Zeitschrift: ASMZ : Sicherheit Schweiz : Allgemeine schweizerische Militärzeitschrift

Herausgeber: Schweizerische Offiziersgesellschaft

Band: 168 (2002)

Heft: 7

Anhang: Organisierte Kriminalität und Terrorismus : Beilage zur "Allgemeinen schweizerischen Militärzeitschrift" ASMZ Nr. 7/8, 2002

Autor: [s.n.]

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 02.07.2025

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

P4 308 Suppl.

Sto.

Organisierte Kriminalität und Terrorismus

ETH-Bibliothek
EM000004688031

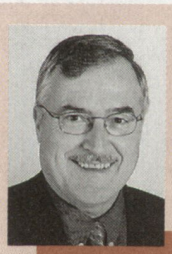
Beilage zur
«Allgemeinen Schweizerischen
Militärzeitschrift» ASMZ
Nr. 7/8, Juli 2002

Folgerungen

Albert A. Stahel

Die Organisierte Kriminalität (OK) und der Terrorismus sind Bedrohungsformen, die durch die Verantwortlichen in Politik und Wirtschaft ernst zu nehmen sind. Beide haben das gleiche Ziel: die Bezwingung der westlichen Industriestaaten durch die Zerstörung ihrer Gesell- und Volkswirtschaften. Während die internationalen Terroristen diese Zerstörung direkt erreichen wollen, setzt die OK ihren Reichtum und ihre Macht dazu ein. Da durch ihre Zusammenarbeit die Wirkung der OK und der Terroristen verstärkt wird, stellen diese Bündnisse grössere Gefahren dar, als es die alte UdSSR war. Die pakistanische Drogenmafia und Al-Kaida sind das Menetekel upharsin an der Wand der Industriestaaten. Wird dieses Menetekel nicht ernst genommen und entsprechende Gegenmassnahmen nicht ergriffen, dann könnte die Zukunft der Industriestaaten, einschliesslich der mächtigen USA, ernsthaft bedroht sein.

Zu den durch die Schweiz zu ergreifenden Gegenmassnahmen gehören neben der Umsetzung der Berichte USIS I und II auch die konsequente Neubewertung der Armeeaufträge und ihre entsprechende Neustrukturierung, Ausrüstung und Ausbildung. Ohne diese Umorientierung könnte unser Staat und seine Bevölkerung eines Tages ein böses Erwachen aus der Ruhe erleben.

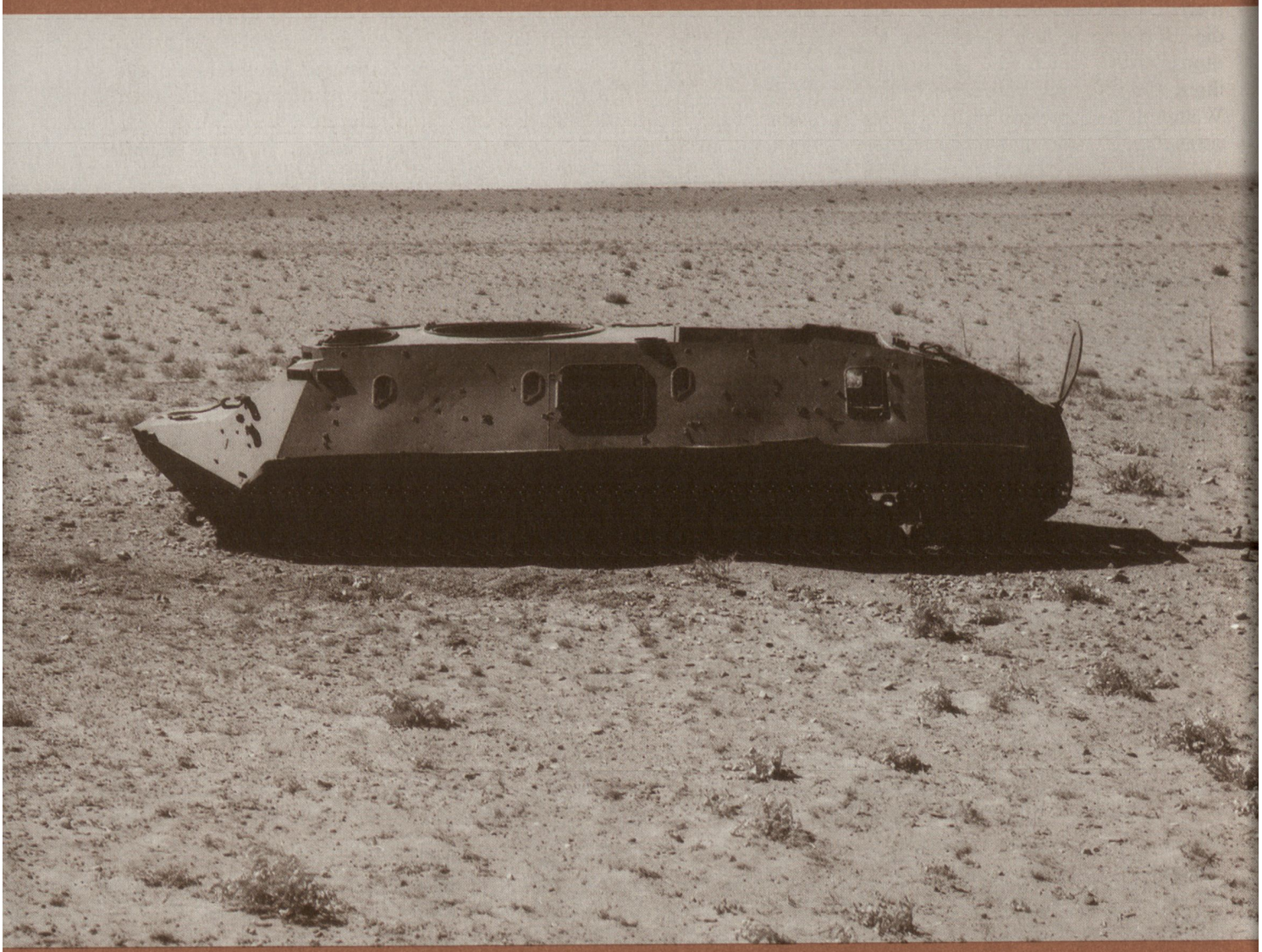


Prof. Dr. Albert A. Stahel

Geboren	3. März 1943	
Studium/ Ausbildung	1964 bis 72	Ökonomie/Politikwissenschaft an der Universität Zürich
	1970	Lizentiat an der Universität Zürich
	1972/73	Strategische Studien, University of Lancaster und University of London, Kings College
Doktorat	1972	Universität Zürich
Habilitation	1979	Universität Zürich
Professur	WS 1986	Titularprofessor der Universität Zürich
Lehrtätigkeit	Universität Zürich und Dozent für Strategische Studien an der Militärakademie an der ETH Zürich	
Forschung	Strategische Theorien, Sicherheitspolitik, Terrorismus, Guerilla, Organisierte Kriminalität und Kriegsanalysen	
Besonderes	Forschungsaufenthalte in Pakistan, Afghanistan, Russland, USA und China	
Mitgliedschaften	The International Institute for Strategic Studies, London Clausewitz-Gesellschaft, Hamburg The Military Conflict Institute, Washington, D.C.	

Armando Geller

Geboren	19. März 1975
Studium/ Ausbildung	Lizentiatsarbeit an der Universität Zürich zum Thema «Geschichte, Organisation und Taktik der ETA»
Beruf	Assistent an der Militärakademie an der ETH Zürich, Dozentur Strategische Studien
Forschungsfelder	Terrorismus, asymmetrische Kriegführung, Strategische Studien
Besonderes	Forschungsaufenthalte in Spanien (ETA) und Nordirland (IRA)
Mitgliedschaft	The International Institute for Strategic Studies, London



Zerstörter BTR-60 im afghanisch-iranischen Grenzgebiet. (Bild: A. A. Stahel)

Einleitung — Albert A. Stahel — 3

Internationale Lage

Beurteilung der OK und des Terrorismus — 4
Urs von Daeniken

Freiheitskampf und Organisierte Kriminalität am Beispiel der ETA und IRA — 8
Armando Geller

Drogenanbau und -handel am Beispiel von Afghanistan — 11
Albert A. Stahel

Le lutte contre le terrorisme et le droit international — 13
François Schroeter

Gegen ein Cyber Pearl Harbor – Information Operations als neue Herausforderung — 18
Peter Forster

Die Lage der Schweiz

Die Auswirkungen der OK und des Terrorismus auf die Schweiz — 22
Urs von Daeniken

Die Organisierte Kriminalität terroristischer Gruppen am Beispiel des Kantons Zürich — 27
Hans-Ulrich Helfer

Innere Sicherheit der Schweiz – Bestandesaufnahme und Beurteilung — 29
Heinrich Wirz

Wertvolle Unterstützung bei der Bekämpfung der Organisierten Kriminalität und der Wirtschaftskriminalität — 32
Daniel Heller

Innere Sicherheit auf dem Prüfstand — 34
Markus Reinhardt

Der Beitrag der Armee

Wahrung der inneren Sicherheit: Mögliche Armee-Einsätze — 37
Heinrich Wirz

Folgerungen — Albert A. Stahel — 39

Herausgeber:
Huber & Co. AG
Grafische Unternehmung und Verlag
8501 Frauenfeld

Herstellung und Druck:
Huber & Co. AG, 8501 Frauenfeld

Titelbild: Festungswächter. (Bild: Keystone)
Hintergrundbild Inhaltsverzeichnis: Flughafen Kabul. (Bild: A. A. Stahel)

ETH-ZÜRICH
29. Juli 2002
BIBLIOTHEK

Einleitung

Albert A. Stahel

Seit dem Ende des Kalten Krieges werden die Industriestaaten durch zwei Bedrohungsformen herausgefordert: die Organisierte Kriminalität (OK) und der internationale Terrorismus. Der internationale Terrorismus von heute unterscheidet sich wesentlich vom Terrorismus der 80er-Jahre des letzten Jahrhunderts. Während früher nach einem Anschlag Terroristen Bekennerbriefe hinterliessen, ist dies heute nicht mehr der Fall. Die Planer und Täter schweigen auch nach einem gewaltigen Anschlag wie jenem vom 11. 9. 2001. Die Tat blieb gesichtslos, verstärkt durch die Wirkung der gewaltigen Zerstörung, die Angst und Schrecken bei den Regierungen und Bevölkerungen der Industriestaaten auslöste. Diese gewaltigen Selbstmordanschläge können aber die Terroristen aufgrund ihrer beschränkten Ressourcen nur in grossen zeitlichen Abständen planen und ausführen.

Die OK der Gegenwart hat ihre Wurzeln in der zerfallenden Sowjetunion, im Balkan und in Süditalien. Das Hauptziel der verschiedenen Banden ist, Geld und Macht zu erlangen. Ihre Aktivitäten sind nicht so spektakulär wie jene der Terroristen, aber langfristig zerstörerischer. Politik, Gesellschaft und Wirtschaft der Industriestaaten werden durch die Machenschaften dieser Banden systematisch unterwandert und von innen her ausgehöhlt. Ausgestattet mit gewaltigen Finanzen aus dem Drogenhandel, werden Unternehmen aufgekauft und ausgeplündert.

Zu ihrer Sicherheit verbünden sich viele Banden der OK mit Terroristen. Beispiele dafür sind die Drogenbosse in Kolumbien, die seit langem mit der FARC ein Bündnis eingegangen sind, und die Drogenmafia Pakistans, die bereits zu Beginn der 90er-Jahre die Al-Kaida von Bin Laden unterstützt und ihr das Gastrecht in Afghanistan vermittelt hatte.

In diesem Beiheft wird die internationale Lage der OK und des Terrorismus durch verschiedene Experten analysiert und vorgestellt. Zu diesem Expertenkreis gehören u. a. Urs von Daeniken, François Schroeter und Peter Forster.

Es folgt eine Analyse der gegenwärtigen Lage der Schweiz bezüglich OK und Terrorismus. Die verschiedenen Beiträge stammen von Urs von Daeniken, Hans-Ulrich Helfer, Heinrich Wirz, Daniel Heller und Markus Reinhardt.

Schlussendlich wird der Beitrag der Schweizer Armee, den sie für die Garantie der inneren Sicherheit unseres Landes bereits heute leistet oder in der Zukunft noch leisten könnte, durch Heinrich Wirz beleuchtet.

In der Hoffnung, dass wir mit diesem Heft einen Beitrag zur Information über diese beiden Bedrohungsformen leisten, wünscht Ihnen die ASMZ eine interessante Lektüre.

Beurteilung der OK und des Terrorismus

Urs von Daeniken

Lagebeurteilung des Bundesrates

Nach den terroristischen Anschlägen vom 11. September 2001 in New York und Washington beauftragten Parlamentarierinnen und Parlamentarier wie auch Parteien in verschiedenen Vorstössen den Bundesrat mit einer *Lage- und Gefährdungsanalyse in den Bereichen des Terrorismus und der Organisierten Kriminalität für die Schweiz*. Einen solchen Bericht hat der Bundesrat am 26. Juni 2002 gutgeheissen und veröffentlicht. Die vorliegende Lagebeurteilung greift einige Schwerpunkte aus dieser breiten Beurteilung auf, die voraussichtlich im Herbst im Parlament diskutiert werden wird. Auf dieser Lagebeurteilung basieren auch verschiedene Rechtssetzungsarbeiten im Bereich der inneren Sicherheit.[1]

Was ist Organisierte Kriminalität?

Die *Organisierte Kriminalität (OK) als Phänomen* zu beschreiben, bietet vorerst einige definitorische Schwierigkeiten. Die besondere Bedrohung durch *Organisierte* Kriminalität im Unterschied zu allgemeiner oder auch bandenmässiger Kriminalität wird generell darin gesehen, dass kriminelle Organisationen mit ihrer Einflussnahme auf wirtschaftliche und politische Entscheidungen eine eigentliche illegale Parallelordnung in der Gesellschaft errichten und dadurch transparente demokratische Prozesse gefährden können. Speziell in Ländern, die von der OK stark betroffen sind, steht die *Unterwanderung der Wirtschaft,* die Bedrohung des Wettbewerbs durch Monopolisierung, unfriendly takeovers, Verdrängung mittels illegal erworbener Finanzkraft oder auch direkter Druckmittel im Vordergrund. Darüber hinaus gefährden die Systeme von einer gewissen Dimension an die *politische Willensbildung,* stellen Entscheidungsfreiheit von Bürgern und Bürgerinnen und damit letztlich die *Demokratie* in Frage. Ähnlich wird das Phänomen auch im UNO-Übereinkommen gegen transnationale OK definiert, das die Schweiz Ende 2000 als eines der ersten Länder unterzeichnet hat.

Diese über die Einzeldelikte hinausgehende übergeordnete Gefährdung der öffentlichen Sicherheit oder der Willens- und Entscheidungsfreiheit der Bevölkerung rechtfertigte aus *Sicht des schweizerischen Gesetzgebers* analog zu den meisten anderen Ländern die Schaffung eines neuen Straftatbestandes. Dieser Tatbestand sollte als so genannter Auffangtatbestand insbesondere dort greifen, wo eine Zuordnung von Delikten zu einzelnen Akteuren aufgrund der arbeitsteiligen und abgeschotteten Struktur krimineller Organisationen nicht möglich ist.

Die Notwendigkeit, die Beteiligung an oder die Unterstützung einer kriminellen Organisation in der Schweiz unter Strafe zu stellen, ergab sich aber auch daraus, dass die Schweiz dadurch andere Länder – in denen die OK unter Umständen eine ernsthaftere Bedrohung als in der Schweiz darstellte – mittels internationaler Rechtshilfe in der Bekämpfung krimineller Organisationen unterstützen kann. Die konkrete Ausgestaltung des Artikels in der Schweiz lehnte sich denn auch bewusst an die kriminologische Definition des Organisierten Verbrechens an, die sich international herauskristallisiert hat:

Organisiertes Verbrechen liegt dort vor, wo *Organisationen* in Annäherung an die Funktionsweise internationaler Unternehmen *hochgradig arbeitsteilig, stark abgeschottet, planmässig und auf Dauer angelegt* sind und durch Begehung von Delikten sowie durch Teilnahme an der legalen Wirtschaft möglichst hohe Gewinne anstreben. Die Organisation bedient sich dabei der Mittel der Gewalt, Einschüchterung, Einflussnahme auf Politik und Wirtschaft. Sie weist regelmässig einen stark hierarchischen Aufbau auf und verfügt über wirksame Durchsetzungsmechanismen für interne Gruppennormen. Ihre Akteure sind dabei weitgehend austauschbar.[2]

Da kriminelle Organisationen aber sehr *unterschiedliche Strukturen* aufweisen und diese Strukturen zudem rasch an neue Gegebenheiten anpassen können, kann der Tatbestand im Gesetz keine abschliessende Definition der Organisation enthalten. Neuere Entwicklungen zeigen zum Beispiel auf, dass einige kriminelle Organisationen weniger nach einem hierarchischen Muster wie zum Beispiel die italienische Mafia, sondern netzwerkartig aus verschiedenen, mehr oder weniger lose miteinander verbundenen spezialisierten Gruppen bestehen, die sich für grössere Operationen zusammenfinden, dazwischen aber auch individuell agieren.

[1] Siehe http://www.ejpd.admin.ch (Pressemitteilungen des EJPD vom 27. Juni 2002 und Publikation des Berichts «Lage- und Gefährdungsanalyse Schweiz nach den Terroranschlägen vom 11. September 2001»).

[2] Botschaft über die Änderung des Schweizerischen Strafgesetzbuches und des Militärstrafgesetzes (Revision des Einziehungsrechts, Strafbarkeit der kriminellen Organisation, Melderecht des Financiers) vom 30. Juni 1993, BBl 1993 III., S. 281.

Anschlag auf das indische Parlament in Dehli. (Bild: Keystone)

Bedrohung für Gesellschaft, Staat und Wirtschaft

Das Organisierte Verbrechen hat *globale Ausmasse angenommen und könnte sich zu einer der grössten Bedrohungen für Gesellschaft, Staat und Wirtschaft entwickeln.* Seine Einnistung in das normale Geschäftsleben durch Geldwäscherei, Korruption sowie den Aufkauf von Firmen und Immobilien bedroht die wirtschaftliche und gesellschaftliche Stabilität *besonders in den jungen Demokratien Ost- und Südosteuropas.* Auch *gewisse Staaten in Afrika* sind von der Organisierten Kriminalität unterwandert. Infiltrationsziele der Organisierten Kriminalität sind neben der Wirtschaft auch Politik, Polizei- und Gerichtswesen. Schwerpunkte der zum Teil untereinander vernetzten Gruppierungen der Organisierten Kriminalität sind *Drogen-, Menschen- und Waffenhandel, Erpressung sowie die damit verbundene Korruption und Geldwäscherei.* Besonderen Anlass zur Sorge geben Querverbindungen zwischen der Organisierten Kriminalität und terroristischen Gruppierungen. Namentlich wird dies im Bereich der Finanzierung von Waffenlieferungen sichtbar sowie beim gemeinsamen Abstecken von Aktionszonen mit möglichst wenig staatlicher Intervention (z. B. Drogenanbau in Rebellenzonen).

Hoch entwickelte und international stark vernetzte Volkswirtschaften bieten kriminellen Organisationen viele Möglichkeiten zur Einnistung und zur Reinwaschung von Gewinnen. Auch die Schweiz muss sich mit solchen Risiken auseinander setzen.

Was ist Terrorismus?

Der *Begriff Terrorismus ist ebenfalls schwierig zu definieren,* da sich Gebrauch und Bedeutung des Wortes im Verlauf der Zeit immer wieder verändert haben, um sich dem politischen Umfeld jeder Epoche anzupassen. Im Eigen- oder Fremdverständnis wird Gewalt gegen eine politische Ordnung aus dem Untergrund unter gewissen Umständen immer auch als Kampf einer Befreiungs- oder Selbstverteidigungsbewegung, als Form der berechtigten Vergeltung oder gar als Kriegführung einer regulären Armee verstanden werden. Wie problematisch die einheitliche Begriffsfindung ist, zeigt die Tatsache, dass sich z. B. die Europäische Union erst Anfang Dezember 2001 unter dem Druck der Ereignisse auf eine einheitliche Definition des Terrorismus geeinigt hat.[3]

Das *Phänomen* kann durch *drei Elemente* umschrieben werden: [4]*Erstens* muss eine systematische Androhung oder Anwendung von Gewalt vorliegen, *zweitens* müssen die Täter organisiert sein und planmässig zusammenarbeiten, und *drittens* müssen sie politische oder religiöse Ziele verfolgen. Mitunter verfolgen Terrororganisationen sekundär auch materielle Ziele und sind so im weiteren Sinne kriminelle Vereinigungen. Die Terrorakte sind nicht für sich alleine zu betrachten, sondern stehen meist in einem Umfeld von Befreiungs- und Kleinkriegen, von Extremismus und OK. Ebenso ist der Terrorismus zumeist Ausdruck ungelöster politischer, sozialer und wirtschaftlicher Probleme sowie eine Form von Gewalt von Nichtherrschenden gegen Herrschende.[5] Die Gewalt kann sich gegen Personen oder Sachen (Gebäude, Fahrzeuge

[3] Vgl. dazu: Bericht über die Rolle der Union beim Kampf gegen den Terrorismus, A5-0273/2001, 2001/2016 (INI), Brüssel, 12. Juli 2001; und: Verordnung des Rates über spezifische, gegen bestimmte Personen und Organisationen gerichtete restriktive Massnahmen zur Bekämpfung des Terrorismus KOM 2001 713, 2001/0228 (CNS), Brüssel, 30. November 2001.

[4] Vgl. zuletzt in der Verordnung über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit (VWIS) vom 27. Juni 2001 (SR 120.2): «Terroristische Aktivitäten: Bestrebungen zur Beeinflussung oder Veränderung von Staat und Gesellschaft, die durch die Begehung oder Androhung von schweren Straftaten sowie mit der Verbreitung von Furcht und Schrecken verwirklicht oder begünstigt werden sollen.»

[5] Vgl. dazu die Definition, die sich an der Empfehlung 1426 (1999) des Europarates orientiert. Demnach kann als terroristischer Akt «jede von Einzelpersonen oder Gruppen unter Anwendung von Gewalt und Drohung mit Gewalt begangene Tat gegen ein Land, seine Einrichtungen oder seine Bevölkerung im Allgemeinen oder einzelne Individuen [definiert werden], mit der aus separatistischen, extremistisch-ideologischen, fanatisch-religiösen oder subjektiv-irrationalen Motiven ein Zustand des Schreckens bei offiziellen Stellen, bei bestimmten Einzelpersonen oder gesellschaftlichen Gruppen oder ganz allgemein in der Öffentlichkeit angestrebt wird.» (siehe Entschluss des Europaparlaments zum Kampf gegen den Terrorismus; Abl. C 055 vom 24. 2. 1997).

usw.) richten und kann von sehr unterschiedlicher Intensität sein (z. B. Einsatz von Sprengmitteln). Die Opfer sind dabei in vielen Fällen und mit zunehmender Tendenz nicht direkt die Zielobjekte, sondern auch Tatmittel der Terroristen. Ein Terrorakt will eine Schockwirkung in einer möglichst breiten Öffentlichkeit erzielen; meist werden daher die Medien auch in die Aktionen einbezogen. Das politische Ziel kann darauf gerichtet sein, die Behörden zu einem konkreten (politischen) Verhalten zu nötigen. Es werden in der Regel strategische Ziele angestrebt, etwa die politische Selbstständigkeit oder die Änderung der Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung. Derartige politische Zielsetzungen unterscheiden die terroristische Kriminalität von der Organisierten oder gewöhnlichen Kriminalität, deren Motivation materielle Vorteile sind. Ziel terroristischer Aktivitäten ist nicht die illegale materielle Bereicherung; der Aufbau finanzieller Ressourcen wird vielmehr als Mittel für die Ausführung der Terrorakte selbst oder für einen politischen Zweck verstanden.

Im Rahmen einer *vorgeschlagenen Strafrechtsrevision* mit einer neuen, allgemeinen Terrorismusstrafnorm (Art. 260^{quinquies} E-StGB) sowie einer eigenständigen Strafnorm der Terrorismusfinanzierung (Art. 260^{sexies} E-StGB) soll der Straftatbestand wie folgt umschrieben werden:

- Wer ein Gewaltverbrechen begeht, um die Bevölkerung einzuschüchtern oder einen Staat oder eine internationale Organisation zu einem Tun oder Unterlassen zu nötigen, wird mit Zuchthaus bestraft.
- In besonders schweren Fällen, namentlich wenn durch die Tat viele Menschen verletzt oder getötet werden, kann der Täter mit lebenslänglichem Zuchthaus bestraft werden.
- Strafbar ist auch der Täter, der die Tat im Ausland verübt.

Konflikte mit sozialrevolutionären oder ethnischen Hintergründen

Im Rückblick auf die Jahrzehnte nach dem Zweiten Weltkrieg kann von einer Stagnation gewisser Formen von Terrorismus gesprochen werden.

Mit dem Ende des Kalten Krieges wurden den *sozialrevolutionären Terrorgruppen* nicht nur in Europa, sondern auch weltweit die Legitimation und materiellen Grundlagen entzogen. Trotz der fortschreitenden wirtschaftlichen und politischen Integration Europas bleiben gewisse Fronten in Autonomiekonflikten bestehen (Baskenland, Korsika). Einzelne Konflikte, in denen gewisse Gruppen mit terroristischen Mitteln gegen die Staatsgewalt kämpften, konnten beigelegt werden (Südtirol), andere werden durch kontinuierliche Friedensprozesse teilweise entschärft (Nordirland).

Umgekehrt sind mit der Auflösung kommunistischer oder von der Sowjetunion unterstützter Regimes in den historisch konfliktgeladenen Regionen Südosteuropas, im Mittleren Osten sowie in Zentralasien neue *Konflikte mit ethnischen Hintergründen* ausgebrochen. Durch die zum Teil schon zuvor eingesetzte Arbeits- und Flüchtlingsmigration sind unter anderem die demokratischen Gesellschaften Westeuropas direkt mit diesen Konflikten und damit auch mit der Problematik ausländischer gewaltextremistischer Organisationen konfrontiert worden.

Zunehmende Bedeutung religiöser Komponenten

Seit es den politischen Terrorismus gibt, überhöhen gewisse Gruppen ihre *Zielsetzungen mit religiösen Argumenten.* Dennoch dominiert bei diesen Gruppen meist die politische und nicht die religiöse Überzeugung. Gewisse Strömungen eines in den letzten Jahren in allen grossen Weltreligionen erstarkten Fundamentalismus sind zum Teil in religiös motivierte Terrorgruppen entartet. Die Gründe dafür sind vielfältig. Dazu gehören z. B. der Erfolg der islamischen Revolution im Iran (1979), der Verlust der Anziehungskraft kommunistischer Ideologien durch den Zusammenbruch der Sowjetunion (1991), die Verunsicherung der wirtschaftlich retardierenden Nationalstaaten im Zuge der Globalisierung oder gesellschaftliche Faktoren wie Bevölkerungswachstum und Verlust von sozialer Sicherheit, Armut und Perspektivlosigkeit.

Seit Anfang der 80er-Jahre des 20. Jahrhunderts ist namentlich in der *islamischen Welt der Trend erkennbar,* dass terroristische Gewaltakte verstärkt religiös und weniger politisch begründet sind. So dient der islamistische Fundamentalismus gewalttätigen Gruppierungen als gemeinsame Klammer zur Rekrutierung von Aktivisten und Sympathisanten. In diese Zeit fallen auch die Bestrebungen verschiedener Golfstaaten (Saudi-Arabien, Vereinigte Arabische Emirate, Kuwait), mit religiösen Unterstützungsorganisationen einen stärkeren Einfluss auf die muslimischen Bevölkerungsgruppen des afrikanischen Kontinents auszuüben.

Der von diesen Organisationen verkündete Islam legt grosses Gewicht auf die Rechtgläubigkeit im Sinne einer Rückkehr zu den Ursprüngen der Glaubenslehre. Gemäss ihrem Selbstverständnis spielen diese NGOs eine wichtige Rolle im Djihad, da sie die Gläubigen in ihrem (geistigen) «Kampf» auch humanitär und wirtschaftlich unterstützen. Diese NGOs führten ihrerseits wiederum zur Gründung einer Vielzahl von Organisationen in Zentralasien, im Balkan, im Mittleren Osten, im Kaukasus oder in anderen Konfliktgebieten, wo muslimische Bevölkerungsteile in innerstaatliche Auseinandersetzungen verwickelt waren oder noch sind.

Die Zahl der *Konfrontationen islamistischer Gruppen mit der Staatsgewalt* ihrer Heimatstaaten hat zugenommen, obschon die betroffenen Länder ihre Repression verstärkt haben. Zu diesem Trend hat neben der zunehmenden Intoleranz gewisser Staaten in der arabischen Welt auch die Verschlechterung der israelisch-palästinensischen Beziehungen mit beigetragen. Terroristische Gewalt hat sich bis jetzt regional sehr unterschiedlich geäussert.

Möglicher Einsatz nichtkonventioneller Mittel

Die Anschläge vom 11. September 2001 und auch die Anthrax-Fälle in den USA haben den *Einsatz von nichtkonventionellen Mitteln* durch terroristische Gruppierungen bestätigt. Ein Einsatz von chemischen, biologischen oder radioaktiven Substanzen durch terroristische Gruppierungen oder Einzelpersonen dürfte jedoch – wie bei den jüngsten Anthrax-Fällen – kleineren Ausmasses sein und nicht zu massenhaften Opfern führen. Es ist aber gerade auf Grund der Anthrax-Fälle zu erwarten, dass ein improvisierter Anschlag mit toxischen Chemikalien, biologischen Toxinen oder radioaktiven Materialien (CBR-Substanzen) massive psychologische Auswirkungen haben und so potenziell enorme wirtschaftliche Konsequenzen zeitigen könnte. Darüber hinaus sind – insbesondere im Fall der Al-Kaida – aber auch Anschläge gegen Anlagen, welche gefährliche Substanzen herstellen oder enthalten, durchaus möglich.

Hinweise auf eine *konkrete Bedrohung der Schweiz* in der beschriebenen Art liegen derzeit nicht vor. Die Wahrscheinlichkeit eines improvisierten Anschlages mit CBR-Substanzen weltweit – namentlich gegen US-amerikanische oder jüdisch-israelische Interessen – ist insgesamt als relativ klein einzuschätzen, darf aber nicht ausgeschlossen werden. Vor allem hätten diese beträchtliche psychologische Folgen für die gesamte Bevölkerung einer betroffenen Region.

Der 11. September 2001 und seine Auswirkungen

Die Anschläge vom 11. September 2001 haben folgende *Auswirkungen auf das internationale Umfeld:*

- Weltweit wurde die hohe Verletzlichkeit moderner Industriegesellschaften und die Bedeutung des Schutzes von kritischen und symbolträchtigen Infrastrukturen einmal mehr deutlich.
- Bisherige sicherheitspolitische Handlungsmuster wurden in Frage gestellt. Dies betrifft insbesondere den Einfluss von nichtstaatlichen Akteuren, die zunehmende Bedeutung der asymmetrischen Kriegführung sowie der präventiven Informationsbeschaffung der Nachrichtendienste.
- Das weltweite Operieren der Terrorgruppen erfordert eine Intensivierung der internationalen Zusammenarbeit zur Bekämpfung des Terrorismus.
- Die Verfolgung der Al-Kaida-Organisation hat gezeigt, wie sich Terrororganisationen nicht zuletzt auch im Rahmen weltweiter Migrations- und Fluchtbewegungen aus Krisengebieten ein vorerst kaum erkennbares Netzwerk aufbauen können.
- Die Anschläge haben die Kooperationsbereitschaft zwischen den Grossmächten spezifisch im Bereich der Terrorbekämpfung gestärkt. Solange es keine neuen Anschläge gibt, ist es wahrscheinlich, dass wegen der unterschiedlichen Interessenlagen verschiedener Staaten die so genannte globale Allianz gegen den Terrorismus in der heutigen Geschlossenheit langfristig nicht Bestand haben wird. Es steht aber ausser Frage, dass die Staatengemeinschaft der Bekämpfung des Terrorismus und seiner Finanzierung auf absehbare Zeit grösste Bedeutung zumessen wird.
- Schliesslich wurde mit den Anschlägen bestätigt, dass die modernen Industriegesellschaften weiterhin mit einem grossen Spektrum möglicher Gefährdungen – auch der des klassischen Terrorismus – rechnen müssen.

Urs von Daeniken
Fürsprecher, Chef Dienst für Analyse und Prävention im Bundesamt für Polizei. Mitwirkung von lic. phil. I Thomas Köppel, stv. Chef Abteilung Analyse, und Dr. Peter Griss, Chef Sektion Analyse Staatsschutz. ■

Freiheitskampf und Organisierte Kriminalität am Beispiel der ETA und IRA

Armando Geller

Terroristische Gruppierungen ethnonationalistischen Charakters, wie die IRA, ETA, FLNC oder die PKK, haben schon längst den Nimbus für Gerechtigkeit und Freiheit kämpfender Organisationen verloren. Ursprünglich politische Ziele wurden zum Teil von profitorientiertem Denken verdrängt. Damit einher geht eine zunehmende Verquickung von terroristischen Organisationen und solchen des Organisierten Verbrechens.

Einstellungs- und Motivationsverhalten aktiver Terrororganisationen und Organisationen im Bereiche der Organisierten Kriminalität (OK) und ihrer Mitglieder können aufgrund ihrer klandestinen Strukturen nur schlecht oder gar nicht evaluiert werden. Deshalb muss nach anderen Variablen gesucht werden, die die verstärkte Zusammenarbeit von Terrororganisationen und solchen des Organisierten Verbrechens erklären können. Zwar würde sich auf einer Metaebene ein Definitionsvergleich zur Auslotung struktureller Synergien anbieten. Die Vielzahl und Heterogenität der Definitionen legen jedoch den Schluss nahe, dass anhand eines Definitionsvergleichs keine substanziellen Erkenntnisse gewonnen werden können.[1] Stattdessen soll auf einer niedereren Stufe aufgezeigt und zu erklären versucht werden, worin die Anreize und Synergien u. a. liegen, die Terrororganisationen zur Zusammenarbeit mit der OK motivieren.

Gemeinsame Funktionen des Terrorismus und der OK

Terrororganisationen sind hochdiversifiziert.[2] Ihre organisatorische Strukturierung beschränkt sich nicht nur auf die Formierung militanter Aktivisten zu einer terroristischen Gruppe, sondern beinhaltet oftmals verschiedene Arme mit zugewiesenen Aufgabenbereichen. Viele Terrororganisationen besitzen deshalb politische, militärische und logistische Arme. Die Funktionen, die diese Arme ausüben, decken denn auch ein breites Spektrum ab: Finanzierung, Materialbeschaffung, internationale Beziehungen, Operationen, Schulung, Propaganda, Aufklärung, politische Verhandlungen usw. Das in der Natur jeder terroristischen Organisation aufgrund der inhärenten Logik liegende Handycap besteht nun darin, dass alle diese Aktivitäten unter strengster Geheimhaltung vonstatten gehen müssen.

Der Schluss liegt nahe, dass sich gewisse Aktivitäten des Terrorismus mit solchen der OK decken, dies obwohl sich Terrorismus und OK in Zielen, Methoden, Operationen und Logistik unterscheiden.[3] So ist es offensichtlich, dass gerade die Finanzierung terroristischer Aktivitäten und die damit in Zusammenhang stehende Materialbeschaffung auch Teilbereiche der OK sind. Geld ist der primäre Anreiz einer OK-Organisation[4] und Waffenhandel ein lukratives Geschäft. Diese Schnittmenge zwischen Terrorismus und OK soll im Folgenden an den beiden klassischen Terrororganisationen IRA und ETA exemplifiziert werden.

OK in Nordirland oder einfacher: die IRA

Der Friedensprozess in Nordirland hat, plakativ formuliert, viele Terroristen arbeitslos gemacht, und es stellt sich u.a. aus diesem Grund nicht mehr die Frage, inwiefern die verschiedenen paramilitärischen Verbände mit der OK verstrickt sind, sondern ob sie die OK sind. NZZ-Korrespondent Martin Alioth weist darauf hin, dass die ausserhalb der paramilitärischen Verbände liegenden Strukturen der OK in Nordirland vernachlässigbar sind.[5] Dass der IRA[6] als grösste Terrororganisation Nordirlands dabei eine gewichtige Rolle zukommt, ist nicht von der Hand zu weisen. Die IRA ist demnach nicht nur in politischer Hinsicht ein *key player* in Nordirland – dies haben auch die Bürgermeisterwahlen vom 5. Juni

[1] Für einen Überblick über Terrorismusdefinitionen siehe: Schmid, Alex P. (1984). Political Terrorism: A Research Guide to Concepts, Theories, Data Bases and Literature. Amsterdam: North-Holland Publishing Company. Für einen Überblick über OK-Definitionen siehe: http://people.freenet.de/kvlampe/OCDEF1.htm

[2] Vgl.: Harmon, Christopher C. (2000). Terrorism Today. London: FrankCass. S. 84–136.

[3] Vgl.: Pollard, Neal A. (2002). Terrorism and Transnational Organized Crime: Implications of Convergence. [http://www.terrorism.com/terrorism/crime.shtml]

[4] Vgl. hierzu z.B. die OK-Definition von Interpol: «Organized crime is any association or group of people taking part in continuing illegal activity for profit, regardless of national boundaries.» [http://www.interpol.int/public/Publications/ICPR/ICPR481_1.asp]

[5] Martin Alioth im Gespräch mit dem Autor. Eine ähnliche Einschätzung bekundete Jonathan Stevenson vom International Institute for Strategic Studies (IISS) in London im Gespräch mit dem Autor.

[6] Ich spreche im Folgenden nur von der IRA und nicht von ihren Splitterorganisationen Real IRA (RIRA) und Continuity IRA (CIRA), zumal diese oft nur schwer von der IRA zu unterscheiden sind. Vgl. auch: Geller, Armando (2002). Organisation und Taktik der IRA. In: Allgemeine Schweizerische Militärzeitschrift (ASMZ), Nr. 5.

2002 in Belfast gezeigt – , sondern auch in krimineller. Zwar braucht die IRA zur Eigenfinanzierung nach wie vor grosse Summen an Geld[7], die Vermutung liegt aber nahe, dass profitorientiertes Denken auch in der IRA Einzug gehalten hat.

So geht die IRA in Ulster verschiedenen Aktivitäten nach, die zweifelsohne der OK zugerechnet werden können. Drogen- und Waffenhandel stehen dabei an oberster Stelle. Während Drogen vor allem aus Südamerika nach Nordirland gelangen, werden Waffen zumeist aus dem Osten Europas importiert. Dass es sich dabei nicht einfach um Gelegenheitskäufe handelt, sollen folgende zwei Beispiele deutlich machen: Die Festnahme von drei IRA-Aktivisten im Jahre 2001 in Kolumbien ist nicht nur vor dem Hintergrund des Erfahrungsaustausches zwischen IRA und FARC zu sehen, sondern auch vor jenem des Drogenhandels.[8] Offenbar wurde die IRA für die Weitergabe von Informationen über den Bombenbau mit Drogen bezahlt.[9] Zwar sind die Beweise in Bezug auf Waffenhandel der IRA nicht so evident wie im Falle des Drogenhandels, dennoch gibt es Hinweise genug. Die engsten Beziehungen zum Waffenerwerb pflegt die IRA mit kroatischen Schmugglerbanden.[10] Aber auch der russische Geheimdienst FSB stellte fest, dass die IRA in Kontakt mit der Russischen Mafia zwecks Erwerb von Waffen steht.[11]

Drogenfund in Las Palmas, Spanien. (Bild: Keystone)

Doch die IRA ist weder nur im Drogen- und Waffenhandel tätig noch betätig sie sich ausschliesslich im Ausland. Auch Nordirland und Irland werden Opfer einer sich immer mehr in der OK verstrickenden IRA. So versucht die IRA, in den von ihr «kontrollierten» Gebieten den Drogenmarkt zu monopolisieren, indem sie unter dem Vorwand, die katholische Gemeinde vor Drogen schützen zu wollen, mithilfe einer von ihr gestützten Organisation namens *Direct Action Against Drugs* ihr nicht genehme Drogenhändler für Schutzgeld erpresst oder beseitigt.[12] Sie ist aber auch in Bereichen wie Schmuggel (z. B. mit Rohstoffen[13]), Betrug und Softwarepiraterie[14] tätig. Die verschiedenen Beispiele haben demonstriert, dass die IRA in Bezug auf ihre nichtterroristischen Aktivitäten von einer OK-Organisation nurmehr schwer zu unterscheiden ist und in fast allen wesentlichen Aspekten des Organisierten Verbrechens tätig ist.

Die ETA: extremistische Nationalisten oder gewöhnliche Kriminelle?

Glaubt man der Guardia Civil[15] oder der «NZZ»[16], dann ist die ETA nicht in die OK verwickelt. Es gibt jedoch genügend Hinweise dafür, dass auch die ETA im Drogen- und Waffenhandel tätig ist sowie in weiteren Bereichen, die klar der OK zuzurechnen sind. So geht z. B. das spanische Innenministerium davon aus, dass die ETA auch in der Prostitution tätig ist.[17]

Spanien pflegt traditionellerweise enge Beziehungen mit Südamerika. Dies gilt auch für die ETA. Ihre Kontakte zu südamerikanischen Guerillaorganisationen sind erwiesen. Diese wiederum sind bekannt für ihren intensiven Drogenhandel und Spanien spielt für sie gleichsam das Tor zu Europa.[18] Nebst Gibraltar und Katalonien spielt auch die baskische Küste, insbesondere die Häfen von La Coruña und Bilbao, im Drogenhandel eine wichtige Rolle. Dass sich die ETA diese Gelegenheit zur Eigenfinanzierung nicht entgehen lässt, ist nicht nur etwa manifest, sondern bereits Gegenstand einer französisch-spanischen Untersuchungskommission.[19]

---

[7] Zur Finanzierung der IRA siehe: Horgan, John und Maxwell Taylor (1999). Playing the «Green Card» – Financing the Provisional IRA: Part 1. In: Terrorism and Political Violence. 11/2.

[8] Vgl. McDermott, Jeremy und Toby Harnden (2001). The IRA and the Colombian Connection. London Daily Telegraph. 15. August. «The case of the ‹Bogota Three› is not the first time the Provisional IRA have been linked to Colombia or the lucrative drugs trade [...].»

[9] Vgl. Cornwell, Rupert (2002). Colombian rebels «trained by IRA to wage terrorist war». The Independent. 25. April.

[10] Vgl.: http://www.nisat.org/blackmarket/europe/South_Europe/spain/2001.06.24-Weekly%20Links%20Croatian%20Government%20with%20Arms%20Smuggling.html

[11] Russia Reform Monitor (1996). American Foreign Policy Council, Washington DC. 16. Mai. 138.

[12] Vgl. Gibson, Helen (1999). Traffic in Terror. Time Magazine. 154/7.

[13] Vgl.: McKittrick, David (2001). Terrorist Smuggling Drives Oil Firms From Ulster. The Independent. 26. April 2001.

[14] Vgl. www.pcmag.com/print_article/0,3084,a=15552,00.asp

[15] Der Autor im Gespräch mit dem Chef der Informationsabteilung der Guardia Civil.

[16] Vgl. Meister, Ulrich (2002). Die ETA: schwächer und unberechenbarer. Neue Zürcher Zeitung. 29. Mai.

[17] Vgl.: www.catwinternational.org/fb/Spain.html

[18] Vgl. Pérez-Reverte, Arturo (2002). A la caza del narco. El País Semanal. 2. Juni.

[19] Vgl. http://www.ogd.org/rapport/bg/RP08_8_ESPAGNE.html

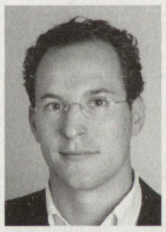
Im Bereiche des Waffenhandels geht die ETA ähnliche Wege wie die IRA.[20] So werden ihr ebenfalls Kontakte zu kroatischen Schmugglerbanden nachgesagt. Dennoch ergibt sich von der ETA insofern ein leicht anderes Bild als von der IRA, als die ETA weniger stark in die OK verstrickt zu sein scheint als die IRA. Es bleibt aber bei diesem subjektiven Eindruck – empirisch erhärten lässt er sich nicht.

OK als Finanzierung und Kompensation

Obige Ausführungen haben gezeigt, dass sowohl die IRA als auch die ETA stark in der OK tätig sind. Zudem hat sich gezeigt, dass sich zwar ihre terroristischen Hauptoperationsgebiete in einem Land befinden; das Spektrum ihrer Aktivitäten breitet sich aber über den halben Globus aus. In gewisser Weise könnte man auch von den verlängerten Armen der OK Osteuropas und Südamerikas sprechen. Die terroristische Globalisierung fand ergo nicht erst seit dem 11. September statt. Dass keine genauen Angaben über Umfang und Höhe der Aktivitäten gemacht werden konnten, liegt in der Natur der Sache. Sowohl Terrororganisationen als auch die OK lassen sich nur ungern in ihre Bilanzen blicken. Deshalb wurde versucht, anhand von unabhängigen und verschiedenen Quellen die Qualität der OK-Aktivitäten der IRA und ETA darzustellen. Bewusst nicht erwähnt wurde das Thema der Geldwäscherei. Zum einen weil es manifest ist, dass IRA und ETA ihr Geld reinwaschen müssen, zum anderen, weil dies einen weiteren Beitrag bedingen würde.

Abschliessend kann gesagt werden, dass es verkürzend wäre, die IRA und ETA als rein profitorientierte Organisationen darzustellen. Nach wie vor kämpfen beide Gruppierungen mit terroristischen Mitteln für ihre politischen Überzeugungen. Es wäre aber auch falsch, sie ausschliesslich im Zeichen des Freiheitskampfes zu sehen. Monetäre Anreize spielen mit Sicherheit auch bei der IRA und ETA eine wichtige Rolle. Zudem hat Macht, wer im Besitze finanzieller Mittel ist. Und sowohl die IRA als auch die ETA sind in politisch-militärischer Hinsicht im Begriffe, an Macht zu verlieren. Aktivitäten im Bereiche der OK könnten dies kompensieren.

[20] Die Nähe der ETA zur IRA widerspiegelt sich z.B. in gemeinsamen Treffen und im gegenseitigen Erfahrungsaustausch. Experten der Guardia Civil und des IISS sind diesbezüglich gleicher Meinung.



Armando Geller
ist Assistent für Strategische Studien an der Militärakademie an der ETHZ. Er hat eine Lizentiatsarbeit zum Thema «Geschichte, Organisation und Taktik der ETA» an der Universität Zürich verfasst sowie weitere Artikel zum Thema Terrorismus publiziert. ■

World Anticriminal and Antiterrorist Forum (WAAF)

Im Dezember 2000 haben sicherheitspolitisch interessierte Persönlichkeiten aus Politik und Verwaltungen mit Experten in Wien das WAAF als NGO der UNO mit den nachfolgenden Zielsetzungen gegründet:

Präambel:

– Geleitet vom Wunsch, zur besseren Völkerverständigung bei der Lösung der Probleme der Bekämpfung der Organisierten Kriminalität (OK) und des internationalen Terrorismus beizutragen, gründet sich das World Anticriminal and Antiterrorist Forum

Ziel des Forums:

Das Forum soll auf der Grundlage der in der Präambel bezeichneten Ziele insbesondere

– Das Informationsniveau der Öffentlichkeit über die Gefahren und den Umfang der transnationalen OK und des internationalen Terrorismus erhöhen,

– Die Annäherung der Positionen unterschiedlicher Länder bei der Herangehensweise an die Problematik der Kriminalitätsbekämpfung fördern,

– Informative, wissenschaftliche, organisatorische und materielle Unterstützung juristischen und natürlichen Personen geben, die sich an den Programmen und Projekten zur Bekämpfung der OK beteiligen,

– Empfehlungen zur Vervollkommnung der völkerrechtlichen Basis, der Abstimmung und der Harmonisierung der nationalen Gesetze ausarbeiten,

– Bei der Anknüpfung der Zusammenarbeit der Rechtsschutzorgane verschiedener Länder mitwirken.

An dieser Tagung war die Schweiz, welche lediglich Beobachterstatus hat, durch Ex-Nationalrat Ernst Mühlemann vertreten. Mit seiner aussenpolitischen Erfahrung und im Wissen um die Bedeutung von informellen Kontakten für die Informationsbeschaffung und den Gedankenaustausch hat er mit einer Gruppe von Experten die sich für die Schweiz ergebenden Möglichkeiten abgeklärt.

In der Folge beschränkte sich diese Gruppe auf die Informationsbeschaffung, die Informationsaufbereitung mit Trendanalysen sowie den periodischen Gedankenaustausch mit interessierten Parlamentariern.

Auf internationaler Ebene sind die Aktivitäten des Forums weitestgehend durch die enge Zusammenarbeit zwischen der UNO, den USA und Russland geprägt.

Urs F. Bender, Div a D, 8610 Uster

Drogenanbau und -handel am Beispiel von Afghanistan

Albert A. Stahel

Die Kriminalität in Afghanistan

Nach dem Ende der Operation Enduring Freedom wird die Polizei des neuen Afghanistans durch die Kriminalität herausgefordert. Dazu gehören gemäss dem Chef der afghanischen Polizei, Generalmajor Jurhat, Schmuggel, Drogenhandel und Geldwäscherei. Mit 3000 Mann, die dem Innenministerium unterstellt sind, versucht der General die Sicherheit in Kabul und zum Teil im übrigen Afghanistan durchzusetzen.

Eine grosse Herausforderung ist die Lage in den Ostprovinzen, die an Pakistan angrenzen, von Kunar bis Helmand. Die Belutschen- und Paschtunen-Grenzstämme bestimmen die Lage in diesen Provinzen. Trotz der Vereinbarung mit den USA intrigiert der pakistanische Geheimdienst ISI (Inter-Services Intelligence) immer noch unter den Grenzstämmen. Ein weiteres Problem ist der Paschtunenführer Gulbuddin Hekmatyar. Er ist in der Nangarhar-Provinz sehr aktiv und lehnt die Regierung von Kabul ab und hetzt seine Gefolgsleute gegen diese auf. Seine finanzielle Grundlage dürfte der Drogenhandel sein.

Pro Jahr werden in Afghanistan 170 Tonnen Mohn produziert. Die Grenzstämme (so die Mohmand und die Schinwari in der Nangarhar-Provinz) sind für die Heroinproduktion und den Transport verantwortlich. Sie exportieren das Heroin in den Iran und nach Pakistan. Mit dem Drogengeld werden die Al-Kaida und die Medressen in Pakistan finanziert. Die Drogenbarone selbst sitzen in Karachi. Der Mann von Benazir Bhutto soll einer der ihrigen sein. Eine wirksame Drogenbekämpfung ist deshalb nur mit Hilfe von Pakistan möglich. Gemäss General Jurhat dürfte die pakistanische Drogenmafia zusammen mit dem ISI und der CIA für die Bildung der Taliban verantwortlich sein. Vermutlich hat auch Saudi-Arabien mit Hilfe seiner finanziellen Mittel einen Beitrag zum Taliban-Konstrukt geleistet. Ein weiterer Staat, Grossbritannien, dürfte zudem die Idee zur Bildung dieses islamischen Ritterordens geliefert haben.

Afghanistan.

Der Drogenanbau in der Helmand-Provinz

1954 wurde der Helmand-Staudamm gebaut. Dadurch wurde diese Region fruchtbar. Diese Fruchtbarkeit

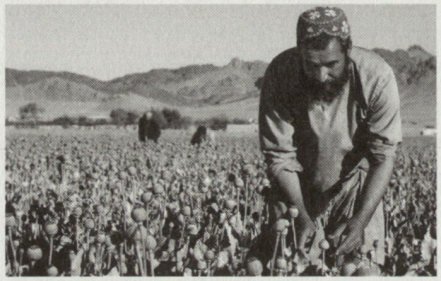
Ein mutmassliches Mohnanbaugebiet in Afghanistan. (Bild: A. A. Stahel)

wird aber seit einigen Jahren für den Mohnanbau ausgenützt. Vor 25 Jahren gab es in der Region nur wenig Mohnanbau. Die Taliban haben den Anbau von Mohn nach ihrer Machtübernahme gefördert. 1999 hat Mullah Omar die Produktion verboten. Nach dem Fall der Taliban ist die Mohnproduktion wieder angekurbelt worden. Das UN-Programm zur Unterbindung des Mohnanbaus und der Opiumproduktion sieht vor, dass die Regierung jedem Bauern, der keinen Mohn anbaut, für 2000 m² $ 300.– auszahlt. Die Bauern nehmen das Geld zwar entgegen, pflanzen aber dennoch Mohn an.

Die Wege des Drogenhandels aus Afghanistan. (IISS, London)

Worin liegen die Ursachen für das Scheitern des UN-Programms? Ein Bauer erhält von den Opiumaufkäufern $ 500.–. Die Nachfrage stammt aus dem Iran, Pakistan und der Türkei. Der Kauf erfolgt zu einem Zeitpunkt, als die Pflanzen noch nicht einmal grün sind. Die idealen Pflanzgebiete befinden sich auf 900 Meter über Meer, so in Nordafghanistan, in den Provinzen Nangarhar, Helmand usw. Die Bauern müssen lediglich das Unkraut beseitigen, die Pflanzen bewässern und abzapfen.

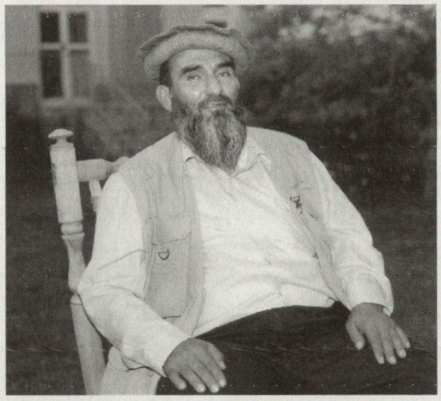
Die den Zwischenhandel besorgenden Aufkäufer haben ihre Fabriken für die Herstellung des Heroins in Ghazni, im Kunartal, in Tora Bora, im pakistanischen Chaman (afghanisch-pakistanische Grenze), im afghanisch-tadschikischen Grenzgebiet usw. Bei diesen Fabriken handelt es sich um kleine Küchen, die schnell aufgestellt und wieder verlegt werden können. Die Chemie für die Herstellung des Heroins sind Produkte der Firmen Novartis und BASF. Die Heroinhersteller bekommen pro Kilo $ 700.–. Den Schutz für den Transport auf iranische Gebiete leisten die Grenzstämme, so die sieben Ungeheuer westlich von Herat.



Mohnanbau in der Helmand-Provinz. (Bild: Keystone)

Die paschtunischen Khane als Ausbeuter

Die soziale und politische Grundlage des Anbaus wie auch des Zwischenhandels ist die afghanische bzw. paschtunische Gesellschaft. Die paschtunische Gesellschaft ist eine Feudalgesellschaft. Das Land gehört den Khanen, die von den Bauern den Zehnten ihrer Einnahmen fordern. Damit finanzieren die Khane ihre Haushalte. Da der Mohnanbau und die Opiumherstellung einträglicher sind als der Anbau von Weizen, fördern sie den Drogen-

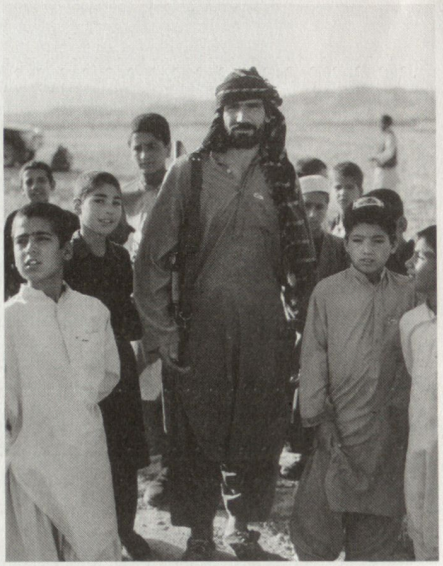


Ein Kahn aus der Helmand-Provinz. (Bild: A. A. Stahel)

anbau. Eine Dorfgemeinschaft von 1000 Menschen wird in der Regel durch drei Khane kontrolliert, denen das Land auch gehört. Die Bauern werden durch diese Khane im Prinzip ausgebeutet.

Die Zwischenhändler und Heroinproduzenten sind mit den Khanen verwandt. Sie wissen deshalb genau, welche Menge an Mohn in einem Dorf angebaut wird. Diese Händler und Produzenten gehören zu den Grenzstämmen, die auch für deren Sicherheit beim Transport nach Pakistan und den Iran besorgt sind.

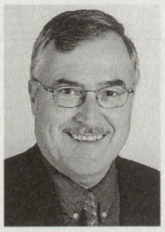
Die paschtunischen Khane haben die Politik Afghanistans in den letzten 20 Jahren entscheidend mitbestimmt. Als sie nach der Machtübernahme der



Afghanisch-iranisches Grenzgebiet. (Bild: A. A. Stahel)

Kommunisten erkennen mussten, dass ihr System durch diese bedroht wurde, haben sie die Mujaheddin als ihre Retter gefördert. Nach dem Sturz von Najibullah 1992 haben sie festgestellt, dass nun ihre Retter mit ihrer Macht ihr Gesellschaftssystem bedrohten. Also haben sie die Taliban, die sich zunächst als königstreu bezeichneten, unterstützt. Diesem Etikettenschwindel der Taliban ist übrigens damals auch Hamed Karzai aufgesessen. Die Taliban haben sich mit riesigen Mengen an Dollars die Ergebenheit der Khane erkauft. Mit der Zeit entpuppte sich aber der fundamentalistische Islam der Taliban zunehmend als Bedrohung für die Existenz des feudalen Gesellschaftssystems. Also haben sich die Khane mit der Nordallianz verbündet.

Dieses feudale Gesellschaftssystem bildet nicht nur die Voraussetzung für den Drogenanbau und -handel in und aus Afghanistan, die Khane entscheiden auch über die Politik und Stabilität Afghanistans. Sollten die Khane zur Überzeugung gelangen, dass die neue Regierung ihre Interessen nicht mehr wahrnimmt, so werden sie alle Mittel für eine Beseitigung dieser Regierung einsetzen.



Albert A. Stahel
Prof. Dr., Dozent an der Militärakademie an der ETHZ und an der Universität Zürich, 8820 Wädenswil. ■

La lutte contre le terrorisme et le droit international

François Schroeter

Über Terrorismus wird besonders seit dem 11. September 2001 in der Öffentlichkeit sowie unter Spezialisten viel gesprochen. Bei diesen Diskussionen ist die rechtliche Dimension meistens nur am Rande erwähnt.

Der Artikel untersucht den aktuellen Stand des Völkerrechts bezüglich Terrorismus und Terrorismusbekämpfung, insbesondere im Bereich internationale Verträge, Tätigkeiten der UNO, rechtliche Grundlagen bei Gewaltanwendung gegen Staaten, die Terroristen beherbergen und unterstützen, Ausüben von Terrorakten in bewaffneten Konflikten und in Besatzungssituationen, Diskussionen über den angeblich überholten Charakter der Genfer Konventionen.

Unterstrichen wird unter anderem, dass der Begriff «Terrorbekämpfung» von den Staaten nie als Rechtfertigung für Verstösse gegen die Menschenrechte und das Kriegsvölkerrecht missbraucht werden darf.

Le présent article ne reflète que l'opinion de son auteur.

Depuis le 11 septembre 2001, le terme «terrorisme» est dans toutes les bouches, dans tous les médias, et la terre semble s'être couverte d'experts sur le terrorisme, un phénomène qui est discuté, débattu sous tous ses aspects, sociologiques, sécuritaires, médiatiques et, très accessoirement, juridiques. Droit et violations du droit sont régulièrement invoqués par les uns et les autres pour appuyer des prétentions, dénoncer le comportement de l'adversaire, justifier la prise de telle ou telle décision.

Le présent article a pour modeste ambition de fournir *l'éclairage du droit international sur quelques questions relatives au terrorisme* et à la lutte contre le terrorisme qui sont désormais au centre de l'attention du public et des gouvernants.

Le cadre conventionnel international

Il existe actuellement *12 conventions internationales* qui sont consacrées spécifiquement à la lutte contre le terrorisme, ainsi que plusieurs instruments régionaux, dont la Convention européenne pour la répression du terrorisme de 1977.

La *Suisse* est partie à 10 de ces 12 conventions internationales sur le terrorisme. Le processus de ratification des deux conventions restantes est en cours, de sorte que, conformément à la volonté exprimée à plusieurs reprises par le Conseil fédéral, la Suisse sera partie à toutes les conventions internationales consacrées à la lutte contre le terrorisme d'ici à la fin de l'année 2002.

Ces conventions internationales traitent notamment de piraterie aérienne, de prise d'otages, de divers actes de violences commis en mer, de financement du terrorisme. Il n'existe par contre aucune convention globale contre le terrorisme.

La plus ancienne convention date de 1963. Seules deux conventions internationales mentionnent le mot «terrorisme» dans leur titre, les deux plus récentes, et une seule – la Convention internationale pour la répression du financement du terrorisme de 1999 – tente, à vrai dire sans y parvenir, de définir le terme «terrorisme».

En dehors ou en parallèle à ces conventions internationales, les *Nations Unies* déploient depuis des dizaines d'années une grande activité en relation avec la lutte contre le terrorisme. Il existe une trentaine de résolutions du Conseil de sécurité et de l'Assemblée générale à ce sujet, et différents groupes de travail ont été mis sur pied, dont le *Comité sur le contre-terrorisme.*

Les conventions existantes ne sont pas toutes adaptées aux nouvelles menaces terroristes, et ne proposent pas toujours les solutions les plus efficaces, raison pour laquelle, dans le cadre des Nations Unies, plusieurs nouvelles conventions sont actuellement en discussion, dont une *convention-cadre sur la lutte contre le terrorisme.* La Suisse joue un rôle très actif dans ces négociations. Les travaux achoppent cela dit toujours sur la question de la définition universelle du terrorisme.

Les caractéristiques du «phénomène terroriste»

Si aucune convention internationale ne définit de manière claire et univoque ce qu'on entend par terrorisme, la littérature spécialisée dégage généralement deux éléments qui constituent le *«phénomène terroriste»*:

- D'une part, matériellement, il s'agit de *crimes de droit commun,* meurtre, usage illicite d'explosifs, etc.
- Ensuite, au niveau de l'intention, ils sont commis dans *un but d'intimidation, de terrorisation de la population et de ses autorités.*

Le sujet est grave, mais il sera difficile pour certains de ne pas sourire devant l'aspect quelque peu tautologique d'une telle approche. Voilà qui n'est pas sans faire penser à un passage du *Médecin malgré lui* de Molière où le médecin déclare que si sa patiente est muette, «cela vient du fait qu'elle a perdu la parole.»[1]

[1] Acte II, scène 4, 1. 52 et 54.

Selbstmordattentat in Jerusalem. (Bild: Keystone)

Pour le reste, il faut constater une *grande diversité:*

■ Le plus souvent, les *victimes* sont choisies au hasard, mais elles sont parfois sélectionnées avec soin.

■ Les *modes opératoires* varient à l'infini et se renouvellent constamment. La seule constante, c'est que l'effet de surprise est à chaque fois recherché. Les attentats du 11 septembre en sont une tragique illustration.

■ Quant à la *personne* même des terroristes, il peut s'agir d'individus agissant de leur propre initiative, le plus souvent au sein d'une organisation clandestine, mais également, il faut absolument le rappeler, de personnes soutenues par un Etat, voire même d'agents d'un Etat, agissant le plus souvent sur le territoire d'un Etat étranger, mais parfois même sur leur propre territoire, contre des opposants politiques ou pour terroriser leur propre population.

C'est ici qu'apparaît une des difficultés majeures de définir le terrorisme sur le plan international et de lutter contre le terrorisme: Une partie non négligeable des actes terroristes perpétrés dans le monde sont commis par ou à l'instigation d'Etats, et ces mêmes Etats devraient se mettre d'accord pour lutter contre le terrorisme!

Les principes du droit international en matière de lutte contre le terrorisme

A l'examen de l'ensemble des instruments internationaux consacrés à la lutte contre le terrorisme se dégage une constante: Les actes en cause sont des *infractions ordinaires au droit pénal commis dans une intention spéciale.* Ils ne sont *jamais qualifiés d'actes de guerre* et les réponses à ces actes sont toujours et exclusivement des *mesures pénales, policières,* à l'intérieur des Etats et par voie de coopération entre les Etats (échange d'informations, extradition).

Aucun de ces instruments n'évoque la possibilité, pour un Etat, de recourir de manière unilatérale à la force armée pour lutter contre le terrorisme, ni même la possibilité pour un Etat d'agir d'une quelconque manière sur le territoire d'un autre Etat sans son consentement exprès.

Au contraire, ces instruments réaffirment clairement les principes de l'égalité souveraine des Etats, de non-ingérence dans les affaires intérieures des autres Etats, et rappellent la *nécessité de respecter inconditionnellement le droit international,* notamment le *droit international des conflits armés, les droits de l'homme, la Charte des Nations Unies,* et tout particulièrement *l'interdiction de recourir à la force contre un autre Etat, sauf en cas de légitime défense en réaction à une attaque armée imminente ou en cours.*

En d'autres termes, *la lutte contre le terrorisme ne peut en aucun cas être invoquée pour s'affranchir du droit international en vigueur.*

Cela signifie notamment qu'au regard du droit international, le recours à la force contre un Etat qui serait à l'origine d'actes terroristes n'est licite que pour autant que, première hypothèse, l'on soit en présence d'un acte de légitime défense en réaction à une attaque armée imminente ou en cours ou, seconde hypothèse, que l'Etat ou la coalition d'Etats qui fait usage de la force soit au bénéfice d'une Résolution du Conseil de sécurité autorisant expressément le recours à la force.

Les suites du 11 septembre 2001: le cadre général

Suite aux attaques du 11 septembre 2001, le *Conseil de Sécurité* des Nations Unies a adopté *trois résolutions de portée générale.*

■ La *Résolution 1368,* adoptée le 1er septembre 2001, «condamne catégoriquement dans les termes les plus forts les épouvantables attaques terroristes», qu'elle considère «comme tout acte de terrorisme international, comme une menace à la paix et la sécurité internationale», et «appelle tous les États à travailler ensemble de toute urgence pour traduire en justice les auteurs, organisateurs et commanditaires de ces attaques terroristes». Sur la question du recours à la force, par contre, la résolution 1368 est presque muette; elle se contente de «reconnaî[tre] le droit inhérent de légitime défense, individuelle et collective conformément à la Charte [des Nations Unies].»

■ La *Résolution 1373,* datée du 28 septembre 2001, organise de manière

détaillée la lutte internationale contre le terrorisme suite aux attaques du 11 septembre 2001 et donne un cadre efficace en matière d'entraide judiciaire internationale. Sur la question du recours à la force, par contraste, la Résolution 1373 se contente dans un très court passage du préambule de «réaffir[mer] le droit naturel de légitime défense, individuelle et collective, que consacre la Charte des Nations Unies» et «la nécessité de lutter par tous les moyens, conformément à la Charte des Nations Unies, contre les menaces à la paix et à la sécurité internationales que font peser les actes de terrorisme».

■ Pour sa part, la *Résolution 1377,* adoptée le 12 novembre 2001, déclare que «les actes de terrorisme international constituent l'une des menaces les plus graves à la paix et à la sécurité internationales au XXIe siècle [et] un défi à tous les États et à l'humanité entière», et «demande à tous les Etats de devenir dès que possible parties aux conventions et protocoles internationaux relatifs au terrorisme international».

Aucune résolution n'a par contre été adoptée en vue d'autoriser le recours à la force contre l'Afghanistan, base arrière et sanctuaire des terroristes du 11 septembre 2001.

En clair, en matière de recours à la force, cela signifie que le Conseil de sécurité s'est borné à renvoyer aux règles générales et qu'il n'a pas autorisé de recours à la force qui ne constituerait pas un acte de légitime défense au sens du droit international, à savoir de légitime défense contre une attaque armée imminente ou en cours, rappelant par là qu'au regard du droit international, les attentats du 11 septembre 2001 ne cons-tituent pas une circonstance spéciale qui permettrait de déroger aux règles en vigueur en matière d'usage de la force armée.

Par contre, et c'est là que réside la *grande nouveauté* des mesures prises par le Conseil de sécurité agissant, en vertu de l'article 24 al. 1 de la Charte, au nom de tous les membres des Nations Unies, la Résolution 1373 impose à l'ensemble des Etats de la planète, quels que soient leurs engagements internationaux en matière de lutte contre le terrorisme, une série d'obligations en matière de poursuite pénale, de coopération en matière d'enquêtes criminelles et de renseignement, de comportement vis-à-vis d'organisations terroristes, et institue un devoir de rendre compte au Conseil de sécurité des mesures prises pour lutter contre le terrorisme.

Certains ont parlé à propos de la Résolution 1373 du premier *acte législatif universel.* L'expression est peut-être excessive, mais elle a au moins le mérite d'exprimer l'ampleur des perspectives nouvelles ouvertes par cette résolution: Le droit international ne peut désormais plus reposer exclusivement sur le seul volontarisme des Etats; l'avenir de l'humanité ne peut plus continuer de s'accommoder du comportement de certains Etats qui refusaient jusque là toute coopération, toute mesure concrète en matière de lutte contre le terrorisme.

Cette nouvelle approche est confirmée par la demande faite à tous les Etats par le Conseil de sécurité dans sa Résolution 1377 de ratifier tous les instruments internationaux relatifs à la lutte contre le terrorisme.

L'Afghanistan avant le 11 septembre 2001

L'Afghanistan était depuis des années - pratiquement, depuis la prise du pouvoir par les Talibans –, *un sujet de préoccupation majeur en matière de lutte contre le terrorisme.*

Dans une résolution du 22 octobre 1996, le Conseil de sécurité déclare déjà de manière prémonitoire «que la poursuite du conflit en Afghanistan offre un terrain propice au terrorisme et au trafic de drogue, qui amènent la déstabilisation dans la région et au-delà». (Résolution 1076).

Le 8 décembre 1998, le Conseil de sécurité, constatant «que des terroristes continuent d'être accueillis et formés, et des actes terroristes organisés, en territoire afghan, en particulier dans les zones tenues par les Talibans», exige «que les Talibans cessent d'offrir un refuge et un entraînement aux terroristes internationaux et à leurs organisations». (Résolution 1214).

Le 15 octobre 1999, le Conseil de sécurité, s'exprimant à nouveau au sujet des attentats perpétrés le 7 août 1998 contre les ambassades américaines à Nairobi (Kenya) et Dar es-Salam (Tanzanie), renouvelle ses griefs envers les Talibans et exige d'eux «qu'ils remettent sans plus tarder Oussama Bin Laden aux autorités compétentes», afin qu'il soit «effectivement traduit en justice». (Résolution 1267).

Plusieurs autres résolutions vont encore accentuer la pression exercée par la communauté internationale sur le régime des Talibans pour qu'ils cessent leur soutien au terrorisme international, et notamment au réseau Al-Qaida et à son chef, Oussama Bin Laden.

Parallèlement, de manière unilatérale ou en coopération avec des Etats alliés, les Etats-Unis vont déployer une grande activité pour se saisir du chef d'Al-Qaida et détruire son réseau terroriste. Le 20 août 1998, quelques semaines après les attentats de Nairobi et de Dar es-Salam, l'US Navy tirera même 75 missiles de croisière sur des camps d'entraînement d'Al-Qaida situés en Afghanistan, sans toutefois parvenir à infliger de pertes ou de destructions significatives.

L'Afghanistan et l'après 11 septembre 2001

Le 7 octobre 2001 a débuté l'opération *Enduring Freedom (Liberté pérenne),* dont on connaît le déroulement.

Il faut souligner qu'au moment de son lancement, cette opération ne s'appuyait sur aucune résolution du Conseil de sécurité.

Puis, dès mi-novembre, le Conseil de sécurité a adopté une série de résolutions appuyant la mise en place d'un gouvernement afghan et l'envoi de la Force de sécurité internationale (ISAF).

La première de ces résolutions, la *Résolution 1378* du 14 novembre 2001, fournit a posteriori le *blanc-seing du Conseil de sécurité pour l'opération Enduring Freedom*. Rappelant que l'Afghanistan est depuis longtemps un sujet majeur de préoccupations en matière de terrorisme – ce qui, nous venons de le voir, est parfaitement exact – et se référant aux résolutions 1368 et 1373 sur le terrorisme international, le Conseil de sécurité déclare appuyer «les efforts internationaux visant à éradiquer le terrorisme, conformément à la Charte des Nations Unies». C'est ainsi toute la démarche alliée – recours à la force en exercice de leur droit à la légitime défense, appui aux factions afghanes anti-Taliban, éradication du réseau Al-Qaida et capture de son chef Oussama Bin Laden, aide à la mise sur pied d'un nouveau régime en Afghanistan, etc. –, qui est endossée par le Conseil de sécurité.

Conflits armés et terrorisme: quelques notions de base

Venons-en maintenant à la question du terrorisme en relation avec la conduite d'opérations militaires.

Il faut tout d'abord rappeler ici un *principe essentiel* en matière de conflits armés: Les règles de droit international qui régissent la conduite des hostilités, que l'on désigne sous le terme de droit international des conflits armés – appelé également droit international humanitaire ou *ius in bello* –, s'appliquent de manière inconditionnelle, que le recours à la force soit licite ou non au regard du droit international qui régit le recours à la force (*ius ad bellum*), et quelles que soient les motifs qui ont présidé au recours à la force: *Du moment que se déroule un conflit armé, le droit international des conflits armés doit être respecté par toutes les parties.*

Les conflits armés sont des *temps d'exception,* de renversement complet de nombre de valeurs de la vie quotidienne. En particulier, les mêmes actes, tuer, blesser, détruire des biens, etc., qui, si l'on excepte les cas de légitime défense, sont en temps normal des infractions pénales punies des peines les plus sévères, deviennent non seulement licites, mais, le cas échéant, obligatoires. Et, pour autant que l'acte ordonné soit licite, à savoir, conforme au droit international des conflits armés, c'est le refus de les commettre – qualifié d'insubordination devant l'ennemi – qui est sévèrement puni, en Suisse de peines allant jusqu'à la réclusion à vie (art. 61 du code pénal militaire).

Comment dès lors faire la *distinction entre la violence licite dans les conflits armés et la violence illicite, y compris les actes de terrorisme?*

■ Le premier critère, c'est le *statut de la personne* qui commet l'acte de violence. Seuls les *combattants* peuvent participer directement aux hostilités. Pour les autres personnes, fondamentalement, les mêmes principes s'appliquent qu'en temps de paix.

■ Le second critère, c'est que *l'usage de la force respecte le droit international des conflits armés.* Une attaque dirigée contre des civils, ou contre un hôpital, par exemple, est illicite.

Certains de ces actes illicites commis par des combattants sont qualifiés par le droit international des conflits armés non seulement de crimes de guerre, mais également d'actes terroristes.

Oui, vous l'avez bien lu, même les membres des forces armées, qui ont légitimement le droit, et même, le cas échéant, le devoir de recourir à la violence, peuvent dans certaines circonstances devenir des terroristes, s'ils enfreignent le droit international des conflits armés!

Il faut notamment citer *l'article 51 al. 2* du *premier Protocole additionnel* aux Conventions de Genève de 1977:

«Ni la population civile en tant que telle ni les personnes civiles ne doivent faire l'objet d'attaques. Sont interdits les actes ou menaces de violence dont le but principal est de *répandre la terreur* parmi la population civile.»

Il est important de le rappeler, alors que la force armée est régulièrement utilisée par certains Etats pour, déclarent-ils, lutter contre le terrorisme: *L'exercice de la terreur contre des civils dans le but, même déclaré,* même répété en boucle sur toutes les chaînes de télévision, *de lutter contre le terrorisme, c'est AUSSI du terrorisme.*

Dans ce contexte, il faut également citer *l'article 33* de la *IVe Convention de Genève de 1949,* qui traite du maintien de l'ordre dans des territoires occupés:

«Les peines collectives, de même que toute mesure d'intimidation ou de *terrorisme,* sont interdites.»

On pense immédiatement à la situation actuelle dans les *territoires occupés* par *Israël.* On ne peut pas justifier les entraves continuelles à l'accès aux soins médicaux de base, les destructions de maisons, les assassinats de civils, l'usage disproportionné et indiscriminé de la force, par exemple lors de récentes opérations militaires visant des camps de réfugiés comme celui de Jénine, comme étant des réactions légitimes aux attentats commis par certains activistes palestiniens. Ces actes commis par l'armée israélienne constituent des violations graves de la IVe Convention de Genève, en clair, des crimes de guerre et, le cas échéant, des actes terroristes. N'en déplaise à certains!

Précision importante lorsque l'on aborde cette question: *La résistance armée contre un occupant est en soi licite, pour autant qu'elle respecte le droit international des conflits armés*: il s'agit donc, notamment, de ne s'en prendre qu'aux forces d'occupation, mais pas à la population civile de l'occupant. Les colonies de peuplement dans les territoires occupés, et notamment le fait que certains colons soient armés, posent à cet égard de délicats problèmes dont l'examen dépasserait le cadre du présent article. Il n'en reste pas moins que tout acte de résistance n'est pas illicite, et n'est a fortiori pas un acte de terrorisme. N'en déplaise également à certains ! Par contre, il va sans dire que l'assassinat de civils, la pose de bombes dans des lieux publics doivent être qualifiés sans restriction d'actes criminels, et, le cas échéant, d'actes terroristes.

Respecter et faire respecter le droit international des conflits armés en toutes circonstances

Les *vingt-cinq ans des Protocoles additionnels aux Conventions de Genève* viennent d'être fêtés les 6 et 7 juin dernier. A cette occasion, l'importance du respect inconditionnel du droit international des conflits armés par toutes les parties impliquées, quelles que soient les raisons, justifiés ou non, de leur recours à la force, a été abondamment rappelé.

Il est plus important que jamais, alors que la lutte contre le terrorisme est utilisée par certains Etats pour tenter de légitimer une brutalité accrue dans la conduite de leurs opérations militaires ainsi que la prise de certaines libertés dans le respect du droit international, de rappeler un point essentiel: Aux termes de l'article 1er commun des Conventions de Genève de 1949 et de l'article 1er du premier Protocole additionnel aux Conventions de Genève de 1977, les Etats parties ont le devoir non seulement de respecter le droit international des conflits armés en toutes circonstances, mais également de le *faire respecter en toutes circonstances et par tous les moyens licites à leur disposition*. Le moins qu'ils puissent faire est de rappeler les parties au conflit à leurs obligations par le truchement d'interventions diplomatiques et de prises de position publiques.

A cet égard, les critiques qui ont été récemment formulées dans certains milieux à l'adresse du Conseil fédéral, et notamment au Chef du Département fédéral des affaires étrangères, le Conseiller fédéral Joseph Deiss, accusé d'appeler avec trop d'insistance les parties au conflit proche-oriental au respect du droit international des conflits armés et des droits de l'homme, sont tout bonnement irrecevables et indécentes.

S'il ne fallait retenir que ceci...

La lutte contre le terrorisme, nous venons de le voir, ne peut être invoquée pour s'affranchir du respect du droit international humanitaire ou pour légitimer des violations des droits de l'homme.

Le problème du terrorisme international est trop sérieux pour que l'on puisse tolérer qu'il soit instrumentalisé par des gouvernements désireux de mettre en cause le droit existant lorsqu'il ne sert pas leurs intérêts immédiats. Les affirmations entendues ça et là sur le caractère désormais inadapté des Conventions de Genève et de leurs Protocoles additionnels, les doutes exprimés publiquement par certaines personnalités politiques quant au caractère absolu de la prohibition de la torture, sont à cet égard inacceptables.

Le terrorisme est une négation radicale des droits les plus élémentaires de l'individu et de la société. La lutte contre ce péril majeur ne pourra réussir que dans le respect de la légalité. A défaut, ce sont les terroristes du 11 septembre et leurs commanditaires qui auront gagné la partie, car ils n'auront pas seulement tué des milliers d'innocents, terrorisé des centaines de milions d'individus et abattu les Twin Towers, mais également, et c'est à n'en pas douter leur objectif ultime, mis à mal les fondements mêmes de la démocratie et de l'Etat de droit.

François Schroeter
ist seit 1997 wissenschaftlicher Mitarbeiter in der Sektion Kriegsvölkerrecht der UG FSK des Generalstabs. Zurzeit beschäftigt er sich mit Fragen der Doktrin in Bezug auf das internationale Recht. ■

Gegen ein Cyber Pearl Harbor – Information Operations als neue Herausforderung

Peter Forster

Gegen Ende der Neunzigerjahre sprach jedermann von Information Warfare; und jeder verstand darunter etwas anderes. Martin Libicki, Forscher an der National Defense University in Washington, schrieb: «Information Warfare definieren zu wollen, ist wie die Geschichte von den Blinden und dem Elefanten. Die Blinden wollen die Natur des Elefanten ergründen: Der eine berührt das Bein und nennt es einen Baum, der zweite greift an den Schwanz und nennt ihn ein Seil, und so weiter.»

Früh gab Libicki für Information Warfare die siebenteilige Umschreibung, die in den Vereinigten Staaten eine Zeitlang gültig war. Nach Libicki umfasst der Informationskrieg den Command-and-Control War, den Intelligence-Based War, den Electronic War, die Psychological Operations, den Hacker War, den Economic Information War und den Cyber oder Net War.

Hacker War bringt Gefahr

Heute sprechen wir nicht mehr so sehr von Information Warfare, sondern von Information Operations. Aber Definitionen gibt es immer noch wie Sand am Meer. Eine knappe Umschreibung bringen die amerikanischen Joint Chiefs of Staff, welche die Information Operations in ihrer Joint Doctrine wie folgt definieren: «Actions taken to affect adversary information and information systems while defending one's own information and information systems. Also called IO». Demgegenüber umschreibt die Joint Doctrine den Begriff Information Warfare als «Information Operations conducted during time of crisis or conflict to achieve or promote specific objectives *over a specific adversary or adversaries.* Also called IW».

Schon Libickis alte Definition zeigt, dass nicht alles neu ist unter der Sonne. Den Command-and-Control War etwa oder den Intelligence-Based War gibt es schon lange. Ebenso werden Psychological Operations geführt, seit Feldherren und Politiker die Meinung anderer zu beeinflussen suchen. Neu ist der Hacker War und er ist es auch, der in Zeiten des Terrors Gefahren in sich birgt.

Schäden von grossem Ausmass

Unbestritten ist, dass Information in den hochvernetzten, hochverletzlichen Gesellschaften des Westens gegenwärtig ungenügend geschützt ist. Information und Wissen sind wesentliche Erfolgs- und Machtfaktoren in der industrialisierten Welt. Wie Kurt Haering, der Geschäftsführer der schweizerischen Stiftung InfoSurance, schreibt, stärkt die Informationstechnologie die entwickelten Länder im weltweiten Wettbewerb; aber sie macht diese auch verwundbar. Ihre offene Informationsarchitektur lädt zu Missbrauch und Diebstahl ein. Die unrechtmässige und kriminelle Nutzung der Daten ist nicht mehr auszuschliessen: «So kann Entwendung oder Veränderung von Information Schäden von grossem Ausmass verursachen. Als Beispiele seien Fehlentscheide, Konkurrenznachteile und der Ausfall von Arbeitsinfrastruktur genannt.»

Muhamed Al-Dura und sein Vater Jamal suchen Schutz hinter einem Betonklotz – vergebens. Muhamed stirbt in den Armen seines Vaters. (Bild: France 2)

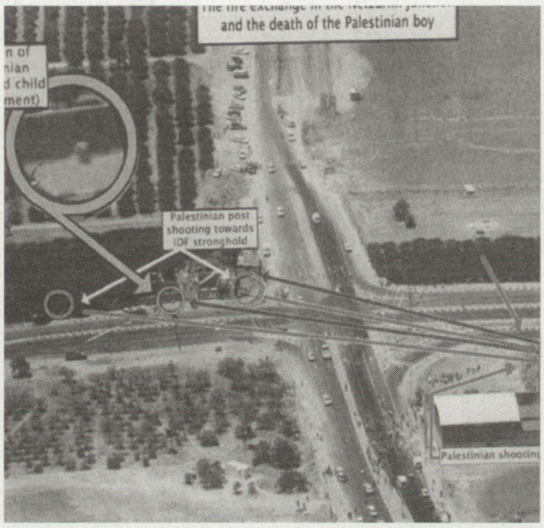
Informations Operations können mit einfachen Mitteln – unabhängig von Entfernungen, teils ohne grosse Kosten und mit kleiner Wahrscheinlichkeit, entdeckt zu werden – bei geringem Risiko geführt werden. Denkbar sind menschliche und technische Fehler, gezielte Manipulation von Daten, die Sättigung von Systemen, die Implementierung von Fehlfunktionen, die Softwarevernichtung und Einwirkungen bis zur physischen Zerstörung von Hardware und Infrastruktur. Mo-

tive können sein: die Spionage zur Erlangung von wirtschaftlichen Vorteilen, das Erzielen von Datenschäden und Störungen zur Erpressung oder die gezielte Einflussnahme auf Entscheidungen in Verwaltung, Wirtschaft oder Armee.

Vorwarnzeit fehlt

Wie in der Schweiz der Sicherheitspolitische Bericht 2000 festhält, fehlt bei Informationsoperationen in aller Regel die Vorwarnzeit. Oft können Schutz- und Gegenmassnahmen nicht rechtzeitig ausgelöst werden: «Einem einzelnen Informatiksystem ist es kaum möglich, Urheber, Absicht, Beginn, Art, Umfang und Ende der Einwirkung rasch zu erfassen. Angreifer profitieren auch vom Umstand, dass fast alle Unternehmungen und Verwaltungen ihre Datensicherheit allein zu erreichen versuchen, womit dieselben Angriffsmethoden wiederholt angewendet werden können.»

In der Umschreibung der Gefahren wird der Sicherheitspolitische Bericht sehr deutlich. Die Bedrohung reiche von massiven Beeinträchtigungen oder Störungen der Wirtschaft bis zur Lähmung der politischen und militärischen Führung. Der Bericht hebt sensitive Bereiche hervor, in denen überproportionale Schäden angerichtet werden können. Dazu gehören folgende kritischen Datenbestände und Netzwerke der nationalen Informatik- und Kommunikationsinfrastruktur: «öffentliche Verwaltung aller Ebenen; Industrie, Handel, Banken, Versicherungen, Sozialwerke; Versorgungs- und Verteilsysteme für Elektrizität, Gas, Erdöl, Wasser; Verkehrsleitung und Transportwesen (Strasse, Schiene, Luft, Wasser); Polizei, Sicherheits- und Rettungsdienste, Informations- und Kommunikationsdienste, Medien; militärische Führung.» Elektronische Angriffe auf diese vitalen Bereiche der Infrastruktur bedrohen die nationale Sicherheit.



Das israelische Luftbild zeigt die Netzarim-Kreuzung im Gazastreifen am 30. September 2000. Links im Kreis die Betontonne, hinter der sich Vater und Sohn Al-Dura verbargen. In unmittelbarer Nähe die palästinensischen Stellungen. Rechts der israelische Stützpunkt, der von den Palästinensern aus mehreren Richtungen angegriffen wurde. (Bild: Zahal)

Technik allein genügt nicht

In der zweiten Hälfte der Neunzigerjahre hat in den vernetzten Gesellschaften das Bewusstsein für die Informationssicherheit zugenommen. Technische Vorkehrungen sind in Staat und Wirtschaft getroffen worden. Allerdings ist es mit technischen Massnahmen nicht getan. Der Schutz muss auch auf «menschlicher», gesetzlicher und organisatorischer Ebene angegangen werden: «Es bringt wenig, wenn eine Datenbank durch Firewalls vor Hackern und Crackern geschützt wird, die entsprechende Information aber durch nicht sensibilisierte Mitarbeiter problemlos preisgegeben wird. Die gesetzlichen Grundlagen werden zurzeit erst den Möglichkeiten der Technik angepasst und bieten noch ungenügenden Schutz. Das Verständnis der Haftung bei ungenügendem Schutz ist ebenfalls erst in Entwicklung.» (Haering)

Immer mehr rückt im Kampf für die Informationssicherheit, gegen ein Cyber Pearl Harbor, der Faktor Vertrauen in den Brennpunkt. Sicherheit wird nicht nur als operativ-technischer (materieller) Begriff dargestellt, sondern auch als psychologischer (immaterieller). In Technologien mit langer Tradition decken sich die beiden Begriffe miteinander. In neuen Bereichen wie Telekommunikation und Information muss dies schrittweise erreicht werden. Neben der Sicherheitsinfrastruktur braucht es die Vertrauensbasis.

Öffentlichkeit reagiert (zu) spät

Erst die Ergänzung der beiden Komponenten ergibt die nachhaltige Sicherheitsarchitektur, wobei die vertrauensbildenden Massnahmen der technischen Entwicklung in der Regel nachhinken. Im professionellen Bereich von Wirtschaft, Verwaltung und Wissenschaft nimmt das Bewusstsein zu, ebenso in den Armeen. Kritischer und schwieriger ist die Lage im Publikumsbereich: Die breite Öffentlichkeit pflegt erst dann zu reagieren, wenn eine grössere Krise oder Katastrophe bereits eingetreten ist.

El-Burej, das Lager, in dem Muhamed Al-Dura gewohnt hatte, ist heute eine Pilgerstätte. (Bild: Peter Forster)

Um in der Schweiz die Öffentlichkeit zu sensibilisieren, konfrontiert der Fachbereich Strategische Führungsausbildung (SFA) der Bundeskanzlei seit 1997 Vertreter aus Verwaltung, Armee, Wirtschaft und Wissenschaft in Übungen und Seminaren mit den Bedürfnissen der Informationssicherheit. Information Assurance wird als interdisziplinäre Verbundaufgabe aufgefasst. In der letzten umfassenden Veranstaltung, der «InformOrena» vom Mai 2002, ergab sich als handfestes Postulat die Schaffung einer Melde- und Analysestelle für Hackerangriffe. Neben der Prävention bildet die Frühwarnung eine zweite Möglichkeit, um das Eintreten einer Krise zu verhindern oder möglichst früh Vorkehrungen zu deren Abschwächung zu treffen.

Verlässlich und unabhängig

Bei der Meldestelle geht es weniger um die staatliche Nachrichtenbeschaffung als um das freiwillige Melden von Vorfällen an eine zentrale Instanz. Dass die Schweiz eine Meldestelle braucht, ist weitgehend unbestritten. Damit sie funktioniert, ist sie auf Meldungen aus einem breiten Spektrum von Informationslieferanten angewiesen. Konsens herrscht unter den Fachleuten darüber, dass sich die Meldestelle nur dann Vertrauen erwerben kann, wenn sie vertraulich, verlässlich und unabhängig von Strafverfolgungsbehörden arbeitet. Wert wird auf den Quellenschutz gelegt. Bereits eingerichtet ist in der Schweiz der Sonderstab Information Assurance unter Leitung des Bundesdelegierten für Informatikstrategie.

In der Armee arbeitet seit einiger Zeit im Generalstab eine Projektgruppe Information Operations unter der Leitung von Major i Gst Gérald Vernez. Sie hat eine umfassende Vorstudie zum gesamten Themenkomplex der Informationsoperationen abgeschlossen und nimmt nun in der ganzen Breite das eigentliche Hauptprojekt an die Hand. Die Arbeitsgruppe denkt einerseits interdisziplinär, was bedeutet, dass sie die Gesamtheit der Entwicklung im Auge behält. Anderseits muss sie die spezifischen Bedürfnisse der Armee abdecken; das führt zwingend dazu, dass sie die unbestreitbar bedeutende militärische Komponente der Information Operations hervorheben muss.

Psychological Operations

Zu diesen Komponenten gehören – mit wachsender Bedeutung – die Psychological Operations. Im Golfkrieg von 1991 setzte General Norman Schwarzkopf die 4. Psyop-Brigade mit Erfolg ein. In den Balkankriegen der Neunzigerjahre spielten Information, Desinformation, psychologischer Terror, Lug und Trug eine zentrale Rolle. Alle Kriegsparteien bedienten sich dieser Mittel in vorher nie dagewesenem Umfang. In unerhörtem Mass wurden die Medien in die Planungen miteinbezogen. Während der Haiti-Operation von 1994 bekannte der amerikanische Generalstabschef John Shalikashvili freimütig: «Wir haben erst gewonnen, wenn CNN sagt, wir haben gewonnen.»

Unentwirrbar sind die Psychological Operations auch mit dem blutigen Kampf zwischen Israel und Palästina verhängt. Die Intifada, der arabische Aufstand in den besetzten Gebieten, die grausamen Terrorattentate gegen Israel und die harte israelische Reaktion tragen wie alle bewaffneten Auseinandersetzungen Züge des Medienkriegs. Einen ersten fürchterlichen Tiefpunkt erreichte das Ringen schon am 30. September 2000, zwei Tage nach Ariel Scharons provokativem «Spaziergang» auf dem Tempelberg.

Vor der Kamera von France 2

An der Netzarim-Kreuzung südlich von Gaza verblutete der 12-jährige Muhamed Al-Dura in den Armen seines Vaters Jamal. Vater und Sohn waren ins Kreuzfeuer der Aufständischen und der Israeli geraten. Ausgerechnet zwischen zwei Fedayin-Stellungen suchten die beiden Schutz. Sie duckten sich vor einer Wand und verbargen sich hinter einem Betonklotz. 45 Minuten lang lagen sie unter Beschuss. Der Vater

wollte den Knaben mit seinem Körper decken. Aber er konnte Muhamed nicht retten.

Die grausame Szene wurde integral vom französischen Fernsehen France 2 aufgenommen. Die Bilder zeigten Muhameds Todeskampf ungeschützt. Zuerst erschütterten sie Israel und dann die Welt. Der Film lief in allen Nachrichtensendungen und fast jede Zeitung brachte das Foto. Für Israel waren die Horrorbilder ein schwerer Schlag. Die Frage wurde laut: War das nötig? Und im Ausland schadete die Szene dem Ansehen des Landes, das im Angesicht der Intifada um seinen Ruf kämpfte.

Aussage gegen Aussage

Was sich dann vom 30. September an in der «Auswertung» des Geschehens abspielte, wirft mehr als alle Theorien ein grelles Licht auf die «modernen» Praktiken der Information Operations. Vater Al-Dura wurde nach Amman geflogen, wo er den Korrespondenten seine Version darbot: Er habe in Gaza ein Occasionsauto besichtigt und sei mit Muhamed auf dem Rückweg in das Flüchtlingslager gewesen, in dem die Familie wohnte. Mit dem Knaben sei er unschuldig in den Kugelhagel geraten, und die Israeli hätten mit ihrem Feuer nicht innegehalten, bis Muhamed verblutet sei.

Dieser Darstellung widersprach scharf General Giora Eiland, der Operationschef der israelischen Armee. Jamal Al-Dura habe Muhamed absichtlich ins Feuer geschickt. Der Knabe habe die Kreuzung betreten, um Steine zu werfen – und das nicht zum ersten Mal. Auch am 30. September sei Muhamed mitten im Kampfgetümmel erschienen, aber diesmal sei scharf geschossen worden. Jamal Al-Dura habe den Knaben beobachtet, wie dieser Steine warf. Als er erkannt habe, dass das Kind unter Beschuss geriet, habe er es herausholen wollen – ohne Erfolg.

Sofort nach dem Vorfall wurden die Spuren verwischt. Der Betonklotz und die Mauer fielen. Alle Geschosse verschwanden. Die Israeli schossen mit M-16-Gewehren, die Palästinenser mit Kalaschnikows. Das Kaliber der M-16 beträgt 5,56 Millimeter, das der Kalaschnikow 7,62. Aufgrund der Geschosse hätte festgestellt werden können, wer geschossen hatte. Aber in den Spitälern von Gaza und Amman liessen die Ärzte die Kugeln verschwinden, bevor ihre Kaliber festgehalten werden konnten. Die Israeli bauten dann die Wand und den Klotz nochmals auf, um in Schussversuchen zu beweisen, dass es palästinensische Schützen waren, die Muhamed töteten. Aber die Bilder von France 2 konnten sie nicht ungeschehen machen.

Terrain früh besetzen

In den Psychological Operations geht es darum, die Gefahren rechtzeitig zu erkennen. Wer Erfolg haben will, muss Krisen, muss Angriffe, muss Gegner früh orten. Geeignete Strukturen müssen vor dem Ernstfall geschaffen werden. Ebenso kann es entscheidend sein, dass das Terrain rasch besetzt wird. Wer mit seiner Aktion zu lange wartet, riskiert den Anspruch auf Informationsführung zu verlieren. Offensive Operationen können eine bessere Aufnahme finden als defensive Taktiken, bei denen die Information unter Druck erfolgt.

Den Ausschlag gibt in aller Regel eine Informationsführung, die einheitlich angelegt und widerspruchsfrei ist. Namentlich im Kampf gegen den Terror kann nur bestehen, wer glaubwürdig auftritt. Terroranschläge wie die Attacke vom 11. September 2001 erschüttern die Welt wie kaum andere Ereignisse. In Zeiten von Panik und Schrecken stiften widersprüchliche Aussagen Verwirrung; sie schaffen Raum für unwillkommene Gerüchte und Spekulationen. Um so mehr zählen dann Qualitäten wie Offenheit, Sicherheit und Transparenz.

Literaturhinweise

Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Sicherheitspolitik der Schweiz: Sicherheit durch Kooperation. Bern 2000.

Forster, Peter: Informationssicherheit als Verbundaufgabe. Hohe Verletzlichkeit von Staat, Wirtschaft und Gesellschaft. In: NZZ, 28. Mai 2002.

Haering, Kurt: Information – die entscheidende Qualität: Die hohe Verletzlichkeit. In: MQ Management und Qualität, Spezialausgabe Informationssicherheit 05/2002.

Joint Chiefs of Staff: Joint Doctrine for Information Operations. Joint Pub 3–13. Washington 1998.

Libicki, Martin: What is Information Warfare? National Defense University. SACIS Paper. Washington 1995.

United States Air Force: Informations Operations. Air Force Doctrine Document 2–5. Washington 1998.

Peter Forster
Dr. phil., Oberst, Kommandant Informationsregiment 1, Präsident der eidgenössischen Konsultativ-Kommission für Innere Sicherheit, Mitglied der Projektgruppe Information Operations des Generalstabs. Weinbergstrasse 11, 8268 Salenstein. ■

Die Auswirkungen der OK und des Terrorismus auf die Schweiz

Urs von Daeniken

Punktuelle Aktivitäten krimineller Organisationen

Obschon keine Erkenntnisse vorliegen, wonach es in der Schweiz zu einer Einflussnahme grösseren Umfangs des Organisierten Verbrechens auf Politik und Wirtschaft gekommen wäre, konnten in der Vergangenheit *punktuelle Aktivitäten krimineller Organisationen* festgestellt werden, die darauf abzielen, sich die Vorzüge unseres Wirtschafts- und Finanzplatzes zu Nutze zu machen. Im Vordergrund steht dabei die Reinvestition der im Ursprungsland der kriminellen Organisation verbrecherisch erworbenen Gewinne. Es ist deshalb wichtig, auch die Zusammenarbeit mit den Ursprungsländern weiter zu vertiefen.

Brennpunktregionen

Für die Schweiz sind im Zusammenhang mit der Bekämpfung der Organisierten Kriminalität verschiedene Regionen von besonderer Bedeutung. So ist die *Gemeinschaft unabhängiger Staaten (GUS),* darunter besonders Russland, als Region mit hohem Bedrohungspotenzial im Bereich der Organisierten Kriminalität anzusehen. Dies gilt in Bezug auf die Schweiz speziell für das Waschen von verbrecherisch erzielten Gewinnen.

Des Weiteren bilden *kriminelle Organisationen aus Südosteuropa und insbesondere dem Balkan* eine ernst zu nehmende Bedrohung. Besonders in der Bundesrepublik Jugoslawien, in Albanien, Mazedonien und im Kosovo ist der Einfluss krimineller Gruppen auf das wirtschaftliche, politische und soziale Leben gross.

Speziell *Gruppierungen ethnischer Albaner* verfügen über Strukturen, mit denen sie in ganz Europa agieren können. Schwerpunkt der kriminellen Aktivitäten in der Schweiz ist der Drogenhandel. Einzelne Ermittlungsverfahren bestätigen zudem die Verwicklung von kosovo-albanischen Reisebüros in Geldwäscherei. Bezüge von Gruppierungen ethnischer Albaner zum Menschenhandel und -schmuggel sind ebenfalls belegt.

Bezüge zur Schweiz bestehen aber auch bei anderen Gruppen der Organisierten Kriminalität. Zu nennen sind hier z. B. die *italienische Mafia und westafrikanische Gruppen*. In einigen Gebieten fehlen aber noch gesamtschweizerische Erkenntnisse.

Illegaler Betäubungsmittelhandel

Gemäss Schätzungen der UNO konsumierten Ende der 1990er-Jahre weltweit zirka 180 Millionen Menschen illegale Betäubungsmittel. Dabei steht weltweit Cannabis an erster Stelle, gefolgt von den synthetischen Drogen, Kokain und Opiaten wie Heroin. Das Marktvolumen des illegalen Betäubungsmittelhandels wird auf rund 400 Milliarden US-Dollar geschätzt.[1] Während die volkswirtschaftlichen Kosten des Missbrauchs von illegalen Drogen in der Schweiz nie detailliert erfasst wurden, gibt es einige Hinweise über die Grösse des Drogenmarktes. Der geschätzte Jahresbedarf für *Heroin und Kokain* dürfte in der Schweiz bei je ca. 11 Tonnen liegen. Diese Zahl geht von ca. 30 000 Abhängigen aus. Bei einem durchschnittlichen Handels-Kilopreis von SFr. 30 000.– für Heroin und SFr. 60 000.– für Kokain ergibt dies einen Umsatz von ca. 1 Mia. SFr. Im Bereich *Cannabis* ist von einer Anbaufläche von mindestens 300 ha auszugehen, dieser Markt wird, ebenfalls konservativ gerechnet, auf 1 Mia. SFr. geschätzt. Der Markt für synthetische Drogen weist stark steigende Tendenzen aus und dürfte mittlerweile ebenfalls gegen 1 Mia. SFr. Umsatz ergeben. Damit beträgt der gesamte Jahresumsatz auf dem illegalen Betäubungsmittelmarkt mittlerweile zu mittleren Marktpreisen rund drei Milliarden Franken.

Menschenhandel[2]

Internationale Schätzungen gehen davon aus, dass jährlich 100 000 bis 200 000 Personen als Opfer von Menschenhandel nach Westeuropa gelangen, darunter viele Frauen aus osteuropäischen Ländern.[3] Auf die Grösse der Schweiz umgerechnet bedeutet dies, dass hier zu Lande *bis zu 3000 Personen Opfer von Menschenhandel* sein dürften. Ein guter Teil von ihnen dürfte

[1] Jahresbericht der UNDCP 2000.

[2] Menschenhandel ist ein Delikt gegen die Selbstbestimmung der Betroffenen. Es geht um die sexuelle Ausbeutung, die Ausbeutung der Arbeitskraft oder im Extremfall um Organhandel. Menschenschmuggel hingegen ist der illegale Transport von Menschen über Staatsgrenzen, ohne dass sie danach z. B. zu Arbeitsleistungen gezwungen werden. Verletzt werden damit durch die Leistung von Beihilfe zur illegalen Einreise primär die Interessen des Zielstaates. In der Realität gehen diese beiden Formen aber oft ineinander über, wenn z. B. geschmuggelte Menschen die Geldforderung der Schmuggler durch Schwarzarbeit im Zielland ableisten müssen.

[3] Gemäss Schätzungen des Europarates, der EU und der Internationalen Organisation für Migration (IOM).

sich als Sextouristinnen z.T. zwangsweise illegal prostituieren. Laut Erkenntnissen der kantonalen Polizeikorps ist aber auch damit zu rechnen, dass sich ein grosser Teil der mit Kurzaufenthaltsbewilligungen anwesenden Cabaret-Tänzerinnen neben der offiziellen Tätigkeit illegal prostituiert. Das Bundesgericht hat Anfang 2002 entschieden, dass Menschenhandel auch vorliegen kann, wenn die Opfer ursprünglich im Wissen darum, sich zu prostituieren, in die Schweiz gekommen sind.

Von der Polizei erkannte Fälle von Menschenhandel sind relativ selten. So werden jährlich etwa 30 Fälle von Menschenhandel und etwa 50 Fälle von Förderung der Prostitution polizeilich verfolgt. Es ist mit einer grossen Dunkelziffer zu rechnen.

Menschenschmuggel

Während sich früher viele illegale Migranten selber durchgeschlagen haben oder von Verwandten über die Grenze gebracht wurden, existiert heute eine eigentliche Schmuggelbranche. So werden nach UNO-Angaben heute über 200 Millionen Migranten in den Händen von Menschenschmugglern vermutet.[4] Da in der Schweiz die Zuständigkeiten für Migrationsfragen auf verschiedene Ämter verteilt sind, die Strafverfolgung bis Ende 2001 ausschliesslich in kantonaler Hand war (heute besteht bei OK-Verdacht Bundesermittlungskompetenz) und die Strafmasse noch relativ tief sind, bestehen *praktisch keine gesicherten Erkenntnisse über den Menschenschmuggel in Richtung Schweiz*. Immerhin sind im Jahr 2001 356 Schlepper vom Grenzwachtkorps festgestellt und 41 Einreisesperren wegen Menschenschmuggels erlas-

[4] Press Release UN Protocol Against Smuggling of Migrants, Palermo, 14. Dezember 2000.

Probleme und Chancen

Bei der Lageanalyse der Organisierten Kriminalität und Terrorismus werden einerseits eine Reihe von noch *ungelösten Problemen* im Bereich der Prävention und Strafverfolgung sichtbar. Andererseits zeigen sich im Hinblick von notwendigen Lösungsansätzen auch *Chancen*.

Die Phänomene OK und Terrorismus sind verknüpft mit den Problemen der *Globalisierung, weltweiter demografischer Entwicklungen, Wohlstandsgefälle und Migration*. Die Globalisierung begünstigt nicht nur die legale, sondern eben auch die illegale Wirtschaft. Basis dieser Kriminalität sind weltweit grosse Wohlstandsunterschiede und damit verbundene Wanderungsbewegungen, die neben legalen auch illegale Migranten umfassen. Ein grosser Teil von Migranten in Richtung Westeuropa sind junge Männer und damit eine Altersgruppe, die hohe Kriminalitätsbelastungsraten aufweist.

Die Bekämpfung von Terrorismus, gewalttätigem Extremismus und Organisierter Kriminalität wird vermehrt zur *gemeinsamen Aufgabe der Staatengemeinschaft* und bedarf einer *grundsätzlichen Prüfung neuer Zusammenarbeitsformen in Bund und Kantonen sowie mit ausländischen Behörden und internationalen Organisationen*. Schwierigkeiten gilt es besonders hinsichtlich der unterschiedlichen Rechtsgrundlagen und teilweise langwierigen Amts- und Rechtshilfeverfahren zu lösen. Speziell im Bereich der Terrorbekämpfung wurden die schon vor dem 11. September 2001 erkannten gesetzlichen Lücken bei der präventiven Informationsbeschaffung und Informationsbearbeitung akzentuiert.

Die Bemühungen der *Europäischen Union* gehen in die Richtung eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, wozu der Ausbau des Grenzschutzes, die europaweite Abstimmung der Asylpolitik sowie der Aufbau einer europäischen Polizeiorganisation (Europol) gehören. Die Schweiz ist von diesen Bemühungen ausgeschlossen. Daher kann der ausländische Druck zum Beispiel hinsichtlich von Finanzdelikten zum Schaden der EU oder der angeblichen rechtsbehindernden Wirkung des Bankgeheimnisses zum Teil sehr gross werden.

Die *föderalistischen Polizeistrukturen* führen oft zu grossen Reibungsverlusten und Erkenntnislücken. Prävention und Repression werden zusätzlich durch die knappen Polizeibestände in der Schweiz erschwert. Davon ist auch der Schutz diplomatischer Vertretungen, internationaler Organisationen und Konferenzen betroffen, dem seit dem 11. September 2001 eine wachsende Bedeutung zukommt.

Risiken bedeuten *nicht nur Gefährdungen, sondern auch Chancen*. Die beschriebenen Probleme und Lücken sind auf politischer Ebene an sich erkannt, und führten in den letzten Jahren zu verschiedenen Reformbestrebungen.

Terrorereignisse oder spektakuläre OK-Fälle werfen immer auch ein Licht auf die notwendige *Beseitigung der tieferen Ursachen des Terrorismus*. Auf diesem Hintergrund fokussieren die Projekte der Entwicklungszusammenarbeit auch und besonders die Wurzeln sozialer Ungleichheiten.

Mit den *Projekten* USIS (Überprüfung des Systems der inneren Sicherheit der Schweiz), Effizienzvorlage, Polizei XXI, der Reform der Strafprozessordnung sowie den Koordinationsstellen für verschiedene Verbrechensformen sollen die *Strafverfolgung besser vernetzt und vereinheitlicht* oder in Bundeskompetenz überführt werden (OK, Korruption, Geldwäscherei). Laufende *Rechtssetzungsarbeiten* und andere Projekte (wie z.B. neue Terrorismusstrafnorm, Strafnorm der Terrorismusfinanzierung) zielen insbesondere auf eine Verstärkung der nationalen und internationalen Zusammenarbeit bei der allgemeinen Kriminalitätsbekämpfung. Im Bereich der *Prävention von Terrorismus/Extremismus* wird das Bundesgesetz über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit (BWIS) einer *umfassenden Überprüfung und Revision* unterzogen.

Schliesslich wird auf *internationaler Ebene* versucht, die Strafverfolgung zu vereinheitlichen (EU, Schengen, Eurojust usw.) oder Mindeststandards zu definieren (UNO-Konventionen gegen OK, Menschenschmuggel, Menschenhandel, CoE-Konvention gegen Cyberkriminalität usw.). Vor diesem Hintergrund erhalten auch die bevorstehenden *Verhandlungen der Schweiz mit der EU* über eine engere Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten der Abkommen von Schengen und Dublin zusätzlich Aktualität und Bedeutung.

sen worden. Es ist allerdings mit einer grossen Dunkelziffer zu rechnen.

Wirtschaftskriminalität / Schmuggel

Der international bedeutende Finanzplatz und die im internationalen Vergleich gute wirtschaftliche Situation lassen in der Schweiz domizilierte Personen und Firmen zu attraktiven potenziellen Opfern von *Wirtschaftskriminellen* werden. Genaue Erhebungen für die Schweiz bestehen nicht, das *Schadensausmass* wird vom Bundesamt für Polizei auf zwischen *1,5 und 5,5 Milliarden Franken jährlich geschätzt.*

Beim *Schmuggel* werden Abgaben auf bestimmten Gütern (vor allem Zigaretten) umgangen oder Güter eingeführt, die im Zielland verboten sind (vor allem Betäubungsmittelhandel, aber auch bestimmte Anabolika sowie Menschen- und Tiermedizin). Die Umgehung von Abgaben ist für organisierte Gruppen nur noch beim Schmuggel bestimmter Waren lukrativ, wo beispielsweise aus *gesundheitspolitischen oder protektionistischen Gründen hohe Steuern* anfallen. Wegen der grossen landesspezifischen Unterschiede beim Endverkaufspreis verspricht gerade der *Zigarettenschmuggel* hohe Gewinne. Jährlich werden weltweit rund 5500 Milliarden Zigaretten auf den Markt gebracht. Schätzungen gehen davon aus, dass es sich bei zirka 6,5 Prozent des Marktvolumens um geschmuggelte Zigaretten handelt. Allein der Europäischen Union und ihren Mitgliedstaaten gehen nach eigenen Angaben Einnahmen in Milliardenhöhe verloren. Die Schweiz ist direkt weniger betroffen, da der Markt klein und die Zigarettenpreise vergleichsweise tief sind.

Geldwäscherei

Kriminelle Organisationen wollen die Erlöse aus ihren Straftaten auch ausserhalb des illegalen Milieus nutzbar machen. Sie versuchen deshalb, die Herkunft dieser inkriminierten Gelder zu verschleiern, bevor das Kapital in den legalen Geld- und Wirtschaftskreislauf eingespiesen wird. Wie viel durch Straftaten inkriminiertes Geld gewaschen wird, lässt sich naturgemäss nicht genau eruieren. Der National Security Council (NSC) der USA schätzt, dass weltweit jährlich rund 1000 Milliarden US-Dollar Geldwäschereiprozesse durchlaufen.[5] Der Internationale Währungsfonds (IWF) schätzt, dass 2 bis 5 Prozent des globalen Bruttoinlandprodukts, also zwischen 800 Milliarden und 2000 Milliarden US-Dollar, gewaschen werden.[6]

Für die Schweiz bestehen keine verlässlichen Schätzungen. Bei der Meldestelle für Geldwäscherei (Money Laundering Reporting Office Switzerland, MROS) im Bundesamt für Polizei wurden in den letzten Jahren *Verdachtsmeldungen im Rahmen von total bis zu 3 Milliarden Franken an die Strafverfolgungsbehörden weitergeleitet* (1999: 1,28 Mia.; 2000: 655 Millionen; 2001: 2,7 Mia. Franken). Allerdings müssen diese Verdachtsmeldungen nicht zu einer Verurteilung führen; auch können Geldwäschereiverfahren angestrengt werden, ohne dass die MROS involviert ist.

In der Öffentlichkeit wird die Problematik der Geldwäscherei oft mit der *Schwarzgeldproblematik* vermischt. Die Anlage von Geldern z. B. aus ausländischen Steuerhinterziehungen ist aber in der Schweiz nicht rechtshilfefähig, da Steuerhinterziehung nur als Übertretung gilt.

Korruption

In der Schweiz wurden in den letzten Jahren im Bereich der Korruption und der Beamtendelikte lediglich *einige Einzelfälle* strafrechtlich verfolgt. Auf Bundes- und Kantonsebene waren etwa 15 Verfahren jährlich zu verzeichnen.[7] Die *Schweiz* wird auch im internationalen Umfeld als Land mit *verhältnismässig geringer Korruption* wahrgenommen. Allerdings weist der zwölfte Platz im internationalen Korruptions-Perzeptionsindex von Transparency International darauf hin, dass zumindest in der Sicht von Experten noch Verbesserungen möglich wären: Die Schweiz liegt zwar vor Deutschland, Italien, Grossbritannien, Frankreich und den USA, aber nach allen skandinavischen Ländern, Neuseeland, Australien und Kanada.[8]

Studien von Experten gehen denn auch von einer *hohen Dunkelziffer* in der Schweiz aus. Als besonders problematisch werden Handlungen im Graubereich des Klientelismus und der Vetternwirtschaft eingestuft. Verschiedene Studien im Rahmen des Nationalen Forschungsprogramms 40 (Gewalt im Alltag und Organisierte Kriminalität) haben hier eine hohe Anfälligkeit ausgewiesen. Auch weisen verschiedene grosse internationale Verfahren der letzten Zeit Spuren in die Schweiz auf. Hier zu Lande ist auch die Korruption unter Privaten zwar im Bundesgesetz gegen den unlauteren Wettbewerb geregelt, aber im Gegensatz z. B. zu Deutschland nicht als Offizialdelikt. Ein besseres Zeugnis stellt Transparency International der Schweiz in der hier

[5] National Security Council: International Crime Threat Assessment 2000. 12/2000 (www.clinton4.nara.gov/WH/EOP/NSC/html/documents/pub45270/pub45270index.html).

[6] Diese Zahlen betreffen Geldwäscherei generell, also z. B. auch solche aus reiner Wirtschaftskriminalität.

[7] Nimmt man die Beamtendelikte dazu, waren es zwischen 1987 und 1997 etwa 50 Verurteilungen jährlich.

[8] Corruption Perception Index 2001 (www.transparency.org). Der Index misst die Wahrnehmung von Korruption durch Geschäftsleute, Akademiker und Analytiker.

zu Lande erst seit Mai 2000 strafbaren Bestechung durch schweizerische Firmen im Ausland aus. Eine Umfrage in 15 aufstrebenden Volkswirtschaften als potenziell wichtigsten Korruptionsopfern setzte die Schweiz zusammen mit Schweden auf den zweitbesten Platz, nach Australien.

Wirtschaftsspionage

Eine Problematik im *Grenzbereich zwischen Staatsschutz und Wirtschaftskriminalität* ist die Wirtschaftsspionage. Unter Wirtschaftsspionage, für die auch die Begriffe Betriebsspionage, Industriespionage, Wettbewerbsspionage, Konkurrenzspionage, Informationsspionage, Werkspionage sowie illegaler Technologietransfer Verwendung finden, versteht man im engeren Sinne die von den Geheimdiensten fremder Staaten betriebene illegale Informationsbeschaffung, im weiteren Sinne jedoch die von den in- und ausländischen Konkurrenten veranlassten und gegen Wirtschaft und Wissenschaft gerichteten Ausforschungsbemühungen. Während die Konkurrenzspionage in der Regel auf bestimmte Produkte und Projekte abzielt und kurzfristig angelegt ist, ist die nachrichtendienstlich gesteuerte Spionage meist langfristig konzipiert und bestrebt, umfassende Informationen aus allen interessierenden Bereichen zu beschaffen.

In der Schweiz konnten von *1980 bis 2000 insgesamt 133 Spionagefälle zu Gunsten 20 verschiedener Staaten* aufgedeckt werden. 28 Fälle betrafen ausschliesslich den Tatbestand des verbotenen wirtschaftlichen Nachrichtendienstes im Sinne von Art. 273 StGB. In 62 weiteren Spionagefällen war der Tatbestand des wirtschaftlichen Nachrichtendienstes, nebst dem politischen und militärischen Nachrichtendienst bzw. dem Nachrichtendienst gegen fremde Staaten (Art. 272, 274 und 301 StGB) zumindest Teil der aufgedeckten Spionageaktivitäten. In diese 133 aufgedeckten Spionagefälle waren 219 Personen, darunter 81 Diplomaten, Funktionäre internationaler Organisationen und Beamte aus dem Ausland verwickelt. – Aus diesen Zahlen ist ersichtlich, dass der *Tatbestand des wirtschaftlichen Nachrichtendienstes in fast 70% aller Fälle erfüllt* war oder zumindest Teil der Spionageziele darstellte.

Seriöse Schätzungen über das echte Ausmass der Wirtschaftsspionage bestehen keine. Als Gegenmassnahmen sind neben den üblichen Vertraulichkeitsregeln vor allem Massnahmen zur geschützten (d.h. in der Regel verschlüsselten) *Übertragung von Informationen in Kommunikationsnetzwerken* zu nennen. Es ist heute davon auszugehen, dass heute praktisch die ganze internationale Telekommunikation abgehört werden kann (Stichwort Echelon).

Innere Sicherheit durch internationale Terrorakte tangiert

Die *Schweiz* war nicht in gleichem Masse vom Terrorismus betroffen wie die umliegenden Staaten. Mit abwechselnder Intensität wurde die *innere Sicherheit* jedoch schon seit den 60er-Jahren immer wieder *durch Terrorakte tangiert*.

Dabei handelte es sich um Gruppen, die im Ausland unter einem weiter gefassten Terrorismusbegriff explizit als Terrorgruppen bezeichnet werden, in der Schweiz jedoch – entsprechend ihren Straftaten – unter den Begriff des «Gewaltextremismus» fallen (eine entsprechende Strafnorm mit einem Terrorismus-Straftatbestand ist erst in Vorbereitung). In der vorliegenden Lageanalyse werden aber umgekehrt *gewisse gewaltextremistische oder gewaltorientierte Bewegungen bewusst ausgeklammert,* wie z. B. der heimische Links- und Rechtsextremismus oder gewalttätige Gruppen der Antiglobalisierungsbewegung, da ihr Gewaltpotenzial zum jetzigen Zeitpunkt auf die Schweiz bezogen und mit Schweizer Massstäben gemessen nicht generell als «terroristisch» bezeichnet werden kann.

Seit den 1990er-Jahren standen gewalttätige Aktionen extremistischer *kurdisch-türkischer Gruppen* im Vordergrund (Anschläge der Kurdischen Arbeiterpartei PKK auf türkische Einrichtungen 1993, Botschaftsbesetzungen 1999, Bundeshausbesetzung 2000). Die 1990er-Jahre waren zudem davon geprägt, dass das schweizerische Exil von Exponenten gewaltextremistischer Gruppen *Algeriens (FIS, GIA)* für die illegale Beschaffung von Waffen und Sprengstoff oder Propaganda missbraucht wurde. Ende der 90er-Jahre wurden Beschaffungsnetzwerke der tamilischen Unabhängigkeitsorganisation *Liberation Tigers of Tamil Eelam (LTTE)* in der Schweiz aufgedeckt und im Zusammenhang mit dem *Kosovokonflikt* die Spendensammlungen und illegalen Waffentransfers verfolgt. Dass Schweizer im Ausland ahnungslos Opfer von Terroranschlägen werden können, zeigte besonders dramatisch das Attentat islamistischer Extremisten in Luxor im Jahre 1997.

Ausländische *gewaltextremistische bzw. terroristische Organisationen agieren über die Emigration in der Schweiz.* Diese Gruppen benutzen das Territorium nicht alle aus den gleichen Gründen. Motive und Ziele können sich in historischer, gesellschaftlicher, wirtschaftlicher und strategischer Hinsicht unterscheiden. Das relative Gewicht ihrer Aktivitäten unterscheidet sich je nach Organisation und kann sich über die Zeit hinweg verändern. Die schweizerischen Komponenten der LTTE oder der PKK nehmen zum Beispiel eine Schlüsselrolle im internationalen Netzwerk dieser Organisationen ein.

Aufenthalts-, Organisations- und Transitraum für arabisch-islamistische Gruppen

Arabisch-islamistische Gruppen nordafrikanischer und mittelöstlicher Provenienz haben in der Schweiz bis anhin keine direkten terroristischen Aktivitäten entwickelt. Vertreter einiger Gruppen benutzen unser Land aber als Aufenthalts-, Organisations- und Transitraum. Verschiedene humanitäre Hilfsfonds, die mit diesen Gruppen in Verbindung stehen, haben in der Schweiz eine Niederlassung und führen unter den Landsleuten sowie in der Öffentlichkeit Geldsammlungen durch. Die islamistischen Gruppen agieren weniger öffentlich sichtbar als andere Organisationen und sind mit ihren Organisationsstrukturen auch anpassungsfähiger und vorsichtiger. Sie besitzen wegen ihrer weltweiten Verflechtung mit dem gesellschaftlichen und religiösen Gefüge der Moslems das grösste Potenzial für ein künftiges Wachstum.

Mit der erneuten Ausweitung des *israelisch-palästinensischen Konflikts* in den letzten Monaten wurden zahlreiche Solidaritätskundgebungen in der arabisch-muslimischen Welt, in Europa und in den USA organisiert. In diesem Zusammenhang kam es 2001 in der Schweiz auch zu drei Anschlägen mit Sprengsätzen, zu denen sich mit der palästinensischen Seite sympathisierende links-extreme Gruppen bekannten. Im Gegensatz zum benachbarten Ausland waren jedoch jüdische Einrichtungen wie Synagogen nicht Ziel von Vandalenakten. Allerdings dienten die Kundgebungen als Forum für Aufrufe zum Heiligen Krieg (Djihad) und zu Racheaktionen gegen den Staat Israel.

Angesichts der beträchtlichen sozialen und wirtschaftlichen Probleme in *Marokko, Tunesien und Ägypten* könnten islamistische Kräfte weiter gestärkt werden; was allerdings nicht ausdrücklich bedeutet, dass sich das politische Klima – mit Gewaltakten ähnlich wie in Algerien – notwendigerweise verschärfen muss. Kontakte politischer *Oppositionsbewegungen* reichen auch in die Schweiz. So zählt z. B. die tunesische Bewegung En Nahdha in der Schweiz zahlreiche Mitglieder und kann sich auf eine weltweite Solidaritätsorganisation stützen. Je nach Entwicklung der politischen Lage könnten sich diese Bewegungen radikalisieren und dazu neigen, vermehrt Gewaltakte in ihren Heimatstaaten zu verüben.

In der Schweiz sind auch *humanitäre Hilfsorganisationen* tätig, die vom Ausland öffentlich verdächtigt werden, Verbindungen zu arabisch-islamistischen Gruppen zu unterhalten oder direkt in kriegerische Konflikte verwickelt zu sein. Sie sind grösseren bekannten internationalen Organisationen angeschlossen, die zum Teil selbst unter Verdacht stehen, terroristische Aktivitäten zu unterstützen. Dazu gehört der Wohltätigkeitsausschuss für die Solidarität mit Palästina (Comité de Bienfaisance pour la Solidarité avec la Palestine CBSP), welcher der islamistischen Palästinenserorganisation Hamas nahe steht. Derzeit liegen jedoch keine Hinweise vor, dass Mittel des CBSP oder anderer in der Schweiz niedergelassener Organisationen tatsächlich für die Finanzierung von Terrorakten verwendet worden wären.

Die Schweiz wurde nach dem gegenwärtigen Stand der Ermittlungen von den *mutmasslichen Urhebern der Anschläge vom 11. September 2001* nicht als logistische Basis oder als Ausbildungsort missbraucht; die Täter hielten sich in der Schweiz nur zwecks Transits auf.

Fazit: Mögliche Querverbindungen kein primäres Ziel

Hoch entwickelte und international stark *vernetzte Volkswirtschaften* bieten aber nicht nur gewaltextremistischen Gruppen, sondern auch kriminellen Organisationen *Entfaltungsmöglichkeiten*. Die Organisierte Kriminalität bedient sich dabei der Korruption, Erpressung sowie der Geldwäscherei. Obschon keine Erkenntnisse vorliegen, wonach das Organisierte Verbrechen in grösserem Umfang Politik und Wirtschaft beeinflusst, wurden vereinzelt Aktivitäten krimineller Organisationen festgestellt. Diese zielen darauf ab, die Vorzüge unseres Wirtschafts- und Finanzplatzes auszunutzen. Bedenklich sind *mögliche Querverbindungen zwischen der Organisierten Kriminalität und terroristischen Gruppierungen*.

Die *Wahrscheinlichkeit,* dass die *Schweiz und Schweizer Personen ein primäres Ziel terroristischer Akte werden, ist derzeit gering.* Es lässt sich aber *nicht ausschliessen,* dass die Schweiz angesichts der Potenziale terroristischer Organisationen *von Terrorakten betroffen sein könnte* und weiterhin als logistischer Rückzugsraum benützt wird. Als international stark vernetztes Land beherbergt die Schweiz *offizielle Vertretungen von Staaten und ausländische Firmen,* die als primäre Ziele von terroristischen Organisationen in Frage kommen können.

Gewaltextremistische und terroristische Gruppen beschaffen immer wieder *finanzielle Mittel* in der Schweiz oder führen von hier aus *logistische Vorbereitungen* durch. Aktivitäten solcher Gruppen in der Schweiz können nicht nur die innere Sicherheit unseres Landes beeinträchtigen, sondern auch indirekt zu politischem Druck durch Staaten führen, die in direktem Konflikt mit entsprechenden Organisationen stehen.

Urs von Daeniken
Fürsprecher, Chef Dienst für Analyse und Prävention im Bundesamt für Polizei. Mitwirkung von lic. phil. I Thomas Köppel, stv. Chef Abteilung Analyse, und Dr. Peter Griss, Chef Sektion Analyse Staatsschutz

Die Organisierte Kriminalität terroristischer Gruppen am Beispiel des Kantons Zürich

Hans-Ulrich Helfer

Terrorismus wird seit über sechzig Jahren definiert und bekämpft; Organisierte Kriminalität (OK) nicht gleichermassen lange, aber in den letzten Jahren doch ebenso umfassend. Eine neue Dimension liegt in der Tatsache, dass Terroristen für ihre Ziele die gleichen Strukturen und Arbeitsweisen wie die Mafiabosse der OK benutzen oder dass diese sogar eng zusammenarbeiten.

Terroristen und Mafiabosse in enger Verbindung

Terrororganisationen und kriminelle Vereinigungen wenden hinsichtlich Verbrechen weitgehend die gleichen Methoden an, ohne jedoch dasselbe Ziel zu verfolgen. Terroristen benötigen ihren finanziellen Bedarf, um damit ihren Kampf zur Zerstörung des Staates zu finanzieren. Die Vertreter der OK unterhöhlen die Staatsgewalt, um ihre Macht und ihren Reichtum zu mehren. Aus grundsätzlichen Gründen behandelten Polizei sowie Justiz den Terrorismus und die OK bisher vorwiegend als zwei getrennte Bereiche der Kriminalität. Diese strikte Zweiteilung in Terrorismus und OK ist nicht mehr adäquat. Terroristen als auch kriminelle Syndikate benötigen Geld, falsche Dokumente, Waffen usw. Solche werden immer öfters über die gleichen Tatbestände, kriminellen Netzwerke und durch die entsprechenden Geldgeber sowie ähnliche politische Strukturen beschafft. Zudem benötigen Terroristen sowie die Vertreter der OK gleichermassen einen funktionierenden Nachrichtendienst und sachdienliche Helfershelfer sowie Bürger und Politiker, die mit ihnen sympathisieren und die Kriminellen wenn nötig beschützen.

Als typische Erscheinungsformen der OK gelten heute: Drogen-, Waffen- und Menschenhandel, Schutzgelderpressung, Falschgeldherstellung, organisierter Taschen-, Einbruch- und Fahrzeugdiebstahl, Kapital-, Versicherungs- und Submissionsbetrug oder organisierte Umweltkriminalität. Bei all diesen Erscheinungsformen spielt die Korruption eine äusserst wichtige Rolle, denn aktive und passive Bestechung sind die Schleusentore der OK.

Es liegt in der Sache, dass es äusserst schwierig ist, die Organisierte Kriminalität terroristischer Gruppen darzustellen, besonders wenn der geografische Raum auf den Kanton Zürich eingeschränkt ist. Es geht also um die Frage: Welche terroristischen Gruppen bearbeiten im Raum Zürich welche Erscheinungsformen der OK? Dazu nur einige ausgewählte Fakten.

Die Drogenmafia der Terroristen

Die Schweiz verfügt über eine stabile Anzahl von rund 30 000 Heroin- und Kokainabhängigen und somit über einen lukrativen Markt. Nachfragungen auf dem Zürcher Drogenmarkt ergeben Preise von 75 Franken für das Gramm und rund 30 000 Franken für das Kilo. Aufgrund dieser Zahlen sind Hochrechnungen möglich. Zweifellos handelt es sich um einen Umsatz von mindestens einigen hundert Millionen Franken pro Jahr. Der Drogenhandel wird fast vollständig von kriminellen

Drogenfund in einem Ersatzreifen in Ungarn. Die offizielle Ladung wäre für Deutschland bestimmt gewesen. (Bild: Keystone)

Organisationen mit terroristischem Hintergrund kontrolliert. Die Paten des Drogenhandels sitzen im Heimatland oder in einem unserer Nachbarländer. Von dort aus schleusen sie gezielt junge Emigranten und Asylsuchende für den Drogenhandel in die Schweiz ein. Dabei werden die schweizerischen Asylunterkünfte als eigentliche Austauschbasen der Dealer benutzt.

Terroristische Organisationen wie die kurdische PKK (neuer Name KADEK) müssen über genügend Geld verfügen. Im Falle der PKK wird der Finanzbedarf auf rund 150 Millionen Euro pro Jahr geschätzt. Ein grosser Teil des Geldes wird über mehr oder weniger freiwillige Spenden sichergestellt. Die PKK betrieb nicht nur einen extrem gewalttätigen Terrorismus, sondern sie bearbeitete in den letzten Jahren immer wieder auch verschiedene Erscheinungsformen der OK. So verkaufte die PKK auf dem europäischen Markt Drogen, trieb Schutzgelder ein und ging dem organisierten Einbruchdiebstahl nach. Da die KADEK (PKK) in einigen europäischen Ländern seit Jahren verboten ist, sind Basel und Zürich für die KADEK ein wichtiger Logistik- und Aktionsraum. Die KADEK beinhaltet ein hohes Konfliktpotenzial, das jederzeit in der Schweiz zu schweren gewalttätigen Auseinandersetzungen führen kann. Die KADEK-Schweiz kann auf rund 3500 treue Sympathisanten zählen, die für Unterstützungs- und Protestaktionen in geeigneter Form in kurzer Zeit zu aktivieren sind.

Im Raum Zürich sind aber auch andere terroristische Gruppen mit Schutzgelderpressungen, organisiertem Diebstahl, Waffenhandel und anderem mehr beschäftigt. Zu nennen wären hier etwa die Befreiungsarmee Kosovos (UCK) und andere verwandte albanische Gruppierungen. Auch die Vertreter der srilankischen Liberation Tigers of Tamil Eelam (LTTE) haben in Zürich Standbeine und sind auf vielfältige kriminelle Weise aktiv. Die kolumbianische Revolutionary Armed Forces (FARC) ist besonders im Kokainhandel und im Geschäft verschiedener Erpressungen aktiv, sie verfügt in Zürich über Kontakte, die bis ins Innere von politischen Parteien und persönlichen Beziehungen zu Parlamentariern reichen.

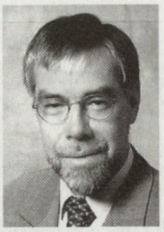
Geld beschaffen und verschieben

Terroristen benötigen unzählige Millionen Franken, um ihren Kampf zu finanzieren. Das Geld beschaffen ist die eine Sache, dieses zu tarnen und zu waschen, ist jedoch ebenso von grosser Bedeutung. Dabei spielt auch die Schweiz mit ihrem Finanzplatz Zürich eine Rolle, wie die Kontensperrungen und eröffneten Ermittlungsverfahren im Fall Taqwa/Nada zeigen. Aufschlussreich ist, dass dabei auch zum Islam konvertierte Rechtsextremisten und Holocaust-Leugner wie der Schweizer Ahmed Huber in die Untersuchungen einbezogen wurden.

In gleichem ideologischen Zusammenhang ist indes eine andere islamische Organisation ebenso von Bedeutung, nämlich die Al-Murabitun des geistigen Führers Schaykh Abdalqadir As-Sufi Al-Murabit alias Ian Dallas. Die Mitglieder der Murabitun sind auch in Zürich und in der Schweiz aktiv. Sie besitzen ein Konglomerat von verschiedenen Vereinen und Firmen. Im Themenbereich Geldanlage für Muslime engagieren sich die Gefährten beispielsweise besonders auch um die Organisation von Cybermoney, dazu unterhalten sie etwa eine e-Dinar Ltd. mit Sitz in Malaysia. Im Verwaltungsrat sitzt auch ein Schweizer Konvertit namens Habib Dahinden, der in enger Beziehung zum Deutschen Mujahid Hirsch steht. Beide gelten als sehr versierte Internetkenner und bieten ihren Sympathisanten die vielfältigen Möglichkeiten des eCommerce an.

Logistikraum und künftiges Aktionsfeld

Die Verschmelzung von Formen des Terrorismus und der OK sind Tatsache und haben auch Auswirkungen in der Schweiz. Noch ist die Schweiz im beschriebenen Sinne hauptsächlich ein Logistikraum. Sie kann aber schnell auch zum Aktionsfeld werden. Ein Anschlag einer islamistischen Gruppe in der Schweiz ist jederzeit möglich. Es gibt keine Fakten, die beispielsweise gegen einen Anschlag auf das Bankenzentrum Zürich sprechen. Die Schweizer Behörden sollten sich auf Szenarien wie Lastwagenbombe am Paradeplatz, Erpressung durch mögliche Trinkwasservergiftungen, umfassende Besetzung des Bundeshauses mit Geiselnahme der Bundesräte usw. vorbereiten.



Hans-Ulrich Helfer
Geboren am 21. April 1951, verheiratet, drei erwachsene Kinder, Kaufmann, 1972 bis 1983 Beamter (Staatsschutz), 1983 Gründer der Presdok AG, 1995 bis 2000 Gemeinderat von Zürich. Geschäftsführer der Presdok AG, im Besonderen: Sicherheitsberater von Konzernen und Persönlichkeiten; Chefredaktor der Fachzeitschrift Sicherheitspolitik. Mitglied Fachbeirat FIT – Financial Investigation Tools der Siemens Schweiz AG; Mitglied Transparency Switzerland (Forum gegen Korruption); Fördermitglied der Fachgruppe Sicherheitstechnik des STV; Mitglied der Schweizerischen Arbeitsgruppe für Kriminologie. ■

Innere Sicherheit der Schweiz – Bestandesaufnahme und Beurteilung

Heinrich Wirz

Der Begriff «Sicherheit» ist zurzeit eines der meist gebrauchten und auch missbrauchten Wörter. Wer spricht heute nicht vermehrt von innerer (oder öffentlicher) Sicherheit? Nachfolgend werden Schlaglichter auf die Rechtsgrundlagen sowie auf eine Auswahl von Berichten und Vorhaben geworfen. Schliesslich werden Stand sowie Projektvorgehen bei der Wahrung der inneren Sicherheit der Schweiz beurteilt.

Seit Anfang der Neunzigerjahre rückt die innere Sicherheit zunehmend in das Bewusstsein der schweizerischen Bevölkerung. Das Sicherheitsempfinden des Einzelnen und sein Vertrauen in die Behörden scheinen langsam, aber stetig abzunehmen. Schreckliche Gewalttaten sowie steigende Gewaltbereitschaft innerhalb und ausserhalb unseres Landes haben dazu beigetragen. Beispiele: Am 24. Juni 1993 wurde ein Kurde vor der Residenz des türkischen Botschafters in der Bundesstadt Bern erschossen. Innert kürzester Zeit nach der Entführung des Kurdenführers Abdullah Öcalan im Februar 1999 erfolgten Brandanschläge oder Hausbesetzungen in Basel, Bern, Genf und Zürich. Ein blindwütiger Täter erschoss am 27. September 2001 im Parlament des Kantons Zug 15 Personen. Selbstmörderische Terroristen benutzten am 11. September 2001 in den USA vier Passagierflugzeuge für ihre bisher kaum denkbaren Angriffe auf symbolträchtige Gebäude mit den sich zahlreich darin aufhaltenden Personen.

Bundesverfassung

Bund und Kantone sorgen gemäss Bundesverfassung vom 18. April 1999 «im Rahmen ihrer Zuständigkeiten für die Sicherheit des Landes und den Schutz der Bevölkerung». Im Bereich der inneren Sicherheit koordinieren Bund und Kantone ihre Anstrengungen (Artikel 57). Das Machtmittel des Bundes ist die Armee. «Sie unterstützt die zivilen Behörden bei der Abwehr schwerwiegender Bedrohungen der inneren Sicherheit und bei der Bewältigung anderer ausserordentlicher Lagen» (Artikel 58). Sowohl Bundesversammlung als auch Bundesrat sind zuständig, Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit zu treffen.

Zur Erfüllung dieser Aufgabe kann einerseits die Bundesversammlung, wenn ausserordentliche Umstände es erfordern, Verordnungen oder einfache Bundesbeschlüsse erlassen (Artikel 173). Andererseits kann der Bundesrat (befristete) Verordnungen und Verfügungen erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen» (Artikel 185). Der Bund 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» (Artikel 52).

BWIS

Am 1. Juli 1998 wurde das neue «Bundesgesetz über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit» (BWIS) in Kraft gesetzt. Damit erhielt der schweizerische Staatsschutz eine ausführliche gesetzliche Grundlage. Das BWIS «dient der Sicherung der demokratischen und rechtsstaatlichen Grundlagen der Schweiz sowie dem Schutz der Freiheitsrechte ihrer Bevölkerung». Es regelt die vorbeugenden Massnahmen des Bundes, «um frühzeitig Gefährdungen durch Terrorismus, verbotenen Nachrichtendienst und gewalttätigen Extremismus zu erkennen» – Informationsbearbeitung, Personensicherheitsprüfungen und Schutz von Personen und Gebäuden.

Auf der Grundlage des BWIS wurden per 1. Februar 1999 die Verordnung über die Personensicherheitsprüfungen (PSPV) und per 1. August 2001 die Verordnungen über das Sicherheitswesen in Bundesverantwortung (VSB) sowie über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit (VWIS) in Kraft gesetzt. Das per 1. Januar 2001 neu organisierte Bundesamt für Polizeiwesen (BAP) im Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) ist zuständig für den Vollzug dieser beiden Verordnungen auf Bundesebene. Der Bundessicherheitsdienst (BSD) vollzieht die VSB: Schutz von Personen und Gebäuden. So kann der Bund Schutzmassnahmen von Mitgliedern des Parlamentes anordnen. Der Dienst für Analyse und Prävention (DAP) vollzieht die VWIS, die insbesondere die Informationsbeschaffung, -bearbeitung und -weitergabe zur Wahrung der inneren Sicherheit regelt.

Militärgesetz

Das Bundesgesetz über die Armee und die Militärverwaltung (Militärgesetz, MG) vom 3. Februar 1995 stützt sich auf die frühere Bundesverfassung. Es enthält den Auftrag der Armee: zur Kriegsverhinderung beitragen sowie

die Schweiz und ihre Bevölkerung verteidigen und zu deren Schutz beitragen. Im Rahmen ihres Auftrages hat die Armee zudem die zivilen Behörden zu unterstützen, wenn deren Mittel nicht mehr ausreichen bei der Abwehr schwerwiegender Bedrohungen der inneren Sicherheit. In diesem Bereich regelt das Militärgesetz vor allem den Assistenzdienst für zivile Behörden, den Nachrichtendienst und den Dienst für militärische Sicherheit.

Der Truppeneinsatz im Assistenzdienst zugunsten ziviler Behörden wird in einer Reihe einzelner Verordnungen umfassend festgelegt. Dazu gehören die Polizeibefugnisse der Armee, die Ausbildung der Truppe bei polizeilichen Einsätzen, die Militärische Sicherheit, der Schutz von Personen und Sachen, der Grenzpolizeidienst und der Ordnungsdienst. Zu erinnern ist an die abgelaufenen Bundesbeschlüsse über den Einsatz der Armee zur Betreuung von Asylsuchenden auf Bundesstufe und zum Schutze bedrohter Einrichtungen. Die Bundesversammlung hat den «Einsatz der Armee zum Schutz ausländischer Vertretungen» längstens bis zum 30. Juni 2003 genehmigt.

Überprüfung des Systems der inneren Sicherheit der Schweiz (USIS)

Im November 1999 setzten die Vorsteherin des EJPD und der Präsident der Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD) unter dem selbstsprechenden Namen «Überprüfung des Systems der inneren Sicherheit der Schweiz» (USIS) eine Projektorganisation ein. Diese hat Vorschläge zur Reorganisation zu unterbreiten. Der erste Bericht (USIS I) vom April 2001 bestätigt im Wesentlichen einen Istzustand, wonach die föderalistische Staatsgliederung und die polizeilichen Personalbestände an ihre Grenzen stossen. Die Armee musste zunehmend subsidiäre Sicherungseinsätze leisten.

Seit September 2001 liegt der knapp 160-seitige Bericht USIS II und dessen Zusammenfassung (32 Seiten) vor. Ausgegangen wird von 11 strategischen Thesen, und vorgeschlagen werden fünf Sofortmassnahmen. Der Bundesrat hat am 24. Oktober 2001 vom Bericht Kenntnis genommen und über die weiterzuplanenden Varianten sowie unter anderem über einen nationalen Polizeiindex entschieden, das heisst über eine allen Beteiligten offene Datenbasis kriminalpolizeilicher Informationen. Im Herbst 2002 sollen ausgearbeitete Varianten und im Frühjahr 2003 der Schlussbericht mit einem Plan zur Verwirklichung vorliegen. Harte Auseinandersetzungen zwischen einerseits den drei beteiligten eidgenössischen Departementen und andererseits zwischen Bund und Kantonen sind zu erwarten, zum Beispiel über eine Reserve an Einsatzkräften des Bundes und/oder der Kantone.

Vielzahl an Vorhaben

Die weiteren staatsrechtlichen und verwaltungsorganisatorischen Projekte mit Bezug auf die innere Sicherheit werden hier nur in geraffter Form aufgeführt. Die Leitbilder «Armee XXI» und Bevölkerungsschutz sowie die beabsichtigten Revisionen der Militär- und der Zivilschutzgesetzgebung werden als bekannt vorausgesetzt. Stände- und Nationalrat werden voraussichtlich ihre Differenzen bei der Militärgesetzgebung in der Herbstsession 2002 bereinigen. Die neuen Bundesgesetze über die verdeckte Ermittlung und über die Verwendung von DNA-Profilen befinden sich in der parlamentarischen Beratung. Die Bundesrechtspflege soll total und das Waffengesetz von 1997 zum Teil revidiert werden. Der Bundesrat will im Rahmen der bilateralen Verhandlungen II «im Interesse einer optimalen inneren Sicherheit» mit der vor der Osterweiterung stehenden Europäischen Union (EU) über den Anschluss der Schweiz an die Abkommen von Schengen und Dublin verhandeln. Die EU selbst erwägt, ihre Aussengrenzen gemeinsam polizeilich zu schützen.

Die Konsultative Sicherheitskommission (KSK) beurteilt periodisch die Lage und berät den Bundesrat und das EJPD bei der Wahrung der inneren Sicherheit. Der Strategische Nachrichtendienst (SND), dessen Organisation sowie das elektronische Aufklärungssystem (Satos/Onyx) sind nach wie vor Gegenstand parlamentarischer Vorstösse. In einer Motion vom März 2002 wird ein Sicherheitsdepartement gefordert, in dem alle Mittel des Bundes für die äussere und innere Sicherheit zusammenzufassen wären. Das Grenzwachtkorps (GWK) arbeitet im Zusammenhang mit USIS an einem «Projekt Futuro». Die umgestaltete «Militärische Sicherheit» beginnt, sich zu verwirklichen. Das Vorhaben «Polizei XXI» bezweckt, die Zusammenarbeit in und zwischen den Kantonen zu verbessern. Zur gegenseitigen Abstimmung des Feuerwehrwesens in der Schweiz besteht die Konzeption «Feuerwehr 2000 plus».

Staatsschutzbericht

Das EJPD hat über die Jahre 1993 bis 2000 insgesamt sechs Staatsschutzberichte veröffentlicht. Derjenige von 2000 ist der letzte in der bisherigen Form und gibt Auskunft über Terrorismus und Gewaltextremismus, verbotenen Nachrichtendienst, Proliferation (Verbreitung von Massenvernichtungswaffen), Organisierte Kriminalität und Korruption sowie andere Arbeitsgebiete der Bundespolizei. Zu den hauptsächlichen Bedrohungen und Gefahren

für die innere Sicherheit gehören ausländische extremistische und terroristische Organisationen, welche die Schweiz und Europa als Finanzierungs- und Logistikraum missbrauchen.

Zu lesen ist über Osama Bin Laden und sein mögliches Netzwerk in Europa. Bereits in der Ausgabe 1998 stand, er gelte als Geldgeber und geistiger Vater der Bombenanschläge auf die beiden Botschaften der USA in Kenia und Tansania am 7. August 1998. Die bisherigen Staatsschutzberichte sind eine zu wenig bekannte Fundgrube für die Lage der inneren Sicherheit der Schweiz und für handfeste Hinweise auf andere Länder. Über das Jahr 2001 wird das Bundesamt für Polizei (BAP) einen ganzheitlichen Bericht zur inneren Sicherheit der Schweiz erstatten.

Beurteilung

Erstens scheinen seit Beginn der Neunzigerjahre das Bedrohungsempfinden des Einzelnen im Bereiche der inneren Sicherheit zu steigen und sein Vertrauen in die Behörden zu sinken. Gründe dafür sind einerseits die zunehmende Gewaltbereitschaft und (Ausländer-) Kriminalität sowie plötzliche Mord- und Terroranschläge innerhalb und ausserhalb unseres Landes. Andererseits vermitteln Nachrichtendienste sowie Informationsführung der Behörden insgesamt keine Sicherheit, zum Beispiel bei polizeilichen Fehlleistungen.

Zweitens überblicken bei der bereits jetzt bestehenden hohen Regelungsdichte offenbar nur wenige Personen die Vielzahl an laufenden Vorhaben der inneren Sicherheit, ihre Inhalte, ihre uneinheitlichen Zeitverhältnisse und Zusammenhänge sowie ihre offenen und verdeckten Zielsetzungen. Drittens fehlt über die gesamten Vorhaben der inneren Sicherheit von Bund und Kantonen eine zusammenhängende Orientierung. Diese wird nur in Bruchstücken der Gesamtheit und verteilt auf der Zeitachse vermittelt und ist so für die überwiegende Mehrheit der Bürger und Bürgerinnen nicht verständlich.

Trugbild Sicherheit?

Viertens stehen in zahlreichen Schriftstücken innerhalb und ausserhalb der öffentlichen Verwaltung klare Feststellungen und Forderungen zur inneren Sicherheit. Im Gegensatz dazu nimmt der Bundesrat, zum Beispiel zu parlamentarischen Vorstössen, zögerlich Stellung und vermeidet überfällige Entscheide, zum Beispiel zur anerkannt notwendigen personellen Verstärkung des Grenzschutzes. Fünftens fehlen auf Landesebene trotz reichlicher rechtlicher Grundlagen klar umrissene politische Absichten, wie, mit welcher Organisation und mit welchen Mitteln die zusammenhängende innere und äussere Sicherheit aufrechterhalten werden soll.

Sechstens verlaufen die Projektabläufe zeitraubend und nicht im zeitlichen Übereinklang, zum Beispiel «Armee XXI» mit USIS. Zudem ist damit zu rechnen, dass das Stimmvolk jahrelange (Einbahn-) Planungen zunichte machen könnte. Siebentens vermindert die geplante «Armee XXI» die Bereitschaft und Mannschaftsstärke ihrer Miliztruppen drastisch. Zum Beispiel sollen die Flughafenformationen durch militärisches Berufspersonal sowie die umstrittenen, so genannten Durchdiener ersetzt werden. Die Gefahr besteht, dass für die innere Sicherheit letztlich weder die behördlich geschätzten rund tausend zusätzlich benötigten Polizisten noch eine ausreichende Zahl von Armeeangehörigen zeitgerecht verfügbar sein werden.

Sicherheit durch Menschen

Achtens fehlt auf Bundesebene eine, wenn auch nur zeitweilige, interdepartementale Stabsstelle beziehungsweise eine übergeordnete Projektleitung «Innere Sicherheit» zur gegenseitigen Abstimmung der zahlreichen Vorhaben. Neuntens verheissen die Machtansprüche und Spannungen im System der inneren Sicherheit unseres Landes keine einvernehmlichen Lösungen. So erregen schon nur die Überlegungen zur Zusammenlegung von Stadt- und Kantonspolizeien an gewissen Orten Widerstand, geschweige denn die Verwirklichung einer kantonalen Einheitspolizei.

Zehntens: Die unübersehbare Flut umfangreicher Berichte vernachlässigt die Menschen, die auch in der inneren Sicherheit im Mittelpunkt stehen müssen: die Angehörigen des Grenzwachtkorps, der Polizei, des Festungswachtkorps, der Armee, des Zivilschutzes, der Feuerwehr sowie der öffentlichen und privaten Sicherheitsdienste. Sie sind es, welche die Bevölkerung unseres Landes vor Bedrohungen und Gefahren schützen. Sicherheit wird durch Menschen geschaffen, die ihrem Auftrag und ihrem Land verpflichtet sind.

Heinrich Wirz
Oberst a D, Bremgarten BE. Seit 1990 freiberuflicher Militärpublizist und Bundeshaus-Journalist mit Schwergewicht auf äusserer und innerer Sicherheit sowie Führungs- und Verwaltungsorganisation. Vor 1990: Führungs- und Stabsfunktionen in Wirtschaft, öffentlicher Verwaltung (Stabsstelle des Bundesrates) und nationalem Sportverband. Vizepräsident des Ausschusses für Sicherheitspolitik der FDP Schweiz bis Ende 1999. ■

Wertvolle Unterstützung bei der Bekämpfung der Organisierten Kriminalität und der Wirtschaftskriminalität

Daniel Heller

Die Schweiz besitzt eine der weltweit fortschrittlichsten Gesetzgebungen zur Bekämpfung der Organisierten Kriminalität und der Wirtschaftskriminalität. Allein an der Umsetzung happert es: Zu wenig Personal, ungenügende Ausrüstung und Hilfsmittel sowie fehlende interkantonale Zusammenarbeit. Eine in der Schweiz entwickelte Software kann den Ermittlungsbehörden wertvolle Dienste bei der Aufklärung der Verbrechen leisten.

OK und Wirtschaftskriminalität (WK) haben nicht erst seit dem 11. September 2001 sicherheitspolitische Dimension: Der zwei Jahre zuvor abgefasste Sicherheitsbericht 2000 spricht sie als Aufgabenfeld der Sicherheitspolitik klar an. Die sozialen, politischen und wirtschaftlichen Auswirkungen der OK/WK sind denn auch gravierend. Organisiertes Verbrechen betätigt sich nicht nur im eindeutig kriminellen Bereich, sondern ist ebenso in legalen Wirtschaftszweigen anzutreffen und grassiert vor allem in den Grauzonen der Halb- und Scheinlegalität. Die OK kann finanzielle Institutionen infiltrieren, Kontrolle über Investitionen in weiten Sektoren der Wirtschaft erlangen oder Beamte und Regierungen mit Bestechungsgeldern zu korrumpieren versuchen.

Kriminelle Organisationen schwächen durch ihren ökonomischen und politischen Einfluss das Sozialgewebe, die allgemeinen ethischen Standards und schließlich die demokratischen Institutionen der Gesellschaft. Am grundlegendsten ist aber die unentwirrbare Verbundenheit der aus verschiedenen Formen der OK resultierenden gewaschenen Gelder mit den zugrunde liegenden kriminellen Tätigkeiten, aus denen sie illegal gewonnen wurde: Betrug, Drogen-, Menschen- und Waffenhandel, Korruption und Erpressung. Erfolgreiche Geldwäscherei ermöglicht insbesondere die Fortführung der kriminellen Tätigkeiten. Anlass zur Sorge und erhöhte Aufmerksamkeit geben aber auch mögliche Querverbindungen mit terroristischen Gruppierungen.

Ausmass der OK/WK in der Schweiz in Milliardenhöhe

Die Expertenschätzungen über das Ausmass des durch die OK/WK verursachten Schadens sind zwar ungenau und gehen auseinander. Gemeinsam ist ihnen, dass sie alle von Schäden in Milliardenhöhe ausgehen. Der Trend zeigt nach oben, insbesondere wenn man die Statistik nach Inkrafttreten des neu geschaffenen Geldwäschereigesetzes betrachtet. Allein in diesem Bereich war im vergangenen Jahr eine Zunahme der geahndeten Straftaten von rund 80 Prozent zu verzeichnen. Die als verdächtig gemeldeten Vermögenswerte beliefen sich gemäss des Money Laundering Reporting Office Switzerland (MROS) 2001 auf rund 2728 Millionen Franken.

Gute Grundlagen ...

Um der angesichts dieser Zahlen drohenden Gefahr, nicht zuletzt in bezug auf nachhaltige Imageschäden im Ausland, entgegenzutreten, hat die Schweiz relativ früh gesetzliche Anpassungen vorgenommen. Heute nimmt sie in der Bekämpfung der OK/WK und den damit verbundenen Straftaten eine Vorreiterrolle ein. Allerdings führen Schwächen im Vollzugsföderalismus und in der Ahndung der Vergehen zu einer offensichtlichen Diskrepanz zu diesen gesetzlichen Grundlagen.

... ernüchternde Bilanz in der Ahndung

Seit dem 1. 1. 2002 besitzt der Bund auch die Kompetenz, zur intensiveren Bekämpfung der Schwerstkriminalität komplexe und anspruchsvolle Verfahren im Bereich der kantonalen und internationalen OK, Geldwäscherei, Korruption und WK zu führen.

Die ausgewiesenen Erfolge beim Vorgehen gegen die OK/WK sind jedoch bis dato relativ bescheiden. Das MROS hat auch dieses Jahr auf die Publikation der von der Justiz erledigten Fälle verzichtet, eine Bilanz wäre wohl ernüchternd ausgefallen.

Hauptgründe für die geringe Aufklärungsrate

Wenn kriminelle Geldmittel von einem Raubüberfall, Veruntreuung, Erpressung oder Betrug stammen, ist eine Untersuchung der Geldflüsse oftmals das einzige erfolgsversprechende Mittel, um die gestohlenen Geldmittel zu lokalisieren. Erst das führt zur erfolgreichen Ahndung der Vergehen und zur Rückführung an ihre rechtmässige Besitzer («follow the money»). Die Täter

beweisen grossen Einfallsreichtum in der Vertuschung der deliktischen Herkunft ihrer Geldmittel. Entsprechend aufwendig und diffizil gestalten sich deshalb auch die Untersuchungen.

Die extrem langen Verfahren bei der Ahndung von Wirtschaftsstraftaten sind vor allem darauf zurückzuführen, dass die kriminalpolizeilichen Fachdienststellen, die Staatsanwaltschaften und die Untersuchungsrichterstellen überlastet sind. Sie verfügen bei der Ahndung von Wirtschaftsdelikten über wenig Personalressourcen und insbesondere auch über keine adäquaten technischen Hilfsmittel.

So entsteht die unbefriedigende Situation, dass zwar die Finanzintermediäre der Meldestelle für Geldwäscherei in steigender Zahl Verdachtsfälle melden, diese aber bei den Strafermittlungsbehörden wegen Überlastung und Personalmangel liegen bleiben.

Verstärkter Einsatz von Informatikmitteln

Verfolgung von Geldwäscherei und Kriminalität im Allgemeinen ist sehr weitgehend eine Frage des Umgangs mit Information. Erfolg in der Aufdeckung, Anklageerhebung und Ahndung der Kriminalität in diesen Bereichen heisst deshalb, aus der Menge der zur Verfügung stehenden Daten zu Tätern, Sachverhalten und Netzwerken rechtzeitig die relevanten Informationen herauszufiltern.

Die Polizei und andere involvierte Stellen sollten zur Bekämpfung der WK deshalb mit neuen, spezialisierten Informatikmitteln (Software, Datenbanken etc.) ausgestattet werden. Dadurch werden die aufwendigen und langwierigen betriebswirtschaftlichen Auswertungsarbeiten von allenfalls beschlagnahmten betriebswirtschaftlichen Daten erheblich erleichtert und beschleunigt.

Aufgrund der meist hochgradig komplexen Verflechtungen der OK/WK bergen zweckmässige Informatikmittel unverzichtbare Vorteile. Elektronisch erfasste Datensätze lassen sich leichter ergänzen, kombinieren, vergleichen und die Zusammenarbeit mit anderen Stellen gestaltet sich wesentlich einfacher und effizienter. Voraussetzung dafür ist aber, dass alle beteiligten Stellen über kompatible Informatikmittel verfügen.

Schweizer Produkt mit hoher Performance auf dem Markt

Um Behörden und Privaten moderne Werkzeuge in die Hand zu geben, die sie für ihren Fahndungserfolg brauchen, hat Siemens Schweiz AG in enger Zusammenarbeit mit Experten aus Polizei, Justiz, Banken, Versicherungen, der Kriminalistik und der Wirtschaftswissenschaft ein Softwarepaket für den Einsatz im breiten Spektrum der «forensic investigations» entwickelt: die Financial Investigation Tools, kurz FIT genannt.

Es hilft in allen drei entscheidenden Phasen der Kriminalitätsbekämpfung: bei der Aufdeckung von Verbrechen, der Anklageerhebung und der Ahndung von Straftaten. FIT ermöglicht, komplexe Untersuchungsfälle einfach, schnell und effizient zu bearbeiten und anschauliche Analysen zu ermöglichen: Moderne Programmierstandards und mobile Einsatzfähigkeit garantieren zusätzliche Erfolge bei der nationalen und internationalen Verbrechensbekämpfung.

In Liechtenstein erfolgreich im Einsatz

Die Financial Investigation Tools sind in Liechtenstein seit gut einem Jahr erfolgreich im Einsatz. FIT wurde im Rahmen des Massnahmenpakets zur Verbesserung der Finanzplatzaufsicht beschafft, als Antwort auf die Aufnahme Liechtensteins auf die «Schwarze Liste» der FATF im Juni 2000.

Die Financial Intelligence Unit (FIU) hat die Nachinspektion der FATF am 6. Februar 2002 mit Erfolg bestanden – nicht zuletzt dank dem wirkungsvollen Einsatz von FIT. Im Progress-Report von FATF wird FIT denn auch als wirkungsvolle Massnahme dokumentiert: «The FIU has set up a database to analyse the STRs and has purchased a state of the art IT system.»

Seit seiner Inbetriebnahme vor einem Jahr hat sich FIT als sehr stabiles System mit hoher Performance erwiesen. Im vergangenen Jahr wurden rund 158 Verdachtsfälle bearbeitet, wovon 121 an die Staatsanwaltschaft weitergeleitet werden konnten. Bisher war kein einziger Ausfall des Systems zu verzeichnen. Heute ist FIT für die FIU ein unverzichtbares Hilfsmittel.

Daniel Heller
Der Autor (Dr. phil. I, Oberstlt i Gst) ist Vizedirektor bei Farner PR, Militärpublizist und Geschäftsführer des Vereins Sicherheitspolitik und Wehrwissenschaften. Im Info Regiment 1 dient er als USC Medien und im Aargau als Grossrat und Mitglied der Kommission Horizont 2003, welche die Reform der Aargauer Kantonspolizei vorbereitet. ■

Innere Sicherheit auf dem Prüfstand

Markus Reinhardt

Die innere Sicherheit wird in der Schweiz immer öffentlicher diskutiert und steht gegenwärtig wegen verschiedener Projekte auf dem Prüfstand. Eine neue Aufgabenverteilung tut Not, ohne aber die positiven Aspekte unseres föderalistischen Staatsverständnisses aufzugeben. Entscheidend für den Erfolg einer Neuausrichtung ist die Bereitschaft aller Partner der äusseren und inneren Sicherheit, auf Stufe Bund, Kantone und Gemeinden unter Einschluss von Privaten horizontal und vertikal zu kooperieren und eine sinnvolle Aufgabenteilung umzusetzen.

Einleitung

Die Ereignisse des vergangenen Jahres haben Fragen über den Zustand der inneren Sicherheit auch in der Schweiz ausgelöst. Ich gewichte die Problemfelder nicht und gehe davon aus, dass die Polizei zwar keine Politik machen soll, sich aber ihren Spielregeln zu stellen hat und unseren demokratischen Grundrechten verpflichtet ist. Die Polizei hat sich deshalb primär auf die operative Umsetzung ihres gesetzlichen und politischen Auftrages zu konzentrieren, soll und darf wohl gelegentlich auch den Mahnfinger erheben, wo sie Probleme oder Bedürfnisse erkennt.

Die Krisen im vergangenen Herbst haben deutlich gemacht, wie gefährdet unsere Sicherheit auch in unserem Lande geworden ist. Hat die Schweiz dadurch vielleicht gar ihre Unschuld verloren? Undenkbares ist leider Realität geworden.

Die Verlegung des World Economic Forums nach New York hat die Grenzen der Schweizer Polizei, die mit ihren beschränkten personellen Ressourcen auf den polizeilichen Alltag ausgerichtet ist, ebenfalls deutlich gemacht. Damit ist das WEF zum Prüfstein für unsere Fähigkeit geworden.

Antworten darauf

Nicht erst seit dem Schwarzen Herbst des vergangenen Jahres hat sich die Schweizer Polizei mit ihren Grenzen befasst. Parallel zur Armee XXI sucht auch sie Antworten mit dem Projekt Polizei XXI. Das Milizsystem interkantonaler Zusammenarbeit hat seine Grenzen erreicht, wenn nicht gar überschritten. Bürgernahe Polizei, Grundversorgung, Dienstleistungen, Prävention, Strassenverkehr, Spezialeinsätze, Ermittlungen und die Aufgaben an der immer durchlässigeren Landesgrenze sind künftig die Felder auf Stufe Bund, Kantone und Gemeinden, abgestützt auf die Polizeikonkordate, zu denen alle ihren Beitrag zu leisten haben. Wollen wir die föderalistische Struktur erhalten, tun Partnerschaften Not. Der Alleingang muss überwunden werden. Dazu bedarf es aber der mentalen Bereitschaft in operationeller und politischer Hinsicht. Interkantonale Kompetenzzentren sind ein Schlüssel dazu und orientieren sich auch an den schwindenden personellen und finanziellen Ressourcen.

In dieses Gefüge muss der Bund mit seinen Partnern der inneren Sicherheit einbezogen werden. Dafür steht das gemeinsame Projekt des Bundes und der Kantone «Überprüfung des Systems der inneren Sicherheit» (USIS).

Die strategischen Thesen von USIS gehen davon aus, dass die innere Sicherheit umfassend im Sinne einer Gesamtstrategie zu untersuchen ist. Innere und äussere Sicherheit stellen keine Gegensätze dar. Das schweizerische Polizeisystem muss in Hinblick auf einheitliches und koordiniertes Handeln umstrukturiert werden. Die internationale polizeiliche Kooperation ist unerlässlich. Ausgangspunkt sind die föderalistischen Strukturen. Das System der inneren Sicherheit ist so dezentral wie zweckmässig und so zentral wie nötig auszugestalten. Erst nach Ausschöpfung aller zivilen Mittel soll die Armee für die innere Sicherheit subsidiär eingesetzt werden. Die innere Sicherheit ist eine Aufgabe des Staates und seines Gewaltmonopols. Der Privatisierung der inneren Sicherheit sind deshalb enge Grenzen zu setzen.

USIS ist damit weiter fortgeschritten als man in der Öffentlichkeit wahrnimmt. Am 5. April des vergangenen Jahres wurde der Ist-Zustand kritisch gewürdigt. Mit dem zweiten Teilbericht, ausgerechnet am 12. September des vergangenen Jahres, sind grobe Soll-Varianten und Sofortmassnahmen vorgelegt und umgesetzt worden.

Es bleibt dabei: die Schweizer Polizei ist auf den Alltag ausgerichtet und kann oft nur sehr schwerfällig ausserordentliche Spitzenbedürfnisse im gemeinsamen Verbund abdecken. Der Wille in den vier Polizeikonkordaten ist zwar da, es fehlen aber die Mittel. Wie diese Lücke zu schliessen ist, wird USIS vorschlagen. Zahlenmässig bleibt die politisch akzeptierte Forderung der schweizerischen Polizeikommandanten, wonach es ca. 1000 zusätzlicher Sicherheitskräfte bedarf, bestehen, um auch besondere Lagen selbstständig bewältigen zu können, ohne gleich nach subsidiären Einsätzen rufen zu müssen. So müssen beispielsweise ordentliche Armeekräfte wohl aus rechtlichen und politischen Gründen auf Grund der historischen Belastung für den unfriedlichen Ordnungsdienst entfallen. Aber auch das zusammenwachsende Europa und das Entfallen klassischer Bedrohung zwingen Armee und Grenz-

wachtkorps zur massgeschneiderten Einbettung in USIS.

Föderalismus auf dem Prüfstand

Der Präsident der Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektoren, Regierungsrat Jörg Schild (Basel-Stadt), hat im Zusammenhang mit USIS gefordert, dass die integrale Polizeihoheit der Kantone nicht verhandelbar sei. Bürgernähe und Überschaubarkeit dürften nicht ohne Not preisgegeben werden. Aber die Patchwork-Polizei aus dem letzten Jahrhundert hat ausgedient. Auch die zentrale Ausbildungsstätte am Schweizerischen Polizei-Institut in Neuenburg bedarf der Professionalisierung. Die infrastrukturellen Voraussetzungen für eine eigentliche Polizei-Akademie in der Schweiz sind notwendig. Fundierte wissenschaftliche Ausbildung und Spezialisierung mit entsprechender Zertifizierung ist für die Erfüllung internationaler Standards notwendig.

Globalisierte Kriminalität

Die heutige Kriminalität ist geprägt durch grenzüberschreitende Aktivitäten und eine sinkende Schwelle zur Gewaltbereitschaft. Dies bedingt hohe Spezialisierung und Fachwissen auf polizeilicher Seite. Leider nimmt die Öffentlichkeit nur die sichtbare Kriminalität von Handtaschenentreissen bis hin zum Mord wahr. Andere Delikte und die die innere Sicherheit gefährdenden unsichtbaren Formen der modernen Kriminalität werden verdrängt oder gar nicht wahrgenommen. Dazu gehören der Drogenhandel, die Organisierte Kriminalität, die Wirtschaftskriminalität und die Internetkriminalität. Es wäre deshalb ein Trugschluss, nur auf die sichtbare Kriminalität abzustellen und diese zu bekämpfen, damit sie aus dem Weichbild der Öffentlichkeit verschwindet. Gerade die unsichtbare Kriminalität und deren Bekämpfung bedarf der Koordination, die mit den neuen Zuständigkeiten des Bundes eingeleitet wird. Sie kann nicht durch den Landjäger alter Schule bekämpft werden, sondern aufgrund der notwendigen gesetzlichen Grundlagen durch die konspirative Tätigkeit der Polizei. Dazu gehören klassische Telefonkontrollen und verdeckte Ermittlung ebenso wie Observationen und die Unterstützung durch moderne Kommunikationstechnik.

Es sind aber nicht nur Rechtsgrundlagen und personelle Ressourcen, die notwendig sind, sondern auch ein entsprechendes Ausbildungsangebot.

Auch die Rahmenbedingungen müssen stimmen

Damit die Zeichen der Zeit auch im kriminalpolizeilichen Bereich rechtzeitig und umfassend erkannt werden können, bedarf es der Analyse. Diese darf nicht nur den Regionen beziehungsweise Konkordaten überlassen bleiben. Auch der Bund muss sich mit einem eigenen Lagezentrum engagieren. Ein solches kann aber nur dann Wirkung entfalten, wenn sich die Analyse auf eine aussagekräftige, umfassende und verlässliche Kriminalstatistik abstützen kann, die den polizeilichen Bedürfnissen entspricht. An dieser mangelt es in unserem Lande. Die Kriminalität lässt sich nur schwer nachweisen und wird eher von subjektiven Empfindungen als von Fakten bestimmt. Wenn einerseits die heutige, handgestrickte polizeiliche Kriminalstatistik ausweist, dass wir seit 1982 den tiefsten Stand der Kriminalität feststellen dürfen, so widerspricht das der Tatsache, dass gerade Delikte im öffentlichen Raum erheblich zugenommen haben und der Rückgang auf geänderte Strafbestimmungen und polizeiliche Schwergewichtsbildung zurückzuführen ist. Mit der Kriminalstatistik darf kein Schindluder getrieben werden. Die Information darüber muss durch die zuständigen Fachstellen erfolgen und darf nicht statistischen Theoretikern überlassen werden. Letztere sind nur Überbringer der Botschaft, können sie aber nicht analysieren.

Auch sicherheitspolizeilich sind zusätzliche Ressourcen zu erschliessen, die es dem Bund, zusammen mit den Kantonen, ermöglicht, seine völkerrechtlichen Schutzverpflichtungen gegenüber gefährdeten Persönlichkeiten und Botschaften wahrzunehmen sowie Grossveranstaltungen wie das WEF zu schützen. Bis heute war dies einfach. Der Bund ging die Verpflichtung ein, hat aber mangels eigener Polizeikräfte die Umsetzung an die Kantone delegiert und oft auch noch die Kosten nachgeschoben. Vermehrt wird in Zukunft der Grundsatz gelten, dass einem zufallende Aufgaben auch selbst erfüllt werden müssen.

Die Partner der inneren Sicherheit

Innere Sicherheit beginnt mit der äusseren Sicherheit und ist von Letzterer nicht zu trennen. Damit darf zwischen Armee und Polizei keine Konkurrenzsituation geschaffen werden. Beide müssen komplementär zusammenarbeiten. Es geht darum, die Kompetenzen und Mittel aller, in Berücksichtigung der Bedürfnisse, zu vereinen. Subsidiär müssen die Armeekräfte auch den zivilen Behörden zur Verfügung gestellt werden können. Dafür wird eine neue Definition der Subsidiarität erforderlich sein. Es darf nicht sein, dass bei jedem sich abzeichnenden polizeilichen Spitzenbedürfnis gleich nach subsidiärer Hilfe gerufen werden muss. Die innere Sicherheit muss primär durch die zivilen Kräfte

sichergestellt und verantwortet werden.

Im Rahmen einer richtig verstandenen Partnerschaft zwischen Armee und Polizei sei auch die kritische Frage erlaubt, ob in Berücksichtigung der aktuellen Bedrohungsformen für unseren Staat bei der Mittelzuteilung die Schwergewichte richtig gesetzt sind oder ob sie nicht für beide Partner vermehrt zu Gunsten der inneren Sicherheit gesetzt werden müssen.

Auf dem richtigen Wege ist in diesem Sinne wohl auch die Konzeption des Bevölkerungsschutzes XXI. Er soll mithelfen, Spitzenbedürfnisse abzudecken, die Partner Polizei, Feuerwehr, Gesundheitswesen, technische Werke und Zivilschutz zu koordinieren und gemeinsam mit massgeschneiderten Lösungen modular zur Wirkung zu bringen.

Ein Blick über die Grenzen

Unabhängig der emotional geführten Diskussionen um die europäische Integration, machen es sowohl kriminalpolizeiliche wie verkehrspolitische grenzüberschreitende Probleme deutlich, dass wir auch über die Grenzen blicken müssen. Weder der internationale Transitverkehr noch die Kriminalität machen vor der Schweiz halt. Damit sind wir in den europäischen Verkehrs- und Sicherheitsraum eingebunden, ob uns das passt oder nicht. Grundlage dafür sind nicht nur die bilateralen Verträge und ihre Grundfreiheiten, sondern bezogen auf die innere Sicherheit auch die bilateralen Polizeiverträge mit unseren Nachbarstaaten, die weitgehend ratifiziert sind oder kurz davor stehen. Dazu gehören aber auch die Bestrebungen an Europol, Schengen und Dublin angeschlossen zu werden. Es geht um den internationalen Verbund und den Anschluss an die entsprechenden Informatiksysteme, die die Voraussetzungen schaffen, dass die Schweiz nicht zur kriminalpolizeilichen Insel verkommt. Im Vordergrund steht dabei der Anschluss an das Schengener Informationssystem und das Dubliner Erst-Asylabkommen. Dieses soll verhindern, dass in jedem europäischen Staat ein neues Asylgesuch gestellt werden kann.

Diese Integration wird auch Auswirkungen auf die künftige Aufgabe des Grenzwachtkorps haben. Die Konferenz der Kantonalen Polizeikommandanten der Schweiz ist der erklärten Auffassung, dass der dringend notwendige Filter des Grenzwachtkorps weiterhin aktiv an der Grenze bleiben muss. Dabei ist allerdings vom bewährten Grundsatz auszugehen, dass bezüglich der Sicherheit nur eine Verantwortung bestehen darf. Der Weg des Grenzwachtkorps von fiskalischen Aufgaben hin zu sicherheitspolizeilicher Tätigkeit ist auch aus polizeilicher Sicht zu unterstützen, bedarf aber koordinierender Vereinbarungen.

Zu Letzt

Für die Bewältigung der angesprochenen Probleme ist Augenmass notwendig. Überschiessende Reaktionen sind immer falsch. Wir haben das Kind schon einmal nach der Fichenaffäre mit dem Bade ausgeschüttet. Nur mühsam wird die Suppe ausgelöffelt, die wir uns damals eingebrockt haben. Auch die innere Sicherheit und damit der Staatsschutz bedürfen der analytischen Tiefe, der prospektiven Denkart und damit der Rechtsgrundlagen, die eine gültige Beurteilung erst ermöglichen.

Wir sind ein Rechtsstaat und wollen es bleiben. Die Grundlagen dieses demokratischen Rechtsstaates lassen auch aus Ressourcengründen keinen Polizeistaat zu. Sind wir aber nicht bereits zum Rechtsmittelstaat verkommen und auf dem besten Wege zu einem Rechtsmissbrauchstaat zu werden? Ist vielleicht unsere selbst gewählte Normendichte, die beispielsweise die Strassenverkehrsregelungen zu blossen Betriebsvorschriften verkommen lässt, die Ursache? Moses hat die Zehn Gebote in Stein gemeisselt empfangen, und heute werden Gesetze, wie der Staatsrechtler Prof. Kägi zu sagen pflegte, gelegentlich in ihrer ganzen Überfülle in den Sand geschrieben.

Damit wird auch das Dilemma des Vollzugsnotstandes angesprochen. In Berücksichtigung ihrer Ressourcen kann heute jede Polizei nur dann erfolgreich arbeiten, wenn sie sich auf ihre Kernaufgaben und Kompetenzen konzentrieren kann.

Dr. Markus Reinhardt
Kommandant der Kantonspolizei Graubünden. ■

Wahrung der inneren Sicherheit: Mögliche Armee-Einsätze

Heinrich Wirz

Die äussere und die innere Sicherheit sind untrennbar miteinander verbunden. Die wesentlichen behördlichen Mittel zum Schutz von Land und Leuten sind der Nachrichtendienst, die Grenzwacht, die Polizei, die Armee und der Zivilschutz. Die bestehenden Personalbestände des Grenzwacht- (GWK) und der Polizeikorps genügen höchstens in den ersten 48 Stunden, um andauernde besondere Lagen zu bewältigen. Danach ist ein bestandesstarker Einsatz der Armee erforderlich.

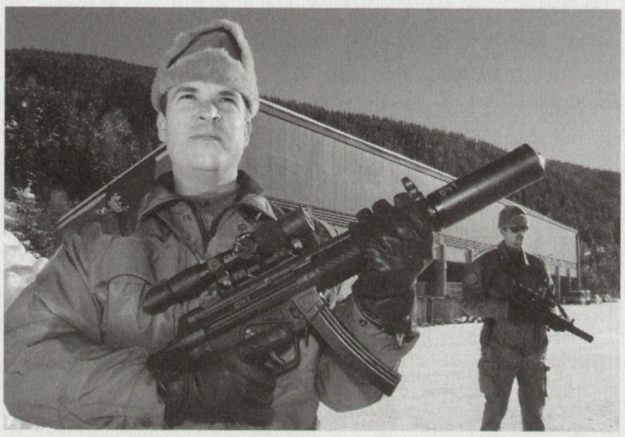
Gemäss bundesrätlichem «Armeeleitbild XXI» vom 24. Oktober 2001 verläuft das Vorhaben zur «Überprüfung des Systems der inneren Sicherheit» (USIS) «parallel zur Armeereform und in Abstimmung mit ihr», werde aber später abgeschlossen. Ein umfassendes «Gesamtsicherheitskonzept» könne deshalb nicht vorgelegt werden, und das Armeeleitbild dürfe einem solchen Konzept nicht vorgreifen. «Es ist aber gestützt auf den Verfassungsauftrag davon auszugehen, dass von der Armee auch in Zukunft Leistungen im Bereich der inneren Sicherheit erwartet werden.» Im Bericht USIS II vom 12. September 2001 steht jedoch, dass sowohl die normale als auch die besondere Lage durch zivile Sicherheitskräfte bewältigt werden sollen. Im Falle eines subsidiären Sicherungseinsatzes der Armee seien professionelle Formationen und nur ausnahmsweise Milizverbände einzusetzen.

Ausgangslage

Der Bundesrat hat ebenfalls am 24. Oktober 2001 vom Bericht USIS II Kenntnis genommen, weitere Aufträge erteilt, über Varianten entschieden und Sofortmassnahmen beschlossen. Zum Beispiel soll der Botschaftsschutz in Bern und Genf auf Kosten des Bundes auf einen Endbestand von 200 Personaleinheiten verstärkt werden (Bern 80 und Genf 120). Er präzisierte die Strategische These 6 wie folgt: «Die innere Sicherheit ist primär eine Aufgabe der zivilen Behörden, die über die nötigen Mittel verfügen müssen, um die normale Lage zu bewältigen. Erst nach Ausschöpfung der zivilen Mittel sollen Mittel der Armee eingesetzt werden. Hier sollen in erster Linie vorhandene Berufsformationen und erst in zweiter Linie Milizkräfte zum Einsatz kommen.»

Werden diese eine bundesrätliche Absicht und die zahlreichen behördlichen Berichte untersucht, so finden sich Begriffsverwirrungen, Oberflächlichkeiten, Widersprüche, fehlende Übersichten und Zusammenhänge sowie sprachliche und inhaltliche Unklarheiten. Zum Teil mangelt es an ganzheitlicher gedanklicher Durchdringung des Stoffes und an intellektueller Redlichkeit. Das Ergebnis dieser ungenügenden Stabsarbeiten spiegelt sich in der bisherigen Beratung von «Armeeleitbild XXI» und Militärgesetzgebung durch die eidgenössischen Räte wieder. Sicherheitspolitische Berichte sowie Leitbilder für Armee, Polizei und Bevölkerungsschutz müssten gleichzeitig als gesamthafte Grundvorstellung «Äussere und innere Sicherheit» vorgelegt und zusammen erörtert werden.

Festungswächter am WEF in Davos. (Bild: Keystone)



Subsidiäre Einsätze

Das «Armeeleitbild XXI» sagt aus, dass die für subsidiäre Sicherungseinsätze vorgesehene Verfügbarkeit der Armee aufgrund der Ergebnisse von USIS überprüft und nötigenfalls angepasst würde. Vorrangig wären Berufsmilitär und Durchdiener sowie – bei subsidiären Sicherungseinsätzen – Militärpolizeiformationen einzusetzen. Wenn diese Kräfte bei der militärischen Katastrophenhilfe nicht ausreichten, so würden Ausbildungsdienst und letzt-

lich Wiederholungskurs (WK) leistende Truppen beigezogen. Die geplante «Armee XXI» würde demnach subsidiäre Sicherungseinsätze innert Tagen nur noch mit Berufsmilitär leisten.

Zu den subsidiären Sicherungseinsätzen, welche innert Wochen geleistet werden könnten, gehören der Schutz wichtiger Personen und Objekte sowie von Konferenzen und internationalen Veranstaltungen oder die Unterstützung des Grenzwachtkorps (GWK) bei der Überwachung der Landesgrenzen. Hierzu stünden drei Militärpolizeibataillone (Berufsmilitär / WK-Miliz) und zwei Infanteriekompanien (Durchdiener) zur Verfügung. Die Luftwaffe würde die Einsätze bei Bedarf unterstützen. Die Durchhaltefähigkeit könnte mit WK- und Reserveverbänden erreicht werden. Andererseits steht im «Armeeleitbild XXI», dass die Angehörigen der aktiven Armee «in einer besonderen oder ausserordentlichen Lage innert wenigen Monaten einsatzbereit» seien.

> «Militär und Polizei können nach dem 11.9. nicht mehr streng getrennt werden. (...) Die Territorialdivisionen haben zusammen mit den zivilen Führungsstäben seit Jahren gute Vorarbeiten geleistet, allerdings für andere Lagen. (...) Die Armee wird vor, in und nach Krisen, Anschlägen und Katastrophen mit grossen Beständen und in Ablösungen gebraucht.»
> Hans Bachofner, in: Versäumte Chancen – Sicherheitspolitik nach dem 11. September 2001. Flach, April 2002.

Bereitschaft

Die Durchdiener seien Milizsoldaten, die ihre gesamte Ausbildungsdienstpflicht an einem Stück leisten, wird im «Armeeleitbild XXI» erklärt. Sie würden nach der Grundausbildung vorrangig für subsidiäre Einsätze zur Vorbeugung und Bewältigung existenzieller Gefahren eingesetzt. An zweiter Stelle unterstützten sie die Ausbildung in den Lehrverbänden und könnten in den letzten vier Monaten ihrer Dienstzeit – freiwillig – auch in der internationalen Friedensunterstützung im Ausland verwendet werden. Aus dem Stand und über längere Zeit (!) seien zu jeder Zeit zirka 950 Durchdiener verfügbar. Über die Jahre ergebe sich eine Reserve von zirka 10 000 Personen.

Diese könnten auch zum Schutz besonderer Einrichtungen (zum Beispiel Flughäfen) eingesetzt werden.

Nach geleisteter Dienstzeit am Stück würden die Durchdiener in Reserveverbände eingeteilt, behielten ihre persönliche Ausrüstung und blieben schiesspflichtig. Dies trifft auch für Militärdienstpflichtige zu, die alle ihre WK geleistet haben. «Die Reserve ist innert Jahresfrist einsatzbereit.» Das gültige Reglement «Taktische Führung» (TF 95) der Armee stellt fest, dass der Führungsstab innert weniger Stunden (!) militärische Mittel der «ersten Stunde» einsetzen kann. Dazu gehören zum Beispiel das Festungswachtkorps, Teile der Luftwaffe sowie Alarmformationen und Bereitschaftstruppen. In der «Armee XXI» würden aber ausgerechnet die Truppenkörper zum Schutz der Stadt Bern sowie der Flughäfen Genf und Zürich aufgelöst.

Feststellungen und Fragen

Erstens hat die Armee im Jahre 2001 rund 162 000 Diensttage für Katastrophenhilfe, subsidiäre (Sicherungs-) Einsätze im Inland und für friedensunterstützende Operationen im Ausland geleistet. Davon wurden zirka 102 000 Diensttage durch Milizangehörige und 60 000 durch Berufsmilitär und 2000 von Durchdienern erbracht. Wie würden in der geplanten «Armee XXI» die Milizangehörigen durch Berufsmilitär ersetzt, insbesondere im Falle mehrerer gleichzeitiger Einsätze zur Unterstützung ziviler Behörden? Zweitens sollen gemäss «Armeeleitbild XXI» die Milizformationen in subsidiären Einsätzen erst in letzter Linie eingesetzt werden, um die allfällig erforderliche Durchhaltefähigkeit aufrecht zu erhalten. Warum würden im Bereiche der inneren Sicherheit die Milizverbände ausgerechnet von Aufträgen, die sie bisher mit Auszeichnung erfüllt haben, praktisch ausgesperrt?

Drittens fänden in der geplanten «Armee XXI» die zur Wahrung der inneren Sicherheit am besten ausgebildeten und ortskundigen Stäbe und Truppen keinen Platz mehr, zum Beispiel die Territorial- und Flughafenformationen oder die Radfahrertruppen. Haben Bundesrat und Verteidigungsdepartement (VBS) einschliesslich seiner Armeeplaner den 11. September 2001, die seitherige Entwicklung im Ausland und die möglichen terroristischen Angriffe in der Schweiz wahrgenommen? Warum liegt für die «Armee XXI» insbesondere keine Doktrin vor, wie und mit welchen Mitteln sowohl der Verfassungszweck als auch der Gesetzesauftrag der Unterstützung ziviler Behörden bei bedrohter innerer Sicherheit zu erfüllen sind? Wäre die «Armee XXI» überhaupt antiterrortauglich?

[Dieses Textmanuskript wurde redaktionell per 20. Juni 2002 abgeschlossen.]

Heinrich Wirz
Oberst a D, Bremgarten BE. Seit 1990 freiberuflicher Militärpublizist und Bundeshaus-Journalist mit Schwergewicht auf äusserer und innerer Sicherheit sowie Führungs- und Verwaltungsorganisation. Vor 1990: Führungs- und Stabsfunktionen in Wirtschaft, öffentlicher Verwaltung (Stabsstelle des Bundesrates) und nationalem Sportverband. Vizepräsident des Ausschusses für Sicherheitspolitik der FDP Schweiz bis Ende 1999. ■