

# «Raumsicherung» – Verfassungsrechtliche Fragen zur jüngsten Entwicklung in Rechtsetzung, Doktrin und Reglementierung über den Einsatz der Armee

**Markus H.F. Mohler** | *Die Aufgaben der Armee wandeln sich. Zunehmend soll sie auch Aufgaben wahrnehmen, die denen der Polizeiorgane gleichkommen. Mit der Wahrnehmung solcher Aufgaben können insbesondere Eingriffe in Grundrechtspositionen – etwa durch die Anwendung bewaffneter Gewalt – ausserhalb von Notstands- bzw. Verteidigungssituationen verbunden sein. Die Umschreibung der einschlägigen Einsatzarten und Operationsformen auf den verschiedenen normativen Ebenen ist jedoch weitgehend unklar und nicht konsistent, wie eine eingehende Analyse ergibt.*

## **Inhaltsübersicht**

- 1 Einleitung
- 2 Einsatzarten und Operationsformen
- 3 Subsidiäre Sicherungseinsätze
- 4 Raumsicherungsoperationen
- 5 Verfassungsrechtliche Beurteilung
  - 5.1 Rechtsetzung und Rechtsanwendung
  - 5.2 Gewalt unter der Kriegsschwelle, Gewalt strategischen Ausmasses; Notstand, Ausnahmezustand
  - 5.3 Die Kernaussagen von KKJPD und VBS
  - 5.4 Grundrechtliche Bezüge
- 6 Abschliessende Bemerkungen
  - 6.1 Generell
  - 6.2 Nötige Exaktheit von Begriffen und deren Umschreibung
  - 6.3 Schleichende Veränderungen der polizeilichen Aufgabenerfüllung

## **1 Einleitung**

Wenn heute zur jüngsten Rechtsetzung und Doktrin über den Einsatz der Armee – abgesehen von der Friedensförderung, der Verteidigung und der Katastrophenhilfe – Fragezeichen gesetzt werden, so nicht aus Kritiklust, sondern aus der Überzeugung, dass «alle Stufen der Rechtsverwirklichung ... für öffentliche Auseinandersetzung und Kritik offen zu halten» seien (Jörg Paul Müller, 2004, 85). Dazu gehört, dass dieses Recht für seine Verwirklichung bzw. dessen Diskussion verständlich bleiben muss. Das stellt in unserer komplizierten Welt hohe Anforderungen an die verwendete Sprache und die be-

griffliche Redlichkeit. Sicherheitsrecht – und damit das Recht des Einsatzes der Armee – gehört zum öffentlichen Recht, öffentlich als Gegensatz zu geheim für alles, was aus offenkundigen Gründen nicht geheim zu halten ist.

«Das Verfassungs-Wording» ist gar nicht in der Lage, eine entsprechende Unterscheidung [zwischen Frieden und «Nicht-Frieden»] zu machen» (Vorsteher VBS am 27.09.2007 im NR [AB 2007 N 1567]). Mit dieser die Verbindlichkeit der Bundesverfassung relativierenden Aussage hat der Vorsteher des VBS für eine Art begrenzte Blanko-Vollmacht hinsichtlich verfassungsrechtlich nicht notwendigerweise gestützter Gesetzes- und Verordnungsnormen sowie Reglemente plädieren wollen. Diese Unverbindlichkeit zeigt sich vordergründig im Begrifflichen, darüber hinaus indessen verstärkt im Materiellen. Die Serie nicht verfassungskonformer Begriffe wurde bereits mit dem SIPOL B 2000 begonnen («besondere Lage»). Aber eine uneinheitliche Terminologie ist auch in der BV selbst festzustellen («Ordnung in einem Kanton» im Sinne von öffentlicher Sicherheit und Ordnung in Art. 52 Abs. 2 gegenüber «innere Sicherheit» in Art. 57 Abs. 2 BV; in Art. 58 Abs. 2 «schwerwiegende Bedrohung der inneren Sicherheit» gegenüber «eingetretene oder unmittelbar drohende schwere Störungen der öffentlichen Ordnung *oder* (!) der inneren oder äusseren Sicherheit» in Art. 185 Abs. 3; Schweizer/Küpfer, 2008, Vorbem. zu Art. 57 – 61 BV, Rz. 5).<sup>1</sup>

Die geopolitischen Umwälzungen haben nach übereinstimmender Auffassung die Wahrscheinlichkeit einer militärischen Auseinandersetzung in Europa reduziert, wenn auch nicht aufgehoben.<sup>2</sup> Umgekehrt stehen als hauptsächliche Bedrohung nun Terrorismus, teilweise gewalttätiger Extremismus und die organisierte Kriminalität im Vordergrund.<sup>3</sup>

Die Entwicklung der Sicherheitspolitik seit der Konzeption der Gesamtverteidigung zeigt als Folge der veränderten Lagebeurteilungen auch begriffliche Verschiebungen (vgl. SIPOL B 2000, 7661; Meyer, Grundaufgaben, Rz. 13ff., 82 - 108). So wurde zum Beispiel *Terrorismus* im Bericht 1973 als Form der indirekten Kriegführung kategorisiert (Bericht 73, 120), der Begriff «*Existenzsicherung*» bezog sich im Bericht 90 (854) im Rahmen der Gesamtverteidigung auf die Bewältigung primär *nicht* machtpolitischer Gefahren (855; so auch die Botschaft 93, 14, 127), die *Dissuasion* als Kriegsverhinderung durch Verteidigungsbereitschaft (Bericht 90, 877; SIPOL B 2000, 7702) wurde durch *Kooperation* (SIPOL B 2000, 7702, 7705, Glossar 7729) und den in diesem Kontext nicht näher definierten Begriff *Prävention* abgelöst, wobei «Prävention» immer in der Formulierung «Prävention und Bewältigung existenzieller Gefahren» als subsidiärer Armeeauftrag verwendet wird (a.a.O.). Der Begriff «Raumsicherung» erscheint erstmals im SIPOL B 2000, zumeist in Kombina-

tion mit «Verteidigung» als *Schutz strategisch wichtiger Räume und Installationen gegen Gewaltanwendung strategischen Ausmasses aber unterhalb der Kriegsschwelle*. Die im Reglement Operative Führung XXI vorgenommene Unterscheidung zwischen *präventiver und dynamischer Raumsicherung* wurde in einer Ergänzung wieder aufgegeben. Vorweg interessant ist immerhin, dass die Begriffe «Existenzsicherung» und «Raumsicherung» trotz mehrfachen Revisionen seit 1990 im MG nicht vorkommen. Der Gesetzesinhalt ist jedoch die massgebende Grösse als rechtliche Grundlage für alle wie auch immer bezeichneten Eingriffsmassnahmen der staatlichen Machtor-gane.

Das alles hat die öffentliche Debatte um die Zukunft der Armee und ihre Aufgaben nicht beruhigt, sondern bis in die jüngste Zeit – wenn auch nicht in vertiefter Form – akzentuiert (Haltiner/Szvirecsev/Tresch, 2; Meyer, Grundaufgaben 2008, Rz. 38; Simon Kuchler, NZZ v. 19/20. April 2008).

## 2 Einsatzarten und Operationsformen

Die BV nennt in Artikel 58 vier umschriebene Aufgaben der Armee: Kriegsverhinderung, Friedensförderung, Verteidigung von Land und Bevölkerung sowie Unterstützung der «zivilen Behörden» bei der Abwehr schwerwiegender Bedrohungen der inneren Sicherheit und bei der Bewältigung anderer ausserordentlicher Lagen (Meyer, Komm. Rz. 8f.). Dazu erhält der Gesetzgeber die Kompetenz, der Armee weitere Aufgaben zu übertragen.

Die folgenden Ausführungen konzentrieren sich im Wesentlichen auf die Sicherheit des Landes und seiner Bevölkerung ohne die Landesverteidigung im engeren Sinn. Bereits aus der Formulierung im Verfassungstext kann geschlossen werden, dass «andere ausserordentliche Lagen» nicht zu den durch machtpolitisch bedingte bzw. gewalttätige Verhaltensweisen verursachten Bedrohungen gehören, sondern der «allgemeinen Existenzsicherung» zuzurechnen sind (Botschaft 93, 14, 127; Meyer, Grundaufgaben 2008, Rz. 101). Die *Einsatzarten* sind in Art. 65 MG abschliessend aufgezählt: Friedensförderungs-, Assistenz- und Aktivdienst (die Ausbildungsdienste werden hier nicht behandelt). Dazu gehören die Bestimmungen über die *Kompetenzen* zur Anordnung von Aktivdienst und zum Aufgebot von Truppen, die grundsätzlich bei der *Bundesversammlung* liegen. Dadurch werden die Bedeutung des Aktivdienstes und der damit verbundenen rechtlichen Konsequenzen unterstrichen.

Den *Einsatzarten* stehen die verschiedenen Typen von *Operationsformen* gegenüber. Diese *Operationsformen* (mit Ausnahme des Ordnungsdienstes) sind trotz ihrer zahlreichen Erwähnungen und Beschreibungen in Berichten

und Botschaften weder im MG noch in den darauf gestützten Verordnungen verankert. Dies bedeutet zunächst, dass aus diesen Berichten und Botschaften in Bezug auf die Operationsformen *keine rechtsetzende Wirkung* entfaltet worden ist<sup>4</sup>. Dennoch werden hier die Operationsformen, wie sie in OF und TF XXI beschrieben werden, den gesetzlichen Einsatzarten gegenübergestellt.

Anlass/Ziel/Bedingung	Einsatzart	Rechtsgrundlage	Operationsform	Reglement
Verteidigung des Landes und der Bevölkerung	Aktivdienst	BV 2 I, 58 II, 173 I a+d, 185 I, IV; MG 1 II, 76 Ia	Verteidigungsop.	OF XXI, Rz. 376
Schwerwiegende Bedrohungen der inneren Sicherheit	Aktivdienst	BV 2 I, 58 II, 173 I b+d, 185 II, IV; MG 1 III a, 76 IV; VOD 1 I, VPA 1 II, 3 II	Ordnungsdienst	OF XXI, Rz. 316, TF XXI, Rz. 633, 679ff.
<i>Gewaltakte strategischen Ausmasses</i> stehen unmittelbar bevor oder haben die Schweiz bereits betroffen/Asymmetrische Bedrohung strat. Ausmasses	<i>offen</i>	(BV 2 I, 52 II)	Raumsicherungsop.	Erg. OF XXI, Vorbem., Rz. 7, 9; Erg. TF XXI, Rz. 9ff.
Andere ausserordentliche Lagen (nicht machtpolitisch oder gewaltbedingt)	Assistenzdienst	BV 2 I, 58 II, MG 1 III b, 67 I c+d	Existenzsicherungsop.	OF XXI, Rz. 298, 316
Wahrung der Lufthoheit	Assistenzdienst	BV 2 I, (58 II), 173 I a+b, 185 I + IV; MG 67 I a; LFG 11ff.; (VWL)	Wahrung der Lufthoheit/ Raumsicherungsop.	Erg OF XXI, Zif. 1 (Abb. 1) und Rz. 17
Schutz von Personen und besonders schutzwürdigen Sachen	Assistenzdienst	BV 2 I, MG 67 I b, VSPS 1	Subs. Sicherungseinsätze/ Existenzsicherungsop.	OF XXI, Rz. 297f., 316
Unterstützung des Grenzwachtkorps	Assistenzdienst	BV 58 II, letzter Satz; MG 67 I e	Subs. Sicherungseinsätze/ Existenzsicherungsop.	OF XXI, Rz. 298, 316
Schutz von Konferenzen und internationalen Veranstaltungen	Assistenzdienst	BV 58 II, letzter Satz; MG 67 I b/e	Subs. Sicherungseinsätze/ Existenzsicherungsop.	OF XX, Rz. 298, 316
Unterstützung der Polizei beim Personenschutz und Schutz wichtiger Objekte	Assistenzdienst	BV 58 II, letzter Satz; MG 67 I b (teilweise)	Subs. Sicherungseinsatz/ Existenzsicherungsop.	OF XXI, Rz. 298, 316

Mit dieser Darstellung wird lediglich versucht, aufgrund der Formulierungen in OF XXI und teilweise TF XXI sowie deren Ergänzungen betr. «Raumsicherung» und «Existenzsicherung» die einzelnen Operationsformen und die rechtlichen Grundlagen in Verbindung zu bringen; eine inhaltliche Stellungnahme ist damit nicht verbunden.

### 3 Subsidiäre Sicherungseinsätze

#### 3.1 Zu den Einsatzvoraussetzungen

Im SIPOL B 2000 (7705) werden *subsidiäre Sicherungseinsätze* unter der Überschrift Beiträge zur *Prävention und Bewältigung existentieller Gefahren* erwähnt; diese stützten die Handlungsfähigkeit der politischen Behörden, sicherten wichtige Räume, Orte und lebenswichtige Einrichtungen, schützten die Bevölkerung vor massiver Gewalt und leisteten Hilfe bei Katastrophen und anderen Notlagen (in der Botschaft 93 kommt der Begriff «subsidiäre Sicherungseinsätze» nicht vor).

Die *Subsidiarität* solcher Sicherungseinsätze ergibt sich aus Absatz 2 von Artikel 67 MG, wonach die Hilfe «nur soweit» geleistet werde, als «es den zivilen Behörden nicht mehr möglich» sei, «ihre Aufgaben in personeller, materieller oder zeitlicher Hinsicht zu bewältigen». Durch den Terminus «Sicherungseinsatz» wird zunächst deutlich, dass es sich um die Erfüllung *polizeilicher Aufgaben, bzw. Funktionen* handelt (Meyer, Grundaufgaben 2008, Rz. 99). Die Formulierung, es müsse den zivilen Behörden «in personeller, materieller oder zeitlicher Hinsicht nicht *mehr* möglich» sein, ihre Aufgaben zu erfüllen, spricht für die Bewältigung einer vorübergehenden, zeitlich also begrenzten Situation (Mohler 2008, Rz. 97 mwN.)<sup>5</sup>.

Im Armeeleitbild XXI findet sich an einer Stelle allerdings der Satz «*Subsidiäre Sicherungseinsätze* dienen in erster Linie der Entlastung und Unterstützung der kantonalen Polizeikorps.» Diese Formulierung unterscheidet sich deutlich von einer Umschreibung, die entweder die Prävention oder Bewältigung *existenzieller Gefahren* oder eine wie auch immer begrenzte Leistungssteigerung für einen die Grundlast deutlich übersteigenden Auftrag zum Inhalt haben (vgl. FN 5).

Die subsidiären Sicherungseinsätze werden auf Reglementsstufe nun zu den Existenzsicherungseinsätzen gezählt (OF XXI, Rz. 298, TF XXI, Rz. 43). Welche Voraussetzungen indes, abgesehen vom gänzlich diffus gewordenen Kriterium der Subsidiarität gegenüber seiner Legaldefinition in Artikel 43a BV, für Existenzsicherungseinsätze gelten, lässt sich mangels Erwähnung dieses Begriffs im MG und den einschlägigen Verordnungen *rechtsetzenden Erlassen* nicht entnehmen. Existenzsicherungsoperationen würden zur Prävention (vgl. unten, Zif. 5.4.1) und Bewältigung von Gefahren durchgeführt, die unsere Lebensgrundlagen und politische Handlungsfreiheit bedrohen, findet sich in der OF XXI. Auf die rechtliche Massgeblichkeit wird zurückzukommen sein. Festgestellt sei aber, dass diese Formulierung mit der Abwehr von schwerwiegenden Bedrohungen für die innere Sicherheit und mit der Bewältigung von ausserordentlichen Lagen, insbesondere im Falle von Katas-

trophen, wie es in Artikel 1 Absatz 3 MG normiert ist, wenig gemein hat, und dass sie andererseits weder die Beobachtung ausländischer Botschaften zu Sicherungszwecken (*ohne* die nötigen polizeilichen Kompetenzen zur Erfüllung eines Sicherungsauftrages, Mohler 2008, Rz. 154, 204ff., 216) noch die personelle Unterstützung im Zusammenhang mit der Gewährleistung der (lokalen) öffentlichen Sicherheit anlässlich privater Veranstaltungen umfasst. Deutlich wird dies in der Ergänzung zur TF XXI (Ergänzung 2007, Anhang 2, Unterscheidung zwischen Existenz- und Raumsicherungsoperationen), wenn dort für Existenzsicherungsoperationen festgehalten wird, auf strategischer Stufe herrsche die normale oder die besondere Lage, die Sicherheitslage sei stabil, hinsichtlich der sicherheitspolitischen Ziele gehe es um die Erfüllung völkerrechtlicher Verpflichtungen und von Sicherheitsbedürfnissen der Bevölkerung, das strategische Ziel sei die Kontrolle der Sicherheitslage durch *präventive Dissuasion* (sic!).

Dies entspricht *cum grano salis* etwa dem Leitbild oder dem Aufgabenbeschrieb (mission statement) einer professionellen Gendarmerie im unteren Gefahrenbereich (wobei bspw. die *Gendarmerie nationale* in Frankreich oder die *Carabinieri* in Italien eine vollständige Polizeiausbildung durchlaufen, entsprechend ausgerüstet sind und über die notwendigen polizeilichen Kompetenzen verfügen).

### 3.2 Die Regelung der militärischen Polizeibefugnisse

Die Polizeibefugnisse der Armee werden in knapper Form in Artikel 92 MG umschrieben (vgl. zum Ganzen: Wiegandt, 185ff.). Ergänzt wird diese Bestimmung in genereller Hinsicht durch die Verordnung über die Polizeibefugnisse der Armee, die Verordnung über die Ausbildung der Truppe bei polizeilichen Einsätzen und die Verordnung über den Ordnungsdienst sowie durch verschiedene spezifische, einzelne Aufgaben betreffende Verordnungen (vgl. Zusammenstellung unter «Erlasse»).

Aus Artikel 92 MG iVm. Artikel 2 Buchstabe a Ziffer 2 VPA geht hervor, dass grundsätzlich alle Einheiten des Heeres als Polizeiorgane eingesetzt werden können (Wiegandt, 188). Einschränkungen ergeben sich indessen zunächst in personeller Hinsicht aus der Verordnung über die Ausbildung der Truppe bei polizeilichen Einsätzen, Artikel 3 und 4 (*argumentum e contrario*), und aus der Verordnung über den Ordnungsdienst, Artikel 2. Problematisch bleibt dennoch die Qualifikation der Truppe (abgesehen von der Militärischen Sicherheit), da die zur Verfügung stehende Zeit keine Ausbildung ermöglicht, um die Miliztruppen ein der zivilen Polizei äquivalentes Niveau

erreichen zu lassen.<sup>6</sup> Weiter schränken Artikel 92 MG und Artikel 16 VPA die polizeilichen Befugnisse der Truppe hinsichtlich des Schusswaffeneinsatzes rechtlich ein, was im Reglement Wachtdienst aller Truppen (Regl. 51.301, in Kraft seit 1. Februar 2008) nur undeutlich bzw. missverständlich zum Ausdruck kommt.

In Artikel 92 Absatz 3 MG wird der Schusswaffeneinsatz auf (Bst. a) Notwehr und Notstand, bzw. (Bst. b) als letztes Mittel zur Erfüllung eines Schutz- oder Bewachungsauftrages, soweit es die zu schützenden Rechtsgüter rechtfertigen, begrenzt. Damit ist die Durchsetzung anderer dienstlicher Aufgaben ausgeschlossen.

Artikel 16 Absatz 2 Buchstabe c Ziffer 1 VPA hält fest, dass von der Schusswaffe (nur als letztes Mittel, Abs. 1) in einer den Umständen angemessenen Weise Gebrauch gemacht werden dürfe, wenn dienstliche Aufgaben nicht anders ausgeführt werden können, insbesondere wenn Personen, welche ein schweres Verbrechen oder ein schweres Vergehen begangen haben, sich der Festnahme oder einer bereits vollzogenen Verhaftung durch Flucht zu entziehen versuchen.<sup>7</sup> Schon diese Bestimmung geht über die klare Begrenzung von Artikel 92 MG hinaus.

Das Reglement Wachtdienst aller Truppen lässt ausnahmsweise eine Wache ohne Schusswaffe zu (Ziff. 3.2), dies «wenn beispielsweise für einzelne Wachen vom Standort oder vom publikumsintensiven Umfeld her ein Schusswaffengebrauch wegen der Gefährdung Dritter nicht zu verantworten ist (z.B. Schulhäuser, Kindergarten)». Ziffer 3.2. («Keine Wache ohne Kampfmunition») schreibt vor, dass, falls die Wache bewaffnet erfolgt, die Waffe mit Kampfmunition geladen sei. (Dieser Teil des Wachtdienstreglementes wurde am 6.10.2008 wegen acht ungewollter Schussabgaben in neun Monaten [vorübergehend?] ausgesetzt: Die Waffe darf nicht mehr durchgeladen sein ([http://www.vbs.admin.ch/internet/vbs/de/home/documentation/news/news\\_detail.21865.nsb.html](http://www.vbs.admin.ch/internet/vbs/de/home/documentation/news/news_detail.21865.nsb.html)).

Abgesehen davon, dass die relevante VPA-Bestimmung über den Rahmen von Artikel 92 MG hinausgeht (ein Schusswaffeneinsatz zur Festnahme eines Flüchtlenden kann gemäss Artikel 15 MStG [SR 321.0; bzw. Art. 14 StGB, SR 311.0] nicht mehr als rechtmässige Handlung bezeichnet werden [vgl. Botschaft StGB/MStG, 2204]), ergibt sich ein grundsätzliches Problem in Bezug auf die Verhältnismässigkeit: Ein Sturmgewehr mit Kampfmunition ist keine für den Polizeidienst geeignete Waffe.

Die zuständigen Behörden der Kantone und Städte sind daher in Bezug auf die *Rules of Engagement* deutlich stärker, als es in einer Interpellationsantwort des Bundesrates<sup>8</sup> zum Ausdruck kommt, einerseits an die gesetz-



lichen Schranken gebunden, andererseits durch die Art der Bewaffnung der Truppe (abgesehen von der Militärischen Sicherheit) in ihrer Entscheidungsfreiheit eingeschränkt.

Aus Rücksicht auf die föderalistische Grundordnung und wegen der nicht genügenden Ausbildung und Ausrüstung für polizeiliche Einsätze bleibt die Wirksamkeit der quasi als eine Art Gendarmerie eingesetzten Truppe hinter jener der Polizei wegen der generell (Art. 92 MG) bzw. im Einzelfall (qua Auftragserteilung im subsidiären Sicherungseinsatz) notwendigen Kompetenzbegrenzungen deutlich zurück, wodurch ein Verstoss gegen das Unterlassverbot möglich ist; umgekehrt birgt bereits die Ausrüstung von Soldaten mit dem Sturmgewehr für polizeiliche Aufgaben das inhärente Risiko eines unverhältnismässigen Einsatzes und damit eines Verstosses gegen das Übermassverbot (Mohler 2008, Rz. 228; Mohler/Gättelin/Müller, 821).<sup>9</sup>

### **3.3 Verhältnis zum Bundesgesetz über die Anwendung polizeilichen Zwangs und polizeilicher Massnahmen im Zuständigkeitsbereich des Bundes (ZAG)**

In Art 2 Abs. 2 ZAG wird festgehalten, dieses Gesetz gelte für die Armee nur, «soweit sie (die Armee) im Inland Assistenzdienst für zivile Behörden des Bundes leistet». Damit ist dieses Gesetz für subsidiäre Sicherungseinsätze von Truppen z.G. eines Kantons oder einer Stadt nicht anwendbar. Als Anwendungsbereiche dürften demnach der Grenzpolizeidienst, sowie Einsätze im Asyl- und Ausländerrecht (gemäss Art. 2 Abs. 4 VGD hat die Truppe im zoll-, asyl- und fremdenpolizeilichen Gesetzgebungsbereich jedoch keine Entscheidungsbefugnisse) in Frage kommen. Ohne die sich damit stellenden Fragen im Einzelnen hier erörtern zu können, sei auf das m.E. nicht geklärte Verhältnis zwischen Bestimmungen des ZAG (namentlich Art. 8, besondere Ausbildung) einerseits und Art. 92 MG i.V.m. Art. 4 (gemäss VPA vorgesehene polizeiliche Massnahmen) und 6<sup>10</sup> VPA verwiesen.

## **4 Raumsicherungsoperationen**

Wie erwähnt, sind «Raumsicherung», «Raumsicherungseinsätze» oder «Raumsicherungsoperation» keine gesetzlichen Begriffe (Sutter, 23 [FN 31]); sie kommen auch in keiner Verordnung vor. Diese Rechtstatsache verursacht Probleme in der Auslegung, was «Raumsicherung» rechtlich gesehen sei (Sutter, 25). Die Schwierigkeiten werden durch deren weder homogene noch besonders sorgfältige Umschreibung in Berichten noch erhöht. Immerhin liefern verschiedene, teilweise wiederkehrende Wendungen Anhaltspunkte für eine gewisse Eingrenzung.



So wird «Raumsicherung und Verteidigung» seit der erstmaligen Verwendung dieses Ausdrucks oft quasi als Einheit erwähnt (SIPOL B 2000, 7701, 7705; ALB XXI, z.B. 980, 1000, 1007), im SIPOL B 2000 explizit auch als Massnahme zum Schutz vor «Gewalt strategischen Ausmasses» (so auch in den Ergänzungen zu OF und TF XXI, Anhänge betr. Begriffe). Die Ausdruckskombination erscheint jedoch in der Botschaft 93 nicht und in der Botschaft 02 lediglich als Verweis auf den SIPOL B 2000. Dem kann zunächst zweierlei entnommen werden: Einerseits wurde durch die eigentliche Nicht-Erwähnung in den Botschaften keine entsprechende Rechtsetzung auf Gesetzesstufe angestrebt, andererseits setzt der Bundesrat die «Raumsicherung» in ihrer Bedeutung auf die gleiche Stufe wie die Verteidigung.<sup>11</sup>

Im SIPOL B 2000 wird die «Gewalt unter der Kriegsschwelle» umschrieben (7687) und ausgeführt, die Armee schütze (implizit als Raumsicherung) «gefährdete Grenzabschnitte und strategisch wichtige Räume sowie lebenswichtige Transversalen und Installationen» (7729). Nebenbei stellt sich hier die Frage, ob «Gewalt strategischen Ausmasses» und «Gewalt unterhalb der Kriegsschwelle» vom Bedrohungspotenzial her äquivalent seien oder nicht. A priori ist das nicht anzunehmen. Im ALB XXI findet sich der Ausdruck («unter der Kriegsschwelle») nicht, ebenso wenig in der Botschaft 02, was insofern erstaunt, als dieser Schutz ohne Einschränkungen von Rechtspositionen für die Bevölkerung nicht möglich sein dürfte.

Umgekehrt wird im ALB XXI (995f.) auf die asymmetrische Kriegführung verwiesen mit dem Hinweis, dass wer asymmetrisch Krieg führe, sich nicht an das Kriegsvölkerrecht halte (vgl. dazu unten, Zif. 6.2). Diese Form von Bedrohung findet sich wiederum weder im SIPOL B 2000, noch in den Botschaften 93 und 02. Dasselbe gilt für asymmetrische Konflikte (ALB XXI, 996) und asymmetrische Bedrohungsformen (ALB XXI, 993), denen mit der Raumsicherung begegnet werden soll. Im ALB XXI (1000) wird der Raumsicherung ferner die «autonome Meisterung» einer akuten «Krisenlage für Land und Volk» übertragen, mit den eingesetzten Mitteln soll «Gewalt strategischen Ausmasses verhindert, eingedämmt oder neutralisiert werden».<sup>12</sup>

In der Ergänzung zur TF XXI, Anhang 2, wird die Raumsicherung der besonderen und der ausserordentlichen Lage zugeordnet, was in Bezug auf die Rechtslage als Voraussetzung für die Anordnung von Raumsicherung keinen klaren Tatbestand liefert.<sup>13</sup>

Wenig zur Klarheit über das Wesen von «Raumsicherungseinsätzen» tragen die Ausführungen im ALB XXI zum fließenden Übergang von subsidiären Sicherungseinsätzen zur Raumsicherung einerseits und der für die Raumsicherung nötigen Ausbildung(szeit) bei. Einerseits wird festgestellt,

«Raumsicherungseinsätze (seien) eine flexible Antwort auf ein breites Spektrum häufig asymmetrischer Bedrohungen» und «der Übergang von subsidiären Sicherungseinsätzen zur Raumsicherung ... (sei) fliegend», «der Unterschied von Raumsicherungseinsätzen zu subsidiären Sicherungseinsätzen (liege) einerseits in der Verantwortungsfrage, andererseits in der Grösse des Mitteleinsatzes» und schliesslich «Raumsicherungseinsätze (würden) unter militärischer Einsatzführung mit massiven Mitteln geleistet, subsidiäre Sicherungseinsätze erfolgen in der Verantwortung der zivilen Behörden und in der Regel mit geringeren Mitteln».<sup>14</sup> Festgehalten sei dazu, dass die Armee (oder Teile davon) immer in der Verantwortung der zivilen Behörden eingesetzt wird (Art. 86 MG).

Sodann findet sich im ALB XXI (986) die etwas eigenartige Formulierung: «Während für Einsätze mit einer längeren Vorbereitungszeit die Fähigkeit zur Leistungserbringung auszubilden ist, ist für Einsätze aus dem Stand zusätzlich eine hohe Bereitschaft mit einem angemessenen Kräfteansatz notwendig». Der erste Satzteil macht die Voraussetzung zur Folge und umreist gerade die Voraussetzung (d.h. die für eine schwierige Gefahren- und Rechtslage höheren Anforderungen) nicht, der zweite Satzteil weist auf einen grösseren Bedarf an entsprechend ausgebildeten Truppenteilen hin. Die Raumsicherung erweist sich damit nicht nur als eine rechtlich nicht hinreichend geregelte Einsatzform der Armee, sie bleibt auch von der Einsatzdoktrin her diffus. Kein Zweifel kann aber darin bestehen, dass ein Raumsicherungseinsatz – Bewältigungen von Gefahren unter der Kriegsschwelle – eine polizeiliche Funktion darstellt und wie polizeiliche Eingriffe in Form intervenierender Realakte die Beschränkung von Freiheitsrechten zur Folge haben dürfte.

Die Raumsicherung als deutlich intensiverer Eingriff gegenüber subsidiären Sicherheitseinsätzen, nicht mehr unter der Einsatzverantwortung eines oder mehrerer Kantone, sondern des Bundes, stellt eine mögliche Form einer Bundesintervention gemäss Artikel 52 Absatz 2 BV dar.<sup>15</sup> Im Gegensatz zum Ordnungsdienst fehlt indessen im MG eine Gesetzesnorm für die Raumsicherung.

Einigkeit besteht in der Literatur darüber, dass bei Bundesinterventionen das Verhältnismässigkeitsprinzip gilt.<sup>16</sup>

Der Abschnitt «Raumsicherung» kann nicht ohne einen Hinweis auf «DE-MOEX 08» (27. März 2008, Walenstadt) abgeschlossen werden. Von der Aufnahme eines einfachen Verkehrsunfalls bis zu einem ausgewachsenen Angriff mit einem Zug Kampfpanzer «Leopard» und 2 Zügen Schützenpanzer – alle aus allen Rohren feuernd – war unter dem Titel «Raumsicherung» al-

les zu sehen. Es wurde betont, es herrsche kein Krieg, kein General sei gewählt. Der Einsatz erfolge lagebedingt fließend vom subsidiären Sicherungseinsatz bis zum Einsatz der verbundenen Waffen «mit hoher Gewalt». Entsprechend einer «Vorbemerkung» in der Ergänzung zum Reglement OF XXI wird die Einsatzart – also Aktivdienst oder Assistenzdienst – «durch die politische Genehmigungsinstanz (Bundesrat, Bundesversammlung) nach Absprache mit den gesuchstellenden zivilen Behörden auf Grund der politischen Gesamtbeurteilung nach freiem Ermessen» festgelegt. Auf diese Vorbemerkung und ihre Formulierung ist zurückzukommen.

## 5 Verfassungsrechtliche Beurteilung

### 5.1 Rechtsetzung und Rechtsanwendung

Auf verfassungsrechtlicher Stufe stellen sich mehrere Fragen. Nun könnte jemand einwenden, das bisher Relevierte sei juristische Wortklauberei und rückwärts gewandt i.S. der rein historischen Methodenlehre. Es geht jedoch nicht um das Verfechten der These der strikten Wortlautgrenze (Biaggini, 48); einige Überlegungen sollen dartun, dass es um die hermeneutische Interpretation von Verfassung und Gesetz in der *Rechtsanwendung*, in concreto in der *militärischen Doktrin und Reglementierung* geht.

Zunächst ist auf den materiellen Gesetzesvorbehalt gemäss Artikel 164 Absatz 1 BV hinzuweisen, wonach alle wichtigen rechtsetzenden Bestimmungen in der Form von Bundesgesetzen zu erlassen seien (Rhinow 2003, Rz. 2479). Als Kriterien für die *Wichtigkeit* von Bestimmungen nennt die Literatur die *Bedeutung der Norm für das politische System*, die *Intensität eines Eingriffs* in individuelle Rechtspositionen, die *Akzeptierbarkeit der Anwendung* der Norm durch die davon *Betroffenen und deren Anzahl* (Georg Müller, 195ff.; Rhinow 2003, Rz. 405). Dabei wurde in der parlamentarischen Beratung der enge Zusammenhang zur *demokratischen Legitimation* wichtiger Erlasse betont:

«Schmid Samuel (V, BE), Berichterstatter: ....Die Kommission hält fest, dass sie mit Einführung des Gesetzesvorbehaltes auch einen Zusammenhang zwischen Gesetzgebung und Volksrechten sieht, nämlich dahingehend, dass mindestens der hier dargestellte Raster an Bestimmungen in ein Bundesgesetz gehört und somit in einem referendumsfähigen Erlass zu regeln ist. Damit sind drei Punkte zentral:

1. Es werden Garantien für Demokratie und Rechtsstaat in die Verfassung aufgenommen.
2. Die bestehende Praxis wird hier festgeschrieben.
3. Für den Bürger wird mit dieser Aufzählung klarer, wo er eigentlich referendumsfähige Erlasse erwarten kann und wo nicht.

*Damit ist auch noch etwas zum Begriff der «grundlegenden Bestimmungen» zu sagen – auf französisch „fondamental“. Dieser Begriff war für uns zentral, denn daraus folgt, dass alle Verordnungen des Bundesrates auf der Grundlage der vom Parlament zu erlassenden Gesetzes beruhen müssen.» (AB 1998 N 76)*

Der Vorsteher des EJPD fügte dem bei:

*«Art. 154 Abs. 1<sup>bis</sup> [entspricht Art. 164 Abs. 1 BV] gemäss der Fassung ihrer Kommission führt den materiellen Gesetzesbegriff ein. Danach sind alle wichtigen rechtsetzenden Erlasse in Form eines Bundesgesetzes zu erlassen. Mit diesem Begriff ist auch ein Delegationsverbot verbunden.» (AB 1988 N 77)*

Damit ist eine entscheidende methodische Frage der Rechtssetzung mit der BV 1999 zweifelsfrei beantwortet: Es gilt die *verfassungsrechtliche Bedingtheit* (Giovanni Biaggini); darauf gestützt erfolgt die Rechtssetzung durch formelle, also dem Referendum unterworfenen Gesetze, die durch Verordnungen, wo nötig, zu konkretisieren sind (G. Müller 2004, 14). Dem folgen Umsetzungsregulierungen, die keine Erlasse darstellen.

Der Annahme gesetzlicher Lücken ist mit grösster Skepsis zu begegnen, zumal wenn das einschlägige Gesetz in jüngster Zeit mehrfach den parlamentarischen Novellierungsprozess durchlaufen hat. Nach einem eben rechtskräftig gewordenen Urteil des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte (EGMR L. v. Litaunien, Ziff. 56-60, 74) prüft das Gericht, ob ein nationales Gesetz den Anforderungen an die Bestimmtheit, sofern es um Einschränkungen von Grundrechten geht, genügt, widrigenfalls es den verurteilten Staat dazu verhält, das entsprechende Gesetz EMRK-konform innert einer bestimmten Frist zu verbessern oder Kompensationen zu bezahlen (oder, bei Verzug, beides) (vgl. auch EGMR, Broniowski v. Polen, Ziff. 37, 42; ferner BGE 127 V 431, 2b)aa); Reller, 336; Wildhaber, 103).<sup>17</sup>

Die Formulierung in der Botschaft 06 (6201): «In der Bundesverfassung (Art. 58 Abs. 2) und im Militärgesetz (Art. 1 Abs. 2) ist der politische Begriff Landesverteidigung im Sinne der Verteidigung und des Schutzes von Land und Volk in Gebrauch. Die Umsetzung dieses Auftrages erfolgt auf militärischer Stufe über die Raumsicherung und über die Abwehr eines militärischen Angriffs» lässt die spezifische und unverzichtbare Gesetzgebung aus, ist daher kühn und steht im Widerspruch zum übergeordneten Recht, das gerade diesbezüglich eben nicht geändert wurde. Die Verordnung der Bundesversammlung über die Armeeorganisation untersteht auch nicht dem Referendum (Art. 141 BV).

## 5.2 Gewalt unter der Kriegsschwelle, Gewalt strategischen Ausmasses; Notstand, Ausnahmezustand

Die BV als Friedensordnung zeigt sich hinsichtlich der in den Berichten des Bundesrates geschilderten Bedrohungen, namentlich von *Gewalt unter der Kriegsschwelle* oder *Gewalt strategischen Ausmasses*, selbst in Bezug auf einen nach wie vor nicht auszuschliessenden, wenn derzeit auch unwahrscheinlichen Kriegszustand, als unergiebig (Meyer, Komm., Rz. 8). Notstand und Ausnahmezustand sind (gewollt) nicht als solche geregelt (vgl. statt vieler: Schweizer/Küpfer, Sicherheitsverfassung, Rz. 8). Die Begriffe «Gewalt strategischen Ausmasses» und «Gewalt unter der Kriegsschwelle» korrespondieren auch nicht mit international gebräuchlichen Begriffen wie «bewaffnete Konflikte» («armed conflicts») oder «Feindseligkeiten» («hostilities») (Melzer 2007, 326ff.)<sup>18</sup>.

Auch in der aBV war der Notstand nicht geregelt. In der BV 1999 sind Kriegserklärung und Friedensschluss, die in die ausschliessliche Zuständigkeit der Bundesversammlung fielen (Art. 85 Zif. 6 aBV), nicht mehr enthalten. Die Erklärung, wonach die Schweiz im Falle eines Angriffes die Neutralität nicht mehr aufrechterhalten kann, fiel demgegenüber in die Kompetenz des Bundesrates. Diese bundesrätliche Kompetenz einer einseitigen (keine neue Verpflichtung begründenden) Erklärung mit politischer und rechtlicher Verbindlichkeit ergibt sich auch aus Artikel 184 Absatz 1 iVm. 185 Absatz 1 BV (Botschaft BV, 416), doch hat der Bundesrat – soweit dies de facto möglich ist – gemäss Artikel 152 Absätze 2 und 4 des Parlamentsgesetzes die ausserpolitischen Kommissionen oder – im Dringlichkeitsfall – deren Präsidien zu konsultieren.

Die Umschreibungen der BV für nicht normale Lagen sind unterschiedlich und taugen ebenso wenig für klare Abgrenzungen (Lendi 2008, Rz. 51; Mohler 2008, Rz. 213f.). Immerhin lassen sich in zeitlicher Hinsicht unterschiedlich dringliche Situationen herauslesen. Hinsichtlich sachlicher Dinglichkeit bleiben Kriterien allerdings diffus.<sup>19</sup> Die Feststellung von (drohender) *Gewalt strategischen Ausmasses* oder von (drohender) *Gewalt unter der Kriegsschwelle* fällt in erster Linie in das Pflichtenheft des Bundesrates (Art. 1 Abs. 1, 4, 6 Abs. 2, 16 Abs. 4, 25 Abs. 2 lit. d, 26f. RVOG). Stellt er eine derart schwerwiegende, auf Gewalt beruhende Bedrohung fest, haben die je zuständigen Bundesbehörden zunächst die verfassungsmässig vorgegebenen Gesetze bzw. Verordnungen zu erlassen (Art. 165, 173 Abs. 1 Bst. c, 185 Abs. 3 BV) und/oder Massnahmen zu treffen (Art. 173 Abs. 1 Bst. a und b, 185 Abs. 1, 2 und 4 BV).

Fest steht, dass die *Bundesversammlung zur Anordnung von Aktivdienst* und für das Aufgebot der Armee oder Teilen davon zuständig ist (Art. 173 Abs.

1 lit. d BV); dem Bundesrat steht eine begrenzte Dringlichkeitskompetenz bis zu 4000 Armeeangehörigen und bis zu einer Einsatzdauer von höchstens drei Wochen zu (Art. 185 Abs. 4 BV, Art. 77 Abs. 3 MG). Zu betonen ist, dass Artikel 76 MG abschliessend regelt, Aktivdienst werde (abgesehen von der Erhöhung des Ausbildungsstandes bei steigender Bedrohung) für den Landesverteidigungs- und Ordnungsdienst geleistet. Handelt es sich also nicht um den «klassischen» Verteidigungsfall, so ist der Aktivdienst rechtliche Voraussetzung für den *Ordnungsdienst* (Art. 76 Abs. 1 lit. b MG) bzw. – logischerweise – für noch stärker einschneidende Massnahmen bzw. Operationen. Subsumierte man die Raumsicherung – was der hier vertretenen Auffassung nicht entspricht – unter dem verfassungsrechtlichen Begriff «Verteidigung» gemäss Artikel 58 Absatz 2 BV, ergäbe sich Aktivdienst als Einsatzart zwingend aus Artikel 76 Absatz 1 Buchstabe a MG.

Im Zusammenhang mit der postulierten Festlegung der Einsatzart «nach freiem Ermessen» ist die vorgeschlagene Änderung von Artikel 70 Absatz 2 MG (Botschaft 08, 3239; MG 09) interessant, die dem BR für das Aufgebot und den Einsatz von mehr als 2000 Angehörigen der Armee oder für mehr als drei Wochen Assistenzdienst im Endeffekt mehr Zeit zur Einholung der Genehmigung von Raumsicherungsoperationen durch die Bundesversammlung einräumt.

### 5.3 Die Kernaussagen von KKJPD und VBS

In den Ergänzungen zu den erwähnten Führungsreglementen (OF XXI, TF XXI, *Regl. 51.070.1 d, V; Regl. 51.020.1 d, Rz. 6 [S. 2f.]*) werden als «Referenz» die von der Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren und dem VBS ausgearbeiteten *Kernaussagen zum Einsatz der Armee im Rahmen der inneren Sicherheit*<sup>20</sup> angeführt.

Ständerat Thomas Pfisterer stellte dazu im Parlament fest: «Solche Erlasse sind keine Rechtsgrundlage, sie brauchen eine.» (AB 2006 S 390). Brauchen «Kernaussagen» eine Rechtsgrundlage, handelt es sich insgesamt auch nicht um einen Erlass, sondern hier um eine politische Willenserklärung eines Departementes für «den Bund» (im Sinne des staatsrechtlichen Verbandes) einerseits und andererseits einer Direktorenkonferenz. Beide können die je zuständigen politischen Gremien nicht verpflichten. Ebenso wenig haben die Kernaussagen eine derogatorische Wirkung, wenn erklärt wird, Einsatz- und Verhaltensregeln würden im Dialog erarbeitet und im Konfliktfall entschieden die zivilen Behörden. Massgebend sind in erster Linie die relevanten rechtlichen Vorgaben, worauf noch eingegangen wird (unten, Zif. 5.4.1).

## 5.4 Grundrechtliche Bezüge

### 5.4.1 Materielle rechtliche Aspekte

In grundrechtlicher Hinsicht stellen sich in Bezug auf die Raumsicherung, namentlich auch was die Feststellung in der Ergänzung zur OF XXI angeht, wonach die zivilen Behörden als politische Genehmigungsinstanz die Einsatzart nach freiem Ermessen festlegten, verschiedene Fragen. Zum einen sind Bundesversammlung und Bundesrat nicht Genehmigungsinstanzen, sondern diejenigen Behörden, denen die Anordnung von Aktivdienst grundsätzlich oder im Dringlichkeitsfall beschränkt zukommt. Es kann sich nicht darum handeln, dass die zuständige politische Behörde nachträglich genehmigen soll, was die Armeeführung allenfalls vorweggenommen haben könnte.<sup>21</sup> Hier geht es um mehr als bloss sprachliche Sorgfalt.

Zum andern ist die Entscheidung, ob Aktivdienst zu leisten sei oder nicht, ebenso an rechtliche Vorgaben gebunden. Auf *völkerrechtlicher Ebene* sind der UNO Pakt II (SR O. 103.2), Artikel 4, und die EMRK (SR O.101), Artikel 15, massgebend. Sie legen die Voraussetzungen fest, unter welchen ein Staat Massnahmen ergreifen darf, mit denen er Verpflichtungen aus den Konventionen, soweit unbedingt erforderlich, ausser Kraft setzen kann. Sie bedingen ferner, dass diese Massnahmen sonstigen völkerrechtlichen Verpflichtungen nicht zuwiderlaufen (Koller, 107ff.; Melzer 2008, 262ff.). Ob im Falle der Verletzung eines (notstandsfesten) Grundrechts die Voraussetzungen zutrafen, prüft der EGMR sehr genau auf Grund der tatsächlichen Verhältnisse (EGMR, *McCann v. United Kingdom*, Ziff. 193f., 217, und als Beispiel für die Gründlichkeit einer Prüfung: EGMR, *Scavuzzo-Haager et al. v. Schweiz*, passim).

In der hier gebotenen Kürze soll nur auf die notstandsfesten Artikel 2, 3, 4 Absätze 1 und 7 EMRK hingewiesen werden. Insofern scheint schon die Botschaft zur Änderung der Armeeorganisation diese heikle Abgrenzung nicht hinreichend zu würdigen, wenn geschrieben wird, Raumsicherung habe nichts mit einer Verpolizeilichung der Armee zu tun, Raumsicherung brauche militärisch organisierte, ausgebildete und ausgerüstete Kräfte, die in der Lage seien, im Bedarfsfall eine hohe Eskalationsstufe zu bewältigen.

In der (oben Zif. 4, i.f.) erwähnten Demonstration «DEMOEX 08» wurde diese hohe Eskalationsstufe vorgeführt. Sie entsprach genau dem, was als «targeted killing» bezeichnet wird («Falluja», «Gaza»). Ein solches Vorgehen dürfte in der geschilderten Rechtslage weder mit der EMRK, noch dem UNO Pakt II, vor allem aber auch nicht mit dem 2. Zusatzprotokoll zu den Genfer Abkommen über den Schutz der Opfer nicht internationaler bewaffneter Konflikte in Einklang stehen.



Wenn grundsätzlich polizeiliche (also nicht der Verteidigung im eigentlichen Sinn dienende) Operationen mit einem Konflikt in Zusammenhang stehen, wird die Anwendung tödlicher Gewalt sowohl durch das internationale humanitäre Recht (*international humanitarian law, paradigm of hostilities*) wie durch die Menschenrechtskonventionen (*conventional human right, paradigm of law enforcement*) geregelt (Melzer 2007, 15ff., 326ff.). Ausserhalb direkten Konfliktgeschehens ist die Anwendung tödlicher Gewalt selbst dann nicht zulässig, wenn eine Person zuvor daran teilgenommen hat. Ohne besondere Rechtfertigung (z.B. Notwehr) käme ein vorsätzliches Töten unter Umständen einem Mord gleich und könnte ein Kriegsverbrechen darstellen (Melzer 2007, 242; Melzer 2008, 146ff.).

Auch wenn «der Eskalationsverlauf dieser Gefährdungs- und Risikopotenziale ... nämlich von der heutigen, normalen Lage bis zur Kriegssituation» reicht, ist der rechtliche Rahmen für die zu ergreifenden Massnahmen eindeutig zu bestimmen. Eine «Flexibilisierung» der Einsatzart oder deren Festlegung «im freien Ermessen» für Operationen der «Raumsicherung» erfüllen die völker- und verfassungsrechtlichen Vorgaben nicht. Artikel 83 MG stellt auch *keine militärische Generalklausel* dar.

Schon allein die fortlaufende Auseinandersetzung mit potentiell schweren Bedrohungen und die Herausgabe mehrerer Reglemente zum Thema «Raumsicherung» machen deutlich, dass hinreichend Zeit vorhanden war und ist, Voraussetzungen und Art von Grundrechtseinschränkungen durch die Armee im Falle der Notwendigkeit, schwere Bedrohungen der öffentlichen Sicherheit nicht im Verteidigungsfall («unter der Kriegsschwelle») mit militärischen Mitteln zu bewältigen, in einem Gesetz zu normieren (Art. 36 Abs. 1 BV).

Dies gilt namentlich auch für die schwerwiegende Problematik des Abschusses eines Zivilflugzeuges. Dem Vorbehalt eines formellen, d.h. dem Referendum unterworfenen Gesetzes gemäss Artikel 36 Absatz 1 BV *nicht* genügende Regelungen finden sich lediglich in Artikel 9 Absatz 3 und Artikel 14 der Verordnung über die Wahrung der Lufthoheit (Keller/Keller, 9; vgl. das Zitat aus dem NR 1998, Ziff. 5.1)).

Die Armee hat auch weder in der Verfassung noch im MG einen operationellen Präventionsauftrag (es sei denn, dieser bestehe in deren Existenz selber [Dissuasion]). Da liegt auch ein entscheidender Unterschied zur Polizei: Einem Präventionsauftrag auf Reglementsstufe im Sinne von Raumsicherung fehlt die rechtliche Grundlage im Zusammenhang mit den damit zwangsläufig verbundenen Einschränkungen von Freiheitsrechten (Sutter, 22f.)

#### 5.4.2 Rechtsmittel

Ungeklärt sind Fragen der gerichtlichen Beurteilung von durch Armeeeinsätze erfolgten Grundrechtsbeschränkungen oder -verletzungen. Sowohl die EMRK in Artikel 6 Ziffern 1 und (beschränkt) 13, der UNO Pakt II in Artikel 14 wie Artikel 29a BV (Justizreform) garantieren die richterliche Beurteilung von Rechtsstreitigkeiten (Rechtsweggarantie), wobei Artikel 29a BV den Gesetzgeber ermächtigt, Ausnahmen vorzusehen. Auch Realakte müssen einer richterlichen Überprüfung zugänglich sein (vgl. zum Ganzen, Mohler 2007, passim; Riva, passim). Der Bund hat die Rechtsweggarantie bezüglich Realakten durch Artikel 25a VwVG geregelt; wer ein schutzwürdiges Interesse hat, kann von der zuständigen Behörde für Handlungen, die auf öffentliches Recht des Bundes gestützt werden, deren Unterlassung, Einstellung oder Widerruf, die Beseitigung der Folgen widerrechtlicher Handlungen oder die Feststellung der Widerrechtlichkeit von Handlungen verlangen. Die Behörde hat eine beschwerdefähige Verfügung zu erlassen. *Das VwVG* ist jedoch gemäss seinem Artikel 3 Buchstabe d iVm. mit Artikel 37 MG auf «Kommandosachen» *gerade nicht anwendbar*. Das BGG schliesst Beschwerden an das *Bundesgericht* in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten aus «gegen Entscheide auf dem Gebiet der inneren oder äusseren Sicherheit des Landes....soweit das Völkerrecht nicht einen Anspruch auf gerichtliche Beurteilung einräumt» (Art. 83 Abs. 1 Bst. a BGG). Die-se begrenzte Einschränkung der *letztinstanzlichen* Beschwerdefähigkeit bedeutet jedoch nicht, dass auf dem Gebiet der inneren Sicherheit überhaupt keine gerichtliche Beurteilung garantiert sein müsse. Ohne hier auf diese rechtlichen Zusammenhänge vertieft eingehen zu können, darf die Völkerrechtskonformität des generellen Ausschlusses der Verwaltungsgerichtsbarkeit ohne notstandsähnliche Lage (Verteidigung) zumindest für Grundrechtsbeschränkungen durch Armeeeinsätze angezweifelt werden. Festzustehen scheint, dass nur für grundlegende Entscheide oberster Staatsorgane zur inneren Sicherheit die gerichtliche Überprüfung ausgeschlossen werden kann (Tophinke, 100). Dazu gehören indessen einzelne intervenierende oder anderweitig Rechtspositionen beschränkende Realakte von Truppen, einschliesslich die (schriftlichen oder mündlichen) Befehle von Truppenkommandanten, nicht. Diese sind justiziabel.

## 6 Abschliessende Bemerkungen

### 6.1 Generell

Insgesamt erscheinen die *reglementarischen* Bestimmungen über die Raumsicherung als eine rechtlich nicht abgestützte Auftragserweiterung für die Armee, die zu einem völligen Konturverlust bislang klarer Rechtsfelder führt.

Die Topoi Verteidigung und (polizeiliche) Gefahrenabwehr sind rechtlich nicht dasselbe und sollten schon auf der Verfassungsebene getrennt geregelt werden. Im Verteidigungsfall (Krieg) bzw. im Fall bewaffneter Konflikte gerät der Staat, ob verfassungsrechtlich geregelt oder nicht, in eine Notsituation; das Verhältnismässigkeitsprinzip gilt zwar in gewissem Umfang nach wie vor (Haager-, Genfer Abkommen), stellt aber geringere Anforderungen als in einer insgesamt weniger bedrohlichen Lage. Für die *Gefahrenabwehr* als *polizeiliche Funktion* – von wem auch immer wahrgenommen – gibt es jedoch *keine Abstriche* an den Anforderungen des Legalitäts- und des Verhältnismässigkeitsprinzips (BGE 132 I 49, 58ff.; EGMR Weber v. Schweiz; vgl. Lendi 2008: «Die zukunftsaktive Fähigkeit des Gesetzgebers kommt in der Vorsorge durch den Gesetzgeber zum Ausdruck»). Der vom Demokratieprinzip und der Rechtsstaatlichkeit her bedeutungsvollen und ordnenden Rechts-hierarchie ist die gebührende Beachtung zu schenken. In die (verfassungs-)rechtlichen Auftragsformulierungen an die Armee sind die grundlegenden operationellen Begriffe in genereller Form einzuschliessen. Mögliche Eingriffe in Grundrechte durch die Truppe bedürfen gemäss Artikel 36 Absatz 1 BV (und den völkerrechtlichen Verpflichtungen) einer formell gesetzlichen Ermächtigung, ebenso sind die Rechtsmittel völkerrechtskonform auszulegen (zurückhaltend in dieser Beziehung: Schefer 2006, 67).<sup>22</sup>

## 6.2 Nötige Exaktheit von Begriffen und deren Umschreibung

Abgesehen davon, dass für die Raumsicherung die Unterteilung in eine präventive und eine dynamische Form wieder aufgegeben wurde, fallen verschiedene unpräzise Formulierungen auf. Das beginnt bereits im SIPOL B 2000 im Glossar (7726): In der «besonderen Lage» sei «die Regierungstätigkeit nur sektoriell betroffen», wogegen die ausserordentliche Lage eine Situation darstelle, «in der in zahlreichen Bereichen und Sektoren normale Verwaltungsabläufe nicht genügen»; der Unterschied, wie das eine vom andern zu trennen ist, bleibt unklar (Mohler, 2008, Rz. 214).

In der Ergänzung zur OF XXI findet sich die Formulierung «Die Armee XXI erlaubt eine selbständige Durchführung von Existenzsicherungs- sowie Raumsicherungs- und Friedensförderungsoperationen». In der Ergänzung dieses Reglements wird festgehalten: «Da der Entscheid über die Einsatzart politischen Kriterien (z.B. Verhältnismässigkeit, Akzeptanz) folgt, muss die Armee imstande sein, auch komplexe und raumübergreifende Einsätze im Assistenzdienst zu leisten. Somit werden in den militärischen Vorschriften zur Thematik Raumsicherung keine Einsatzarten mehr a priori festgelegt». Neben der bereits erwähnten völkerrechtlichen Problematik stellt sich auch

hier die Frage nach der Einhaltung des Demokratieprinzips und der Gewaltentrennung (Art. 173 Abs. 1 Bst. d BV), abgesehen davon, dass die Verhältnismässigkeit ein ausgesprochen (grund-)rechtlicher Topos ist. Das Bestimmtheitsgebot als Teil des Legalitätsprinzips ist soweit als möglich auch bei der Formulierung von Regelementen zu beachten, soweit diese der Auslegung von Gesetzen zu dienen haben. Nur dadurch lässt sich für die Rechtsanwendenden die notwendige Klarheit (BGE 128 I 327, 4.3.3) und für die von Massnahmen Betroffenen die hinreichende Voraussehbarkeit (auf Grund übergeordneten Gesetzes) erzielen.

Dass auch bei asymmetrischer Kriegführung (ALB XXI, 996) eines wie immer gearteten Gegners der Rechtsstaat an die völkerrechtlichen Vorgaben, namentlich an die notstandsfesten Grundrechte, gebunden ist, versteht sich.

### **6.3 Schleichende Veränderungen der polizeilichen Aufgabenerfüllung**

Das Polizeirecht, bis vor Kurzem ein Inbegriff der kantonalen Hoheit, der auch von der Lehre unisono immer wieder Tribut gezollt wird, ist einer geradezu paradigmwechselartigen schleichenden Zentralisierung, Militarisierung und Privatisierung ausgesetzt (Sutter, 21, in Bezug auf die Gewichtsverlagerung hin zur Armee). Eine «Vergendarmerisierung» der Armee ist festzustellen. Allerdings reichen dafür die rechtlichen Grundlagen nicht aus. Und die qualitativen Kapazitäten sind – mindestens sofern es nicht um eigentliche militärische Kampfeinsätze für die Landesverteidigung geht – auch gering, denn die personellen Mittel der Militärischen Sicherheit sind begrenzt, und andere Truppen dürfen für den Ordnungsdienst, aber auch für andere polizeiliche Aufgaben (vgl. Art. 8 ZAG) nur eingesetzt werden, wenn sie dafür ausgebildet und ausgerüstet sind (Art. 2 Abs. 2 und 3 VOD). Dies birgt, wie erwähnt, verschiedene Risiken. Diese Veränderungen im Polizeibereich liegen teilweise an den Kantonen, die die Polizeibestände nicht den zustellenden Anforderungen hinreichend anpassen bzw. – wie der Bund – das Gewaltmonopol relativieren. Der verstärkte Einbezug der Armee wurde hier summarisch bearbeitet, die Zentralisierungstendenzen zeigen sich in den Bestrebungen neuer polizeigesetzlicher Einzelregelungen auf Bundesebene, in bundesgesetzlichen Regelungen betr. private Sicherheitsdienste im Transportwesen<sup>23</sup> ebenso wie in einer verfassungsunmittelbaren Verordnung des Bundesrates über den Einsatz privater Sicherheitsfirmen durch den Bund (VES, die weder auf Art. 184 Abs. 3 oder 185 Abs. 3 BV noch auf eine einfachgesetzliche Bestimmung abgestützt werden kann; sie ist auch nicht befristet. Der Verweis auf Artikel 182 Abs 1 BV ist unbehelflich, da diese Bestimmung keine Kompetenz verleiht. Vgl. Schweizer 2008, Rz. 11). Auch diese weitgehende Übertragung polizeilicher Erfüllungs-

aufgaben an Private, bei Weitem nicht nur durch bundesrechtliche Erlasse, weckt Bedenken (Kälin/Lienhard/Wyttenbach, *passim*). Das alles führt zu einer unüberblick-, ja unentwirrbaren rechtlichen Gemengelage, die der Rechtssicherheit in keiner Weise dient.

Die Zentralisierung stellt auch den Föderalismus als grundlegendes Instrument der vertikalen Machtteilung in Frage. In horizontaler Hinsicht wäre die Bildung eines Sicherheitsdepartementes auf Bundesebene, das die Armee, das Grenzwachtkorps und (mindestens) die polizeilichen Dienste des Bundes umfasste, auch als Machtkonzentration zu betrachten, die gerade unter dem Gesichtspunkt des eben Releverten hinsichtlich der Raumsicherung zu Fragen Anlass gäbe.<sup>24</sup> Jedenfalls wäre diese departementale Umverteilung eine derart wichtige Änderung der Organisation des Bundes, dass sie nach der hier vertretenen Auffassung nur durch die Bundesversammlung beschlossen werden könnte (Art. 164 Abs. 1 Bst. g BV).

Das Ausgeführte bedeutet *nicht*, dass für die veränderten Gefahrenarten oder Bedrohungen und Risiken nicht angemessene Mittel zu deren Verhütung oder Abwehr bereitgestellt werden sollen. Dies setzt aber verfassungsgemäss Entscheidungsvorgänge voraus, die vom (Verfassungs-) Gesetzgeber zu leiten sind (Ruch, Rz. 82ff., 88).

Unter den Paradigmen von *law enforcement* und *hostilities* kann unter Umständen sogar *targeted killing* als rechtmässig beurteilt werden, sofern (1) die innerstaatlichen Normen den rechtsstaatlichen und demokratischen Anforderungen genügen (normative Anforderung) – wie sie für grundlegende Bestimmungen (Art. 164 Abs. 1 BV) vom Kommissionssprecher im Nationalrat bei der Behandlung dieses Artikels dargelegt worden sind (oben, Zif. 5.1) – ferner sofern (2) deren Anwendung den völker- und binnenrechtlichen Ansprüchen gerecht wird (prozedurale Anforderungen)<sup>25</sup> und sofern (3) die Anwendung solcher Gewalt in jedem Fall ethischen Forderungen standhält (ethische Anforderungen; Melzer 2007, 526ff.; Melzer 2008, 430ff.).

Auch schwierige, ja umstrittene Regelungen der Sicherheitsgewährleistung müssen den verfassungsmässigen Prozess der Gesetzgebung durchlaufen und den Schranken der BV Rechnung tragen, um im Anwendungsfall, wenn es zu Grundrechtsbeeinträchtigungen kommen sollte, auch Akzeptanz zu finden.

Denn Sicherheit bedeutet Rechtssicherheit, und diese bedeutet die Gewährleistung von Freiheit.

*Markus H.F. Mohler, Dr. iur., Lehrbeauftragter für öffentliches, speziell Sicherheits- und Polizeirecht, Universität Basel, E-Mail: markus.mohler@unibas.ch*

## Anmerkungen

Für die kritische Durchsicht und wertvolle Anregungen danke ich Patrick Gättelin, Assistent im Fachbereich öffentliches Recht an der Juristischen Fakultät der Universität Basel, sehr.

- 1 Das Nebeneinander von «Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren Sicherheit» macht den Anschein, dass dieser Formulierung zwei verschiedenen Sachverhalte zugrundeliegen, was aus den Materialien jedoch nicht hervorgeht, auch wenn die unglückliche Formulierung aufgefallen ist; das Parlament wollte jedoch die Klausel „ausserordentliche Umstände“, wie sie im Entwurf des BR stand, präzisieren (Zusatzbericht der Staatspolitischen Kommissionen der eidg. Räte v. 6. März 1997, BBl 1997 III 245, 301; Stellungnahme des Bundesrates v. 9. Juni 1997 dazu, BBl 1997 III 1584, 1504, AB 1998 N 116 (Separatausgabe).
- 2 Vgl. statt Vieler: SIPOL B 2000, 7661, 7665; Überprüfung der Zielsetzung der Armee, Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung gemäss Art. 149b des Militärgesetzes (BBl 2008 2413), 15; Kurt R. Spillmann/Andreas Wenger/Jon A. Fanzun/Patrick Lehmann, 1999, 12.
- 3 SIPOL B 2000, 7671; vgl. aber die nach unten korrigierte Einschätzung in Bezug auf die Gefahr des gewalttätigen Extremismus: Botschaft über die Änderung der Armeeeorganisation vom 31. Mai 2006 (BBl 2006 6197, 6211; BISS, 10, 17f., 20ff. Bundesamt für Polizei, Bericht innere Sicherheit der Schweiz).
- 4 Mit einer sibyllinisch anmutenden Formulierung wird in der Botschaft zur Armee reform (Botschaft 02, 868) auf die Umschreibung der Teilaufträge der Armee im SIPOL B 2000 und den dort verwendeten Begriff «Raumsicherung» verwiesen, mit Hinweis auf die erstmalige Erwähnung des Armeeauftrages in der BV aber auf eine Änderung von Art. 1 MG verzichtet. Auch Art. 76 MG wurde nicht ergänzt, obwohl es wohl leicht gefallen wäre, den vormaligen Gesetzestext (vgl. Botschaft 93, 163) mit der erläuternden Klammer («Landesverteidigungsdienst») um den Begriff «Raumsicherung» o.ä. zu ergänzen. Dies erstaunt umso mehr, als im Zusammenhang mit der 2002 neu eingefügten lit. c von Abs. 1 MG (Aktivdienst, um «bei steigender Bedrohung den Ausbildungsstand der Armee zu erhöhen») deren Notwendigkeit «für beispielsweise operative[n] Sicherungseinsätze» erwähnt wird. Der Begriff operative Sicherungseinsätze erscheint jedoch weder im SIPOL B 2000 noch im ALB XXI (967), ebenso wenig aber auch in der OF XXI und in der Ergänzung «Raumsicherung» dazu.
- 5 In der OF XXI, Rz. 297, und in der TF XXI, Rz. 42, werden «die Bewältigung von Belastungsspitzen» und die «Aufrechterhaltung von deren (der zivilen Kräfte) Durchhaltbarkeit in ihren angestammten Aufgaben» erwähnt. Beide Umschreibungen weisen auf eine zeitliche Begrenztheit und nicht auf eine Daueraufgabe hin (a.A.: Meyer, Grundaufgaben Rz. 103, und Rhinow 2004, 376f.: ein geeigneter Einsatz der Armee sei auch im Bereich der sog. «Grundlast» zulässig [u.U. geboten], unabhängig von der Dauer). Dies steht jedoch in einem gewissen Widerspruch zur Auslegung der Subsidiarität in der gleichen Arbeit, wonach es sich beim Armeeeinsatz nicht um einen Ersatz für den zivilen Einsatz handeln dürfe (a.a.O., 372). Gegen einen subsidiären Dauereinsatz spricht auch die immer wieder angeführte Begründung für Assistenzdienstseinsätze, wonach «die Mittel der zivilen Behörden in personeller, materieller oder zeitlicher Hinsicht erschöpft sein» müssten (so z.B. in der Botschaft BB 2002 2168). In der Botschaft BB 2004 (2173, 2180) wird «erschöpft» durch «ausgeschöpft» ersetzt. Ein Schritt zur gesetzlichen Zulässigkeit von dauernden Assistenzdienstseinsätzen soll mit der Revision 09 des MG Abs. 2 und 3 von Art. 70 MG, gemacht werden (vgl. Botschaft 08, 3239f.; vgl. dazu Zif, 5.1 i.f.). Dass «subsidiär und dauernd» für Assistenzdienstseinsätze kein Widerspruch sein müsse, hat der Bundesrat bereits früher erklärt (Botschaft BB 2004 2874), ohne dass dies zu überzeugen vermöchte.
- 6 Vgl. die Anforderungen (gestützt auf das Bundesgesetz über die Berufsbildung [BBG, SR 412.10] und die Verordnung über die Berufsbildung [BBV, SR 412.101]) gemäss Reglement über die Berufsprüfung Polizist/Polizistin vom 21. Februar 2003, vom Vorsteher des EVD genehmigt am 7. Mai 2003 (<http://www.institut-police.ch>), Stand: 29. Mai 2008, bzw. Auskunft des Direktors des Schweiz. Polizei-Instituts).
- 7 Was ein *schweres Verbrechen* oder, besonders, ein *schweres Vergehen* ist, dürfte mit der Legaldefinition von Art. 10 Abs. 2 und 3 StGB (SR 311) in praxi als Gesetzesvorbehalt für den Schusswaffeneinsatz nicht einfach zu bestimmen sein.
- 8 Antwort vom 30. Mai 2008, AB 2008 N 13.6.2008, 08.3047.
- 9 In Bezug auf internationale Standards für die Polizeiausbildung sei nebenbei auf die Resolution vom 14. Dezember 1990, GA 45/120, der UNO Generalversammlung betr. die Ergebnisse des Eight United Nations Congress on the Prevention of Crime and the Treatment of the Offenders, 27 August to 9



- September 1990, (insbes. Ziff. 5 lit. a und b, 18 – 20) und die Resolution 690 (1979) des Euro-  
parates relative à la Déclaration sur la police  
(insbes. B 3) hingewiesen.
- 10 Kompetenzklausel, wonach das VBS anord-  
nen kann, dass für militärische Polizeioorgane  
die zivilen Vorschriften über polizeiliche  
Zwangsmassnahmen gelten. Damit stellt  
sich einerseits die Frage, ob diese Verord-  
nungsbestimmung über die in Art. 92 MG  
abschliessend aufgezählten polizeilichen Be-  
fugnisse hinausgeht, andererseits ob hinrei-  
chende Ausbildung und Ausrüstung tatsäch-  
lich vorhanden sind (vgl. Art. 8 ZAG; Art. 2  
VOD). Diese Anforderungen an Ausbildung  
und Ausrüstung müssen mutatis mutandis  
auch für andere Truppeneinsätze polizei-  
licher Art und gleicher oder gar noch erheb-  
licherer Schwere hinsichtlich möglicher  
Grundrechtsbeschränkungen gelten.
- 11 Meyer, Komm. Rz. 15, hält dafür, dass der Ver-  
teidigungsbegriff auch die Raumsicherung  
umfasse; eine solche Interpretationserweite-  
rung erscheint jedoch als zweifelhaft, vgl.  
unten Zif. 6.1.
- 12 In einer neuesten Publikation der Rand Cor-  
poration, Jones/Libicky, *How Terrorist  
Groups End*, wird anhand einer empirischen  
Studie über die Zeit von 1968 bis 2006 belegt,  
dass eine vorwiegend auf militärischer Ge-  
walt gestützte Strategie (ausg. für wenige  
spezifische Situationen) nicht erfolgreich ist,  
9, 127f., 138f., 142. Auch vom grundsätzlichen  
Methodischen her erscheint die Bekämpf-  
ung des Terrorismus mit polizeilichen Mit-  
teln, namentlich gestützt auf human intelli-  
gence, als Ergänzung einer politischen  
Strategie weit mehr erfolgversprechend  
(Markus H.F. Mohler, *New Threats – Is Focu-  
sing on Terrorism and Organised Crime En-  
ough to Enhance Safety and Security?*, Gast-  
vorlesung an der Universität Belgrad 31. Mai  
2005, nicht publ.).
- 13 Die «besondere Lage» ist eine Schöpfung des  
SIPOL B 2000 (7728, Umschreibung von Kern-  
begriffen: «Situation, in der gewisse Staats-  
aufgaben mit den normalen Verwaltungsab-  
läufen nicht mehr bewältigt werden können.  
Im Unterschied zur «ausserordentlichen  
Lage» ist aber die Regierungstätigkeit nur  
sektoriell betroffen. Typisch ist der Bedarf  
nach rascher Konzentration der Mittel und  
Straffung der Verfahren». Vgl. dazu unten,  
Zif. 5.2.
- 14 ALB XXI, 1001. Unklar ist auch, ob zwischen  
«Raumsicherungseinsätzen» und «Raumsi-  
cherungsoperationen» ein Unterschied  
(rechtlicher Art oder von der Militärdoktrin  
her) besteht. Beschrieben werden sie (1001)  
wie folgt:
- «Raumsicherung umfasst folgende *Operati-  
onen*:  
– Wahrung der Lufthoheit;  
– Sicherung grösserer Grenzabschnitte durch  
massive Präsenz zur Verhinderung von  
Grenzverletzungen;  
– Schutz von Schlüsselräumen, um Über-  
griffe auf kriegswichtige Objekte zu verhin-  
dern und für zukünftige Operationen wich-  
tige Räume zu besetzen;  
– Offenhalten von Transversalen (Strasse,  
Schiene, Energieträger, Kommunikation);  
Schutz wichtiger Infrastruktureinrichtungen.»  
Nach der klassischen Abgrenzung bezog sich  
die operative Stufe auf die grössten Ver-  
bände (Heereseinheiten oberhalb der Divi-  
sion), die taktische Stufe auf die nachgeord-  
neten. «Raumsicherungseinsätze» werden  
wörtlich im SIPOL B 2000 (7705), in der Bot-  
schaft 02 (862), und im ALB XXI (z.B. 981f.),  
erwähnt, wogegen die Ergänzungen zu OF  
XXI und TF XXI ausschliesslich den Begriff  
«Raumsicherungsoperation» verwenden.  
Während in der Ergänzung zur TF XXI (22)  
für die «Raumsicherungsoperation» unter  
«Faktor Kraft» ausschliesslich die Brigade er-  
wähnt wird, schweigt sich die Ergänzung zur  
OF XXI darüber aus. Diese Unterscheidung  
ist nicht nur von theoretischem Interesse,  
sondern weist Bezüge zur Lage auf und zei-  
tigt Auswirkungen in Bezug auf die Aufge-  
botskompetenzen und Verantwortungen.
- 15 Bisher wird in der Literatur als Form eines  
Armeeeinsatzes nach Art. 52 Abs. 2 BV aus-  
schliesslich der Ordnungsdienst (Art. 83 MG  
und VOD) genannt (Rhinow 2003, Rz. 873,  
Ruch, § 56, Rz. 40; Schweizer/Küpfer, St. Galler  
Kommentar, Art. 52, Rz 17; vgl. BGE 125 I 244  
zu Art. 16 Abs. 1 aBV [E 11. c(aa)]).
- 16 Rhinow 2003, Rz. 39; Schweizer/Küpfer,  
St. Galler Kommentar, Art. 52, Rz. 40).
- 17 Die Urteile im Fall Broniowski, bestätigt und  
verdeutlicht im Fall L. v. Lithuania, kommen  
verfassungsgerichtlichen Entscheiden  
gleich, wie dies im Titel des Aufsatzes von  
Luzius Wildhaber auch angedeutet wird.
- 18 Genfer Abkommen vom 12. August 1949 zur  
Verbesserung des Loses der Verwundeten  
und Kranken der bewaffneten Kräfte im  
Felde (SR 0.518.12), zur Verbesserung des Lo-  
ses der Verwundeten, Kranken und Schiff-  
brüchigen der bewaffneten Kräfte zur See  
(SR 0.518.23), über die Behandlung der  
Kriegsgefangenen (SR 0.518.42) und über den  
Schutz von Zivilpersonen in Kriegszeiten  
(0.518.51), alle Art. 2 und 3.
- 19 Als Umschreibungen für eine sachliche  
Dringlichkeit finden sich «schwerwiegende  
Bedrohungen», «andere ausserordentliche  
Lagen» (Art. 58 Abs. 2 BV), «Auswirkungen



- bewaffneter Konflikte» (Art. 61 Abs. 1 BV), «Katastrophen und Notlagen» (Art. 61 Abs. 2), «machtpolitische oder kriegerische Bedrohungen» (Art. 102 Abs. 1 BV), «Sicherheit des Landes gefährden» (Art. 121 Abs. 2 BV), «ausserordentliche Umstände» (Art. 173 Abs. 1 lit. c BV), «eingetretene(n) oder unmittelbar drohende(n) Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit» (Art. 185 Abs. 2 BV).
- 20 «1. Die Armee unterstützt die zivilen Behörden aufgrund von Gesuchen, in denen die erwarteten Leistungen konkret definiert sind. Der Einsatz der Armee und die Einsatzart bedürfen der politischen Genehmigung.
2. Die Einsatzverantwortung liegt bei den zivilen Behörden, die Führungsverantwortung für militärische Kräfte 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 Leistungen 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.»
- 21 Im Nationalrat wurde die Frage aufgeworfen, wie es sicherheitspolitisch erklärt werde, dass in den einschlägigen Reglementen die Einsatzart für die Raumsicherung bewusst nicht festgelegt werde (AB 2007 N 812). Der Vorsteher des VBS beantwortete die Frage nicht (AB 2007 N 813f.).
- 22 Die intensive Auseinandersetzung mit der Materie in relativ kurz hintereinander folgenden MG-Revisionen und auf reglementarischer Stufe (mit langwierigen departementsinternen und interdepartementalen Stellungnahmemöglichkeiten) müsste nach der hier vertretenen Auffassung auch eine vorgängige entsprechende Gesetzgebung mit hinreichendem Bestimmtheitsgrad möglich machen.
- 23 Entwurf des Bundesgesetzes über die Personenbeförderung (PBG), BBl 2007 2809, Entwurf des Bundesgesetzes über die Sicherheitsdienste im Transportwesen (BGST), BBl 2007 2569, der derzeit im Parlament beraten wird. Eine gesetzliche Regelung der Übertragung von Sicherheits- bzw. mindestens teilweise polizeilichen Aufgaben an private Unternehmen ist abzusehen. Bereits jetzt sind die Angehörigen der Firma Securitrans AG auf ihren Leibchen mit «POLICE» (genauer: «Public Transport POLICE» [sic!]) angeschrieben, was die funktionellen Kompetenzen dieser Angestellten weder richtig noch für alle erkennbar darlegt.
- 24 Gemäss Medienmitteilung des BR v. 22. Mai 2008 scheint eine Neugliederung der Departemente derzeit nicht mehr aktuell.
- 25 Vgl. zur Verpflichtung der ausführenden Polizeiorgane auf das Verhältnismässigkeitsprinzip: BGE 128 (2002) I 327, 345 E. 4.3.3)

#### Literatur

- Biaggini, Giovanni, 2004, Methodik in der Rechtsanwendung, in: Anne Peters/Markus Schefer (Hrsg.), Grundprobleme der Auslegung aus Sicht des öffentlichen Rechts (Symposium zum 60. Geburtstag von René Rhinow), Bern, S. 27–51.
- Haltiner, Karl W./Szvircsev Tresch, Tibor, 2005, Bürgerheer wohin? Alternative Wehrformen in der aktuellen politischen Diskussion, in: Bulletin 2005 zur schweizerischen Sicherheitspolitik, Forschungsstelle für Sicherheitspolitik der ETH, Zürich.
- Kälin, Walter/Lienhard, Andreas/Wyttenbach, Judith, 2007, Auslagerung von sicherheitspolizeilichen Aufgaben, *ZSR-Beiheft* 46.
- Keller, Helen/Keller, Lucy, 2007, Der Abschluss ziviler Flugzeuge ist unzulässig, *NZZ* vom 22. Januar 2007.
- Koller, Heinrich, 2006, Kampf gegen den Terrorismus, Grundlagen und Grenzen, in: *ZSR*, Bd. 126 I, H. 2, S. 107–132.
- Lendi, Martin, 2008, Staatsleitung im Kontext der Sicherheitspolitik, in: Rainer J. Schweizer (Hrsg.), Sicherheits- und Ordnungsrecht des Bundes, *SBVR* Bd. III, Basel, S. 481–520.
- Melzer Melzer, 2007, Targeted Killing under the International Normative Paradigms of Law Enforcement and Hostilities, Diss. Zurich, Zürich/Basel/Genf.
- Melzer, Nils, 2008, Targeted Killing in International Law, Oxford/New York.
- Meyer, Hansjörg, 2008, Grundaufgaben der Armee und weitere Aufgaben des Staates, in: Rainer J. Schweizer (Hrsg.), Sicherheits- und Ordnungsrecht des Bundes, *SBVR* Bd. III, Basel, 2008, S. 211–278.

- Meyer, Hansjörg, 2008, St. Galler Kommentar zu Art. 58 BV, 2. Aufl., Zürich/Basel/Genf.
- Mohler, Markus, H.F., 2007, Zur Anfechtbarkeit polizeilicher intervenierender Realakte unter dem Gesichtspunkt der Rechtsweggarantie gemäss Art. 29a BV – Justizreform, in: *AJP*, H. 4, S. 461–472.
- Mohler, Markus H.F., 2008, Vernetzung von Sicherheit, in: Rainer J. Schweizer (Hrsg.), *Sicherheits- und Ordnungsrecht des Bundes*, SBVR Bd. III, Basel, S. 521–624.
- Mohler, Markus H.F./Gättelin, Patrick/Müller, Reto, 2007, Unsicherheit über Sicherheit, in: *AJP*, H. 7, S. 815 – 830.
- Müller, Georg, 2004, Methodik in der Rechtsetzung, in: Anne Peters/Markus Schefer (Hrsg.), *Grundprobleme der Auslegung aus Sicht des öffentlichen Rechts* (Symposium zum 60. Geburtstag von René Rhinow), S. 7–25.
- Müller, Jörg Paul, 2004, Juristische Methodenlehre in der rechtsstaatlichen Demokratie, in: Anne Peters/Markus Schefer (Hrsg.), *Grundprobleme der Auslegung aus Sicht des öffentlichen Rechts* (Symposium zum 60. Geburtstag von René Rhinow), Bern, S. 53–92.
- Rhinow, René, 2003, *Grundzüge des schweizerischen Verfassungsrechts*, Basel/Genf/München.
- Rhinow, René, 2004, Zur Rechtmässigkeit des Armeeeinsatzes im Rahmen der inneren Sicherheit, in: Juristische Fakultät der Universität Basel, *Risiko und Recht, Festgabe zum Schweizerischen Juristentag 2004*, Basel/Bern/Genf/München, S. 361–380.
- Riva, Enrico, 2007, Neue bundesrechtliche Regelung des Rechtsschutzes gegen Realakte; Überlegungen zu Art. 25a VwVG, in: *SlZ*, 103 (2007), S. 337–347.
- Ruch, Alexander, 2008, Sicherheit in der freiheitlichen, rechtsstaatlichen Demokratie, in: Rainer J. Schweizer (Hrsg.), *Sicherheits- und Ordnungsrecht des Bundes*, SBVR, Bd. III, Basel, S. 1–52.
- Schefer, Markus, 2006, Die Beeinträchtigung von Grundrechten: Zur Dogmatik von Artikel 36 BV, Bern.
- Schweizer, Rainer J., 2008, Zusammenfassung, in: Rainer J. Schweizer (Hrsg.), *Sicherheits- und Ordnungsrecht des Bundes*, SBVR Bd. III, Basel, S. 625–638.
- Schweizer, Rainer J./Küpfer, Gabriella, 2008, St. Galler Kommentar, Art. 52, Vorbem. zur Sicherheitsverfassung, 2. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2008.
- Seth G. Jones/Libicki, Martin C., 2008, *How Terrorist Groups End; Lessons for Countering al Qa'ida*, RAND Corporation, Santa Monica/CA, Arlington/VA, Pittsburgh/PA.
- Spillmann, Kurt R./Wenger, Andreas/Fazun, Jon A./Lehmann, Patrick, 1999, Der Bericht Brunner: Impulse und Reaktionen, in: *Bulletin 1999 zur schweizerischen Sicherheitspolitik*, FSK der ETH, Zürich.
- Sutter, Patrick, 2008, Recht der militärischen Operationen, *Sicherheit und Recht*, H. 1, S. 19–32.
- Tophinke, Esther, 2006, Bedeutung der Rechtsweggarantie für die Anpassung der kantonalen Gesetzgebung, *ZBl*, S. 88–110.
- Wiegandt, Marius H.S., 1999, Der Einsatz der Armee unter Berücksichtigung der subsidiären Sicherungs- und Hilfseinsätze, der internationalen Armeeeinsätze sowie des militärischen Polizeirechts, Diss. Bern.
- Wildhaber, Luzius, 2006, Gerichte und Richter im europäischen Verfassungsraum, *ZSR I*, S. 103.

#### Materialien

- Amtliche Bulletins des National- und des Ständerates (Abk.: AB Jahr N/S Seite)
- Bundesrat, Botschaft zur Änderung der Militärgesetzgebung (Militärgesetz und Bundesgesetz über die militärischen Informationssysteme), vom 7. März 2008 (BBl 2008 3213) (zit.: Botschaft 08) (Entwurf MG 09, BBl 2008 3281, zit.: MG 09)
- Bundesrat, Botschaft über Änderungen der Armeearganisation und des Bundesgesetzes über Massnahmen zur Verbesserung des Bundeshaushaltes (Rechtliche Anpassungen zur Umsetzung des Entwicklungsschrittes 2008/11 der Armee), vom 31. Mai 2006 (BBl 2006 6197) (zit.: Botschaft 06)
- Bundesrat, Botschaft zu den Bundesbeschlüssen über die Einsätze der Armee zur Unterstützung ziviler Behörden zum Schutz ausländischer Vertretungen, bei der Verstärkung des Grenzwachtkorps und bei den Sicherheitsmassnahmen im Luftverkehr, vom 26. Mai 2004 (BBl 2004 2871) (zit.: Botschaft BB 2004)
- Bundesrat, Botschaft zu Bundesbeschluss über den Einsatz der Armee zum Schutz ausländischer Botschaften, vom 13. Februar 2002 (BBl 2002 2164) (zit.: Botschaft BB 2002)
- Bundesrat, Botschaft zur Armeereform XXI und zur Revision der Militärgesetzgebung, vom 24. Oktober 2001 (BBl 2002 858) (Abk.: Botschaft 02)
- Bundesrat, Bericht an die Bundesversammlung über die Konzeption der Armee XXI (Armeeleitbild XXI), vom 24. Oktober 2001 (BBl 2002 976) (zit.: ALB XXI)
- Bundesrat, Sicherheit durch Kooperation, Bericht an die Bundesversammlung über die Sicherheitspolitik der Schweiz (SIPOL B 2000) (BBl 1999 7657) (zit.: SIPOL B 2000)

Bundesrat, Botschaft zur Änderung des Strafgesetzbuches und des Militärstrafgesetzes vom 21. September 1998, (BBl 1999 II 1979) /zit.: Botschaft StGB/MStG)

Bundesrat, Stellungnahme zum Zusatzbericht der Staatspolitische Kommissionen der eidgenössischen Räte zur Verfassungsreform Bundesversammlung. Organisation, Verfahren, Verhältnis zum Bundesrat, vom 9. Juni 1997 (BBl 1997 III 1484)

Staatspolitische Kommissionen der eidgenössischen Räte, Zusatzbericht zur Verfassungsreform Bundesversammlung. Organisation, Verfahren, Verhältnis zum Bundesrat, vom 6. März 1997 (BBl 1997 III 245)

Bundesrat, Botschaft über eine neue Bundesverfassung, vom 20. November 1996 (BBl 1997 I 1) (zit.: Botschaft BV)

Bundesrat, Botschaft betreffend das Bundesgesetz über die Armee und die Militärverwaltung sowie den Bundesbeschluss über die Organisation der Armee, vom 8. September 1993 (BBl 1993 IV 1) (zit.: Botschaft 93)

Bundesrat, Schweizerische Sicherheitspolitik im Wandel, Bericht 90 am die Bundesversammlung über die Sicherheitspolitik der Schweiz, vom 1. Oktober 1990 (BBl 1990 III 847) (zit.: Bericht 90)

Bundesrat, Bericht an die Bundesversammlung über die Sicherheitspolitik der Schweiz (Konzeption der Gesamtverteidigung), vom 27. Juni 1973 (BBl 1973 II 112) (zit.: Bericht 73)

#### **Erlasse**

Bundesverfassung, SR 101

Internationaler Pakt über die bürgerlichen und politischen Rechte (UNO Pakt II, SR 01.103.2)

Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK, SR 0.101)

BG über das Verwaltungsverfahren (VwVG, SR 172.021)

BG über das Bundesgericht (Bundesgerichtsgesetz (BGG, SR 173.110)

BG über die Armee und die Militärverwaltung (MG, SR 510.10)

BG über die Anwendung polizeilichen Zwangs und polizeilicher Massnahmen im Zuständigkeitsbereich des Bundes, vom 20. März 2008 (Zwangsanwendungsgesetz, ZAG, BBl 2008 2311, in Kraft ab 1.1.2009)

VO über den Einsatz privater Sicherheitsfirmen durch den Bund (VES, SR 124)

VO über die Polizeibefugnisse der Armee (VPA, SR 510.32)

VO der Bundesversammlung über die Organisation der Armee (Armeeorganisation, AO, SR 513.1)

VO über den Truppeneinsatz für den Ordnungsdienst (VOD, SR 513.71)

VO über den Truppeneinsatz für den Grenzpolizeidienst (VGD, SR 513.72)

VO über die Territorialen Aufgaben der Armee (VTA, SR 513.311.1)

VO über den Truppeneinsatz zum Schutz von Personen und Sachen (VSPS, SR 513.73)

VO über den Truppeneinsatz zum Schutz von Personen und Sachen im Ausland (VSPA, SR 519.4)

VO über die Wahrung der Lufthoheit (VWL, SR 748.111.1)

#### **Judikatur**

EGMR, L. v. Littauen [Nr. 27527/03], 31. 03. 2008 (final)

EGMR, Scavuzzo-Haager et al. v. Schweiz [41773/98], 07. 05. 2006 (def.)

EGMR (GC), Broniowski v. Polen [31443/96], 28. 09. 2005

EGMR, Weber v. Schweiz [3688/04], 26. 07. 2007

EGMR, McCann v. United Kingdom [18984/91], 4. 03. 1995

BGE 132 (2006) I 49 (Wegweisungsverfügung, A gegen BE)

BGE 128 (2002) I 327 (Botta gegen GR)

BGE 127 (2001) V 431 (Heilbad X gegen EDI)

BGE 125 (1999) I 227 (Grand Conseil du canton de Genève)

#### **Reglemente**

Operative Führung XXI (OF XXI, 51.7), gültig ab 01.01.2004

Raumsicherung, Ergänzung zum Reglement 51.070 Operativen Führung XXI (Ergänzung OF XXI, 51.070.1), gültig ab 01. 01. 2007

Taktische Führung XXI (TF XXI, 51.20), gültig ab 01.01.2004

Raumsicherung, Ergänzung zum Reglement 51.020 Taktische Führung XXI (Ergänzung TF XXI, 51.020.1), gültig ab 01. 08. 2007

Wachtdienst aller Truppen (WAT, 51.301), gültig ab 01.02.2008

#### **UNO-Resolutionen**

Protection of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism, A/RES/60/158, 16.12.2005

The United Nations Global Counter-Terrorism Strategy, A/RES/60/288, 8.9.2006

# OF XXI, Regl. 51.070, 1.1.2004

<b>Militärstrategische Führungsstufe</b>	<b>Armeeaufträge</b>	Subsidiäre Einsätze zur Prävention und Bewältigung existenzieller Gefahren	<b>Raumsicherung und Verteidigung</b>	Beiträge zur internationalen Friedensunterstützung und Krisenbewältigung
<b>Einsatzarten</b>	<b>Operationstypen</b>	Assistenzdienst präventiv	Aktivdienst dynamisch	Friedensförderungsdienst
<b>Operative Führungsstufe</b>		<b>Informationsoperationen</b>		
<b>Aufgabenspektrum</b>		<b>Subsidiäre Sicherungseinsätze</b>		
Wahrung der Lufthoheit		Abwehr schwerwiegender Bedrohungen der inneren Sicherheit (Ordnungsdienst/Aktivdienst)		
Unterstützung der Polizei beim Personenschutz		Schutz grösserer Grenzabschnitte		
Unterstützung des Grenzwachkorps im Grenzpolizeidienst		Schutz von Schlüsselsräumen		
Schutz von Konferenzen und internationalen Veranstaltungen		Schutz von Transversalen		
Schutz wichtiger Objekte		Schutz wichtiger Objekte		
Schutz von Personen und besonders schutzwürdigen Sachen im Ausland (Assistenzdienst im Ausland)		Unterstützungseinsätze		
<b>Kontrolle des Luftraumes</b>		<b>Dynamische Raumverteidigung</b>		
Substrategie: Schutz grösserer Grenzabschnitte		Gegenkonzentration		
Substrategie: Schutz von Schlüsselsräumen		Angriff		
Substrategie: Schutz von Transversalen		Verzögerung		
Substrategie: Schutz wichtiger Objekte		Verteidigung		
Unterstützungseinsätze		Katastrophenhilfe Luftmobilität		
<b>Informationsoperationen</b>		<b>Friedensförderungsoperationen</b>		
Substrategie: Einhaltung, Kontrolle und Konsolidierung einer beschlossenen Regelung für eine Konfliktsituation		Rüstungskontrolle (ohne Truppen)		
Substrategie: Unterstützung humanitärer Hilfeleistungen (Assistenzdienst im Ausland)		Abrüstungshilfe (ohne Truppen)		
<b>Abwehr von Waffen mittlerer und grosser Reichweite</b>		Unterstützung humanitärer Hilfeleistungen (Assistenzdienst im Ausland)		

# Ergänzung zu OF XXI, Regl. 51.070.1, 1.1.2007

Strategische Führungsstufe	Unterstützung der zivilen Behörden	Landesverteidigung	Friedensförderung																								
Einsatzverantwortung	Kantone / zivile Instanzen des Bundes	Bund	Bund																								
Militärstrategische Führungsstufe	Subsidiäre Einsätze zur Prävention und Bewältigung existenzieller Gefahren	Raumsicherung und Abwehr eines militärischen Angriffs	Beiträge zur internationalen Friedensunterstützung und Krisenbewältigung																								
Operative Führungsstufe	Existenzsicherungsoperationen	Raumsicherungsoperationen	Friedensförderungsoperationen																								
	Operationaltype	Informationsoperationen																									
<table border="1"> <tr> <td colspan="2">                 Wahrung der Lufthoheit                  Schutz wichtiger Objekte                  Unterstützung des GWFK im Grenzpolizeidienst                  Schutz von Konferenzen und internationalen Veranstaltungen                  Unterstützung der Polizei beim Personenschutz                  Schutz von Personen und Sachen im Ausland                  Abwehr schwerwiegender Bedrohungen der inneren Sicherheit (OD)                  Unterstützungseinsätze             </td> <td colspan="2">                 Kontrolle des Luftraumes                  Dynamische Raumverteidigung                  Angriff                  Verzögerung                  Verteidigung             </td> </tr> <tr> <td colspan="2">                 Subsidiäre Sicherheitseinsätze             </td> <td colspan="2">                 Gegenkonzentration             </td> </tr> <tr> <td colspan="2">                 Schutz wichtiger Objekte                  Schutz grösserer Grenzabschnitte                  Schutz von Transversalen                  Schutz von Schlüsselräumen             </td> <td colspan="2">                 Einhaltung, Kontrolle und Konsolidierung einer beschlossenen Regelung für eine Konfliktsituation                  Rüstungskontrolle (ohne Truppen)                  Abrüstungshelfe (ohne Truppen)             </td> </tr> <tr> <td colspan="2">                 Unterstützungseinsätze             </td> <td colspan="2">                 Unterstützung humanitärer Hilfeleistungen             </td> </tr> <tr> <td colspan="2">                 Katastrophenhilfe             </td> <td colspan="2">                 Luftmobilität             </td> </tr> <tr> <td colspan="4">                 Abwehr von Waffen mittlerer und grosser Reichweite             </td> </tr> </table>				Wahrung der Lufthoheit Schutz wichtiger Objekte Unterstützung des GWFK im Grenzpolizeidienst Schutz von Konferenzen und internationalen Veranstaltungen Unterstützung der Polizei beim Personenschutz Schutz von Personen und Sachen im Ausland Abwehr schwerwiegender Bedrohungen der inneren Sicherheit (OD) Unterstützungseinsätze		Kontrolle des Luftraumes Dynamische Raumverteidigung Angriff Verzögerung Verteidigung		Subsidiäre Sicherheitseinsätze		Gegenkonzentration		Schutz wichtiger Objekte Schutz grösserer Grenzabschnitte Schutz von Transversalen Schutz von Schlüsselräumen		Einhaltung, Kontrolle und Konsolidierung einer beschlossenen Regelung für eine Konfliktsituation Rüstungskontrolle (ohne Truppen) Abrüstungshelfe (ohne Truppen)		Unterstützungseinsätze		Unterstützung humanitärer Hilfeleistungen		Katastrophenhilfe		Luftmobilität		Abwehr von Waffen mittlerer und grosser Reichweite			
Wahrung der Lufthoheit Schutz wichtiger Objekte Unterstützung des GWFK im Grenzpolizeidienst Schutz von Konferenzen und internationalen Veranstaltungen Unterstützung der Polizei beim Personenschutz Schutz von Personen und Sachen im Ausland Abwehr schwerwiegender Bedrohungen der inneren Sicherheit (OD) Unterstützungseinsätze		Kontrolle des Luftraumes Dynamische Raumverteidigung Angriff Verzögerung Verteidigung																									
Subsidiäre Sicherheitseinsätze		Gegenkonzentration																									
Schutz wichtiger Objekte Schutz grösserer Grenzabschnitte Schutz von Transversalen Schutz von Schlüsselräumen		Einhaltung, Kontrolle und Konsolidierung einer beschlossenen Regelung für eine Konfliktsituation Rüstungskontrolle (ohne Truppen) Abrüstungshelfe (ohne Truppen)																									
Unterstützungseinsätze		Unterstützung humanitärer Hilfeleistungen																									
Katastrophenhilfe		Luftmobilität																									
Abwehr von Waffen mittlerer und grosser Reichweite																											

## **Résumé**

*Les tâches de l'Armée évoluent. On demande de plus en plus à l'Armée d'assumer aussi des tâches qui ressemblent à celles des organes de police. L'accomplissement de ces missions engendre en particulier le risque d'atteintes aux droits fondamentaux en dehors de situations d'urgence ou de cas de défense du pays, notamment par le recours aux armes. Comme le démontre une analyse approfondie, la description des types d'engagement et des modes opératoires à différents niveaux normatifs reste en grande partie peu claire et peu consistante.*