschulden angemahnt werden.*

In den folgenden beiden Jahren führten soziale Spannungen (vor allem in Zürich) zu hitzigen Manifestationen bis hin zur Befreiung von Gefangenen («Bastillensturm» von La-Chaux-de-Fonds); die Armee intervenierte abermals und verschärfte ihre Reglemente. Im November 1917 versetzte die russische Revolution die Behörden in permanente Alarmbereitschaft. Als schliesslich Deutschland ein Jahr darauf in revolutionärem Sturm zusammenbrach, be-

gehrte der Zürcher Regierungsrat aus Angst vor Unruhen eine Intervention der Armee. Tatsächlich brach kurz darauf (gefördert durch Proteste gegen die Intervention) der Landesstreik aus und das Truppenaufgebot erwuchs zum bis dahin grössten der Schweizer Geschichte. Alle grossen Städte wurden militärisch besetzt, es kam zu Zusammenstössen zwischen Truppe und Demonstranten. Der Aktivdienst dauerte bis zum 1. Oktober 1920 (!).

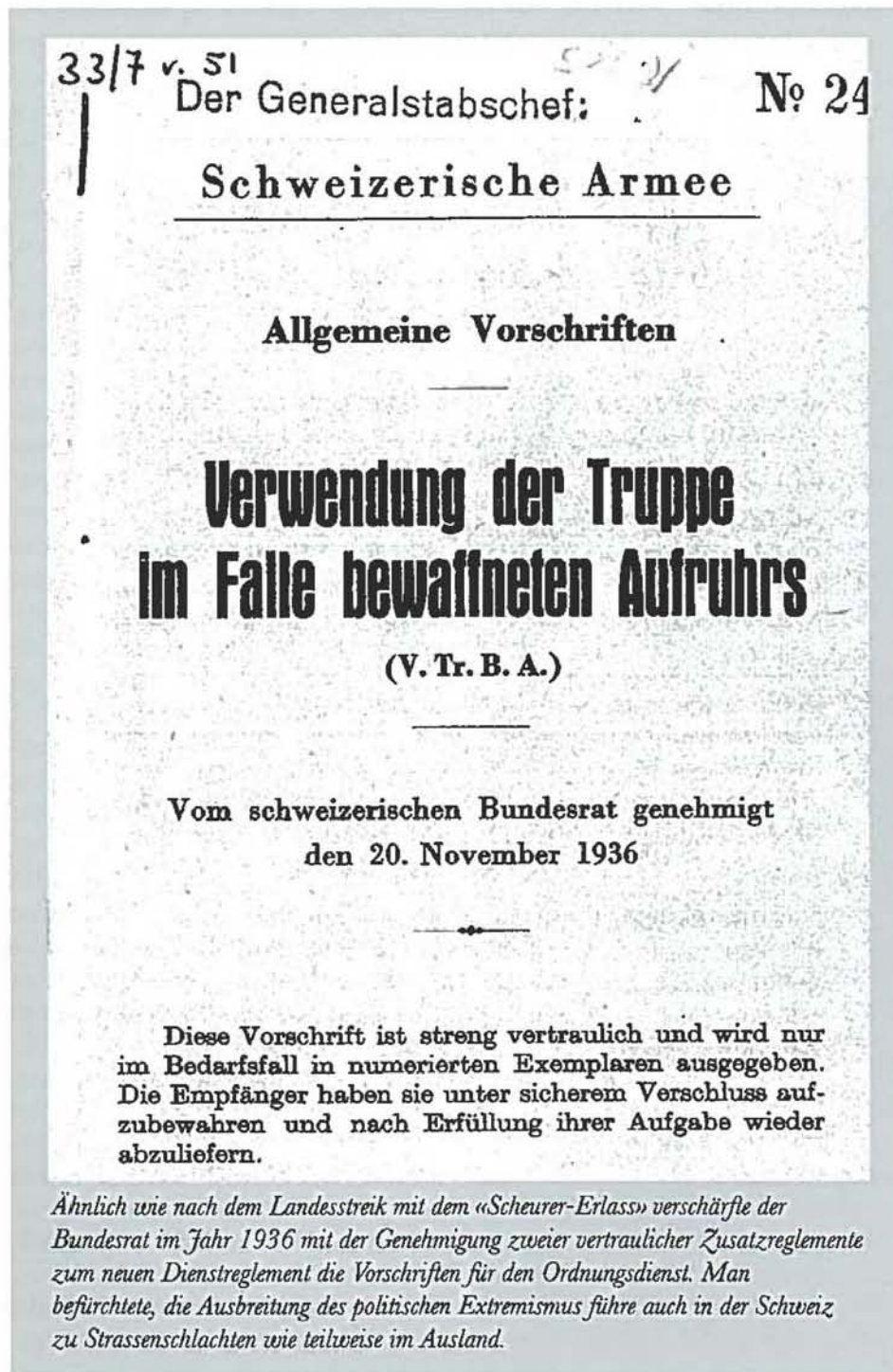
## Ordnungsdienst in Genf

Während der Landesstreik «nur» drei Menschenleben gefordert hatte, kamen 1932 bei einem Ordnungsdiensteinsatz in Genf dreizehn Personen zu Tode. Der Staatsrat hatte den Einsatz von Truppen begehrt, um links- und rechts-extreme Manifestanten auseinander zu halten. Nachdem die vom EMD geschickten Rekruten aus einer Menschenmenge heraus mit Steinen beworfen, teilweise entwaffnet und sogar misshandelt worden waren, feuerten sie statt des befohlenen Warnschusses über 150 Schüsse aus Karabinern und einem leichten MG in die Menge hinein. Zwar konnte keine strafrechtliche Verantwortlichkeit des Militärs festgestellt werden, doch ergänzte der Bundesrat in der Folge immerhin das Dienstreglement und verbot den Einsatz von Rekruten für den Ordnungsdienst.

## Von der Intervention zur Prävention

Da der Staatsschutz bereits gegen Mitte der 1930er-Jahre mit dringlichen Erlassen verschärft worden war, konnte sich die Armee im Zweiten Weltkrieg auf den Neutralitätsschutz konzentrieren. Der «Steiner Handel» im Jahr 1942 (eine Episode Innerschweizer Widerstandes gegen kriegswirtschaftliche Massnahmen) konnte glücklicherweise ohne den Einsatz des dafür vorgesehenen Aargauer Infanterie Regiments 24 beendet werden. Die vom Regimentskommandanten vorgesehene Einsatztaktik hätte zu einem Blutbad führen können.

Seit Mitte der 1960er-Jahre wurde die Armee vermehrt zum Schutz der inneren Sicherheit herangezogen. Jedoch nicht mehr als Interventionsinstrument, sondern bereits präventiv, um Konferenzen oder sensitive Einrichtungen (wie Flughäfen) vor terroristischen Bedrohungen (Anschläge auf die Swissair) zu schützen. Zwar herrschte breiter Konsens, dass die Armee für derartige Einsätze nicht geeignet sei. Weil jedoch die «Interkantonale Mobi-



## Der «Tonhallekrawall»

Bericht über die Truppenaufstellung im Juli und August 1870  
(vom 22. November 1870; Bundesblatt von 1870, Band III, S. 843):

*«Es sind Übelstände an den Tag getreten, deren Beseitigung man seit Jahren bewerkstelligt wähnte. [...] Eine solche Verblendung hätte bedenkliche Folgen gehabt; sie ist und bleibt ein Verbrechen der respektiven Behörde gegenüber ihren Landeskindern und gegenüber dem Gesamtwaterlande. [...] Nichts ist für das Vaterland gefährlicher, als wenn man sich Illusionen hingibt.»*

*Vor dem Krieg war man noch davon ausgegangen, die Armee sei in gutem Zustand. Jedoch hatten einige Kantone ihre Aufgaben im Wehrwesen vernachlässigt. General Hans Herzog äusserte sich bereits in seinem ersten Bericht über den Neutralitätsschutz kritisch zum Zustand der Armee. 1874 wurde das System kantonaler Truppenkontingente dann zugunsten einer stärkeren Zentralisierung abgeschafft.*

le Polizei» gescheitert war und das Volk 1979 auch nichts von einer «Bundessicherheitspolizei» wissen wollte, bildete die Armee weiterhin die einzige strategische «Polizeireserve» des Landes. Aber erst mit der Armee 95 wurde die Einsatzart «Assistenzdienst» ins neue Militärgesetz aufgenommen.

## Neue Bundesverfassung und neue Einsätze

Etwa zeitgleich zum Erlass der neuen Bundesverfassung erschien der sicherheitspolitische Bericht 2000. Während die Bundesverfassung den Traditionsanschluss postulierte («Nachführung»), beschrieb der Bericht einen tief greifenden sicherheitspolitischen Wandel. Trotz fehlender verfassungsrechtlicher Anpassung beschrieb der sicherheitspolitische Bericht Lösungen, welche rechtlich schlecht verankert und teilweise sogar unzulässig waren (insbesondere «umfassende flexible Kooperation» ist so nicht möglich).

Nach der Jahrtausendwende wurde das «System Innere Sicherheit der Schweiz» einer Überprüfung unterzogen. «USIS» deckte Lücken und Schwächen auf und entwickelte daraus verschiedene Lösungen. Auch die Einsätze der Armee – seit der Verhaftung des Kurdenführers Öcalan und der zunehmenden Bedrohung durch den Terrorismus wird die Armee

etwa zum Botschaftsschutz («AMBA CENTRO») oder am WEF in Davos («ALPA ECO») eingesetzt – wurden dabei untersucht. Schliesslich erhob die Politik die «Kostenneutralität» aller Massnahmen zur entscheidenden Handlungsrichtlinie. Die – eigentlich auf ausserordentliche Situationen beschränkten – Einsätze der Armee im Inneren fanden daher eine Fortsetzung. Mit ihrer grosszügigen Bewilligungspraxis (auch die Genehmigung der WEF-Einsätze auf Jahre hinaus gehört dazu) strapazieren Parlament und Bundesrat jedoch die bundesstaatliche Kompetenzordnung.

## Herausforderungen

Vollends durcheinander gerieten die Kategorien beim Konstrukt «Raumsicherung»<sup>2</sup>, das eigentlich einen Operationstyp bezeichnen sollte, in der Praxis der WK-Verbände aber oftmals dazu diente, Übungen auf tieferer Stufe (Zug, Kompanie, Bataillon) thematisch zu fassen. Geht es tatsächlich um die Abwehr von Gewalt strategischen Ausmasses, wie die rechtlich als Fremdkörper zu betrachtende Raumsicherung oft umrissen wurde, so wäre dies als Bundesintervention auszugestalten. Eine subsidiäre Unterstützung der Kantone in der Form einer «Raumsicherung» macht deshalb keinen Sinn, da es in solchen Fällen entweder an

der «Gewalt strategischen Ausmasses» fehlt, oder aber von vorneherein eine Bundeszuständigkeit vorliegt (Bedrohung des ganzen Landes).

Offen bleibt, ob die Politik den Mut finden wird, das Dilemma zwischen rechtlichem Rahmen einerseits und tatsächlich vorhandenen Bedürfnissen andererseits befriedigend zu lösen. Aufgrund der gegenwärtig terroristisch geprägten Bedrohung und der geringen Polizeidichte hat auch die Armee eine Rolle in der inneren Sicherheit. Diese muss sich jedoch im föderalistischen Rechtsstaat auf ein tragfähiges rechtliches Fundament abstützen können. Insbesondere die Einschränkung verfassungsmässig garantierter Grundrechte durch die Truppe bedarf einer Rechtsgrundlage auf Gesetzesstufe, damit die demokratischen Entscheidungsprozesse – Genehmigung durch das Parlament; fakultatives Referendum – eingehalten werden.

Gewisse (von den Kantonen beantragte) Einsätze der Armee im Inneren verstossen zudem gegen das Subsidiaritätsprinzip und sind mit der kantonalen Polizeihochheit kaum vereinbar. Was nach der Verhaftung Öcalans (1999) richtig und zulässig gewesen war, hätte sich nicht als dauerhafte Lösung etablieren dürfen.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass der Schweizer Armee zur Gewährleistung der inneren Sicherheit seit jeher eine wichtige (strategische) Rolle wahrgenommen hat. Gewisse Herausforderungen stellten sich wiederholt (Verhältnis zwischen zivilen und militärischen Einsatzkräften; Verhältnis zwischen Bund und Kantonen bei Einsätzen der Armee im Inneren; Einsatzregeln) – und wurden bisher aber noch nicht befriedigend gelöst.

<sup>1</sup> Zum Ganzen eingehend Reto Patrick Müller, Innere Sicherheit Schweiz – Rechtliche und tatsächliche Entwicklungen im Bund seit 1848, Diss. Basel, Thesis Verlag, Egg bei Einsiedeln 2009.

<sup>2</sup> Bei Redaktionsschluss lag ein erster Entwurf des neuen sicherheitspolitischen Berichts vor, in dem postuliert wurde, auf den Begriff Raumsicherung zu verzichten und auf die Begrifflichkeit des Militärgesetzes abzustützen. Einsätze der Armee im Innern sollten folglich als «Unterstützung der zivilen Behörden» bezeichnet werden.