



ONLINEKOMMENTAR
DER FREI ZUGÄNGLICHE
RECHTSKOMMENTAR

KOMMENTIERUNG ZU

Art. 52 BV

Eine Kommentierung von Renata Trajkova
Herausgegeben von Stefan Schlegel / Odile Ammann

Stand der Bearbeitung: 08.06.2026

PDF erstellt am: 06.10.2026

DOI: 10.17176/20260608-192125-0

ZITIERVORSCHLAG

Renata Trajkova, Kommentierung zu Art. 52 BV, in: Stefan Schlegel/Odile Ammann (Hrsg.),
Onlinekommentar zur Bundesverfassung

Kurzzitat: OK-Trajkova, Art. 52 BV N. XXX.

Art. 52 Verfassungsmässige Ordnung

¹ Der Bund schützt die verfassungsmässige Ordnung der Kantone.

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

GLIEDERUNG

I. Entstehungsgeschichte	3
II. Kommentar i. e. S.	4
A. Schutzverpflichtung des Bundes (Art. 52 Abs. 1 BV)	4
B. Interventionspflicht (Art. 52 Abs. 2 BV).....	8
Weitere empfohlene Lektüre	11
Literaturverzeichnis.....	11

I. ENTSTEHUNGSGESCHICHTE

- 1 Art. 52 BV geht, wie schon Art. 51 BV, auf die **Bundesstaatgründung** zurück.¹ Er steht systematisch nicht nur neben Art. 51 BV, sondern ist auch inhaltlich mit ihm verbunden.² Art. 52 Abs. 1 BV definiert eine Garantiepflicht des Bundes zum Schutz der verfassungsmässigen Ordnung der Kantone. Art. 52 Abs. 2 regelt die bedeutsamste Massnahme zur Einlösung dieser Garantiepflicht: die Bundesintervention.
- 2 Art. 52 BV ist das **Ergebnis der letzten Totalrevision der Bundesverfassung** (sog. Nachführung): Seine Inhalte waren davor in Art. 5 BV 1848³ und 1874⁴ (Gewährleistung des Gebiets und der Staatlichkeit der Kantone) und Art. 16 BV 1848 und 1874 (Bundesintervention) geregelt. Bei der Nachführung wurden diese Bestimmungen weitestgehend zusammengeführt, gekürzt und teilweise auf andere Normen überführt (vgl. dazu N. 3, ferner N. 8 f.).⁵
- 3 **Art. 5 BV 1848 und 1874**, der heute in Art. 52 Abs. 1 BV verankert ist, umfasste in seiner ursprünglichen Fassung die Gewährleistung des Gebiets, der Souveränität und der Verfassungsordnung der Kantone durch den Bund und garantierte zusätzlich die Freiheit und die Rechte des Volkes sowie die verfassungsmässigen Rechte der «Bürger».⁶ Damit ging die Vorläuferbestimmung weiter als die heutige Norm: Die Rechtsweggarantie des Bundes zum Schutz der in den Kantonsverfassungen verankerten Grundrechte wurde in Art. 189 Abs. 1 lit. d und f BV überführt.⁷ Individueller Grundrechtsschutz gehört nach dem geltenden Wortlaut von Art. 52 Abs. 1 BV grundsätzlich nicht mehr zu dieser Bundesgarantie.⁸ Die in der Ursprungsfassung ebenfalls erwähnte Gebiets- und Bestandesgarantie findet sich heute in Art. 53 BV. Die angesprochene «Souveränität» ist abseits der allgemeinen Bestimmung in Art. 3 BV nicht mehr separat aufgeführt. Art. 52 Abs. 1 BV erfasst daher nur noch den Schutz der verfassungsmässigen Ordnung.⁹
- 4 Art. 52 Abs. 2 BV wiederum regelt die Bundesintervention, die vorab in **Art. 16 Abs. 1–4 BV 1848 und 1874** verankert war.¹⁰ Mit der Bundesintervention sollte der Bund die innere Sicherheit und Ordnung in einem Kanton wiederherstellen, sofern der betroffene Kanton dazu nicht bzw. nicht mehr in der Lage war.¹¹ Art. 16 BV 1848 und 1874 differenzierte noch zwischen (1) den Voraussetzungen und (2) den Modalitäten der Bundesintervention.¹² In der Vorstellung des damaligen Verfassungsgebers würden die Kantonsregierungen bei schweren Störungen der inneren Sicherheit zunächst den Bundesrat um Hilfe ersuchen und dann andere Kantone, sofern der Bund nicht in der Lage wäre, zu helfen.¹³ Zusätzlich

1. Biaggini, Art. 52 BV N. 1; BSK-Belser/Massüger, Art. 52 BV N. 2. Die Norm hat ihren Ursprung aber schon in den ersten Bündnissen des 13. und 14. Jahrhunderts, so CR-Martenet, Art. 52 BV N. 1.

2. Vgl. N. 3 sowie CR-Martenet, Art. 52 BV N. 3, der zurecht anführt, dass es sich angeboten hätte, diese beiden Artikel zusammenzuführen.

3. Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 12. September 1848 (BBl 1849 I 3 ff.).

4. Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 29. Mai 1874 (AS 1875 I).

5. Botschaft VE 1996, S. 219 f.

6. Ausführlich zur Entstehungsgeschichte SGK-Schweizer/Müller, Art. 52 BV N. 2 ff. und BSK-Belser/Massüger, Art. 52 BV N. 2 ff.

7. Vgl. zur Tragweite Tschannen, § 18 N. 697.

8. Immerhin ist denkbar, dass im Zusammenhang mit einer Ordnungsstörung auch mittelbar Grundrechtsverletzungen behoben werden können, vgl. Tschannen, § 18 N. 697.

9. Mit der Totalrevision der BV ist dieser Begriff eingeführt worden; die Bundesverfassungen von 1848 und 1874 sprachen noch von «Ruhe und Ordnung im Inneren», so Art. 2, Art. 74 Ziff. 7 und Art. 90 Ziff. 100 aBV 1848 und Art. 2, Art. 85 Ziff. 7 und 102 Ziff. 10 aBV, vgl. CR-Martenet, Art. 52 BV N. 2.

10. Vgl. dazu Macheret, Komm. aBV, Art. 16 aBV, N. 1 ff. sowie SGK-Schweizer/Müller, Art. 52 BV N. 4.

11. Womit keine Unterscheidung mehr zwischen innerer und äusserer Sicherheit vorgenommen wird, dazu SGK-Schweizer/Müller, Art. 52 BV N. 8 m. w. H.

12. Grundlegend Müller, S. 30 ff.

war ein Einschreiten der kompetenten Bundesbehörde – die je nach Anwendungsfall variieren kann (vgl. dazu die Massnahmen unter N. 13) – bei einer Bedrohung und nicht erst bei einer Störung der Sicherheit der Schweiz vorgesehen (Art. 16 Abs. 2 BV 1848 und 1874). Unter dem Titel der «erforderlichen Massregeln» wurde zwischen unbewaffneten und bewaffneten Bundesinterventionen unterschieden (Art. 16. Abs. 1 BV 1848 und 1874). Nach dem zweiten Weltkrieg setzte sich die Überzeugung durch, dass Einsätze der Armee im Inneren zu vermeiden seien und stattdessen zivile polizeiliche Mittel der Kantone eingesetzt werden sollten.¹⁴ Eine Bundesintervention sollte die absolute Ausnahme bilden.¹⁵ Dieser *Ultima-Ratio*-Gedanke prägt die Bundesintervention bis heute.¹⁶ Die Neuformulierung von Art. 52 BV 1999 verzichtet gegenüber den (miteinander identischen) Versionen von 1848 und 1874 auf alle diese Differenzierungen.¹⁷ Geblieben ist der Subsidiaritätsgedanke.

- 5 Die Bundesintervention hat vor diesem Hintergrund heute **keine praktische Bedeutung** mehr. Die letzte Bundesintervention stammt aus dem Jahr 1932, die anderen neun fanden im 19. Jahrhundert statt.¹⁸ Die meisten Interventionen gab es im Kanton Tessin, wobei es durchaus unterschiedliche Einsätze waren, etwa betreffend den jahrzehntelangen Konflikt zwischen Liberalen und Konservativen im Kanton oder zur Abwehr äusserer Gefahren.¹⁹ Die letzte Bundesintervention war jene vom 9. November 1932 im Kanton Genf, bei der die Lausanner Rekrutenschule beauftragt wurde, die Auseinandersetzung zwischen radikalen Sozialisten und Rechtsextremen einzudämmen.²⁰
- 6 Dass es nur wenige Anwendungsbeispiele für Bundesinterventionen gibt, bedeutet aber nicht, dass die Bundesgarantie von Art. 52 BV als solche in Frage gestellt werden sollte: Wegen der historischen Legitimität und der präventiven Wirkung als bundesrechtliches Warnsignal ist diese Norm **unentbehrlich**.²¹ Nicht von der Hand zu weisen ist trotzdem, dass die Garantie des Schutzes der verfassungsmässigen Ordnung heute vor allem eine Aufgabe des Bundesgerichts ist.²² Durch seine Rechtsprechung gelingt es dem Bundesgericht als höchstichterliche und letzte Instanz, auf eine subtilere Art zur Aufrechterhaltung der verfassungsmässigen Ordnung der Kantone beizutragen. Zu denken ist beispielsweise an die Stimmrechtsbeschwerde nach Art. 82 lit. c BGG, bei der das Bundesgericht kantonales Verfassungs-, Gesetzes- und Verordnungsrecht frei prüfen kann, sofern dieses in einem engen Zusammenhang zum Stimm- und Wahlrecht steht.²³

II. KOMMENTAR I. E. S.

A. Schutzverpflichtung des Bundes (Art. 52 Abs. 1 BV)

- 7 Die Bundesgarantie²⁴ fordert vom Bund (vgl. zur Zuständigkeit N. 19), die kantonale Rechtsstaatlichkeit vor unmittelbar drohenden schweren Störungen wie Unruhen oder

13. Müller, S. 33.

14. SGK-Schweizer/Müller, Art. 52 BV N. 10.

15. SGK-Schweizer/Müller, Art. 52 BV N. 10.

16. Vgl. SGK-Schweizer/Müller, Art. 52 BV N. 13.

17. Müller, S. 431.

18. Tschannen, § 18 N. 703; Biaggini, Art. 52 BV N. 13; mit chronologischer Auflistung Macheret, Komm. aBV, Art. 16 aBV, N. 25.

19. SGK-Schweizer/Müller, Art. 52 BV N. 9, die auch das Armee-Aufgebot auf gesamtschweizerischer Ebene, nämlich die Besetzungen sämtlicher grossen oder mittelgrossen Städte anlässlich des Landesstreiks von 1918, dem Kanton Tessin zurechnen.

20. Müller, S. 261 ff.

21. Ähnlich CR-Martenet, Art. 52 BV N. 24.

22. Vgl. CR-Martenet, Art. 52 BV N. 25.

23. Statt vieler BGE 121 I 1 E. 2.

24. Zum Begriff der «Bundesgarantie» in diesem Kontext vgl. OK-Trajkova zu Art. 51 BV, N. 4.

Verfassungskrisen zu schützen.²⁵ Mit der Regelung zur verfassungsmässigen Ordnung wird der **Bund als Garant** «für die allseitige Respektierung aller bedeutsamen Bestandteile der kantonalen Souveränität: der verfassungsmässigen Ordnung und der Rechte und Freiheiten des Kantonsvolkes» eingesetzt.²⁶

- 8 Der **Begriff «verfassungsmässige Ordnung»** wird im Schrifttum unterschiedlich interpretiert.²⁷ Er bezieht sich grundsätzlich auf das kantonale Verfassungsrecht als Ganzes.²⁸ Die verfassungsmässige Ordnung verweist auf die Grundlagen der schweizerischen Eidgenossenschaft und ist somit eine Konstitutionsbedingung des schweizerischen Bundesstaats.²⁹ In Verbindung mit Art. 51 BV kann damit nur gemeint sein, was vom Bund gewährleistet wurde.³⁰ Aus dem Zusammenspiel von Art. 51 BV und Art. 52 BV ergibt sich aber, dass auch die kantonale Autonomie als solche geschützt wird.³¹ Zusammen mit Art. 47 BV, gemäss welchem der Bund die Eigenständigkeit der Kantone wahrt, stehen Art. 51 BV und Art. 52 BV somit auch für die kantonale Autonomie.³²
- 9 Aus der Funktion der Bestimmung als Bundesgarantie folgt, dass Bezugspunkt der Garantie die verfassungsmässige Ordnung der Kantone ist. Garantiert wird mithin nicht die verfassungsmässige Ordnung des Bundes, sondern jene der Kantone, zu deren Schutz und Aufrechterhaltung sich der Bund verpflichtet. Gleichzeitig zeigt die Historie bzw. die Vorfassungen,³³ dass hinter der Formulierung «verfassungsmässige Ordnung» mehr steckt als der heutige Wortlaut vermuten lässt. Für das Verständnis der verfassungsmässigen Ordnung ist nämlich die Vorgängerformulierung entscheidend: Geschützt waren nach Art. 5 BV 1848 und 1874 «die Souveränität und die Verfassungsordnung der Kantone». Der heutige Wortlaut von Art. 52 BV spricht nur von verfassungsmässiger Ordnung, während die Souveränität im geltenden Wortlaut dieser Bestimmung nicht mehr auftaucht. Es ist aber nicht dokumentiert, dass die Absicht bestand, vom Inhalt der verfassungsmässigen Ordnung, wie er noch als «Souveränität und Verfassungsordnung der Kantone» umschrieben wurde, abzuweichen. Unausgesprochen, aber nach wie vor Teil von Art. 52 BV ist, dass die Souveränität eines Kantons zu seiner verfassungsmässigen Ordnung gehört. Es bestehen mit anderen Worten keine Hinweise dafür, dass mit der Streuung von Art. 5 BV 1848 und 1874 auf mehrere eigenständige Bestimmungen ein engeres Verständnis der verfassungsmässigen Ordnung einhergehen sollte. Der Begriff «Souveränität» i.S.v. Art. 3 BV («Die Kantone sind souverän, soweit ihre Souveränität nicht durch die Bundesverfassung beschränkt ist ») ist wiederum auslegungsbedürftig. Gemeint ist das, was den Kanton als verfassungsmässigen «Staat» ausmacht. Dazu gehört unter anderem auch die

25. Tschannen, § 18 N. 698; SGK-Schweizer/Müller, Art. 52 BV N. 13; CR-Martenet, Art. 52 BV N. 5.

26. Botschaft Totalrevision BV, S. 219; SGK-Schweizer/Müller, Art. 52 BV N. 13; vgl. Tschannen, § 18 N. 697; ferner CR-Martenet, Art. 52 BV N. 5.

27. SGK-Schweizer/Müller, Art. 52 BV N. 14 ff. definieren sie als die Verfassungsautonomie der Kantone; ähnlich CR-Martenet, Art. 52 BV N. 3 f., 7 ff.; Biaggini, Art. 52 BV N. 3 geht vom gewährleisteten Verfassungsrecht aus; BSK-Belser/Massüger, Art. 52 BV N. 8, von einem materiellen Verfassungsbegriff; Tschannen, § 18 N. 697, von dem öffentlichen Frieden und die Funktionsfähigkeit der Kantonsorgane; Rechsteiner, N. 80 als Schutz des Staates als Kollektiv.

28. Biaggini, Art. 52 BV N. 3; Aubert, Comm., Art. 52 BV N. 1; jedoch überzeugendes weiteres Verständnis als Verfassungsautonomie der Kantone (mit den Teilgehalten kantonale Verfassungsgebungskompetenz, Organisationsautonomie, Verfahrensautonomie, Finanzautonomie sowie weitere Parameter der kantonalen Eigenstaatlichkeit) bei SGK-Schweizer/Müller, Art. 52 BV N. 14 ff. Nimmt man die Entstehungsgeschichte (vgl. N. 3) könnte angenommen werden, dass gewisse Aspekte mit der Zersplitterung auf andere Normen ausgeklammert wurden (wie der Individualrechtsschutz). Diese Formalität ändert m. E. aber nichts am Begriffsverständnis.

29. SGK-Schweizer/Müller, Art. 52 BV N. 14.

30. Biaggini, Art. 52 BV N. 3; Botschaft Totalrevision BV, S. 219; Tschannen, § 18 N. 697, der darauf hinweist, dass Störungen unter dem Regime einer nicht gewährleisteten Kantonsverfassung ein Thema der Bundesexekution sind. Anders BSK-Belser/Massüger, Art. 52 BV N. 8, die von einem materiellen Verfassungsbegriff ausgehen.

31. CR-Martenet, Art. 52 BV N. 4.

32. CR-Martenet, Art. 52 BV N. 4.

33. Vgl. dazu die Ausführungen unter N. 3.

kantonale Autonomie in all ihren Facetten.³⁴ Diese historischen Gesichtspunkte sprechen demnach für ein weites Verständnis der verfassungsmässigen Ordnung (zur Abgrenzung mit der Bundesaufsicht in Art. 49 Abs. 2 BV, vgl. N. 16). Die verfassungsmässige Ordnung der Kantone umfasst alle Normen, die zur Verfassungsordnung der Kantone gehören (und damit insbesondere die kantonale Autonomie).

- 10 In der Literatur zu finden ist die Aussage, dass die Pflicht des Bundes nach Art. 52 Abs. 1 BV unabhängig davon besteht, ob ein Stör- oder Bedrohungsfall im Sinne von Art. 52 Abs. 2 BV vorliegt.³⁵ Es lassen sich aber kaum Fälle denken, in denen nicht zugleich eine Störung oder Bedrohung der verfassungsmässigen Ordnung vorliegt. Praktisch greift die Schutzverpflichtung daher vor allem bei **Störungen oder Bedrohungen**, weil erst dann ein Schutzbedürfnis besteht: Dabei geht es primär um den Schutz der kantonalen Rechtsstaatlichkeit vor unrechtmässigen Angriffen von Seiten anderer Kantone, aber auch vor aufständischen Bewegungen sowie vor Eingriffen des Bundes selbst (wenn die Störungen oder Bedrohungen von Bundesbehörden ausgehen).³⁶ Darunter fallen insbesondere Machtanmassung, Aufruhr, Sabotageaktionen, regionale Bürgerkriege oder Putsch-Versuche.³⁷ Die Störungen oder Bedrohungen der verfassungsmässigen Ordnung treten in unterschiedlicher Art und Weise auf: Innerkantonale Probleme können sich in Form von Gewaltenteilungsproblemen (etwa wenn die Exekutive die Legislative systematisch ignoriert) bis hin zu vollkommener Untätigkeit (etwa wenn eine Behörde sich weigert, trotz einer entsprechenden Pflicht ein Referendum durchzuführen) manifestieren.³⁸ Die verfassungsmässige Ordnung eines Kantons kann auch beeinträchtigt werden, wenn die Kantonsorgane nicht mehr funktionsfähig sind, weil beispielsweise die demokratisch gewählte Regierung die Amtsgeschäfte nicht mehr ausüben kann.³⁹ Gemeinsam ist diesen Situationen, dass es sich um Fälle einer Überforderung der kantonalen Sicherheitskräfte handelt.⁴⁰ Der Bund ist verpflichtet, sicherzustellen, dass politische Auseinandersetzungen in den Kantonen sowie die Beziehungen zwischen den Kantonen innerhalb des verfassungsrechtlichen Rahmens verlaufen.⁴¹ Damit trägt er dazu bei, dass kantonale Konflikte nicht so weit gehen können, dass sie den Bund selbst destabilisieren.⁴²
- 11 Dabei muss **nicht die Ordnung im ganzen Kanton** betroffen sein; vielmehr reicht es, wenn eine solche Situation irgendwo auf dem Kantonsgebiet stattfindet.⁴³ Die Grenzziehung zum nicht von Art. 52 BV erfassten Staatsnotstand, der mehrere Kantone miteinbezieht und Notrecht ermöglicht, ist schwierig. Das liegt nicht zuletzt daran, dass der Staatsnotstand bzw. das Notrecht nicht ausdrücklich geregelt ist, sondern sich implizit aus Art. 165 BV, Art. 184 BV und Art. 185 BV ableiten lässt. Art. 52 BV kommt von seiner Konzeption her wohl immer dann zur Anwendung, wenn es sich nur um einen bis maximal zwei Kantone handelt. Wird der Konflikt hingegen zum gesamtschweizerischen Problem, sollte gestützt auf das verfassungsrechtlich vorgesehene Dringlichkeitsrecht vorgegangen werden.⁴⁴
- 12 Art. 52 Abs. 1 BV äussert sich – anders als Abs. 2 – gar nicht zu der Frage, **wann der Bund handeln muss**. Aufgrund ihrer umfassenden Organisationsautonomie sind die Kantone grundsätzlich selbst

34. Was sehr weitgehend sein kann, wie SGK-Schweizer/Müller, Art. 52 BV N. 14 ff., darlegen. Grundlegend Martenet Vincent, L'autonomie constitutionnelle des cantons, Zürich/Basel/ Genf 1999.

35. So explizit nach BSK-Belser/Massüger, Art. 52 BV N. 6 und Biaggini, Art. 52 BV N. 3.

36. Botschaft Totalrevision BV, S. 219; Biaggini, Art. 52 BV N. 3; vgl. CR-Martenet, Art. 52 BV N. 6.

37. Biaggini, Art. 52 BV N. 3; Müller, S. 416; Ruch, S. 899; Tschannen, § 18 N. 697; SGK-Schweizer/Müller, Art. 52 BV N. 36 mit weiteren Beispielen.

38. CR-Martenet, Art. 52 BV N. 10; vgl. die Ausführungen unter N. 16, 24.

39. SGK-Schweizer/Müller, Art. 52 BV N. 37.

40. Müller, S. 416.

41. Botschaft Totalrevision BV, S. 219.

42. CR-Martenet, Art. 52 BV N. 6.

43. Biaggini, Art. 52 BV N. 3; Müller, S. 417; BSK-Belser/Massüger, Art. 52 BV N. 10.

verantwortlich, den Schutz ihrer kantonalen Verfassungsordnung sicherzustellen. Damit stellen die Schutzpflichten aus Art. 52 BV nur subsidiäre Bundesauflagen mit geringer praktischer Wirkung dar.⁴⁵ Kann ein Kanton die akute Gefährdung oder Beeinträchtigung nicht selbst abwenden, greift die Schutzverpflichtung in Art. 52 Abs. 1 BV und das Interventionsrecht des Bundes in Art. 52 Abs. 2 BV kommt zum Zug.⁴⁶

- 13 Die **Massnahmen**, mit denen der Bund seine Garantiepflicht einlösen kann, sind vielfältig und werden in Art. 52 BV nicht aufgeführt (zum Verhältnis zur Bundesintervention vgl. N. 15 und zur Abgrenzung mit der Bundesaufsicht vgl. N. 16). Eine wichtige Option ist der Rechtsweg, der auch im Fall von Unruhen und Verfassungskrisen offen steht.⁴⁷ Gegen Hoheitsakte letztinstanzlicher kantonalen Gerichte kann Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten (bzw. je nach Fall subsidiäre Verfassungsbeschwerde) an das Bundesgericht geführt werden.⁴⁸ Private können die Verletzung verfassungsmässiger Rechte sowie den Grundsatz der Gewaltenteilung rügen.⁴⁹ Als Massnahme i. S. v. Art. 52 BV eignet sich dieser Schritt aber nur bedingt, weil das Bundesgericht lediglich eine Einzelfalloptik einnehmen kann.⁵⁰ Immerhin kann das Bundesgericht im Rahmen der abstrakten Normenkontrolle eine breitere Perspektive als bei der Prüfung von Einzelakten anwenden. Eine weitere Relativierung des Rechtswegs ergibt sich aus dem Umstand, dass die Bundesrechtspflege kein Klageverfahren für innerkantonale Organstreitigkeiten kennt,⁵¹ die den Anwendungsfällen von Art. 52 BV regelmässig zugrunde liegen. Die Behördenbeschwerde von Bundesbehörden lässt sich der Bundesaufsicht zuschreiben (vgl. dazu N. 16). Bei der Wahl der Massnahmen zur Einlösung der Garantiepflicht sind die allgemeinen rechtsstaatlichen Prinzipien zu beachten.⁵²
- 14 Die Kantone müssen grundsätzlich dafür sorgen, dass die verfassungsmässige Ordnung bestehen bleibt, wenn nötig mit polizeilichen Mitteln. Versagen die kantonalen Mittel bzw. erweisen sie sich schon vorab als nicht ausreichend, so ist die Hilfe der anderen Kantone einzuholen.⁵³ Reichen auch diese nicht aus, so kann der Kanton dem Bund beantragen, **Truppen zum Ordnungsdienst**⁵⁴ aufzubieten.⁵⁵ Dabei ist es dem Bund stets vorbehalten, über das Aufgebot und die Führung zu entscheiden.⁵⁶ Der Ordnungsdienst hat indes eine geringe praktische Bedeutung. Der Armeeeinsatz erfolgt heute in Form des Assistenzdienstes, wie er jüngst in der Covid-19-Pandemie zum Einsatz kam.⁵⁷ Die Rolle der Armee wird dahingehend beschränkt, dass sie den zivilen Behörden auf deren Verlangen beisteht. Aufgebot und Zuweisung in die Kantone erfolgen durch den Bund.⁵⁸

44. So in Art. 173 Abs. 1 lit. a–c BV (Kompetenzen der Bundesversammlung zur Wahrung der inneren und äusseren Sicherheit des Landes), Art. 165 Abs. 2 BV zur dringlichen Bundesgesetzgebung sowie die entsprechenden Kompetenzen des Bundesrats zu Notverordnungen und -verfügungen (Art. 185 Abs. 3 BV).

45. Auer, Staatsrecht der Kantone, N. 575; vgl. ferner schon Macheret, Komm. aBV, Art. 16 aBV, N. 26 ff.

46. Auer, Staatsrecht der Kantone, N. 575; ähnlich Biaggini, Art. 52 BV N. 5.

47. Tschannen, § 18 N. 699.

48. Art. 189 Abs. 1 BV, konkretisiert in Art. 82 i. V. m. Art. 113 BGG bzw. Art. 116 ff. BGG.

49. Für eine gute Übersicht über die Rechtsschutzmöglichkeiten vgl. CR-Martenet, Art. 52 BV N. 19.

50. Tschannen, § 18 N. 699; ebenfalls kritisch zur Wirksamkeit auf dem Beschwerdeweg, BSK-Belser/Massüger, Art. 52 BV N. 12 f.

51. Vgl. Biaggini, Art. 52 BV N. 4 und Aubert, Comm., Art. 52 BV N. 2.

52. BSK-Belser/Massüger, Art. 52 BV N. 11; Biaggini, Art. 52 BV N. 4.

53. Tschannen, § 18 N. 700.

54. Das Militärgesetz unterscheidet zwischen Friedensförderungs- (Art. 66 ff.), Assistenz- (Art. 67 ff.) und dem Aktivdienst (Art. 76 ff.), wobei der Ordnungsdienst als eine Unterkategorie des Aktivdienstes gilt, SGK-Schweizer/Müller, Art. 52 BV N. 49. Der Ordnungsdienst unterstützt die zivilen Behörden bei der Abwehr schwerwiegender Bedrohungen der inneren Sicherheit und bei der Bewältigung anderer ausserordentlicher Lagen (Art. 58 Abs. 2 Satz 2 BV).

55. Art. 83 Abs. 5 MG.

56. Art. 58 Abs. 3 BV.

57. Tschannen, § 18 N. 700.

58. Tschannen, § 18 N. 700.

B. Interventionspflicht (Art. 52 Abs. 2 BV)

- 15 Art. 52 Abs. 2 widmet der Bundesintervention einen eigenen Absatz. Darin manifestiert sich ein historisch wichtiger Anwendungsfall der Garantiemassnahmen.⁵⁹ Unter «Bundesintervention» (oder auch «Eidgenössische Intervention»; «Intervention de la Confédération»; «Intervento della Confederazione») ist das **Eingreifen des Bundes bei gestörter oder unmittelbar bedrohter Ordnung** in einem Kanton gemeint.⁶⁰ Mit der Bundesintervention soll eine gestörte öffentliche Ordnung in einem Kanton wiederhergestellt werden.⁶¹ Das Verhältnis zu den anderen Massnahmen zur Einlösung der Garantiepflcht ist bisweilen unklar und wird auch nicht ausdrücklich thematisiert. Während einige Massnahmen nach Art. 52 Abs.1 BV einen präventiven Charakter aufweisen können (z.B. Assistenzdienst der Armee oder Beschwerde an das Bundesgericht), wirkt die Bundesintervention aufgrund ihrer zusätzlichen Voraussetzungen (N. 17) grundsätzlich repressiv. Das schliesst aber nicht aus, dass im Rahmen einer Bundesintervention auch andere (mildere) Massnahmen gleichzeitig angeordnet werden können.
- 16 Fraglich ist weiter die Abgrenzung zur Bundesaufsicht in Art. 49 Abs. 2 BV. Nach Art. 49 Abs. 2 BV wacht der Bund über die Einhaltung des Bundesrechts durch die Kantone. Für Schweizer/Müller bildet die Bundesaufsicht ein Instrument des Bundes, um der Bundesgarantie nach Art. 52 BV nachzukommen.⁶² Biaggini unterscheidet dagegen zwischen dem Handeln im Rahmen der Bundesaufsicht und der Bundesexekution nach Art. 49 BV, auch wenn er einräumt, dass sich die Anwendungsbereiche überschneiden können.⁶³ Im Unterschied zur **Bundesexekution**, die sich der Durchsetzung des Bundesrechts widmet, möchte die Bundesintervention die bundestreuen, aber überforderten Behörden schützen. Während sich demnach Massnahmen der Bundesintervention grundsätzlich zugunsten eines Kantons auswirken, bedeutet die Bundesexekution hingegen den Eingriff des Bundes im Rahmen seiner Aufsicht über einen Kanton.⁶⁴ Die Grenzen können fließend sein.⁶⁵
- 17 Die Bundesintervention ist an zwei kumulative Voraussetzungen geknüpft: Erstens muss eine **unmittelbar drohende oder bereits eingetretene Störung oder Bedrohung der verfassungsmässigen Ordnung der Kantone** vorliegen. Die Störung muss in einem qualifizierten Sinne verstanden werden; erfasst sind schwer kontrollierbare Ereignisse (Putschversuche, Aufstände oder gar schwere Gefährdungen von kritischen Infrastrukturen), welche den Kanton als Institution destabilisieren können (vgl. N. 10).⁶⁶
- 18 Zweitens muss die **Subsidiarität** gewahrt werden; eine Bundesintervention kommt nur in Frage, wenn der betroffene Kanton nicht in der Lage ist, die Störung selbst oder mit Hilfe anderer Kantone zu beseitigen.⁶⁷ Hilfe anderer Kantone kann bedeuten, Polizeikräfte anderer Kantone über Konkordate oder das IKAPOL beizuziehen.⁶⁸ Die Kantone müssen alles in ihrer Macht Stehende tun,

59. Vgl. Biaggini, Art. 52 BV N. 7; ferner Aubert, Comm., Art. 52 BV N. 4, 9.

60. Tschannen, § 18 N. 701.

61. Botschaft Totalrevision BV, S. 219.

62. Was sich unter anderem aus der Systematik ergibt, vgl. «Aufsicht durch den Bund» als Ziff. 4.2.2. unter «Instrumente des Bundes» im Abschnitt zur Bundesintervention bei SGK-Schweizer/Müller, Art. 52 BV N. 31.

63. Biaggini, Art. 52 BV N. 7, 10; scheinbar ähnlich, auch wenn er sich nicht klar dazu äussert, CR-Martenet, Art. 52 BV N. 21.

64. Biaggini, Art. 52 BV N. 7; CR-Martenet, Art. 52 BV N. 21; vgl. Rechsteiner, N. 90; ferner SGK-Schweizer/Müller, Art. 52 BV N. 34.

65. Vgl. CR-Martenet, Art. 52 BV N. 21 und BSK-Belser/Massüger, Art. 52 BV N. 20.

66. Aubert, Comm., Art. 52 BV N. 5; SGK-Schweizer/Müller, Art. 52 BV N. 35 ff., kritische Auseinandersetzung mit dem Begriff der qualifizierten Gefahr, N. 38; BSK-Belser/Massüger, Art. 52 BV N. 16, vergleichen die Situation mit «failed oder failing states».

67. Tschannen, § 18 N. 702; Biaggini, Art. 52 BV N. 8; Rechsteiner, N. 93; Macheret, Komm. aBV, Art. 16 aBV, N. 3; BSK-Belser/Massüger, Art. 52 BV N. 18 m. w. N., gehen von einer Beistandspflicht aus.

um eine Störung zu vermeiden und die öffentliche Ordnung im Falle einer Störung wiederherzustellen.⁶⁹ Dem Bund kommt nur eine subsidiäre Letztverantwortung zu.⁷⁰

- 19 Die Bundesintervention kann sowohl von der Bundesversammlung als auch vom Bundesrat angeordnet werden (Art. 173 Abs. 1 lit. b BV und Art. 185 Abs. 2 BV). Die **Zuständigkeit** des Bundesrats ist vor allem ausserhalb der Parlamentssessionen und bei Dringlichkeit von Belang.⁷¹ Der Interventionsbeschluss ergeht von Amtes wegen oder auf Gesuch eines Kantons.⁷²
- 20 Als Interventionsmassnahmen kommt vieles in Betracht – begrenzt werden diese Möglichkeiten insbesondere durch das Verhältnismässigkeitsprinzip.⁷³ Die zuständigen Behörden verfügen über einen Ermessensspielraum. Das hat weitreichende Implikationen: In der Literatur wurde – soweit ersichtlich – nicht thematisiert, ob eine Bundesintervention auch dazu ermächtigt, die **verfassungsmässige Zuständigkeitsordnung zu umgehen**. Darf der Bund mit anderen Worten mehr, weil er die Voraussetzungen einer Bundesintervention erfüllt? Dafür spricht sicherlich der Umstand, dass es gerade Voraussetzung einer Bundesintervention ist, in Autonomiebereiche der Kantone einzugreifen. Eine nicht mehr funktionierende kantonale Regierung (etwa bei Untätigkeit oder Amtsniederlegung sämtlicher Mitglieder ohne Nachfolge) ist zum Beispiel grundsätzlich eine kantonale Angelegenheit. Interveniert der Bund in einem solchen Fall, verletzt er formal betrachtet die verfassungsmässige Zuständigkeitsordnung. Relativiert wird diese Problematik aber durch den Umstand, dass die Bundesintervention im weitesten Sinne zu Gunsten des betroffenen Kantons erfolgt und an Voraussetzungen geknüpft ist, die die Kompetenzordnung respektieren und zum schonenden Umgang raten.⁷⁴ Der Kanton hat daher ein Interesse, dass der Bund einschreitet. Theoretisch bleibt aber die Wahl und Ausübung der Interventionsmassnahmen missbrauchsanfällig.
- 21 Als Interventionsmassnahmen bieten sich primär die **Entsendung eines Kommissärs oder einer Kommissarin** oder ein Armeeeinsatz an. Der Auftrag bleibt der gleiche, nämlich die gestörte Ordnung im Kanton wiederherzustellen.⁷⁵ Diese entsandte Person vertritt den Bundesrat vor Ort und darf alle Anordnungen treffen, die sich nach den Umständen als notwendig erweisen.⁷⁶ Dieses Gebot räumt ihr einen fast unbeschränkten Ermessensspielraum ein. Die Flexibilität geht auf Kosten der Überprüfbarkeit: Ohne klare Vorgaben lässt sich die Rechtmässigkeit des Vorgehens auch nicht kontrollieren.
- 22 Beim **Einsatz der Armee auf Anordnung des Bundes** im Rahmen einer Bundesintervention gilt es, die besonderen Zuständigkeiten, die in diesem Bereich existieren, zu beachten: Für das Truppenaufgebot ist zunächst die Bundesversammlung nach Art. 173 Abs. 1 lit. d BV zuständig. In dringenden Fällen weist die Bundesverfassung diese Kompetenz dem Bundesrat zu (Art. 185 Abs. 4 Satz 1 BV). Werden mehr als 4'000 Armeeeingetragene mobilisiert, oder zeichnet sich ab, dass der Einsatz über drei Wochen dauern wird, muss der Bundesrat die Bundesversammlung einberufen und entscheiden lassen (Art. 185 Abs. 4 Satz 2 BV).

68. SGK-Schweizer/Müller, Art. 52 BV N. 32; Rechsteiner, N. 93.

69. So schon Macheret, Komm. aBV, Art. 16 aBV N. 7; CR-Martenet, Art. 52 BV N. 14.

70. BSK-Belser/Massüger, Art. 52 BV N. 17 m. w. H., ferner 33; vgl. CR-Martenet, Art. 52 BV N. 13 f.

71. Tschannen, § 18 N. 704.

72. Tschannen, § 18 N. 704; BSK-Belser/Massüger, Art. 52 BV N. 19; SGK-Schweizer/Müller, Art. 52 BV N. 40.

73. Biaggini, Art. 52 BV N. 11; Aubert, Comm., Art. 52 BV N. 7; Müller, S. 418; Rechsteiner, N. 94.

74. Zur Unterscheidung zwischen Interventionsrecht und -pflicht vgl. die Ausführungen bei N. 23.

75. Dass militärische Mittel denkbar sind, ergibt sich aus der Herkunft und Entstehungsgeschichte der Norm, vgl. Biaggini, Art. 52 BV N. 11; zum militärischen Einsatz als *ultima ratio* CR-Martenet, Art. 52 BV N. 20; zur komplexen Abgrenzung nach altem Recht Macheret, Komm. aBV, Art. 16 aBV, N. 2.

76. Tschannen, § 18 N. 705; Macheret, Komm. aBV, Art. 16 aBV N. 1, spricht noch von «Quasi-Vormundschaft», zur Rolle des Kommissars, N. 9.

- 23 Die Bundesversammlung entscheidet über die Überwälzung der **Kosten** für die erfolgte Bundesintervention.⁷⁷ Anders als Art. 43 VE 1996 und seine Vorgängerversionen verzichtet Abs. 2 auf eine ausdrückliche Regelung der Kostentragung.⁷⁸ In der Parlamentsdebatte ist die Regelung der Kostentragung für verfassungsunwürdig befunden worden.⁷⁹
- 24 Während der Bund beim Vorliegen der Voraussetzungen eingreifen muss, ist unklar, ab wann der Bund eingreifen darf (**Interventionsrecht vs. Interventionspflicht**).⁸⁰ Die Grundsätze der Verhältnismässigkeit können allenfalls auch für eine vorzeitige Eingriffsbefugnis sprechen.⁸¹ Der Blick in die Vorgängerversion von Art. 52 Abs. 2 BV (Art. 16 BV 1848 und 1874) zeigt aber, dass die Norm auch das System der Kompetenzverteilung respektieren soll,⁸² weshalb ein frühzeitiges Eingreifen mit dem kantonalen Primat nicht vereinbar sein könnte.⁸³ Mit der Verfassungsrevision von 1999 vereinfachte der Verfassungsgeber den Interventionsartikel gegenüber der Vorfassung erheblich, weshalb nun präventive Massnahmen grundsätzlich möglich sind.⁸⁴ Nach Massgabe von Art. 44 Abs. 1 BV (Zusammenarbeit von Bund und Kantonen), der insbesondere das Prinzip der schonenden Kompetenzausübung umfasst, wird der Bund aber nicht eingreifen, bevor er mit den Kantonen die Lage und die Interventionsmöglichkeiten geklärt hat.⁸⁵ Vor dem Hintergrund der weitgehenden Möglichkeiten sollte von einem Interventionsrecht nur zurückhaltend Gebrauch gemacht werden.
- 25 Umstritten ist auch, **gegen wen** sich eine Bundesintervention richten darf.⁸⁶ Um den Schutzcharakter von Art. 52 Abs. 2 BV zu verwirklichen, sollte hier keine restriktive Praxis gelten. Es sollten durchaus auch Personen erfasst werden, die unabhängig von ihrer Funktion die verfassungsmässige Ordnung gefährden (etwa terroristische Gruppierungen oder ehemalige Amtstragende). Hingegen dürfte klar sein, dass auch bei einer Bundesintervention weiterhin Grundrechtsschutz besteht.⁸⁷ Bei rechtswidrigen Realakten oder fehlerhaften Verfügungen durch Bundesinterventionen sind allfällige Schadenersatzforderungen nach Art. 135 ff. Militärgesetz und subsidiär nach Verantwortlichkeitsgesetz zu behandeln.⁸⁸

Zur Autorin

Dr. Renata Trajkova ist Dozentin für Staats- und Verwaltungsrecht an der Züricher Hochschule für Angewandte Wissenschaften (School of Management and Law) und forscht am Institut für Regulierung

77. Tschannen, § 18 N. 708; Biaggini, Art. 52 BV N. 14; Müller, S. 418; Ruch, S. 899.

78. Macheret, Komm. aBV, Art. 16 aBV N. 24; SGK-Schweizer/Müller, Art. 52 BV N. 12.

79. Votum Aeby, Amtliches Bulletin S zur Verfassungsreform von 1998, Sonderausgabe, S. 66.

80. Vgl. die Diskussion schon bei Macheret, Komm. aBV, Art. 16 aBV N. 11 ff.; wenn die Voraussetzungen für eine Intervention erfüllt sind, ist es aber kein Interventionsrecht, sondern eine Interventionspflicht, vgl. CR-Martenet, Art. 52 BV N. 15 und BSK-Belser/Massüger, Art. 52 BV N. 19.

81. Vgl. zur Verhältnismässigkeit und Subsidiarität Biaggini, Art. 52 BV N. 9, 19; als Ausfluss der allgemeinen Schutzpflichten in Art. 52 Abs. 1 BV, BSK-Belser/Massüger, Art. 52 BV N. 19.

82. Vgl. Macheret, Komm. aBV, Art. 16 aBV N. 8.

83. Vgl. ferner Müller, S. 419, 493 und CR-Martenet, Art. 52 BV N. 14 f.

84. Müller, S. 417. So scheiterte im Nationalrat ein Minderheitsantrag, der vorsah, dass der Bund nur auf Gesuch eingreifen dürfe, Amtliches Bulletin N zur Verfassungsreform von 1998, Sonderausgabe, S. 259 ff.

85. Ruch, S. 899; SGK-Schweizer/Müller, Art. 52 BV N. 42. Darin ist auch die Bedeutung von Art. 52 manifestiert, vgl. Müller, S. 419, 493.

86. Ruch, S. 899, geht traditionell davon aus, dass die Störung nicht von Behörden ausgehen darf; Biaggini, Art. 52 BV N. 10, vertritt, dass neben Behörden auch Private betroffen sein können; anders SGK-Schweizer/Müller, Art. 52 N 34, 38, die Dritte mit dem Störerprinzip einbinden sowie historisch einordnend Müller, S. 417; scheinbar ein weites Verständnis vertritt CR-Martenet, Art. 52 BV N. 12; sehr weitgehende Interpretation bei BSK-Belser/Massüger, Art. 52 BV N. 16, engerer Kreis aber nach N. 20; vgl. aber Rechsteiner, N. 91, der belegt, dass in der Praxis immer Personen die Ursache der Störung bzw. Gefährdung waren.

87. SGK-Schweizer/Müller, Art. 52 BV N. 47.

88. SGK-Schweizer/Müller, Art. 52 BV N. 48.

und Wettbewerb in diversen Forschungsprojekten zu raumplanungs-, bau- und umweltrechtlichen Fragestellungen. Sie ist Co-Vorsitzende des Fachkreises Raumplanungsrecht und verfasst an der Universität St. Gallen eine Habilitationsschrift zum Raumplanungsrecht. Zudem ist sie selbständige Rechtsanwältin und Lehrbeauftragte an der Universität Zürich.

WEITERE EMPFOHLENE LEKTÜRE

Bernard Frédéric, État de droit et situations extraordinaires, in: Diggelmann Oliver et al. (Hrsg.), Verfassungsrecht der Schweiz, Bd. II, Zürich 2020, S. 979 ff.

Eichenberger Kurt, Die Sorge für den inneren Frieden als primäre Staatsaufgabe, ZBl 1977, S. 433 ff.

Jaag Tobias, Die Rechtsstellung der Kantone in der Bundesverfassung, in: Thürer Daniel et al. (Hrsg.), Verfassungsrecht der Schweiz, Zürich 2001, § 30, S. 473 ff.

Lienhard Andreas/Häsler Philipp, Verfassungsrechtliche Grundlagen des Sicherheitsrechts, in: Schweizer Rainer J. (Hrsg.), Sicherheits- und Ordnungsrecht des Bundes, SBVR III/1, Basel 2008, S. 95 ff.

Müller Reto Patrick, Innere Sicherheit Schweiz, Diss. Basel, Egg 2009.

Ruch Alexander, Äussere und innere Sicherheit, VRdCH, S. 889 ff.

Trajkova Renata, Kommentierung zu Art. 51 BV, in: Stefan Schlegel/Odile Ammann (Hrsg.), Onlinekommentar zur Bundesverfassung, <https://onlinekommentar.ch/de/kommentare/bv51>, Version 08.06.2026.

Vez Jean-Luc, Le pouvoir de disposer des moyens stratégiques dans la défense générale, Diss., Freiburg 1985.

Zeller René, Ruhe und Ordnung in der Schweiz, Diss., Zürich 1990.

LITERATURVERZEICHNIS

Aubert Jean-François, Kommentierung zu Art. 52 BV, in: Aubert Jean-François/Mahon Pascal (Hrsg.), Petit commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse di 18 avril 1999, Zürich et al. 2003 (zit. Comm.).

Auer Andreas, Staatsrecht der schweizerischen Kantone, Bern 2016

Belser Eva Maria/Massüger Nina, Kommentierung zu Art. 52 BV, in: Waldmann Bernhard/Belser Eva Maria/Epiney Astrid (Hrsg.), Schweizerische Bundesverfassung, Basler Kommentar, 2. Aufl., Basel 2025.

Biaggini Giovanni, Kommentierung zu Art. 52 BV, Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Kommentar, 2. Aufl., Zürich 2017.

Bundesrat, Botschaft über eine neue Bundesverfassung vom 20.11.1996, BBl 1997 I 1 ff. (zit. Botschaft VE 1996).

Bundesrat, Botschaft über die Inkraftsetzung der neuen Bundesverfassung und die notwendige Anpassung der Gesetzgebung vom 11.8.1999, BBl 1999 7922 ff. (zit. Botschaft Totalrevision BV).

Macheret Augustin, Kommentierung zu Art. 16 aBV, in: Aubert Jean-François et. al. (Hrsg.), Kommentar zur Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 29.5.1874, Loseblatt, Basel et. al. 1987–1996 (zit. Komm. aBV).

Martenet Vincent, Kommentierung zu Art. 52 BV, in: Martenet Vincent/Dubey Jacques (Hrsg.), Commentaire romand Constitution fédérale, Band 1, Basel 2021 (zit. CR).

Müller Reto Patrick, Innere Sicherheit Schweiz, Diss. Basel, Egg 2009.

Rechsteiner David, Recht in besonderen und ausserordentlichen Lagen, Unter besonderer Berücksichtigung des Rechts bei Katastrophen, Diss., St. Gallen 2016.

Ruch Alexander, § 56 Äussere und innere Sicherheit, in: Thürer Daniel/Aubert Jean-François/Müller Jörg Paul, Verfassungsrecht der Schweiz, Zürich/Basel/Genf 2001, S. 889 ff.

Schweizer Rainer/Müller Reto Patrick, Kommentierung zu Art. 52 BV, in: Ehrenzeller Bernhard et. al. (Hrsg.), Die schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, Band 1, 4. Aufl., Zürich et al. 2023 (zit. SGK).

Tschannen Pierre, Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 5. Aufl., Bern 2021.