



VEREIN SICHERHEITSPOLITIK
UND WEHRWISSENSCHAFT

POSTFACH 65, 8024 ZÜRICH

Sicherheitspolitische Information

Herausgegeben vom Verein Sicherheitspolitik und Wehrwissenschaft (VSWW)
Postfach 65, 8024 Zürich (PC 80–500-4)

www.Chinfo.ch/vsww

Präsident: Dr. Günter Heuberger

Redaktion: Dr. Daniel Heller (heller@farner.ch)

April 2003

Sind wir gerüstet?

Die Schweiz und die Terrorismusbekämpfung

**Eine Analyse unserer Vorbereitungen
gegen neue Bedrohungsformen**

Oberstlt i Gst Daniel Heller, Erlinsbach



Terrorbekämpfung gestern (1986) und heute: Die Kooperation bezüglich seiner Bekämpfung ist besser geworden; zur letzten Konsequenz reicht es immer noch nicht. (Quelle: Horst Haitzinger: Politische Karikaturen, 1986)

Inhaltsverzeichnis

1	Der 11. September 2001 und die neue Dimension der Bedrohung durch den Terrorismus	3
1.1	Terrorismus passt sich gesellschaftlichen Veränderungen an	3
1.2	Einsatz von Massenvernichtungswaffen wenig wahrscheinlich	4
1.3	Neue Bedrohung durch Cyberterrorismus	5
1.4	Finanzierung des Terrorismus	5
2	Die aufgeworfenen Fragen – sind wir gerüstet?	5
3	Lagebeurteilung und Grundlagen der Politik	5
3.1	Bedrohungsanalyse und strategischer Ansatz des Berichts «Sicherheit durch Kooperation»	5
3.2	Aussenpolitik wirkt subsidiär	6
4	Analyse der Mittel in Bezug auf die aufgeworfenen Fragen	7
4.1	Erste Linie der Abwehr: Prävention	7
4.2	Vorkehrungen auf Stufe Gesetzgebung	8
4.3	OK/WK – Bekämpfung weist Ressourcenprobleme auf	10
4.4	Der Schutz der Inneren Sicherheit und die Grenzen der Kooperation	11
4.5	Armee XXI auf neue Bedrohungslage ausreichend ausgerichtet	12
4.6	Reform des Bevölkerungsschutzes trägt Terrorismusbedrohung Rechnung	13
4.7	Wie lassen sich die Hochrisiko-Anlagen schützen?	13
5	Fazit	15

1 Der 11. September 2001 und die neue Dimension der Bedrohung durch den Terrorismus

Der *internationale Terrorismus* wird spätestens seit den Anschlägen auf das World Trade Center als eine der schwersten Bedrohungen für Frieden und Sicherheit angesehen. Der UNO-Sicherheitsrat warnt in einer im Januar dieses Jahres verabschiedeten Deklaration vor der *«ernsten und zunehmenden Gefahr, dass Terroristen Zugang zu atomaren, chemischen, biologischen und anderen gefährlichen Waffen erhalten und davon Gebrauch machen könnten»*.

Um ein möglichst scharfes Bild der terroristischen Bedrohung zu zeichnen, ist eine Analyse der gesellschaftlichen Veränderungen sinnvoll. Denn das Gesicht des Terrors verändert sich mit seinem Umfeld. Die Zahl der fundamentalistischen Bewegungen mit religiösem Bezug im weiteren Sinne hat sich seit dem Ende der 60er Jahre verdreifacht. Seit den 90er Jahren sind neue, bisher unbekannte terroristische Phänomene zu beobachten wie *Gruppen mit pseudo-religiösen Motiven* und Einzeltäter mit *extremistischen politischen Positionen*. Auch in Bezug auf die Operationen, Ziele, Allianzen und Aktivitäten der Terroristen sind Veränderungen zu beobachten: Sie operieren heute verstärkt international, beschränken sich also nicht mehr auf eine Region oder ein Land.

Für Joseph S. Nye, Leiter der Kennedy School of Government an der Harvard University, liegen die Ursachen der neuen Bedrohungsdimension in der Globalisierung und der technologischen Revolution im Kommunikationsbereich¹: *«Die radikal verminderten Kosten der Kommunikation, das Aufkommen transnationaler Bereiche, die keine Landesgrenzen kennen, und die <Demokratisierung> der Technologie, die Gruppen und Individuen gewaltige Zerstörungskräfte in die Hand gibt, eröffnen ganz neue Dimensionen. Im letzten Jahrhundert waren Hitler, Stalin und Mao auf staatliche Macht angewiesen, um grosses Unheil anzurichten. Die <Hart-Rudman Commission on National Security> hat im vorigen Jahr festgestellt:*

«Solche Männer und Frauen werden im einundzwanzigsten Jahrhundert weniger als im zwanzigsten auf Staaten beschränkt und von der Industrie abhängig sein, um Zerstörungen anzurichten. Kleine Gruppen und selbst Individuen müssen nur noch eine bedenklich niedrige Schwelle überschreiten, um ihren Feinden immensen Schaden zuzufügen.» Unter diesen Umständen erhält die nationale Sicherheit ein neues Gewicht und eine neue Bedeutung.»

Bei der Bekämpfung des Terrorismus darf dessen *Verknüpfung mit bestimmten Staaten* dennoch nicht vernachlässigt werden. Es wird vermutet und ist teilweise erwiesen, dass terroristisch aktive Gruppen von so genannten *«Besorgnis erregenden Staaten»*² unterstützt werden; entweder direkt durch die Bereitstellung finanzieller Mittel oder indirekt, etwa durch Duldung von Mitgliedern dieser Gruppen auf eigenem Territorium. Nach Auffassung der US-Regierung zählen zu diesen Staaten Nordkorea, Kuba, Irak, Iran, Libyen, Sudan und Syrien.

Es können darüber hinaus auch Verbindungen des Terrorismus zur *Organisierten Kriminalität* nachgewiesen werden. Die weltweiten terroristischen Netzwerke sind in transnationalen Immigrantengemeinden verankert. Gemäss dem Internationalen Institut für Strategische Studien in London (IISS) ist beispielsweise das Extremistennetzwerk El Kaida in etwa 60 Ländern aktiv und setzt auf die Strategie, *«mit ideologisch ähnlich ausgerichteten Gruppen vor Ort zusammenzuarbeiten»*.

1.1 Terrorismus passt sich gesellschaftlichen Veränderungen an

Die hoch entwickelten post-modernen Gesellschaften sind durch Terror zunehmend *verletzlich*. Die neue sicherheitspolitische Lage ist dadurch gekennzeichnet, dass Handlungsfähigkeit und Überleben eines Staates oder Bündnisses zunehmend auch vom störungsfreien Betrieb staatlicher und internationaler *Informations- und Kommunikationssysteme* abhängen. Mit dieser steigenden Abhängigkeit wächst die Gefahr vor Anschlägen im Bereich der Informa-

¹ Joseph S. Nye: Das dreidimensionale Schachbrett. Über amerikanische Macht im Zeitalter der Informationsrevolution. In: NZZ, Montag, 10.03.2003, Nr. 57, S. 25.

² Der vormalige Begriff «Schurkenstaat» wurde mittlerweile aus dem diplomatischen Vokabular gestrichen.

tionstechnologie, beispielsweise mittels Viren oder gezielten Attacken auf Netzwerke.

Die Informationsgesellschaft konfrontiert die Menschen mit einer Flut von Nachrichten. Um im medialen Durcheinander Aufmerksamkeit zu erhalten, greifen die Terroristen zu immer extremeren Mitteln. Zwar interessieren sie sich laut dem international führenden amerikanischen Terrorismus-Experten Bruce Hoffmann primär «für *Publicity*, und nicht für das Töten». Aber mit der Planung von immer spektakuläreren Anschlägen nehmen sie bewusst auch immer höhere Opferzahlen in Kauf. Durch seine politische oder religiöse Zielsetzung und Zerstörungsabsicht unterscheidet sich der Terrorismus von der Organisierten Kriminalität. Diese arbeitet unpolitisch und Gewinn orientiert und ist darauf ausgerichtet, die staatlich-gesellschaftlichen Strukturen parasitenähnlich auszunutzen ohne sie zu zerstören.

Die Bekämpfung des internationalen Terrorismus ist *aufwendig*. Er ist schwer fassbar und kann mit zahlreichen anderen kriminellen Handlungen verknüpft sein. In seiner Rede vor dem UN-Sicherheitsrat beschrieb der amerikanische Aussenminister Colin Powell den Kampf gegen den Terrorismus als «*Krieg mit vielen Fronten – von Geldwäsche und illegalem Drogenhandel bis zu Waffenschmuggel und der Verbreitung von Massenvernichtungswaffen*».

Eine passive und *rein defensive* Strategie kann beim Terrorismus nicht zum Erfolg führen. Er muss frühzeitig in seiner Entstehung gestört und vereitelt werden.

1.2 Einsatz von Massenvernichtungswaffen wenig wahrscheinlich

Verschiedentlich wurden Befürchtungen geäußert, terroristische Anschläge könnten mit *Massenvernichtungswaffen (MVW)* durchgeführt werden. Zu den MVW zählen nukleare Waffen sowie biologische und chemische Kampfstoffe. Ihr Schadenspotential ist verheerend, ein Schutz sehr kompliziert und aufwendig, wenn nicht gar unmöglich.

Verschiedene Gründe sprechen jedoch gegen eine *akute Bedrohung* durch MVW. Zum einen

stellt ihre Handhabung grosse Anforderungen an die Terroristen. Sie müssen nicht nur über das nötige technische Wissen verfügen, sondern MVW gleich beim ersten Versuch effektiv einsetzen. Denn es bietet sich selten eine Gelegenheit für einen zweiten Anschlag auf dasselbe Ziel.

- Bei *Nuklearwaffen* ist die Aquisition spaltbaren Materials für nicht-staatliche Organisationen ein nahezu unüberwindbares Hindernis. Zudem ist es praktisch ausgeschlossen, Nukleartests durchzuführen, ohne entdeckt zu werden.
- *Biologische und chemische Kampfstoffe* sind bedeutend leichter zu beschaffen als nukleares Material. Bezüglich ihrer Effektivität (Zerstörungskraft, Opfer) stellen sie bei Terroranschlägen jedoch keine Alternative zu konventionellen Waffen dar. Die beiden Anschläge der Aum-Sekte in Japan mit der chemischen Substanz Sarin zeigten, dass zwar eine grosse Anzahl von Menschen in Mitleidenschaft gezogen werden kann. Es muss in diesem Zusammenhang aber eher von einer gefährlichen Kontamination als von MVW gesprochen werden. Das tatsächliche Ziel der Anschläge dürfte denn auch primär in ihrer publizistischen Massenwirkung gelegen haben.
- Im Zusammenhang mit dem Irak-Krieg wird momentan von einem ansteigenden Risiko des *Bioterrors* ausgegangen. In den USA sollen vorsorglich mehr als 500'000 Ärzte und Mitarbeiter der Gesundheitsdienste geimpft werden. Das Budget für antibakterielle und antivirale Gegenmassnahmen der National Institutes of Health wuchs von einem zweistelligen Millionenbetrag auf einen Etat von knapp 1,5 Milliarden Dollar. Deutschland plant bis Ende des laufenden Jahres eine Aufstockung der Impfeserven von heute 70 Mio. auf 100 Mio. Impfungen.

Gegen den Einsatz von MVW spricht, dass Terroristen grundsätzlich risikoscheu sind. Der Einsatz von MVW erhöht das *Risiko eines Fehlschlags* insbesondere bei komplizierten und komplexen Operationen. Der Einsatz «konventioneller Mittel» des Terrorismus funktioniert dagegen leider weiterhin «*sehr gut*». Das belegen die Bombenschläge in Oklahoma-City, Moskau, Israel, Bali oder Djerba.

Die Terroranschläge in den USA haben gezeigt, dass in eine umfassende Beurteilung der terroristischen Bedrohung auch bisher für abwegig oder *unmöglich gehaltene Szenarien* einbezogen werden müssen. Zu den potentiellen Zielen von terroristischen Angriffen gehören in der Schweiz insbesondere die Kernkraftwerke. Die Gefahr eines Anschlages mag hierzulande zwar gering sein. Angesichts der verheerenden Konsequenzen drängt sich aber eine ernsthafte Auseinandersetzung mit diesem Szenario auf.

1.3 Neue Bedrohung durch Cyberterrorismus

Eine neue Gefahr terroristischer Aktivitäten droht im Bereich der *Informationstechnologie*. Was Hackern möglich ist, kann ebenso für terroristische Zwecke genutzt werden. Denkbar sind gezielte Anschläge auf Informationsstrukturen.

Ein Anschlag auf die elektronische Infrastruktur kann unter Umständen weit grösseren und dauerhafteren Schaden anrichten als eine Bombenexplosion mit Menschenopfern. Aber auch «virtuelle» Anschläge sind vorstellbar, beispielsweise Virenattacken, die Manipulation von Finanztransaktionen, die einzelne Unternehmen bis hin zu ganzen Volkswirtschaften in Gefahr bringen können oder die Manipulation von Luftüberwachungssystemen (Flugzeug-Kollision) oder von zentralen Quellen der Energieversorgung.

1.4 Finanzierung des Terrorismus

Die Suche nach den Drahtziehern der Anschläge auf das World Trade Center und das Pentagon ergab eine enge Vernetzung des Terrorismus mit der *transnationalen Organisierten Kriminalität*. Es wird vermutet, dass grosse Geldmengen auf dem europäischen Geldmarkt gewaschen und anschliessend zur Finanzierung terroristischer Aktivitäten verwendet wurden. Die Schweiz ist in diesem Zusammenhang mit einem der weltweit führenden Finanzplätze besonders exponiert. Die Analyse von Finanzströmen spielt bei der Ahndung und Aufdeckung von kriminellen Tatbeständen eine zunehmend wichtige, aber auch *schwierige Rolle*.

2 Die aufgeworfenen Fragen – sind wir gerüstet?

Aus der obigen Skizzierung der Bedrohungslage ergeben sich für die Schweiz folgende – gerade auch mit Blick auf aktuelle sicherheitspolitische Diskussionen – *bedeutsame Fragestellungen*:

- *Welche Vorkehrungen hat die Schweiz für den Schutz vor Terroranschlägen getroffen und wo liegen die hauptsächlichlichen Gefahren?*
- *Verfügt die Schweiz über adäquate rechtliche Instrumente im Kampf gegen den Terrorismus und die damit verknüpfte Organisierte Kriminalität und Wirtschaftskriminalität?*
- *Wie sind die neue Armee und der neue Bevölkerungsschutz in ihrer Organisation auf die veränderte Bedrohungslage ausgerichtet?*
- *Bestehen die nötigen Voraussetzungen für eine effiziente Aufdeckung und Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung?*
- *Welche Vorkehrungen können getroffen werden, um die Sicherheit der Schweizer KKW's zu garantieren?*

3 Lagebeurteilung und Grundlagen der Politik

3.1 Bedrohungsanalyse und strategischer Ansatz des Berichts «Sicherheit durch Kooperation»

Die Stossrichtung des Sicherheitsberichts 2000 ist nach wie vor *aktuell*. Primäres Ziel der schweizerischen Sicherheitspolitik muss der *Schutz der Schweiz* vor staats- und existenzgefährdender Gewalt bleiben. Dieser Schutz kann am besten durch *Kooperation* mit anderen Staaten erreicht werden. Durch ihren Beitritt zur UNO kann die Schweiz ihre Stärken, die humanitäre Hilfe und Friedensförderung, noch effizienter einbringen.

Der Sicherheitsbericht 2000 warnt vor der Ausbreitung eines mehrdimensionalen instabilen *Bedrohungsbündels*, das in seinen verschiedenen Kombinationsmöglichkeiten auch für die Schweiz gefährlich ist und in Zukunft noch gefährlicher werden kann. Er nennt vier Grossrisiken:

1. *Klassisch-militärisches Restrisiko*

Noch immer sind starke Armeen mit hochmodernen Waffen vorhanden. Die Abrüstungsbemühungen müssen weiter vorangetrieben werden. Atommächte wie Nordkorea oder Pakistan können in Krisensituationen schnell unberechenbar und zu einer überregionalen Gefahr werden.

2. *Proliferationsrisiko*

Die Weiterverbreitung von Massenvernichtungswaffen (MVW) ist spätestens seit dem Zerfall der Sowjetunion ein ernstzunehmendes Thema. Es wird befürchtet, dass nukleares Material auf Umwegen in die Hände von «Schurkenstaaten» fallen könnte. Es ist ein offenes Geheimnis, dass sich Staaten wie der Irak um atomare Waffen bemühen.

3. *Destabilisierungsrisiko*

Die Konsequenzen politischer, ethnischer, religiöser und sozialer Spannungen machen sich global bemerkbar. Die Schweiz spürt die Auswirkungen solcher Konflikte vor allem durch die Flüchtlingsströme und die steigende Anzahl der Asylgesuche.

4. *Globalisierungsrisiko grenzüberschreitender Gewaltandrohung und -anwendung*

Das transnational organisierte Verbrechen macht vor keinen Grenzen halt. Auch der Terrorismus ist zu einer globalen Bedrohung geworden. Die Bekämpfung dieser Bedrohung muss unter denselben Vorzeichen erfolgen: durch internationale Kooperation der Ermittlungen mit möglichst geringen Reibungsverlusten.

Der Sicherheitspolitische Bericht 2000 zeichnet somit auch nach dem 11. September 2001 ein *adäquates Bild* der heutigen Bedrohungslage. Die Unterteilung in vier Grossrisiken wird dem

Gefahrenspektrum gerecht, dem die Schweiz als Teil der westlichen Gesellschaft gegenübersteht.

Die Gefahr von Terroranschlägen ist seit dem 11. September 2001 unbestritten grösser geworden. Genau so vernetzt wie der internationale Terrorismus vorgeht, muss auch seine Bekämpfung erfolgen. Die Schweiz muss dabei als *Teil des internationalen Staatengefüges* ihren Beitrag zur Bekämpfung des Terrorismus leisten.

Die Strategie der *doppelten Kooperation* erscheint aus Schweizer Sicht angesichts der vernetzten Bedrohung zweckmässig: Einerseits wird die Kooperation zwischen allen Sicherheitsinstrumenten im Inland angestrebt, andererseits soll eine enge Zusammenarbeit auch mit verlässlichen Partnern im Ausland erfolgen (präventives, nötigenfalls auch reaktives Engagement jenseits unserer Grenzen).

3.2 **Aussenpolitik wirkt subsidiär**

Auch in der Aussenpolitik haben strukturelle Veränderungen stattgefunden. Stichworte sind insbesondere *Globalisierung, Deregulierung abgeschotteter Märkte, Privatisierung und Liberalisierung* sowie die Zunahme an kultureller und zivilisatorischer Vielfalt von Staaten und Völkern. Die innerstaatlichen Konflikte haben zugenommen und werden zunehmend brutaler. Die Missachtung fundamentaler Regeln des humanitären Völkerrechts ist an der Tagesordnung. Die Migration exportiert lokale Konflikte in alle Welt.

Die Beantwortung und Lösung der globalen Fragen übersteigen die Fähigkeit eines einzelnen Staates bei Weitem. Die wichtigsten Herausforderungen für die Zukunft sind deshalb

- *die Verhütung von gewaltsamen Konflikten zwischen Staaten und vor allem auch innerhalb der einzelnen Staaten,*
- *die Effiziente Bekämpfung der modernen Bedrohungsformen: organisiertes Verbrechen, Geldwäscherei, Terrorismus, Drogenanbau und -handel sowie*

- *die Eindämmung der Proliferation von Massenvernichtungsmitteln.*

Das Hauptziel der schweizerischen Aussenpolitik ist die Wahrung der Unabhängigkeit und Wohlfahrt der Schweiz. Eine zeitgemässe Neutralitätspolitik ermöglicht der Schweiz, aktiv in der UNO mitzuwirken. Weitere Ziele und Aktivitätsfelder der Schweizer Aussenpolitik sind die Friedensförderung, die Achtung von Völker- und Menschenrecht und die Förderung der Demokratie, Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe, die Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen (Nachhaltigkeit) und die Wahrung der Interessen der schweizerischen Wirtschaft im Ausland.

Der Aussenpolitische Bericht 2000 *zeichnet somit ebenfalls eine stimmige Analyse* der zukünftigen internationalen Herausforderungen, die auch nach dem September 2001 weiterhin Gültigkeit behält.

4 Analyse der Mittel in Bezug auf die aufgeworfenen Fragen

4.1 Erste Linie der Abwehr: Prävention

Als mögliche Anschlagziele werden immer wieder stark frequentierte Orte wie Einkaufszentren, Flughäfen, KKW's, Häfen und anderes genannt. Aber niemand kann *verbindlich sagen, wo wirklich ein direktes Risiko besteht.*

Deshalb ist grundsätzlich Wachsamkeit geboten, aber ohne in eine Sicherheits-Hysterie zu verfallen. In einer offenen Gesellschaft kann es keine *lückenlose Sicherheit* geben. Vage Spekulationen sind kontraproduktiv und verunsichern die Bevölkerung. Die mehrfach erfolgten Warnungen des deutschen Bundesinnenministers Otto Schily vor einer *«abstrakten terroristischen Bedrohung»* sind dafür ein Beispiel. Dabei ist es durchaus auch die Aufgabe der einfachen Bürger, verdächtige Aktivitäten aufmerksam zu beobachten und diese gegebenenfalls den Behörden zu melden.

Was die (notwendigen und richtigen) Vorkehrungen zum Schutz von gefährdeten Objekten wie Botschaften, Konsulaten, Kirchen oder Synagogen vor terroristischen Handlungen

anbelangt, so kann leider nie verhindert werden, dass Terroristen auf *andere Ziele ausweichen*, die man nicht schützen kann.

Die Unberechenbarkeit, wann, wo und wie Terroristen zuschlagen könnten, stellt an die Polizei und die Sicherheitsorgane bei der Prävention höchste Anforderungen und erfordert besondere Planungsphantasie und grosse Einsatzflexibilität. Zusätzlich erschwert wird die Aufgabe der Polizei dadurch, dass Terroristen oder Trittbrettfahrer das Spektrum realer Gefahren um Varianten von Anscheinsgefahren (Beispiel: Briefe mit Backpulver, die den Anschein einer Milzbranderreger-Gefahr hervorrufen) erweitern können. Mit solchen böseartig oder *leichtfertig produzierten Anscheinsgefahren* lässt sich das öffentliche Leben vielfältig lähmen und die Einsatzkraft der Polizei im Bereich der echten Gefahrenabwehr erheblich herabsetzen. Allein im Kanton Zürich wurden im Zusammenhang mit der Milzbranderreger-Gefahr mehr als hundert verdächtige Briefe untersucht. In keinem einzigen Fall stellte sich der Verdacht als begründet heraus. Konsequenterweise musste aber jedem einzelnen Verdacht mit der gleichen Sorgfalt nachgegangen werden.

Das potentielle Bedrohungsspektrum eines Staates umfasst heute alle Lebensbereiche. In diesem instabilen Umfeld kommt der *Beschaffung von Informationen* über potenzielle Bedrohungen für die sicherheitspolitischen Interessen der Schweiz wachsende Bedeutung zu. Eine wachsende präventive Funktion kommt dem *Strategischen Nachrichtendienst (SND)* zu. Der SND befasst sich ausschliesslich mit Informationen über das Ausland. Er beschafft zuhanden der politischen und militärischen Führung Informationen politischer, wirtschaftlicher, militärischer und wissenschaftlich-technischer Natur, die für die Sicherheit der Schweiz relevant sind, wertet diese aus und verbreitet sie.

Um seinen Aufgaben gerecht werden zu können, muss der Nachrichtendienst gemäss den Vorschlägen der Studienkommission Untergruppe Nachrichtendienst (SUN)³ *demilitarisiert*,

³ Bericht der Studienkommission Untergruppe Nachrichtendienst an Bundespräsident Adolf Ogi, Vorsteher des VBS, 15. Februar 2000.

professionalisiert und zahlenmässig verstärkt und mit *entsprechenden Mitteln* ausgestattet werden. Die Formulierung und Realisierung einer umfassenden, modernen Sicherheitspolitik erfordert den Einbezug aller sicherheitsrelevanten Elemente in die laufende Beurteilung der Bedrohungssituation.

«Soll der schweizerische Nachrichtendienst als Partner ernst genommen werden, kann er sich selbstverständlich nicht darauf beschränken, nur rezeptiv zu wirken. Mit anderen Worten: Eine eigene Kapazität zur Nachrichtenbeschaffung ist unerlässlich. Dass dabei teilweise erhöhte Risiken in Kauf zu nehmen sind, ist in Anbetracht des neuen Gefahrenpotenzials verständlich. Wichtige Informationen im Bereich Terrorismus und illegalem Waffenhandel lassen sich nicht durch Lektüre, sondern zumeist nur in Kontakt mit Personen gewinnen, die gelegentlich nicht ins Schema geordneter Lebensverhältnisse passen. Da sich sowohl der Strategische Nachrichtendienst als auch der Dienst für Analyse und Prävention im Bundesamt für Polizei in solchen Umgebungen bewegen müssen, kommt dem Schutz des eigenen Personals, der «Anonymität» des Mitarbeiterstabes, hohe Bedeutung zu.»⁴

Das Ansehen des Nachrichtendienstes in der breiten Öffentlichkeit hat im Zuge der zahlreichen Krisen in seiner jüngeren Geschichte gelitten. Kaum ein Chef, der seit den 1970er Jahren den Nachrichtendienst geführt hat, blieb von Krisen verschont. Dabei ist der Bundesrat, will er strategische Handlungsfreiheit wahren und eine situationsgerechte Politik formulieren, auf Lagebeurteilungen des Nachrichtendienstes angewiesen. Dieser muss als «*Führungsinstrument der obersten Staatsführung*»⁵ gesehen werden. Seine Ansiedelung möglichst bei der Staatsspitze, also beim Gesamt-Bundesrat, ist deshalb wünschenswert.

4.2 Vorkehrungen auf Stufe Gesetzgebung

4.2.1 Internationale Gesetze zunehmend verschärft

Bereits vor den Attentaten vom 11. September 2001 stand die *Intensivierung des Kampfes* gegen den Terrorismus auf der *internationalen Tagesordnung*. Die «Massnahmen zur Beseitigung des internationalen Terrorismus» stehen seit 1972 auf der Traktandenliste der UNO-Generalversammlung. Unter der Schirmherrschaft der Vereinten Nationen und den ihr angeschlossenen Behörden wurden bisher rund 12 Konventionen und Protokolle zur Terrorismusbekämpfung ausgehandelt und erlassen. Das erste Abkommen datiert aus dem Jahr 1963⁶, das bisher letzte, von der Schweiz noch nicht ratifizierte, aus dem Jahr 1999⁷. Es wurde als Folge der Attentate gegen die amerikanischen Botschaften in Daressalaam und Nairobi verfasst und hat insbesondere die Finanzierung terroristischer Aktivitäten im Visier. Es wird angestrebt, dass möglichst alle Staaten Vertragspartei der bisher erlassenen Konventionen und Protokolle werden und diese so bald wie möglich vollständig umsetzen.

Mit der Verabschiedung von Resolution 1373 des UN-Sicherheitsrats im September 2001 hat sich (unter der Führung der Vereinigten Staaten) die Art und Weise grundlegend verändert, wie die internationale Gemeinschaft auf Terrorismus reagiert. Resolution 1373 verpflichtet alle Mitgliedstaaten *zur Zusammenarbeit*, um Terroristen der Fähigkeit zu berauben, Geldmittel zu beschaffen und zu transferieren, Unterschlupf zu finden, Waffen zu beschaffen oder internationale Grenzen zu überschreiten. Die meisten Mitgliedstaaten haben dem Ausschuss für Terrorismusbekämpfung in der Folge *Berichte vorgelegt*, in denen sie die von ihnen ergriffenen Massnahmen zur Umsetzung der Resolution beschreiben und feststellen, was noch getan werden muss. Auch die Schweiz hat einen Bericht⁸ zuhanden des Ausschusses des Sicherheitsrates verfasst. Bis heute wurden

⁴ Bruno Lezzi: Nachrichtendienst im Informationszeitalter. Instrument der strategischen Führung. In: NZZ, 29. November 2001, Nr. 278, S. 13.

⁵ Kurt R. Spillmann: Vom Nachrichtendienst zum integrierten Frühwarnsystem. In: Bulletin 2000 zur schweizerischen Sicherheitspolitik.

⁶ Abkommen vom 14. September 1963 über strafbare und bestimmte andere an Bord von Luftfahrzeugen begangene Handlungen (SR 0.748.710.1).

⁷ Übereinkommen vom 9. Dezember 1999 zur Bekämpfung der Finanzierung des Terrorismus

⁸ Bericht der Schweiz über die Terrorismusbekämpfung zuhanden des durch die Resolution 1373 (2001) bestellten Ausschusses des Sicherheitsrates. Bern, 19. Dezember 2001.

hierzulande 10 der UN-Erlasse umgesetzt, die Ratifizierung der beiden übrigen ist im Gange.

Neben den Vereinten Nationen haben auch andere internationale, zwischenstaatliche und nichtstaatliche Gremien ein schärferes Vorgehen gegen den internationalen Terrorismus beschlossen⁹: *«Die Finanzminister der G7 haben sich im Oktober 2001 auf einen Aktionsplan gegen die Finanzierung des Terrorismus geeinigt; die Finanzminister und Notenbankgouverneure der G-20 haben sich im November 2001 über einen Aktionsplan verständigt, welcher Terroristen und ihren Komplizen den Zugang zu den Finanzsystemen verunmöglichen soll; die «Financial Action Task Force on Money Laundering (FATF)» hat im Oktober 2001 acht Spezialempfehlungen über die Finanzierung des Terrorismus aufgestellt; die «Wolfsberg Gruppe», eine Gruppe von Banken, die auf internationaler Ebene eine führende Position einnimmt, hat im Januar 2002 eine Stellungnahme über die Bekämpfung der Finanzierung des Terrorismus veröffentlicht.»*

Zusätzlich zu den Erlassen auf internationaler Ebene haben einige Staaten weitere gesetzliche Neuerungen im Kampf gegen den Terror eingeführt. In Deutschland lagen bis Ende 2001 zwei *«Anti-Terrorpakete»* der Bundesregierung vor. Das erste beinhaltet u. a. die Streichung des Religionsprivilegs im Vereinsrecht, die das Verbot von Vereinen ermöglicht, die unter missbräuchlicher Berufung auf ihre Religion zur Gewalt oder zum Umsturz der freiheitlichen Grundordnung auffordern. Bundesinnenminister Schily hat das neue Gesetz durch ein Verbot des islamischen Kölner *«Kalifenstaates»* im Dezember 2001 bereits angewendet. Das zweite *«Paket»* erweitert die Informationserhebungsrechte der Verfassungsschutzbehörden (z. B. hinsichtlich von Banken, Luftverkehrsunternehmen, Post und Kommunikationsdienstleistern) sowie die Strafverfolgungskompetenzen des Bundeskriminalamtes (BKA), das jetzt auch gegen Anhänger ausländischer Terrororganisationen vorgehen kann. Ferner werden die rechtlichen Voraussetzungen geschaffen, um biometrische Daten (Fingerabdruck, Bild

der Augeniris) in den Personalausweis aufzunehmen.

4.2.2 Schweizer Regelwerk genügt Anforderungen von Resolution 1373

In seiner Antwort auf die Einfache Anfrage *«Die Schweiz und die UNO-Resolution 1373»*¹⁰ von NR Gross bezeichnet der Bundesrat das Schweizer Instrumentarium gegen den Terror als ausreichend:

«Im Verbund mit dem bestehenden gesetzlichen Instrumentarium, insbesondere bezüglich Geldwäscherei und organisiertem Verbrechen, wird die Schweiz den Anforderungen der Resolution Nr. 1373 bereits jetzt in hohem Masse gerecht. [...] Zur vollumfänglichen Umsetzung der Resolution 1373 des UNO-Sicherheitsrates bedarf es nur noch eines Beitrittes der Schweiz zum Übereinkommen vom 15. Dezember 1997 zur Bekämpfung terroristischer Bombenanschläge und der Ratifikation des Übereinkommens vom 9. Dezember 1999 zur Bekämpfung der Finanzierung des Terrorismus sowie einer entsprechenden Revision des Strafgesetzbuches.»

Mit der angesprochenen Ratifizierung der beiden ausstehenden UNO-Konventionen durch National- und Ständerat verfügt die Schweiz über ein international *vorbildliches Abwehrdispositiv* gegen den Terrorismus. Angesichts des bestehenden dichten Regelwerks scheint die zusätzliche Einführung einer *Terrorismus-Strafnorm nicht nötig*. Eine solche Strafnorm würde Terrorismus als neuen Verbrechenstatbestand definieren, obwohl für alle erdenklichen terroristisch begangenen Verbrechen bereits Straftatbestände bestehen. Und das Sammeln oder zur Verfügung Stellen von Vermögenswerten in der Absicht, ein terroristisches Verbrechen zu finanzieren, würde ein selbständiges, *«nicht akzessorisches»* Verbrechen.

Gegen die Einführung der neuen Strafnorm sprechen neben den der Dichte der bereits bestehenden gesetzlichen Regelungen weitere Gründe: Zum einen ist Terrorismus ein *Sammelbegriff*, der zahlreiche Verbrechen

⁹ Botschaft des Bundesrates betreffend die Internationalen Übereinkommen zur Bekämpfung der Finanzierung des Terrorismus und zur Bekämpfung terroristischer Bombenanschläge sowie die Änderung des Strafgesetzbuches und die Anpassung weiterer Bundesgesetze. 26. Juni 2002.

¹⁰ NR Andreas Gross. Die Schweiz und die UNO-Resolution 1373. Eingereicht am 14. Dezember 2001.

umfasst. Ein Straftatbestand über einen Sammelbegriff ist in der juristischen Praxis weder üblich noch in diesem Zusammenhang erforderlich. Zum anderen geben sich Terroristen immer *erst durch konkrete Straftaten* zu erkennen. Kein Verantwortlicher wird den Banken abstrakt sagen können, wer ein Terrorist ist. Des Weiteren bietet eine Terrorismus-Strafnorm vor der Tat keinerlei Hilfestellung für die Beurteilung einer konkreten Situation. Erst im Nachhinein wird sich vielleicht zeigen, dass ein terroristisches Verbrechen begangen wurde.

Schliesslich wird mit der strafrechtlichen Legiferierung über Terrorismus und Terrorismusfinanzierung der Eindruck erweckt, es hätten bisher Lücken bestanden und es werde mit dem neuen Gesetz etwas besser. *Beides trifft nicht zu.* Nur «pour la galerie américaine» zu legiferieren, ist auch nicht nötig: die amerikanischen Behörden haben einen recht guten Eindruck von unserer Leistungsfähigkeit in diesem Bereich. Die Schweiz hat aktiv an den Untersuchungen der Terroranschläge vom 11. September mitgewirkt. Die im internationalen Vergleich überdurchschnittlich strengen Standards der Sorgfaltspflicht der Schweizer Banken kamen bei der Verfolgung verdächtiger Geldflüsse zum tragen. Die schweizerischen Anstrengungen, Konten, die mit terroristischen Aktivitäten in Verbindung gebracht wurden, zurückzuverfolgen und zu sperren, wurden von den US-Behörden wiederholt gewürdigt.

Nationalrat und Ständerat sprachen sich beide *gegen die Einführung einer speziellen Terrorismus-Strafnorm* aus. Hingegen befürworteten sie die Registrierungspflicht von Benutzern von Prepaid-Mobiltelefonen. Angesichts der alarmierenden Nachricht, dass ein Al-Kaida-Führungsmann aus dem nächsten Umfeld Bin Ladins mit einer Schweizer Prepaid-Karte telefoniert hat, drängte sich dieser Schritt geradezu auf. Dazu kommt noch, dass die Verwendung von Prepaid-Karten im Drogenhandel fast 100% beträgt.

Im Zusammenhang mit allfälligen neu zu schaffenden gesetzlichen Bestimmungen zur Bekämpfung des Terrorismus wurde auch der Vorwurf laut, das Schweizer *Bankkunden-geheimnis* behindere den Kampf gegen den Terrorismus. Diese Behauptung trifft nicht zu. Die Unterbindung der Finanzierung terroristischer

Aktivitäten stellt die Finanzdienstleistungsbranche zwar vor ganz neue Herausforderungen. Denn Gelder zur Finanzierung des Terrorismus sind nicht notwendigerweise krimineller Herkunft. Aber die Schweizer Banken unternehmen seit langem bedeutende Anstrengungen, um den *Missbrauch* des Bankkundengeheimnisses für kriminelle Zwecke zu *verhindern*. Seit 1977 haben sie sich verpflichtet, Gegenparteien zu identifizieren, den wirtschaftlich Berechtigten eines Kontos zu ermitteln («Know-your-Customer-Rule») und ihre Sorgfaltspflicht gegenüber ihren Kunden wahrzunehmen. 1990 nahm die Schweiz eine Geldwäscherei-Richtlinie in ihr Strafgesetz auf und 1998 erliess sie das *Geldwäschereigesetz*. Richtlinie und Gesetz gelten für alle Arten von Verbrechen – nicht nur organisierte. Tatsächlich gilt die Schweiz inzwischen als Land mit den weltweit effizientesten und am weitesten reichenden Massnahmen zu Bekämpfung der Geldwäscherei.

4.3 OK/WK – Bekämpfung weist Ressourcenprobleme auf

Die transnationale Organisierte Kriminalität und als Begleiterscheinung besonders die Geldwäscherei sind als möglicherweise grösste *Finanzquelle* des internationalen Terrorismus nach dem 11. September 2001 ins Zentrum des Interesses der Nachrichtendienste und Ermittlungsbehörden auf der ganzen Welt gerückt. Bin Laden benutzt zur Finanzierung seiner terroristischen Aktivitäten kommerzielle Kontakte in zuvor nicht gekanntem Ausmass. Experten vermuten, dass seine enormen finanziellen Ressourcen in den europäischen Geldmarkt geschmuggelt wurden. Weitere Gelder befinden sich in Ländern, die elektronischen Geldtransfer zulassen und es mit der Überprüfung der Herkunft der Gelder nicht so genau nehmen.

Die Schweiz nimmt in der Bekämpfung der Geldwäscherei und den damit verbundenen Straftaten auf Stufe *Gesetzgebung und Behördenorganisation* eine *Vorreiterrolle* ein. Das Bundesgesetz zur Bekämpfung der Geldwäscherei im Finanzsektor (Geldwäschereigesetz, GwG) erweitert den Anwendungsbereich von Sorgfaltspflichten, wie sie seit

langem für Banken und Versicherungen gelten, auf alle übrigen Finanzintermediäre (sog. Nichtbankensektor). Damit hat die Schweiz die wichtigste Lücke im Abwehrdispositiv gegen die Geldwäscherei, nämlich die ungenügende Erfassung des Nichtbankensektors, geschlossen.

Einer effizienteren Bekämpfung und Ahndung von OK/WK stehen aber *innerstaatliche Grenzen und Kompetenzebenen* entgegen. Zudem divergieren Ausrüstung und Infrastruktur der einzelnen Polizeikorps auf Stufe Bund und Kantone, die Informationsverarbeitung erfolgt auf untereinander nicht kompatiblen Systemen und der Datenaustausch unter den Ermittlungsbehörden ist ungenügend geregelt.

Die Fahndungserfolge sind im Bereich der Geldwäscherei angesichts der geschätzten Dimensionen nach wie vor *gering*. Zu den Hauptgründen zählt neben den oben aufgeführten Missständen die Komplexität der Geldflüsse. Ihre Untersuchung ist oftmals das einzige Erfolg versprechende Mittel, um illegale Geldmittel zu lokalisieren. Dazu kommt die Überlastung und Unterdotierung der Behörden. Die Verfahren bei der Ahndung von Straftaten im Bereich OK/WK sind extrem lang. Dies rührt zum einen von der Überlastung der Untersuchungsbehörden, zum anderen von fehlenden adäquaten technischen Hilfsmitteln.

Um die OK/WK effizienter bekämpfen zu können, müssen deshalb die *Personalressourcen* bei den Wirtschaftskriminalisten in Bund und Kantonen bei Polizei und Untersuchungsbehörden aufgestockt werden. Um die jeweils vorhandenen Ergebnisse frühzeitig zusammenzuführen und das ermittlungstaktische Vorgehen abzustimmen, muss die fachübergreifende Zusammenarbeit von Polizei, Staatsanwaltschaft, Anwaltskanzleien, Zoll- und Finanzämtern optimiert werden. Damit wird der internationalen Vernetzung von OK/WK Rechnung getragen.

Erfolgsrelevant ist bei den Ermittlungen, ob es gelingt, die langwierigen Auswertungsarbeiten zu beschleunigen. Der Polizei und anderen involvierten Stellen müssen darum neue, *spezialisierte EDV-Mittel* zur Verfügung gestellt werden, wie sie beispielsweise Siemens Schweiz AG mit den Financial Investigation Tools (FIT) entwickelt hat. FIT ist eine Spezialsoftware, die der Aufklärung und Darstellung von komplexen,

datenintensiven Sachverhalten dient. Voraussetzung für einen erfolgreichen Einsatz ist freilich, dass alle beteiligten Stellen über kompatible EDV-Instrumente verfügen.

4.4 Der Schutz der Inneren Sicherheit und die Grenzen der Kooperation

Mit dem Ziel das gesamte *System der inneren Sicherheit* der Schweiz zu überprüfen, Mängel dieses Systems aufzudecken sowie Reorganisationsvorschläge und Lösungsansätze aufzuzeigen, gründeten Bund und Kantone das gemeinsame Projekt USIS.

Nach einer Analyse des Ist-Zustandes im ersten Bericht (USIS I, April 2001) wurden auf Basis des zweiten Berichtes (USIS II, Oktober 2001) die folgenden Sofortmassnahmen ausgelöst:

- *Sicherheit an Bord Schweizerischer Luftfahrtflugzeuge*
- *Erfüllung völkerrechtlicher Schutzpflichten*
- *Gründung eines Gremiums zur Planung, Projektaufsicht und Standardisierung in der Informationsverarbeitung (PPS)*
- *Schaffung eines nationalen Polizeiindex*
- *Sicherstellung der Ausbildung am Schweizerischen Polizeiinstitut*

Die Projektorganisation USIS hat zudem festgestellt, dass aus polizeilicher Sicht die *Vorteile einer Assoziation der Schweiz an Schengen* überwiegen. Diese Bewertung entspricht den Erfahrungen anderer Staaten wie Österreich, Deutschland, Norwegen oder Spanien. Kein Staat – und schon gar kein Kleinstaat wie die Schweiz – könnte heute innere Sicherheit allein gewährleisten. Zum besseren Schutz der inneren Sicherheit der Schweiz ist laut USIS deshalb eine umfassende Zusammenarbeit mit der EU erstrebenswert. Denn während die Schweiz zur Bekämpfung der illegalen Migration, des illegalen Handels mit Betäubungsmitteln sowie weiterer grenzüberschreitender Kriminalitätsformen immer noch stark auf die Filterwirkung der bestehenden statischen Grenzkontrollen

abstellt, basiert die neue Taktik der Schengen-Mitgliedstaaten auf einer Verstärkung der Aussengrenzen und der Durchführung von mobilen lageabhängigen Ersatzmassnahmen. Im Falle einer Teilnahme an Schengen müsste deshalb die Arbeitsaufteilung im Bereich der Grenzkontrollen neu strukturiert werden. Die Kontrollen würden dann nicht mehr an der Landesgrenze selbst, sondern im Grenzraum durchgeführt werden. Bei Bedarf, z.B. während eines WEF, können aber Personenkontrollen an den Binnengrenzen partiell oder vollumfänglich wieder eingeführt werden.

Durch einen Beitritt zum Schengener Abkommen erhielte die Schweizer Polizei auch den wertvollen Zugang zur elektronischen Datenbank SIS. Eine unmittelbare Verbindung der – der Schweiz schon heute zugänglichen – elektronischen Datenbank Interpol mit SIS ist aus faktischen, technischen und rechtlichen Gründen nicht möglich. Deshalb bleiben den Schweizer Ermittlern bislang wichtige Täter- und Fallinformationen vorenthalten.

Unbefriedigend an der momentanen Situation ist auch, dass die Anliegen der schweizerischen Sicherheitsbehörden bei der Weiterentwicklung der Schengener-Zusammenarbeit nicht berücksichtigt werden. Bei einem Beitritt könnte die Schweiz zu wichtigen Bestimmungen und deren Umsetzung rechtzeitig Stellung nehmen und die eigenen Interessen einbringen.

Gegen *das Schengener Abkommen* wird vor allem eingewendet, dass sich die Idee der gemeinsamen Aussengrenzen nicht bewährt hat, weil jede Grenze nur so dicht ist, wie ihre schwächste Stelle. Die Abschaffung der nationalen Grenzkontrollen im bisherigen Sinne wird als Bedrohung vor einer wachsenden Anzahl illegaler Einwanderer empfunden.

Nach dem dritten Bericht (USIS III, September 2002) wurde das Projekt USIS durch einen finanzpolitischen Entscheid des Bundesrates vom 6. November abrupt gestoppt. Um die entstandene Lücke zu stopfen, leistet die *Armee subsidiär Unterstützung*. Das Projekt USIS bleibt mit Blick auf den Finanzplan 2004-2006 vorerst eingefroren. In der Folge wurde auch der Plan zum Aufbau einer Bundes-Sicherheitspolizei von 600 Personen zurückgestellt. Die

dauerhafte Übernahme von Aufgaben wie dem Botschaftsschutz durch Armeekräfte ist aber zumindest fragwürdig. Auch wenn diese ihre Aufgaben bisher gut gelöst haben, kann der schon seit mehreren Jahren andauernde Zustand nicht beliebig verlängert werden. Denn sicherheitspolizeiliche Aufgaben – auch diejenigen des Bundes – sind durch Polizeikräfte der Kantone und grösseren Städte wahrzunehmen und nicht durch die Armee.

4.5 Armee XXI auf neue Bedrohungslage ausreichend ausgerichtet

Die Armee muss als *zentrales Instrument* unserer Sicherheit immer wieder auf die sich wandelnden externen Bedrohungen und Gefahren ausgerichtet werden, um wirkungsvoll zu bleiben. Ebenso sehr muss sie auf den Wandel im Innern (Bedürfnisse der Wirtschaft und der Gesellschaft und Finanzlage) unseres Landes abgestimmt werden, damit sie politisch abgestützt bleibt. Die Gefahrenlage ist generell *diffuser und weniger vorhersehbar* als früher, die Vielfalt realistischer Bedrohungsszenarien grösser. Diese haben unterschiedliche Vorwarnzeiten und machen vor Landesgrenzen nicht Halt. Aus dieser Risikolage leiten sich die Kerneigenschaften und -fähigkeiten der Armee XXI ab.

Die Vielfalt der Bedrohungen und Gefahren verlangt *Multifunktionalität* – die Fähigkeit, verschiedene Aufgaben zu erfüllen. Dazu gehören Verteidigung und Raumsicherung, Beiträge zur internationalen Friedensunterstützung und subsidiäre Einsätze zugunsten der zivilen Behörden (Katastrophenhilfe, Sicherheitseinsätze).

Der bezüglich *Eintretenswahrscheinlichkeit* prioritäre Auftrag der Armee liegt heute nicht mehr in der Landesverteidigung auf eigenem Gebiet, sondern zunehmend im Beitrag zur internationalen Friedensunterstützung (Peace Support). Darunter fallen die Entsendung von Militärpersonen und Truppenkontingenten zur Stabilisierung und Krisenbewältigung im Rahmen völkerrechtlich legitimierter Mandate und die Ausbildung im Hinblick auf solche Einsätze im multinationalen oder bilateralen Verbund. Ihren Beitrag zur Existenzsicherung leistet die Armee primär in subsidiären Einsätzen zugunsten ziviler Behörden, auch bei Terror-

anschlagen. Der Verteidigungsauftrag – von den eingesetzten Ressourcen her der Hauptauftrag – bleibt vollumfänglich bestehen.

Aus den Anforderungen dieser Aufgabenbereiche ergeben sich die Bedürfnisse nach *Flexibilität* – und als Grundlage dafür auch Modularität –, nach *Kooperation* und Kooperationsfähigkeit, nach *abgestufter Bereitschaft* und auch nach *besserem Ausbildungsstand*. Diesen Bedürfnissen soll mit einer verlängerten Rekrutenschule und Wiederholungskursen im Jahresrhythmus entsprochen werden.

Terrorismusbekämpfung ist in erster Linie Sache der *Polizei*. Die Armee steht *subsidiär* zur Verfügung. Die Armee XXI verbessert die Bedingungen für die Unterstützung der zivilen Behörden in Notlagen, in dem sie Durchdiener und Zeitmilitär einführt. Dank dem Modell der Durchdiener – Soldaten, die sich für 10 Monate am Stück verpflichten – wird die Armee XXI in der Lage sein, gut ausgebildete Einsatzkräfte innert kürzester Zeit zu mobilisieren; weiterhin bleiben WK-Truppen für subsidiäre Einsätze beziehungbar.

Die Armee überwacht und schützt den Luftraum (Luftpolizei-Dienst) und trägt zur Prävention und Frühwarnung durch den strategischen Nachrichtendienst bei. Territorialtruppen braucht es im Kampf gegen terroristische Bedrohungen *nicht*. Denn die längere und breitere Ausbildung der Infanterie ermöglicht den Einbezug der Ausbildungselemente als Schutzinfanterie für die ganze Waffengattung. Damit *entfällt die Unterteilung* in eine Kampf- und eine Territorialinfanterie. Die Territorialinfanterie resp. ihre Fähigkeiten werden somit aufrecht erhalten durch die Integration ihrer Kernkompetenzen in die wesentlich verbreiterte Ausbildung der Infanterie. Zudem können im System der abgestuften Bereitschaft nicht nur die Durchdiener und Zeitsoldaten jederzeit aus dem Stand aktiviert werden, sondern wie bisher auch WK-Truppen.

Der *grenzüberschreitende Charakter* der meisten Bedrohungen und Gefahren erfordert einerseits Kooperation und die dafür notwendigen Fähigkeiten (Interoperabilität), andererseits sind Beiträge der Armee zur Stabilisierung vor Ort (zum Beispiel auf dem Balkan) nahe liegend. Gelungene Stabilisierung vor Ort hilft, Ur-

sachen für Terrorismus an der Quelle zu beseitigen.

4.6 Reform des Bevölkerungsschutzes trägt Terrorismusbedrohung Rechnung

Die Bevölkerungsschutz-Reform optimiert die Zusammenarbeit mit den *Partnerorganisationen* Polizei, Feuerwehr, Gesundheitswesen, technische Betriebe und Zivilschutz im Bereich der Katastrophen- und Nothilfe. Die flexiblen und anpassungsfähigen Strukturen gewährleisten zudem *effizientere Hilfeleistungen* zu Gunsten der betroffenen Bevölkerung, was gerade auch für den Fall von terroristischen Grossereignissen von Bedeutung ist. In seiner Antwort auf eine Interpellation¹¹ bezüglich den Schweizer Vorkehrungen gegen Bioterrorismus bezeichnet der Bundesrat die Lage der Schweiz als vergleichsweise komfortabel.

Auch die Reform des Bevölkerungsschutzes trägt der *veränderten Bedrohungslage Rechnung*. Es geht heute nicht mehr in erster Linie darum, den Schutz der Bevölkerung im Fall eines flächendeckenden Krieges in der Schweiz vorzubereiten. Solche Szenarien sind auf absehbare Zeit unwahrscheinlich geworden.

Die knappen Finanzen erzwingen zudem eine Konzentration auf näher liegende Gefährdungen. Die Bewältigung von Naturkatastrophen geniesst darum Vortritt, was aber nicht heissen soll, dass der Bevölkerungsschutz im Kriegsfall vernachlässigt wird. Gefährdungen durch Terrorakte, beispielsweise mit Einsatz von MVW, wurden in den Gefährdungsannahmen für den Bevölkerungsschutz *mitberücksichtigt*. Die Bewältigung von Bedrohungen dieser Art ist zudem immer eine Verbundaufgabe, die nicht eine einzige Organisation – beispielsweise der Zivilschutz – lösen kann.

4.7 Wie lassen sich die Hochrisiko-Anlagen schützen?

Der 11. September 2001 hat aufgezeigt, dass es sich auch abseits der erwarteten und denkbaren Schemen terroristischer Bedrohungen

¹¹ Interpellation Alexander J. Baumann. Wie steht es um den Schutz der Schweiz vor Bioterror? 13. Dezember 2002.

abzusichern gilt. Während in gebirgigen Tal-kesseln gelegene Staumauern schwierig an-zufliegen sind, stellen Angriffe mit entführten Flugzeugen auf die im Mittelland *konzentrierten Kernkraftwerke (KKW)* geringere Probleme.

Auch wenn die Schweiz nicht prioritäres Ziel von Terrorattacken darstellen dürfte, erzwingen die dichte Siedlungsstruktur und die engen Raumverhältnisse (das KKW Mühleberg ist 13 km vom Stadtzentrum Berns entfernt) eine Auseinandersetzung mit dem Thema. Auf Grund des hohen Gefahrenpotenzials – weit-räumige Verstrahlung nach einer Zerstörung von Reaktorgebäuden – drängen sich Schutz-massnahmen auf.

In verschiedenen Staaten wurde der Schutz von Grossanlagen, insbesondere von Kernkraft-werken, Thema der politischen und öffentlichen Diskussion. Frankreich stellte die Wiederaufbe- reitungsanlage La Hague unter militärischen Schutz. Auch Tschechien beschloss zum Schutz von Kernkraftwerken die Stationierung von Luftabwehrraketen. Die deutschen Bundesländer Bayern, Hessen und Baden-Württemberg for- derten Ende Jahr vom Bund ein Konzept zum Schutz von Atomkraftwerken vor gezielten Angriffen mit voll getankten Passagier- maschinen. Die Bundesregierung blieb aber trotz gegenteiliger französischer Überlegungen bei ihrer Haltung, dass deutsche Kernkraft- werke (auch aus verfassungsrechtlichen Grün- den) nicht mit Abwehrraketen geschützt werden können. Das Bundesinnenministerium verwies darauf, dass die Flugstrecken in Deutschland zu nahe an Kernkraftwerken vorbei führten, um Kursänderungen rechtzeitig zu bemerken und zu reagieren.

Auch der Luftraum der Schweiz ist einer der am dichtest beflogenen und komplexesten in Europa, da er ein Luftdrehkreuz auf der Nord- Süd- und der West-Ost-Achse darstellt. Die kleinräumigen und komplexen Strukturen des Luftraums erhöhen die Wahrscheinlichkeit einer Abweichung des Standardverhaltens der Flug- zeuge und erfordern darum eine sehr kurze Reaktionskette im Falle einer Bedrohung für die öffentliche Sicherheit.

Die Schweizer Firma *Oerlikon Contraves AG* hat zum Schutz bedrohter Anlagen und Objekte das modular aufgebaute Waffensystem Sky-

shield 35 weiterentwickelt. Dieses ferngesteu- erte Waffensystem wird in der Nähe des zu schützenden Objektes getarnt aufgestellt. Es besteht aus zwei 35-mm-Revolvergeschützen und einem Sensorsystem (Radar, TV/IR, Laser), die jeweils eine Feuereinheit bilden.

Die Flugsicherung Skyguide kann bei abwei- chenden Flugbewegungen nach einer kurzen Lagebeurteilung das betroffene Dispositiv in Ab- wehrbereitschaft versetzen. Innerhalb von etwa 60 Sekunden sind die getarnten Geschütze und Radars bereit. Das Skyshield-35-Feuer- leitgerät kann dank verschiedenen, voneinan- der unabhängigen Zielverfolgungssystemen innert Sekunden feststellen, ob ein Flugkörper in den festgelegten Sicherheitsperimeter ein- dringt oder nicht. Diese kurze Reaktionszeit ist gerade im dicht beflogenen Schweizer Luft- raum enorm wichtig.

Weicht der anfliegende Flugkörper nicht von seinem Kurs ab, so dass kein Zweifel mehr an der bevorstehenden Kollision mit dem Bauwerk besteht, kommen die automatisierten Revolver- geschütze zum Einsatz. Der Feuerentscheid erfolgt zehn bis zwölf Sekunden vor dem Auf- prall, also der Katastrophe. Das Ziel wird acht bis zehn Sekunden vor dem Aufprall getroffen und zerstört. Zu diesem Zeitpunkt steht fest, dass das Flugzeug *unausweichlich mit dem Schutzobjekt* kollidieren würde. Die Aktion wird durch die nationale Flugsicherung, in welche das Abwehrsystem integriert wäre, laufend ver- folgt und entsprechend auch überwacht.

In der Schweiz gelangte die Diskussion bisher nicht wesentlich über Schlagabtausch vor dem Hintergrund der Atomausstiegs-Initiative hinaus. Wieweit ein Schutz wie oben dargelegt für Grossbauten politisch akzeptabel und reali- sierbar ist, wird sich erst nach der Kernenergie- Debatte zeigen.

5 Fazit

Die verheerenden Anschläge vom 11. September 2001 haben der Welt die Vielschichtigkeit und Komplexität der terroristischen Bedrohung vor Augen geführt. In der Schweiz hat frühzeitig eine Auseinandersetzung mit der neuen Bedrohungsform stattgefunden. Aussen- und Sicherheitspolitik der Schweiz gehen – auch wenn sie vor dem 11. September 2001 neu definiert wurden – adäquat auf die neue Dimension der terroristischen Bedrohung ein.

Die Schweiz verfügt im internationalen Vergleich über ein engmaschiges Netz von Gesetzen gegen den Terrorismus. Mit der kürzlich vom Parlament gutgeheissenen Ratifizierung der letzten beiden UNO-Konventionen gegen den Terrorismus hat die Schweiz dieses Netz noch enger geknüpft. Terroristische Straftaten wie ihre Begleiterscheinungen Organisierte Kriminalität und Wirtschaftskriminalität (insbesondere Geldwäscherei) können damit wirksam bekämpft werden. Angesichts der bestehenden Regel-Dichte scheint die Einführung einer gesonderten Terrorismus-Strafnorm nicht nötig.

Die konsequente Umsetzung der gesetzlichen Regelungen erfordert hingegen zusätzliche Anstrengungen. Defizite bestehen etwa bei der Verfolgung und Ahndung der Organisierten Kriminalität, die nachweislich mit den Drahtziehern terroristischer Aktivitäten eng verknüpft ist. Die komplizierte Verfolgung von Transaktionen und die Aufdeckung von Scheinfirmen etc. stellen an polizeiliche Spezialisten und Untersuchungsbehörden höchste Anforderungen. Diese sind personell unterdotiert und verfügen nicht über adäquate und untereinander kompatible technische Hilfsmittel. Ein eng vernetztes Vorgehen ist aber gerade in diesem komplexen kriminalistischen Aufgabengebiet unerlässlich.

Die neuen Bedrohungsszenarien erfordern neue Strategien und Flexibilität auch im Bereich der Landesverteidigung. Die Armee XXI wird den neuen Bedrohungsformen in Organisation, Stärke und Ausrichtung ausreichend gerecht. Dasselbe gilt für den Bevölkerungsschutz. Mit seiner Reform wird die Zusammenarbeit mit den Partnerorganisationen wie Polizei, Feuerwehr etc. optimiert und neu ausgerichtet.

Der Schutz ziviler Grossanlagen ist in jüngster Zeit zunehmend in den Fokus von Sicherheitsexperten gerückt. Insbesondere Kernkraftwerke gehören zu den gefährdeten Anlagen. Während im Ausland KKW's teilweise unter militärischen Schutz gestellt wurden, steht in der Schweiz ein Vorschlag zur unbemannten Bewaffnung im Raum. Diese Möglichkeit zur Verteidigung im äussersten Notfall wird noch zu diskutieren sein. Eine sachliche Auseinandersetzung ist aber erst nach der Abstimmung über die Kernenergie-initiativen möglich.

Um die zerstörerischen Absichten von Terroristen zu vereiteln, müssen ihre Pläne möglichst früh aufgedeckt werden. Eine rein defensive Strategie greift zu kurz und birgt ein Risiko, das mit Blick auf die möglichen Verluste nicht eingegangen werden kann und darf. Der frühzeitigen Informationsbeschaffung über geplante terroristische Aktivitäten und Attentate kommt deshalb höchste Bedeutung zu. Sie ist Aufgabe der Nachrichtendienste, deren Ermittlungen dringen forciert werden müssen. Der schweizerische Nachrichtendienst schlitterte in der Vergangenheit von Krise zu Krise und geniesst wenig Ansehen in der Öffentlichkeit. Durch finanzielle Kürzungen wurden ihm zusätzlich die Flügel gestutzt. Nun ist es an der Zeit, dass er als unersetzliches Mittel zur politischen Standortbestimmung und Früherkennungsinstrument von Bedrohungsszenarien seine Aufgaben wieder angemessen wahrnehmen kann.

Verein Sicherheitspolitik und Wehrwissenschaft

Unsere Ziele

Der Verein und seine Mitglieder wollen

- bekräftigen, dass die Schweiz auch in Zukunft ein militärisch ausreichend geschützter Raum bleiben soll,
- erklären, dass ein wirksamer Schweizer Beitrag an die Stabilisierung primär des europäischen Umfeldes eine glaubwürdige, kalkulierbare und umfassende Schweizer Sicherheitspolitik benötigt,
- herausarbeiten, dass die Schweiz nicht nur als Staat, sondern auch als Wirtschaftsstandort, Denk-, Werk- und Finanzplatz sicherheitspolitisch stabil bleiben muss, um weiterhin erfolgreich existieren zu können,
- darlegen, dass eine sichere Schweiz angemessene Mittel für ihre Sicherheitspolitik benötigt,
- aufzeigen, was für eine effiziente und glaubwürdige Armee im Rahmen des integralen Selbstbehauptungsapparates an Führungscharakter und Kompetenz, an Ausbildung, Ausrüstung und Organisation nötig ist,
- sich dafür einsetzen, dass künftige Reformen der Milizarmee und ihrer Einsatzdoktrin diesen Postulaten entsprechen.

Unsere Leistungen

Der Verein und seine Mitglieder verfolgen diese Ziele seit 1956 durch Informationsarbeit in Form von

- Studien, Fachbeiträgen, Publizität und Stellungnahmen,
- von Vorträgen, Interviews und Gesprächsbeiträgen.

So hat er wesentlich geholfen

- armeefeindliche Volksinitiativen zu bekämpfen (1987, 1989, 1993, 1997, 2000, 2001),
- Expertenbeiträge zur einer neuen Sicherheitspolitik und zu einer glaubwürdig ausgebildeten und ausgerüsteten Armee zu leisten.

Unsere Zukunftsvision

Wir wollen mit unserer Arbeit dazu beitragen,

- dass die Schaffung eines breit abgestützten inneren Konsenses im Bereich der militärischen Selbstbehauptung in der Schweiz gelingt und
- die gesellschaftliche, wirtschaftliche und politische Integration unserer Milizarmee auch in Zukunft intakt bleibt.

Unsere Finanzierung

Wir finanzieren uns durch Mitgliederbeiträge, Gönnerbeiträge, Spenden sowie Legate und danken allen im voraus für Ihre Unterstützung.

Sie erreichen uns unter:

Postfach 65, 8024 Zürich, Internet: www.Chinfo.ch/vsww

PC-Konto 80-500-4

Telefon: 01-266 67 67 oder Fax: 01-266 67 00