

Zeitschrift: Schweizer Soldat : die führende Militärzeitschrift der Schweiz
Herausgeber: Verlagsgenossenschaft Schweizer Soldat
Band: 82 (2007)
Heft: 12

Artikel: Armee und innere Sicherheit
Autor: Keller-Sutter, Karin
DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-718054>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. [Siehe Rechtliche Hinweise.](#)

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. [Voir Informations légales.](#)

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. [See Legal notice.](#)

Download PDF: 18.03.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>

Armee und innere Sicherheit

In der Schweiz als föderal aufgebautem Bundesstaat liegt die Polizeihoheit bei den Kantonen. Das ergibt sich unmittelbar aus der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen, wie sie in der Bundesverfassung (Art. 57 und 58) statuiert ist.

REGIERUNGSRÄTIN KARIN KELLER-SUTTER, ST. GALLEN

So banal diese Aussage tönen mag, so zentral und bedeutungsvoll ist sie. Sie sagt nicht weniger und nicht mehr, als dass es Aufgabe der Kantone ist, für die Gewährleistung der inneren Sicherheit auf ihrem Gebiet – und damit auch auf dem ganzen Gebiet der Schweiz – zu sorgen.

Braucht es die Armee im Bereich der inneren Sicherheit überhaupt? Dies setzt ja voraus, dass sowohl die Polizei als auch die Armee überhaupt eine Rolle haben, die man verteilen kann.

Sicherheit trennen?

Die Entwicklung der Sicherheitslage in den letzten Jahren, insbesondere das Risiko terroristischer und extremistischer Anschläge, hat auch in der Schweiz dazu geführt, dass vermehrt darüber diskutiert wird, ob die Gewährleistung der inneren und äusseren Sicherheit überhaupt getrennt angegangen werden kann.

Die Diskussion darüber, ob innere und äussere Sicherheit getrennt werden können, darf aus meiner Erfahrung nicht Ausgangspunkt der Diskussion über die Rollenteilung von Polizei und Armee sein, weil wir sonst Gefahr laufen, uns in eine ideologische Blockade zu begeben.

Pragmatisch

Und ich sage das auch aus Erfahrung: taugliche und pragmatische Lösungen sind nicht möglich, wenn man aus jeder Frage eine Grundsatzfrage und aus jedem Problem ein ideologisches Problem macht. Ich plädiere für den Ansatz, den auch unser Verfassungs- und Gesetzgeber vorgesehen hat und der diese Frage anlass- und lageorientiert beantwortet. Damit lösen wir uns von theoretischen Rollenteilungsdiskussionen, die der Praxis nicht gerecht werden.

Gestützt auf die Bundesverfassung ist die innere Sicherheit primär eine Angelegenheit der zivilen Behörden, also der Polizei. Das Primat der zivilen Kräfte ist hochzuhalten. Die Bundesverfassung weist in Artikel 58 der Armee Unterstützungsaufga-



Regierungsrätin Karin Keller-Sutter.

ben für die zivilen Behörden zu. Der eidgenössische Verfassungsgeber geht also von einem Subsidiaritätsprinzip aus.

Und dieses Subsidiaritätsprinzip ist neben der kantonalen Polizeihoheit die zweite wichtige Säule im System der inneren Sicherheit der Schweiz. Es hat zum Ziel, bei Ereignissen die personellen Spitzen zu brechen. Ich denke da beispielsweise an die subsidiären Einsätze der Armee zu Gunsten des WEF, der G8-Konferenz in Evian oder der EURO 08 im kommenden Sommer.

Personelle Spitzen

Bei diesen personellen Spitzen ist insbesondere die Durchhaltefähigkeit der Polizei angesprochen. Das Militärgesetz sieht vor, dass für zivile Behörden auf deren Verlangen Hilfe geleistet werden kann. Gemäss Art. 70 des Militärgesetzes sind für das Aufgebot und die Zuweisung an die zivilen Behörden der Bundesrat und das VBS zuständig.

Wenn jedoch mehr als 2000 Armeeangehörige aufgeboden werden oder der Einsatz länger als drei Wochen dauert, muss die Bundesversammlung entscheiden, so wie

dies diesen Frühling beim Einsatz zu Gunsten der EURO 08 geschehen ist. Auch der sogenannte Aktivdienst, unter dem man auch die Unterstützung der zivilen Behörden bei der Abwehr von schwerwiegenden Bedrohungen der inneren Sicherheit versteht, muss durch die Bundesversammlung genehmigt werden.

Es sind also die zivilen politischen Behörden, die im Ereignisfall nach Beurteilung der Lage entscheiden müssen, ob und in welchem Umfang die Armee aufgeboden wird. Ein allfälliger terroristischer Akt müsste also nicht zwingend dazu führen, dass auch die Armee zum Einsatz kommt. Grundsätzlich wäre dies Sache der Polizei, sofern die zivilen Kräfte personell und auch zeitlich in der Lage sind, das Ereignis selbst zu bewältigen.

Damit kann die ideologische Diskussion darüber, ob innere und äussere Sicherheit nun trennbar sind oder nicht, getrost entfallen. Was jedoch nicht entfallen darf, ist, dass sich zivile wie militärische Verbände auf verschiedene Bedrohungen einstellen und die Zusammenarbeit üben müssen. Mein Ansatz ist vielleicht etwas gar nüchtern und pragmatisch. Er erlaubt es aber, uns den praktischen Fragen zum Rollenverständnis, die sich im Rahmen der subsidiären Zusammenarbeit zwischen Armee und Polizei stellen, so zu nähern, dass man zu einem Ergebnis kommt.

Gelebte Praxis

In der gelebten Praxis wie auch im Übungsfall bestehen zwischen der Polizei und der Armee trotzdem einige Abgrenzungsfragen. Diese haben in der Vergangenheit zwischen Armee und Polizei immer wieder Unstimmigkeiten, Kompetenzstreitigkeiten und auch Missverständnisse ausgelöst. Deshalb haben im Juni 2005 die Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD) und das VBS eine Plattform geschaffen, die alle gemeinsamen Themen und Schnittstellen behandeln soll.

Die Plattform besteht aus einer Fachgruppe mit zehn Mitgliedern sowie aus einer politischen Plattform, der Bundesrat Samuel Schmid und ich selbst als Vizepräsidentin der KKJPD angehören. Die KKJPD und auch der Bundesrat haben in der Zwischenzeit die Arbeiten der Plattform zur Kenntnis genommen und verabschiedet.

Das wichtigste Ergebnis der Plattform sind sieben Kernsätze zur Zusammenarbeit zwischen Polizei und Armee im Bereich der inneren Sicherheit und somit auch zur Rolle der Armee. Sie orientieren sich an der geltenden Rechtsordnung und sehen deshalb für alle Situationen unterhalb der Schwelle der Landesverteidigung die Führung durch die zivilen Behörden vor.

Partner

Als Partner müssen die Polizeikräfte der Kantone und die Armee - bei aller Wahrung der föderalistischen Zuständigkeitsordnung - gut harmonisieren. Dies wird umso wichtiger, als die Armee und die Polizei aufgrund verschiedener Ereignisse in den letzten Jahren verstärkt zusammenarbeiten mussten.

Diese Kernaussagen, so neu sie auch festgeschrieben sind, dienen bereits als Grundlage für konkrete Bereiche der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen. Sie werden beispielsweise dem Engagement der Armee im Rahmen der EURO 08 zugrunde gelegt werden.

Ebenso gelten sie als Grundlage für die Neuregelung des Botschaftsschutzes, der grundsätzlich eine Frage der Kantone ist. Politisch darf man feststellen, dass diese permanenten Einsätze der Armee im Botschaftsschutz sowohl dem Ansehen der Polizei sowie noch in vermehrtem Masse je-

nem der Armee erheblich geschadet haben. Im Rahmen der Plattform KKJPD/VBS wurde eine Lösung ausgearbeitet, die der Bundesrat in seiner Botschaft zu den Bundesbeschlüssen über die Einsätze der Armee zur Unterstützung ziviler Behörden aufgenommen hat. Neben der Neuregelung der Botschaftsbewachung wurden auch die Assistenzdienstleistungen der Armee zur Sicherheit im zivilen Luftverkehr TIGER/FOX und zur Verstärkung des Grenzwachkorps, die unter dem Namen LITHOS läuft, definiert.

Rund 10 Millionen

Doch was sind die Eckpunkte dieser in der bundesrätlichen Botschaft festgehaltenen neuen Lösung im Bereich des Botschaftsschutzes? Da der Einsatz von WK-Soldaten längerfristig keine gute Lösung bildet, wird grundsätzlich eine Verlagerung von Armeeingehörigen zu Polizeikräften stattfinden.

Der Bund finanziert den Einsatz der nicht-militärischen Botschaftsschützer zu 90 Prozent, was für die betroffenen Kantone eine Erhöhung der Abgeltung um rund 10 Millionen Franken bedeutet. Indem eine Verlagerung von stationären zu mobilen Kontrollen stattfindet, können substantielle personelle und finanzielle Einsparungen erzielt werden, ohne dass das Schutzniveau beeinträchtigt wird.

Die heute rund 600 Botschaftsschützer sollen in den kommenden Jahren auf rund 330 Personen reduziert werden. Künftig sollen zu 200 zivilen Botschaftsschützern nur noch maximal 125 Angehörige der Armee zum Einsatz kommen, wobei diese vornehmlich aus der Militärischen Sicherheit und Durchdienern bestehen werden. So

weit möglich sollen keine WK-Soldaten mehr aufgeboden werden.

Es ist vorgesehen, dass die Armee so weit in den Botschaftsschutz eingebunden bleibt, dass sie ihre Angehörigen ausbilden kann und in einer ausserordentlichen Lage über das notwendige Know-how verfügt, um die zivilen Kräfte kompetent zu unterstützen. Gesamthaft kann ich festhalten, dass wir mit den Anpassungen das bisherige Schutzniveau mit weniger Kräften gewährleisten können, die aber qualitativ höher stehende Aufgaben erfüllen.


Diese Neukonzeption des Botschaftsschutzes widerspiegelt die kantonale Polizeihöhe, respektiert dabei aber auch die zentrale Rolle der Armeekräfte und steht damit in völligem Einklang mit den sieben Kernaussagen.

Der Nationalrat hat in der eben zu Ende gegangenen Session der Botschaft ohne Änderungen zugestimmt. Ich gehe davon aus, dass dieses Geschäft durch den Ständerat als Zweitrat ebenso reibungslos gutgeheissen wird.

Dialog pflegen

Ich bin überzeugt, dass es gelingen wird, den in Gang gekommenen Dialog zwischen Armee und Polizei weiter zu pflegen. Aber es ist angesichts der relativ geringen Polizeidichte in der Schweiz und gerade auch im Hinblick auf weitere Grosse ereignisse wie die EURO 08, die das Schweizer Sicherheitssystem auf die Probe stellen wird, ein Gebot der Vernunft, dass sich Polizei und Armee frei von Dogmen über ihre Rollenteilung verständigen.

Mit der Plattform KKJPD/VBS haben wir wichtige Meilensteine gesetzt, die sich an der geltenden Rechtsordnung orientieren und das Verhältnis zwischen Polizei und Armee massgeblich entspannt haben. Die Plattform KKJPD/VBS wurde denn auch nicht aufgelöst, sondern institutionalisiert. Der Dialog zwischen Bund und Kantonen ist zentral für ein partnerschaftliches und kooperatives Verhältnis zwischen Armee und Polizei und damit für die Gewährleistung der inneren Sicherheit in der Schweiz.

Wir müssen uns bewusst sein, dass es der Bevölkerung im Ereignisfall zu Recht egal ist, wie diese Rollenteilung genau funktioniert. Und die Bevölkerung interessiert sich auch nicht für Kompetenzstreitigkeiten. Entscheidend ist, dass die Hilfe funktioniert. Wir müssen auf pragmatische Art gemeinsam dafür sorgen, dass die Menschen in unserem Land den bestmöglichen Schutz erhalten. 

Sieben Kernsätze

1. Die Armee unterstützt die zivilen Behörden aufgrund von Gesuchen in denen die erwarteten Leistungen konkret definiert sind. Der Einsatz und die Einsatzart bedürfen der politischen Genehmigung.
2. Die Einsatzverantwortung liegt bei den zivilen Behörden, die Führungsverantwortung bei der militärischen Führung.
3. Für Einsätze im Rahmen der inneren Sicherheit im Aktivdienst (Ordnungsdienst) wird das Subsidiaritätsprinzip eingehalten.
4. Leistungen werden entsprechend den vorhandenen Ressourcen ausgehandelt und festgelegt. Die entsprechenden Leis-

tungen werden in inhaltlicher, zeitlicher und räumlicher Hinsicht definiert.

5. Einsatz- und Verhaltensregeln werden im Dialog erarbeitet. Im Konfliktfall entscheiden die zivilen Behörden.

6. Die Wahrung der Lufthoheit ist Aufgabe des Bundes. Aus Sicherheitsgründen kann der Bundesrat den Luftraum einschränken und den Luftpolizeidienst anordnen. Die zivilen Behörden können beim Bund Massnahmen zum Schutz des Luftraumes beantragen.

7. In gemeinsamen Übungen sind Prozesse und Aufgaben zu schulen und die Zusammenarbeit zwischen zivilen und militärischen Stellen über alle Stufen zu vertiefen. *hks.*