

# Innere Sicherheit der Schweiz : Bestandesaufnahme und Beurteilung

Autor(en): **Wirz, Heinrich**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **ASMZ : Sicherheit Schweiz : Allgemeine schweizerische  
Militärzeitschrift**

Band (Jahr): **168 (2002)**

Heft 7

PDF erstellt am: **22.07.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-68004>

## **Nutzungsbedingungen**

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern. Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

## **Haftungsausschluss**

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.



# 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 stös-

sen. 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 bilate-

ralen 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 Feuerwesens 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 Logistikkraum 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 Regeldichte 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 Schwerpunkt 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. ■