

# I. Innere Sicherheit

Die Gewährleistung der inneren Sicherheit durch den Staat ist geschichtlich eng mit der Etablierung der *Westfälischen Ordnung* (nach dem Frieden von Münster) seit dem 17. Jahrhundert verbunden<sup>1</sup>.

In den absolutistischen Monarchien wurde die staatliche Gewalt<sup>2</sup> in den Händen eines Herrschers konzentriert, der Adel und die Städte faktisch entmachtete, die Kirche in den Dienst der Monarchie gestellt<sup>3</sup>. Gegenüber zuvor kooperativ geprägten Strukturen gewannen staatliche Verwaltungsapparate an Bedeutung<sup>4</sup>.

Das *Monopol an legitimer Gewaltausübung* dient dem Rechtsstaat bis heute zur Sicherung des inneren Friedens<sup>5</sup>. Nach dem rechtsphilosophischen Konzept des Gesellschaftsvertrages verzichten die Rechtsunterworfenen auf gewaltsame Selbsthilfe, währenddem der Staat ihnen ein friedliches Zusammenleben gewährleistet<sup>6</sup>. Die legalen Machtmittel bleiben in den Händen des Staates konzentriert; nur in Ausnahmefällen kann auch individuelle Gewalt Legitimität für sich beanspruchen (Not- oder Jedermannsrechte)<sup>7</sup>.

<sup>1</sup> Dazu eingehend MICHAEL STOLLEIS, Staatliches Monopol legitimer physischer Gewalt, in: Nikolaos Aliviziotos et al. (Hrsg.), *Essays in honour of Georgios I. Kassimatis*, Athen/Berlin 2004, S. 571 – 587 (S. 577 – 583).

<sup>2</sup> Zur historischen Bedeutung des Begriffs der „Gewalt“ in der deutschen und der englischen Sprache siehe ERHARD EPPLER, *Vom Gewaltmonopol zum Gewaltmarkt?* Frankfurt a.M. 2002, S. 10f.

<sup>3</sup> Zu den verfassungsgeschichtlichen Hintergründen CHRISTIAN CALLIESS, *Sicherheit im freiheitlichen Rechtsstaat – Eine verfassungsrechtliche Gratwanderung mit staatsrechtlichem Kompass*, ZRP 2002, S. 1 – 7 (S. 2f., m.w.H.); REINHOLD ZIPPELIUS, *Allgemeine Staatslehre*, 14. Aufl., München 2003, S. 134 – 136; zur historischen Entwicklung des Gewaltmonopols MARCO GAMMA, *Möglichkeiten und Grenzen der Privatisierung polizeilicher Gefahrenabwehr*, Diss. Freiburg i.Ü. 2000, S. 50 – 56.

Die angesprochene Entwicklung ist jedoch nicht zwingend mit einer monarchistischen Staatsform verknüpft; entscheidend ist vielmehr eine Übertragung des Gewaltmonopols an den „*Souverän*“; so auch STOLLEIS, *Staatliches Monopol legitimer physischer Gewalt*, S. 571 – 587 (S. 583).

<sup>4</sup> Zur politischen Machtverteilung im mittelalterlichen Feudalstaat siehe allgemein HERMANN HELLER, *Geschichtliche Voraussetzungen des heutigen Staates*, in: Wolfgang Böckenförde (Hrsg.), *Staat und Gesellschaft*, Darmstadt 1976, S. 3 – 19 (S. 4 – 8) oder – mit Bezug auf die Schweiz – HANS CONRAD PEYER, *Verfassungsgeschichte der alten Schweiz*, Zürich 1978, S. 48 – 64.

<sup>5</sup> Zur Herausbildung des Gewaltmonopols insbesondere WALTER KÄLIN/ANDREAS LIENHARD/JUDITH WYTENBACH, *Auslagerung von sicherheitspolizeilichen Aufgaben*, ZSR 2007 I (Separatdruck), S. 5 – 11 sowie HANS-JÜRGEN BECKER, *Das Gewaltmonopol des Staates und die Sicherheit des Bürgers*, NJW 1995, S. 2077ff. (insb. S. 2081).

Zum Begriff der *legitimen* staatlichen Gewalt siehe MAX WEBER, *Politik als Beruf*, in: Johannes Winkelmann (Hrsg.), *Gesammelte politische Schriften*, 2., erweiterte Aufl., Tübingen 1958, S. 493 – 548 (S. 494); sowie auch *Ders.*, in: Johannes Winkelmann (Hrsg.), *Wirtschaft und Gesellschaft*, 5. Aufl., Tübingen 1985, S. 822. Lesenswert der Aufsatz von BERNARD WICHT, *Une révolution militaire en sous-sol? le retour du modèle Templiers, apparaît demnächst* (m.w.H. auf die politik- und geschichtswissenschaftliche Literatur; insbesondere die Werke von Martin Van Creveld, Charles Tilly und John Keegan).

<sup>6</sup> VOLKMAR GÖTZ, in: Josef Isensee/Paul Kirchhof (Hrsg.), *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, Band IV, § 85 *Innere Sicherheit*, 3. Aufl., Heidelberg 2006, Rz. 19.

Zum staatsrechtlichen Fundament der Idee des Gesellschaftsvertrages siehe JEAN BODIN (Gérard Mairet [Hrsg.], *Les six livres de la République*, Paris 1993), NICCOLO MACCHIAVELLI (Rudolf Zorn [Hrsg.], *Der Fürst*, 6. Aufl., Stuttgart 1978) und THOMAS HOBBS (Hermann Klenner [Hrsg.], *Leviathan*, Hamburg 2004).

<sup>7</sup> STOLLEIS, *Staatliches Monopol legitimer physischer Gewalt*, S. 571 – 587 (S. 576), mit der beispielhaften Nennung von privatrechtlichen Selbsthilferechten.

Der Schutz der inneren Sicherheit bildet unbestritten eine *Kernaufgabe* des Staates schlechthin, welche seine Existenz bis in die Gegenwart legitimiert und zur Sicherung eines friedlichen, freiheitlichen Zusammenlebens der Menschen nicht hinweggedacht werden kann<sup>8</sup>.

PETER SALADIN wies zu Recht darauf hin, dass die Aufgabe der Bewahrung der Ordnung im *Bundesstaat* keineswegs zwingend dem Gesamtstaat zugerechnet werden müsse, sondern es sogar vorteilhaft sein könne, die Gliedstaaten mit dieser Aufgabe zu betrauen – solange eine lückenlose Zusammenarbeit innerhalb des Bundesstaates sichergestellt sei<sup>9</sup>. Damit wird die teilweise vertretene juristische Konstruktion relativiert, wonach der Zentralstaat „ursprünglich“ oder zwecks seiner selbst über umfassende sicherheitsrechtliche Kompetenzen verfügen *müsse*.

Die Sicherung des friedlichen Zusammenlebens als grundlegende Staatsaufgabe<sup>10</sup> findet ihren Niederschlag im Verfassungsrecht<sup>11</sup>. So in den Schweizer Bundesverfassungen seit 1848 jeweils im Zweckartikel, in besonderen Bestimmungen über die Bundesintervention sowie in den (Organ-) Kompetenzen von Bundesversammlung und Bundesrat. Die innere Sicherheit wurde im schweizerischen Bundesverfassungsrecht aber – trotz ihrer grossen Bedeutung – nie in einem umfassenden Sinn normiert. Vielmehr legten die Bundesverfassungen – wie darzustellen sein wird – bestimmte Kompetenzen und Verfahren fest, welche der Aufrechterhaltung oder zur Wiederherstellung der inneren Sicherheit dienen. Die bundesstaatliche Ordnung bezog dabei die Kantone als voll funktionsfähige Gliedstaaten mit ein und setzte die Ausübung bestimmter Kompetenzen durch die Kantone schlicht voraus.

<sup>8</sup> Ähnlich etwa KURT EICHENBERGER, *Verfassung des Kantons Aargau, Aarau/Frankfurt a.M./Salzburg 1986*, § 27, Öffentliche Ordnung und Sicherheit, Rz. 1; GEORG ENGELI, *Die innere Sicherheit der Schweiz*, Diss. Basel 1987, S. 1; GAMMA, *Privatisierung polizeilicher Gefahrenabwehr*, S. 1; MICHAEL GUERY, *Die Privatisierung der Sicherheit und ihre rechtlichen Grenzen*, ZBJV 2006, S. 273 – 302 (S. 295); KÄLLIN/LIENHARD/WYTTEBACH, *Auslagerung von sicherheitspolizeilichen Aufgaben*, ZSR 2007 I, S. 14 oder RUPERT SCHOLZ, *Rechtsfrieden im Rechtsstaat – Verfassungsrechtliche Grundlagen, aktuelle Gefahren und rechtspolitische Folgerungen*, NJW 1983, S. 705 – 712 (S. 705). Zum Verhältnis der Erhaltung des inneren Friedens zu anderen Staatsaufgaben vgl. HANS PETER BULL, *Staatszwecke im Verfassungsstaat*, NVwZ 1989, S. 801 – 806 (S. 803).

<sup>9</sup> PETER SALADIN, *Wozu noch Staaten?*, Bern 1995, S. 186f.

<sup>10</sup> ALEXANDER RUCH, *Sicherheit in der freiheitlichen, rechtsstaatlichen Demokratie*, in: Rainer J. Schweizer (Hrsg.), *Sicherheits- und Ordnungsrecht des Bundes*, SBVR Bd. III/1, Basel 2008, S. 1 – 52, Rz. 13; MARKUS H.F. MOHLER/PATRICK GÄTTELIN/RETO MÜLLER, *Unsicherheit über Sicherheit – von Verfassungsbegriffen bis zur Rechtsanwendung*, AJP 2007, S. 815 – 830 (S. 826); ANDREAS LIENHARD, *Innere Sicherheit und Grundrechte*, recht 2002, S. 125 – 136 (S. 126); MARKUS H.F. MOHLER, *Möglichkeiten und Grenzen der Zusammenarbeit zwischen der Polizei und privaten Sicherheitsdiensten*, AJP 2001, S. 33 – 39 (S. 34); ROMAN HERZOG, in: Josef Isensee/Paul Kirchhof (Hrsg.), *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, Band IV, § 72 Zeile und Grenzen staatlichen Handelns, 3. Aufl., Heidelberg 2006, Rz. 26; ROLF STÖBER, *Staatliches Gewaltmonopol und privates Sicherheitsgewerbe – Plädoyer für eine Police-Private-Partnership*, NJW 1997, S. 889 – 896 (S. 890); SCHOLZ, *Rechtsfrieden im Rechtsstaat*, NJW 1983, S. 705 – 712 (S. 710).

<sup>11</sup> Werden innere Sicherheit oder Gewaltmonopol in den Verfassungen demokratischer Rechtsstaaten nicht als Zwecke oder (Kern-)Aufgaben des Staates erwähnt, stellt dies kein Versäumnis dar, sondern lässt darauf zurückschliessen, dass beides als Grundlage für den Verfassungsstaat überhaupt vorausgesetzt worden ist. Nach KÄLLIN/LIENHARD/WYTTEBACH, *Auslagerung von sicherheitspolizeilichen Aufgaben*, ZSR 2007 I, S. 13, gehört das Gewaltmonopol unbestrittenermassen zum materiellen Verfassungsrecht; für Deutschland CALLESS, *Sicherheit im freiheitlichen Rechtsstaat*, ZRP 2002, S. 1 – 7 (S. 1).

In den Bundesverfassungen finden sich keine Definitionen oder Abgrenzungen, worum es sich bei der „inneren Sicherheit“ begrifflich genau handelt. Die Terminologie innerhalb der einzelnen Verfassungsdokumente ist bis in die Gegenwart durch grosse Heterogenität geprägt. Noch in aktuellen Parlamentsdebatten manifestiert sich das Fehlen restlos überzeugender Definitionen<sup>12</sup>. Grundsätzlich kann zur Umschreibung des Begriffs „innere Sicherheit“ an den allgemeinen Definitionsversuch KURT EICHENBERGERS zum „inneren Frieden“ angeknüpft werden:

*„Ohne dass wir bei der Umschreibung dessen verweilen können, was innerer Friede ausmache, wo er beginne oder aufhöre, soll typisierend festgehalten werden, dass er in einem verlässlichen menschenwürdigen Zusammenleben in der Sozialgemeinschaft bestehen dürfte, das nicht in physische Gewaltakte und nicht in geistig-psychische Unterdrückungen mit Gegenreaktionen ausbricht.“<sup>13</sup>*

Die in den Bundesverfassungen (seit 1848) fehlende einheitliche Verwendung eines klar definierten Begriffs der inneren Sicherheit begünstigt einen teilweise gar lockeren Umgang des Verfassungs- und Gesetzgebers mit dem „Verfassungswording“<sup>14</sup>; – mit der Konsequenz, dass der Begriff seines eigentlichen Sinnes entleert zu werden droht.

So beschäftigt sich beispielsweise der Bericht innere Sicherheit des Jahrs 2007 mit Buntmetalldiebstählen; das Bundesgesetz zur Wahrung der inneren Sicherheit wird revidiert, um besser gegen Hooliganismus vorgehen zu können; eine Bundesstelle koordiniert die Anstrengungen der Kantone zur Verfolgung von Pädophilie im Internet; etc. Darauf wird zurückzukommen sein.

Die vorliegende Arbeit folgt der begrifflichen Unschärfe der Bundesverfassung, respektive der Verfassungsauslegung, nimmt aber vier Abgrenzungen vor: Unter der inneren Sicherheit wird nachfolgend – allgemein gefasst – der präventive und repressive Schutz eines funktionierenden Staatswesens und der öffentlichen Ordnung vor Herausforderungen strategischer Natur verstanden, welche *nicht* in einer Bedrohung durch ein anderes Staatswesen (äussere Sicherheit), durch Naturgewalten oder technische Risiken begründet sind<sup>15</sup>.

<sup>12</sup> Siehe etwa die Ausführungen in der *Motion Merz*, Nachrichtendienste und Staatsschutz optimieren (Geschäftsnummer 01.3569 vom 1. Oktober 2001), AB SR 2001, S. 939 – 942 (S. 940).

<sup>13</sup> KURT EICHENBERGER, Die Sorge für den inneren Frieden als primäre Staatsausgabe, ZBI 1977, S. 433 – 451 (S. 434f.).

<sup>14</sup> Siehe nur AB NR 2007, S. 1460 – 1470 (Einsätze der Armee zur Unterstützung ziviler Behörden; Votum Bundesrat SCHMID, S. 1467) und die Kritik bei MARKUS H.F. MOHLER, Wird die Armee zu einer Gendarmarie? Sicherheit & Recht 2007, S. 77 – 90 (S. 78).

<sup>15</sup> Zur Entwicklung des Begriffs der „inneren Sicherheit“ insbesondere in Deutschland siehe HANS-JÜRGEN LANGE, in: Ders. (Hrsg.), Wörterbuch zur Inneren Sicherheit, Wiesbaden 2006, S. 123ff. Zur Abgrenzung des Sicherheitsbegriffs vom Begriff der „Polizei“ sowie zur Entwicklung des Polizeibegriffs in der Schweiz siehe HANS REINHARD, Allgemeines Polizeirecht, Diss. Bern 1993, S. 1 – 36.

## II. Gewährleistung der inneren Sicherheit im jungen Bundesstaat (1848 bis 1874)

Der folgende Teil dieser Arbeit behandelt den rechtlichen Umgang mit der inneren Sicherheit in der Gründungszeit des Schweizer Bundesstaates. Als Ausgangspunkt dient der Erlass der ersten Bundesverfassung im Jahr 1848. Ältere Verfassungen, Verträge oder Revisionsentwürfe finden insoweit Berücksichtigung, als sie dem besseren Verständnis des Bundesverfassungsrechts dienen können.

Nach einem kurzen Überblick über das verfassungsrechtliche Verhältnis zwischen Bund und Kantonen werden die wichtigsten Bundeskompetenzen benannt. Das Schwergewicht liegt auf den relevanten allgemeinen Verfassungsprinzipien und den Verfassungsnormen mit Bezug zur inneren Sicherheit. Die in der Bundesverfassung verwendeten Begriffe sollen beleuchtet, die Verbandskompetenzen des Bundes zur Aufrechterhaltung oder Wiederherstellung der inneren Sicherheit umschrieben und in Beziehung zur kantonalen Polizeihohheit<sup>16</sup> gestellt werden. Die Darstellung der Organkompetenzen von Bundesrat, Bundesparlament und Bundesgericht rundet den Abschnitt ab.

Eine besondere Bedeutung genießt die Auseinandersetzung mit der bewaffneten Bundesintervention, dem schärfsten Instrument des Bundes zur Gewährleistung oder Wiederherstellung der inneren Sicherheit. Bei einer Intervention findet im Verhältnis zwischen Bund und Kantonen, im Umgang zwischen Zentralstaat und Gliedstaaten eine meist dramatische Zuspitzung statt.

Anschliessend wendet sich der Blick der Gesetzesstufe zu. Die Ausschöpfung der Gesetzgebungskompetenz wird anhand der für die innere Sicherheit relevanten Bundesgesetze untersucht. Eine besondere Bedeutung wird dem Bundesstrafrecht mit seinen „Staatsschutzdelikten“ eingeräumt.

Weil sich die Rolle der Armee bereits unter der BV 1848 auch auf das Gebiet der inneren Sicherheit erstreckte, dürfen Ausgestaltung und Entwicklung des Wehrwesens nicht ausgeklammert bleiben. Die praktische Bedeutung der Armee im Rahmen von Bundesinterventionen zeigt sich in der Darstellung der konkreten Eingriffe des Bundes in die kantonale Hoheit zur Gewährleistung der inneren Sicherheit.

---

<sup>16</sup> Auf kantonale Regelungen zur Gewährleistung der inneren Sicherheit wird nur soweit eingegangen, wie diese für das vorliegende Thema relevant sind. Fälle schwerer Störung der inneren Sicherheit in einzelnen Kantonen werden im Rahmen des Eingreifens des Bundes behandelt.

## 1. Zur Bundesverfassung von 1848

Nach dem Scheitern der von Frankreich oktroyierten *Verfassungen der Helvetischen Republik*<sup>17</sup> wurden die Kantone als Staatswesen wiederhergestellt und unter starkem Einfluss Napoléon Bonapartes durch die *Mediationsakte 1803* miteinander verbunden. Auf das Ende der Napoleonischen Kriege und den Wiener Kongress folgte auch in den Kantonen bald eine mehr oder weniger vollständige Rückkehr zur aristokratischen „Alten Ordnung“. Die „Stände“ lockerten die gemeinsamen Bande weiter und kehrten mit dem *Bundesvertrag 1815* zur völkerrechtlichen Form des Staatenbundes zurück.

Trotz der Überwindung des unübersichtlichen Bündnissystems von 1798 und der Beibehaltung der aus vormaligen Untertanengebieten entstandenen neuen Kantone stellte der Bundesvertrag 1815<sup>18</sup> ein deutliches Bekenntnis zur *Restauration* dar.

Bereits in den 1830er Jahren begann mit der „*Regeneration*“ eine (diesmal freiwillige) Abkehr von der überkommenen (restaurierten) Ordnung. Bedeutende Kantone des Mittellandes wandelten sich zu liberalen Rechtsstaaten. Der Staatenbund wurde von den aufstrebenden Liberalen in erster Linie als Hemmnis, insbesondere für die wirtschaftliche Entwicklung der Eidgenossenschaft betrachtet. Die Bemühungen um eine Revision des Bundesvertrages von 1815 blieben aber vorerst erfolglos: Die nach ihrem massgeblichen Schöpfer als „*Pacte Rossi*“<sup>19</sup> bekannt gewordenen Verfassungsentwürfe von 1832 (erster Entwurf)<sup>20</sup> und 1833 (überarbeiteter Entwurf)<sup>21</sup> traten nie in Rechtskraft. Sie bildeten aber bedeutsame Etappen auf dem Weg zu einer Bundesverfassung und boten der Revisionskommission von 1847/48 eine wertvolle Vorlage<sup>22</sup>.

<sup>17</sup> Vgl. etwa DENISE BRÜHL-MOSER, Die schweizerische Staatsleitung, Habil. Basel 2007, S. 414 – 437 oder FELIX HAFNER, Die neue Bundesverfassung im Kontext der Verfassungen, Entwürfe und Reformversuche seit 1798, ZSR 2001 I, S. 11 – 42 (S. 19 – 21).

<sup>18</sup> Bundesvertrag zwischen den XXII Kantonen der Schweiz (vom 7. August 1815), abgedruckt bei ALFRED KÖLZ, Quellenbuch zur neueren schweizerischen Verfassungsgeschichte. Vom Ende der Alten Eidgenossenschaft bis 1848, Bern 1992, S. 193 – 203 oder <http://www.verfassungen.de/ch/verf15.htm> (zuletzt besucht am 1. Mai 2009), *nachfolgend* „*Bundesvertrag 1815*“.

<sup>19</sup> Vgl. dazu FRITZ FLEINER, Die Gründung des Schweizerischen Bundesstaates im Jahre 1848, in: Ders. (Hrsg.), *Ausgewählte Schriften und Reden*, Zürich 1941, S. 53 – 80 (S. 56f.) *Pellegrino Rossi* war italienischer Jurist. 1820 wurde er in den Genfer Grossen Rat gewählt, ab 1832 war er als Abgesandter des eidgenössischen Standes Genf Berichterstatter der Revisionskommission der Tagsatzung. Rossi wurde 1848 – inzwischen war er Premierminister des Vatikans geworden – bei Tumulten in Rom ermordet.

<sup>20</sup> Entwurf zu einer Bundesurkunde der schweizerischen Eidgenossenschaft (vom 15. Dezember 1832), entworfen von der am 17. Juli 1832 durch die Tagsatzung ernannten Revisionskommission, abgedruckt bei KÖLZ, Quellenbuch Bd. I, S. 348 – 368 oder <http://www.verfassungen.de/ch/verfentwurf32.htm> (zuletzt besucht am 1. Mai 2009), *nachfolgend* „*Pacte Rossi 1832*“.

<sup>21</sup> Entwurf zu einer Bundesurkunde der schweizerischen Eidgenossenschaft (vom 15. Mai 1833), umgearbeitet von der am 19. März 1833 durch die Tagsatzung niedergesetzte Tagsatzungscommission, abgedruckt bei <http://www.verfassungen.de/ch/verfentwurf33.htm> (zuletzt besucht am 1. Mai 2009), *nachfolgend* „*Pacte Rossi 1833*“.

<sup>22</sup> Der erste Entwurf von 1832 wurde als zu zentralistisch verworfen, der zweite Entwurf von 1833 daher in eine föderalistische Richtung angepasst. Trotzdem ähnelt der zweite Entwurf dem ersten über weite Strecken. Die Entwürfe von 1832 und 1833 können teilweise zur Auslegung der Bundesverfassung von 1848 herangezogen werden: Einerseits, um die Entstehungsgeschichte im weiteren Sinn zu berücksichtigen, speziell jedoch,