

# Die Armee im System der inneren Sicherheit

Autor(en): **Thomann, Eugen**

Objektyp: **Article**

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

Band (Jahr): **170 (2004)**

Heft 6

PDF erstellt am: **18.09.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-69227>

## **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.



# Die Armee im System der inneren Sicherheit

Schlagzeilen, die sich mit innerer Sicherheit oder der Armee beschäftigen, klangen neulich nicht gut. USIS, las man, habe enttäuschend geendet. Die Armee schien vor allem aus saumseligen oder unzufriedenen Botschaftswächtern zu bestehen und ausser Stande zu sein, gehörig für militärische Kurse aufzubieten. – Wer indes tiefer schürft, entdeckt, wie viel unter einer wenig gekräuselten Oberfläche sich verheissungsvoll entwickelt, handle es sich um die Pläne zum Optimieren der Armeestruktur für die ihr aufgehalsten neuen Aufgaben oder um den Pilotversuch, einem Polizeikonkordat operative Aufgaben anzuvertrauen, damit die kantonale Polizeihöhe überleben kann. – Der allenthalben öffentlich bekundeten Ungeduld gebührt ein gewisses Verständnis; berechtigt ist sie kaum.

Eugen Thomann

## Lage

### Ereignisse

Was am 11. September 2001 in den USA und am 11. März 2004 in Spanien geschah, braucht niemandem geschildert zu werden. Die Daten und Bilder brannten sich in unser Gedächtnis ein. Was sie indes bedeuten, erlauben wir wohl noch lange nicht ganz. Galten die ersten Angriffe in New York und Washington Objekten von hohem Symbolwert, gerieten bald touristische Besucher muslimischer Länder ins Visier und verkamen die Attacks von Madrid zu einem schieren Blutbad, dessen Urheber auf niemanden zielten, sondern völlig wahllos mordeten. Das Muster, wenn es denn eines gibt, zeichnet sich erst allmählich ab. Sollen wir mit einem Verwüstungskrieg müde gemacht werden<sup>1</sup>, und, falls ja, wofür?

Die USA betrachten sich als angegriffen und stehen in einem «Krieg», nicht gegen einen Staat, sondern gegen ein schwer fassbares Netzwerk. Davon kennt man einige Köpfe, doch dann verschwimmt unser Wissen bald in mehr oder weniger zuverlässigen nachrichtendienstlichen Daten.

Dass die Regierung der USA auch ausserhalb von Afghanistan und Irak entschieden Krieg, aber einen ganz neuartigen Krieg zu führen gedenkt, trug sie kürzlich dem eigenen Obersten Gericht vor. Dort steht der Status der Häftlinge von Guantanamo zur Debatte, die weder als Kriegsgefangene oder sonst nach Kriegsvölkerrecht Internierte noch als Untersuchungshäftlinge gelten sollen; «feindliche» Kämpfer, bar jener Rechte, die Häftlingen sonst zustehen, kannte das abendländische Recht bisher nicht. Eine solche rechtliche Sensation hätte wohl die Weltöffentlichkeit vor 2001 aufgerüttelt, was sich viele Kritiker heute vergeblich wünschen.

Unterdessen flackern in der Schweiz wie in Nachbarländern immer wieder heftige Diskussionen auf, welche neue Mittel etwa der Überwachung in die Hand der Sicherheitsbehörden gehören, weil sie präventiv oder repressiv Nutzen versprechen und den Betroffenen, mithin letztlich uns allen, zuzumuten sind. Wohin diese Reise führt, bleibt der Spekulation überlassen. Dass aber die Mahner, mitunter Persönlichkeiten, deren ganzes Wirken im Zeichen von Menschenrechten und Völkerrecht steht, ausdrücklich «zwingendes Menschenrecht» (Stefan Trechsel) aus dem Katalog der – bisher als rundum verbindlich betrachteten – Grundrechte hervorheben, um wenigstens diese Prinzipien zu verteidigen, klingt bestürzend neu. Ähnliche Rückfallpositionen beziehen Verfechter des Völkerrechts, wenn sie von «Kernbereichen» sprechen. Zum ersten Mal seit Menschengedenken stecken wir in der Rechtsentwicklung zurück.

### Beständige diffuse Drohung

Europa, die USA und sehr viele Menschengruppen auf den anderen Kontinenten leben unter einer beständigen Drohung, rechnen mehr oder weniger ernsthaft damit, das Schicksal – nein, die zerstörerische Wut aus abgründigem Hass – schlage bei ihnen ein. Mag sein, dass, wie einzelne Politiker hoffen, die Schweiz dank ihrer Neutralität nicht zuoberst auf der Liste der Ziele steht. Zu bedenken gilt jedoch, dass Spanien trotz seiner in den letzten Jahrzehnten der islamischen Welt immer wieder bekundeten Sympathie, ebenso Angriffen ausgesetzt war wie Indonesien oder Saudi-Arabien. Dort richteten sie sich freilich nicht wahllos gegen Landeseinwohner, sondern auf sorgfältig ausgewählte «Ziele», Touristengruppen im einen, Gastarbeiter im anderen Fall.

Wie wir uns auf Dauer mit diesem Bewusstsein einrichten, wissen wir noch nicht, und noch weniger, was es für das Zusammenleben mit den muslimischen Minderheiten in unseren eigenen Ländern bedeutet. Will man glauben, die Integration schreite voran und die islamische Diaspora achte das Gastrecht und verabscheue die

Fanatiker? Muss man gegenteils fürchten, diesen Fanatikern gelinge es, muslimische Einrichtungen und Lehrer als Nährboden und Helfer zu missbrauchen? Für jede These finden sich heute auskunftsfreudige Insider und faktenkundige Experten.

Zweierlei steht fest:

1. Die Bedrohung ist auf unabsehbare Zeit real und gefeit gegen das «Prinzip Hoffnung».

2. Sie zwingt zum Handeln. Denn bei aller Skepsis scheint sich einerseits abzuzeichnen, dass vor dem Herbst 2001 jenseits und diesseits des Atlantiks allherd unterblieb, was den Angriff von Al-Kaida hätte stören können. Es bedarf keiner Prophetie zur Aussage, ein ähnliches Bild werde sich bald für die Ereignisse vom März 2004 abzeichnen. Andererseits können wir von rein polizeilichen Erfolgen der Israelis zweierlei lernen: Ihnen gelingt immer wieder, gefährdete Objekte in ihren Städten erfolgreich zu schützen, und sie unterbinden sogar einen guten Teil der Selbstmordattentate rechtzeitig.

## Gemeinsame Sicherheitspolizeiaufgaben

Von den «sicherheitspolizeilichen» Aufgaben erfüllen Bund und Kantone gemeinsam:

**Personen- und Objektschutz:** Der Bund verantwortet ihn für seine eigenen Einrichtungen und Amtsträger sowie für jene, die den Schutz des Völkerrechts geniessen. – Die Kantone und Gemeinden sorgen für die eigenen Einrichtungen. – Gefährdete Private erhalten polizeilichen Schutz höchstens für eine kurze Akutphase.

**Kontrolle der Landesgrenze:** Überwiegend Sache des Bundes, obliegt z.B. auf den Flughäfen den Kantonen.

**Schutz des Schweizer Luftverkehrs:** Unter Aufsicht des Bundes werden gefährdete Kurse begleitet und die Kontrollen auf ausländischen Flughäfen ergänzt.

**Schutz internationaler Konferenzen:** Aufgabe des Bundes, unterstützt von den Kantonen.

**Ordnungsdienst:** Eindämmen unwilliger oder überbordender Manifestationen bleibt Sache der Kantone und der grösseren Städte. Überfordert ein Grossanlass deren Kräfte, so helfen die Kantone einander im Rahmen des jeweiligen Konkordates. Reicht auch das nicht, so koordiniert ein Stab von Fachleuten des Bundes und der Kantone die interkantonale Hilfe. Allenfalls übernimmt die Armee Entlastungsaufgaben, ohne dass Miliztruppen Demonstranten direkt gegenüberreten.

<sup>1</sup>wie Herfried Münkler vermutet (vgl. Besprechung von «Herausforderung Terrorismus», siehe S. 26).



## Polizei XXI

**Frühjahr 2000:** Ausschreibung des Projektes durch die Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektoren mit dem Ziel, den Auftrag der inneren Sicherheit zu analysieren. Die Fragen «Wer soll den Auftrag erfüllen?» und «Was braucht die Schweizer Polizei für ihren Teilauftrag?» rückten in den Mittelpunkt. Mit Abegglen Management & Partners AG wird eine gemischte Projektorganisation gebildet.

**Anfang 2001:** Strategiebericht.

**Ende 2001:** Organisationsbericht.

**Seither:** intensive Vorbereitung eines viel versprechenden Pilotversuchs, das bestehende zentralschweizerische Polizeikonkordat zum Träger überkantonaler Polizeiaufgaben auszubauen.

Die Ergebnisse flossen in das Projekt USIS ein. Dazu gehören namentlich

- die Gliederung der polizeilichen Aufgabe in «Strategische Geschäftsfelder» (SGF).
- die Karte der schweizerischen «Kriminalregionen», die sich bei weitem nicht mit der politischen Struktur decken.
- der Vorschlag, für kantonsübergreifende Aufgaben neue Konkordate als Form interkantonalen Zusammenarbeit zu entwickeln, die aktuellen und künftigen Anforderungen gewachsen wäre.

### Zusätzlicher Handlungsbedarf

Will unsere Sicherheitspolitik glaubwürdig bleiben, muss sie alles in ihre Macht Gegebene vorkehren, um auch dem neuen Terrorismus entgegenzuwirken. Die Binsenwahrheit zu wiederholen, dass absolute Sicherheit zu den unerreichbaren Illusionen gehört und niemand jeden Terroranschlag mit Gewissheit verhindern kann, mag hin und wieder Sinn machen; doch hilft diese Binsenwahrheit nicht weiter. Viele Diskussionen haben indes abzustecken, welche Mittel der Terrorabwehr gebühren und wie weit diese Mittel die Freiheit des Einzelnen – nicht in erster Linie des potenziellen Täters, sondern eines jeden Zeitgenossen – schmälern dürfen.

Der zusätzliche Handlungsbedarf verteilt sich auf verschiedene polizeiliche Aufgabenfelder.

Präventives Beschaffen, Verwalten und Austauschen von Nachrichten obliegen der Kriminalpolizei von Bund und Kantonen sowie dem Dienst für Analyse und Prävention (DAP) des Bundesamtes für Polizei (BAP); einen wichtigen Beitrag leistet der Strategische Nachrichtendienst (SND) des VBS, indem er sich mit ausländischen Nachrichten beschäftigt und den Kontakt zu vielen fremden Diensten pflegt. Wir neigen gern dazu, das Gewicht des internationalen Nachrichtenaustausches zu unterschätzen –, selbst wenn er nicht gerade aus einer tagespolitischen Laune wieder einmal verteuelt wird. In Wirklichkeit kommt darauf sehr viel an. Die Schweiz darf kein «schwarzes Loch» bilden, wo anderswo überwachte Umtriebe verborgen bleiben. Sonst zieht sie diese Umtriebe und deren finstere Urheber magisch an, verliert sie das Vertrauen der Nachbarn und verkommt sie zum Tummelplatz fremder Dienste. – Die Armee wirkt an diesem Nachrichtenwesen kaum mit; ihr Militärischer Nachrichtendienst (MND) beschafft immerhin Informationen von den ausländischen Einsatzgebieten der Armee und unterstützt allenfalls bei Grosseinsätzen die zivilen Behörden wie die militärische Führung.

Unser Augenmerk gebührt den sicherheitspolizeilichen Belangen, die grossenteils zu den Aufgaben des Bundes gehören:

■ Zunächst ist der Schutz gefährdeter Personen und Objekte zu nennen. Gefahr droht vielen Einrichtungen fremder Staaten und deren Würdenträgern. Daneben sind die herausragenden eigenen Objekte und Personen nicht zu vernachlässigen.

■ Wann immer die Schweiz eine internationale Konferenz ausrichtet oder eine solche in ihrer Nachbarschaft stattfindet, mittlerweile schon jedes Jahr anlässlich des Davoser Weltwirtschaftsforums (WEF), stossen Personen- und Objektschutz zeitlich und örtlich mit dem Ordnungsdienst zusammen. Die beiden Aufgabenbereiche erheischen schon der Verhältnismässigkeit zuliebe ganz unterschiedliche Verfahren und Vorgehensweisen. Weil die schwierige Gemengelage selbst grosse Standort- und Nachbarkantone überfordert, muss der Bund unterstützend einspringen. Einzig der Bund kann überdies solche Anlässe mit der Luftwaffe in der dritten Dimension abschirmen.

■ Der Luftverkehr gehört zu den vorrangigen Zielen des aktuellen Terrorismus. Das haben wir alle sozusagen mit eigenen Augen gesehen, am 11. September. Während die Kantone die nötigen Kontrollen an Schweizer Flughäfen durchführen, obliegt dem Bund, gefährdete Kurse der nationalen Fluggesellschaft mit Sicherheitsbeamten zu begleiten («Tiger»). Ebenfalls Bundesaufgabe bildet, auf ausländischen Flughäfen das Netz der Kontrollen durch eigene Sicherheitskräfte («Füchse») zu ergänzen, und zwar natürlich im Einvernehmen mit den Behörden des Standortes, soweit die ortsüblichen Kontrollen unseren Standards nicht genügen.

■ Die Kontrolle der Landesgrenze leistet einen wichtigen Beitrag an die Prävention auch des Terrorismus –, ausserhalb der Flughäfen leider selten in der aus sicherheitspolitischer Sicht wünschbaren Intensität. Indes erleben wir an der schweizerisch-deutschen Grenze, wie unerträglich Kontrollen den Verkehr behindern, sofern die

personellen Kräfte und die Einrichtungen für die angestrebte Kontrolldichte nicht reichen. – Systematische Kontrolle an der Bodengrenze würde nach einem Beitritt zu den «Schengener» Übereinkommen durch gezielte Kontrollen im Grenzraum ersetzt.

## Struktur der Zivilpolizei

### Stand der Dinge

Die Polizeiaufgaben verteilen sich in der Schweiz über alle drei Stufen:

Das Schwergewicht ruht auf den Kantonen. Jeder einzelne Kanton oder Halbkanton leistet sich ein eigenes Polizeikorps, ob dessen Mitarbeiter nach Dutzenden zählen oder das Tausend übertreffen; jedes unterstützt mit der Kriminalpolizei die Justiz, wirkt als Verkehrspolizei auf den Strassen und – wo nötig – zu Wasser, besorgt die polizeiliche Grundversorgung mit einer über das ganze Kantonsgebiet verteilt wirkenden Organisation. Jeder Kanton strukturiert seine Polizei nach den eigenen Bedürfnissen, und so bedeuten «Sicherheitspolizei» und «Gendarmerie» von Kanton zu Kanton nicht dasselbe; jede Kantonspolizei erfüllt indes sicherheitspolizeiliche Aufgaben, deren Palette vom Diensthund über unfriedlichen Ordnungsdienst bis zur harten Intervention zwecks Befreiens von Geiseln reichen kann.

Jeder Kanton entscheidet selber, wie weit seine Gemeinden polizeiliche Aufgaben erfüllen. In der Regel wirkt die Gemeindepolizei bei der Grundversorgung mit. Nicht einmal eine Handvoll der grössten Städte gebietet über eine voll ausgebildete Polizei, die grundsätzlich sämtliche Aufgaben erfüllt, also selbst eine Kriminalpolizeiabteilung unterhält. Politischer Streit entzündete sich in letzter Zeit verschiedentlich an der Frage, ob die kriminalpolizeiliche Kompetenz der Gemeinden einzuschränken oder diesen ganz zu entziehen sei.

Der Bund baut derzeit seine im Bundesamt für Polizeiwesen (BAP) zusammengefasste Polizeistruktur aus:

1. Der Dienst für Analyse und Prävention (DAP) besorgt den vorbeugenden Staatsschutz. Im Rahmen der ihm vom Bundesgesetz über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit (BWIS) zugestandenen Befugnisse beobachtet er Terror, gewalttätigen Extremismus, verbotenen Nachrichtendienst und die unter den Begriff der verbotenen «Proliferation» fallenden Umtriebe. Diese Erkenntnisse reicht er weiter, damit Abwehrmassnahmen getroffen und Strafverfahren eröffnet werden können. Wenn die gegenwärtige Aufbauphase abgeschlossen ist, wird der DAP dauernd die gesamte polizeiliche Lage abschätzen und die zuständigen Behörden auf dem Laufenden halten.



2. Die Bundeskriminalpolizei beschäftigt sich mit den Straftaten, welche das Strafgesetzbuch und Nebenstrafgesetze dem Bund vorbehalten, hauptsächlich mit organisierter Kriminalität, Wirtschaftskriminalität, Falschgeld und Staatsschutzdelikten. Ihre Ermittlungen dienen den Bundesstrafbehörden (Bundesstrafgericht, Bundesanwaltschaft, eidgenössische Untersuchungsrichter), aber auch den Kantonen, soweit ihnen Strafverfahren der Bundesgerichtsbarkeit übertragen werden. Darüber hinaus gibt das Gesetz der Bundeskriminalpolizei auf, die Kantone durch Rechts- hilfe und gezielt beim Verfolgen von Menschenhandel und vergleichbaren Straftaten durch Informationsaustausch und Koordination zu unterstützen.

3. Der Bundessicherheitsdienst (BSD) kümmert sich um die Sicherheit gefährdeter Personen und Einrichtungen, soweit sie dem Schutz des Völkerrechtes unterstehen oder zum Bund gehören.

Von jeher betreibt die Schweiz eine Mangelwirtschaft. Sie stellt so wenig Kräfte als gerade noch vertretbar zum Schutz der inneren Sicherheit bereit. Das geht nicht ohne ein System von Aushilfen, die rasch auftauchende Bedürfnisse decken müssen:

■ Fast alle Kantone traten einem der vier Polizeikonkordate bei. 1976 entstand die ostschweizerische «Interkantonale Vereinbarung über die polizeiliche Zusammenarbeit». Dazu gesellten sich inzwischen das westschweizerische, das zentralschweizerische und das nordwestschweizerische Polizeikonkordat. Abseits stehen aus strukturellen Gründen Tessin und Zürich. Innerhalb der Konkordate unterstützen die Kantone einander in Grosslagen mit Ordnungsdienstformationen und Spezialkräften.

■ Wächst das ausserordentliche Bedürfnis über eine gewisse Schwelle an oder währt es länger, vermittelt das BAP die nötige interkantonale Polizeihilfe.

■ In einer letzten Stufe kommt die Armee zum Zug. Sie erfüllt ihren verfassungsmässigen Auftrag, die zivilen Behörden zu unterstützen «bei der Abwehr schwer wiegender Bedrohungen der inneren Sicherheit» (Art. 58 Abs. 2 der Bundesverfassung).

### Reformbedarf? – Reformbedarf!

Wer die schweizerische Polizeistruktur überblickt, kann sich eines Unbehagens nicht erwehren. Sehr unterschiedliche Mittel stehen den gleichermassen rundum verantwortlichen Kantonen zu Gebot. Auf der Hand liegt, dass die kleineren nicht in der Lage sind, jederzeit die erforderlichen Mittel in der nötigen Stärke und Spezialisierung einzusetzen. Ferner behindern die

## USIS

- November 1999 Auftrag von EJPD und Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektoren (KKJPD) an Projektorganisation zur «Überprüfung des Systems der inneren Sicherheit der Schweiz»
- April 2001 Erster Bericht («USIS I»): «Analyse des Ist-Zustandes mit Stärken-/Schwächenprofil»
- September 2001 USIS II: «Grobe Soll-Varianten, Sofortmassnahmen»
- September 2002 USIS III: «Detailstudie»
- November 2003 USIS IV: «Zukünftige Erfüllung der sicherheitspolizeilichen Aufgaben in Bundesverantwortung» und «Sicherheitssystem der Schweiz mit Schengen/Dublin»
24. März 2004 Beschluss des Bundesrates in Übereinstimmung mit der KKJPD:
- Stationärer Botschaftsschutz subsidiär und dauernd Sache der Armee; Polizei verantwortlich für mobile Kontrollen und Intervention.
  - Sicherheitsmassnahmen im Luftverkehr durch den Bund mit Kräften von Polizeikorps (aufgrund von Leistungsvereinbarungen), mit Berufspersonal der Armee und des Grenzwachtkorps.
  - Personenschutz der Polizeikorps vom Bund durch militärisches Berufspersonal unterstützt.
  - Planung, wie nach einem «Schengen»-Beitritt systematische Personengrenzkontrollen ersetzt würden. (Variante «Kantone» sieht intensivierete Kontrolltätigkeit der Kantonspolizei im Grenzraum vor, Variante «Kombi» teilt sie zwischen Grenzwachtkorps und Kantonspolizei auf.)
  - Auflösung der Projektorganisation USIS.

Kantonsgrenzen alle Polizeikorps bei ihrer Arbeit, selbst die grossen.

Zwei Anstösse verlangten, der Reformbedarf sei auszuloten: Am 29. Mai 1998 entschloss sich erstens der seinerzeitige Vorsteher des EJPD, das gesamte System der inneren Sicherheit des Landes zu überprüfen. Das geschah nicht aus heiterem Himmel, sondern angesichts des Zwischenberichtes einer Arbeitsgruppe «Europäische Sicherheitszusammenarbeit». Gegen Ende des folgenden Jahres riefen die damalige Vorsteherin des EJPD und der Präsident der Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektoren (KKJPD) eine gemeinsame Projektorganisation USIS ins Leben (Überprüfung des Systems der inneren Sicherheit der Schweiz). – Der Sicherheitspolitische Bericht 2000 und das Vorhaben USIS beseitigten die letzten Zweifel an der Notwendigkeit, eine Vision der künftigen Schweizer Polizei zu entwerfen. Die KKJPD griff darum zweitens im Frühjahr 2000 eine Anregung der Konferenz der Kantonalen Polizeikommandanten (KKPKS) auf, mithilfe externer Beratung als «Polizei XXI» Strategie und Organisationsformen für die Schweizer Polizei zu erarbeiten.

Die breit abgestützte Projektleitung von USIS bezog zum ersten Mal alle staatlichen Produzenten von Sicherheit mit ein, selbstverständlich auch die Armee. Ausgespart blieb indes das ebenfalls unentbehrliche private Sicherheitsgewerbe. Im April 2002 fällt USIS eine klare Diagnose:

*«Die wesentlichen Mängel und Lücken im System der inneren Sicherheit der Schweiz liegen einmal bei der Bekämpfung der zunehmend international vernetzten Kriminalität und beim Mangel an sicherheitspolizeilichem Personal auf Stufe Bund und Kantone. ...»*

*«Zwar ist es ein Vorteil des föderalistischen Polizeisystems, dass die Polizei dem Bürger nahe ist und die lokalen Verhältnisse gut kennt, andererseits wird ein einheitliches Agieren durch den*

*Umstand, dass die Polizeihöhe bei 26 verschiedenen Kantonen liegt, stark erschwert. Die Kantone pflegen eine sehr unterschiedlich intensive Zusammenarbeit im Konkordatsrahmen, zwei Kantone gehören keinem Konkordat an. Die Ausbildung wird durch die meisten Polizeikorps selbstständig betrieben. Ausrüstung und Infrastruktur sowie Informationsverarbeitungssysteme werden von Bund und Kantonen weitgehend eigenständig evaluiert und beschafft. Dies führt zu einer Heterogenität des Systems der inneren Sicherheit.»<sup>2</sup>*

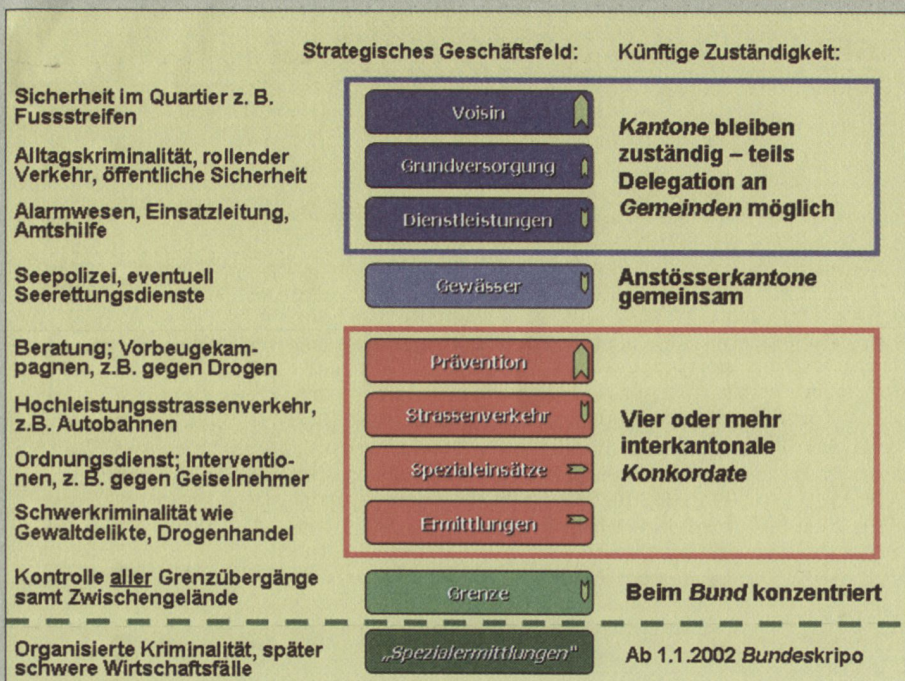
Gemäss den übereinstimmenden Beschlüssen, verabschiedet von Bundesrat und KKJPD im Frühjahr 2004, verschwindet USIS von der Bildfläche. Von den dank USIS aufgedeckten Mängeln – den erwähnten grossen und ein paar hier nicht erörterten kleineren Schwächen unseres Systems – konnten einige auf den Weg zur Lösung gebracht werden. Auf dem Spiel steht indes immer noch der schweizerische Polizeiföderalismus –, und niemand kann sagen, was mit dem Föderalismus geschieht, wenn sich die kantonale Polizeihöhe als nicht reformierbar erweisen sollte.

Glücklicherweise kehrt nach USIS nicht Friedhofsruhe ein. Unter dem Patronat der KKJPD arbeiten die zentralschweizerischen Kantone an dem Pilotversuch, ihrem Konkordat die «Strategischen Geschäftsfelder (SGF)» anzuvertrauen, welche einzelne Kantone überfordern. Wichtig ist das namentlich für das Ahnden hochkomplexer Kriminalität; dieser Prüfstein verbirgt sich hinter dem SGF «Ermittlungen».

Allerdings fragt sich, ob diese Arbeiten rasch genug vorankommen. Denn nach einem Erfolg des Pilotversuchs verstreichen bestenfalls einige Jahre, bis die anderen Polizeiregionen nachziehen. Hier könnte der Bund den Kantonen beschleunigende Hilfe leisten, indem er eine gesetzliche Grundlage für leistungsfähigere und beweglichere Polizeikonkordate schafft. Laut heutigem Recht bedarf jede Konkordat

<sup>2</sup>Bericht USIS II vom 12.9.2001, Seite III.





Die strategischen Geschäftsfelder gemäss USIS/POLIZEI XXI im Überblick: Gelbe Pfeile deuten die vermuteten Entwicklungstendenzen an.

datsrevision eines kompletten Gesetzgebungsverfahrens in jedem einzelnen Konkordatskanton. Die vier vorhandenen Konkordate arbeiten ähnlich, vermitteln ihren Mitgliedskantonen entlastende Synergien in Ausbildung und Technik, beim Bewältigen von Grosslagen und beim Einsatz hoch spezialisierter Einheiten. Vergleicht man indes den Wortlaut der binnen eines Vierteljahrhunderts formulierten Konkordatstexte, so zeichnen sich erhebliche Unterschiede ab – und eine Revisionsfalle. Der einen oder anderen Einrichtung der älteren Konkordate fehlt die ausdrückliche Grundlage. Was würde daraus, wenn die Revision in einer einzigen der mancherorts nötigen Volksabstimmungen scheitern sollte? **Ein Bundesrahmengesetz würde den Kantonen erleichtern, Vollzugskompetenzen auf das Konkordat zu übertragen, und den Weg weisen, wie die politische Verantwortung und die parlamentarische Kontrolle in den Konkordaten zu wahren sind, wenn sie operative Funktionen übernehmen.**

## Armee als sicherheitspolizeiliches Werkzeug des Bundes

Vom 6. November 2002 zum 24. März 2004

Am 6. November 2002 anerkannte der Bundesrat, zum Erfüllen der eigenen sicherheitspolizeilichen Aufgaben fehlten dem Bund einige Hundert Polizisten. Zugleich lehnte die Landesregierung ab, eine eigene Sicherheitspolizei auf die Beine zu

stellen oder entsprechende Kontingente bei den Kantonen zu finanzieren. Vielmehr zog sie die Armee zur subsidiären Unterstützung der zivilen Kräfte für Grenz-, Konferenz- und Objektschutz heran, welcher Einsatz «vorläufig vom Ausnahmefall zur Regel» werde.

Dagegen regte sich viel Widerstand, nicht zuletzt bei den Kantonen. Allerdings fand sich niemand bereit, die Finanzierungslücke zu schliessen.

Anderthalb Jahre und intensive Abklärungen der Projektleitung von USIS später besiegelte ein neuer Bundesratsbeschluss im März 2004 (vgl. Kasten USIS) die Weichenstellung. Der erging im Einvernehmen mit der KKJPD.

Von Anfang an unterlag keinem Zweifel, dass die professionellen Kräfte der mit den früheren Einsatzzügen des Festungswachkorps aufgestockten Militärischen Sicherheit für den Aufgabenzuwachs nicht reichen würden, nicht einmal verstärkt mit den Durchdienern der Infanterie. Milizformationen müssen unweigerlich in die Lücke treten, auf Kosten ihrer Ausbildungsdienste natürlich, weil im Normalfall keiner daran denkt, die Formationen für zusätzlichen Assistenzdienst aufzubieten.

### Armeeleitbild

Gründlich, wie es unser demokratisch verfasster Rechtsstaat gebietet, haben wir ein Armeeleitbild erarbeitet und verabschiedet. Mühe bereitet nach dem aufwändigen Verfahren die Erkenntnis, das Armeeleitbild könne nicht von Dauer sein. Es unterliegt ganz natürlich dauernder Anpassung, und das wurde von Anfang an betont. Ähnlich wie beim Vorgänger, beim Armeeleitbild 95 geschehen, erweist sich, dass die Zeitenwende vom Herbst 2001 mit ihren Auswirkungen keine Rücksicht

nimmt auf den verständlichen Wunsch, das mit einer Volksabstimmung gleichsam abgesegnete Armeeleitbild erst einmal zu verwirklichen und später – vielleicht – anzupassen.

Wie diese Anpassungen aussehen und wie weit sie mittelfristig reichen –, das überblicken wohl noch nicht einmal die Armeepaner völlig. Als Erstes springt ins Auge, welche Lücke entsteht, wenn die aus Berufspersonal bestehenden beiden Militärpolizeibataillone und die Durchdiener der Infanterie auf Dauer im Normalfall engagiert sind. Sie stehen dann nicht mehr für Schutzmassnahmen bei Katastrophen und andere aus dem Stand<sup>3</sup> zu leistende subsidiäre Einsätze zur Verfügung, wofür sie das Armeeleitbild vorsieht.<sup>4</sup>

### Anfangsschwierigkeiten der «Einsatzarmee»

Die jüngste Armee reform bedingte revolutionäre Veränderungen. Noch ehe deren Vollzug richtig begann, musste sich die vertraute Ausbildungsarmee zu einer Einsatzarmee mausern, die beinahe die Hälfte ihrer jährlichen Dienstage für sub-

### Und die Bahnpolizei?

Einem regelmässigen Benutzer des öffentlichen Verkehrs braucht man kaum lange zu begründen, dass in Zügen spezielle Polizeiaufgaben zu erfüllen sind, da und dort besser zu erfüllen sind. Das kann offensichtlich nicht innerhalb enger Kantongrenzen geschehen.

Schon 1878 ermächtigte das Bundesgesetz über die Handhabung der Bahnpolizei jede «Bahngesellschaft» zum Bestellen eigener Bahnpolizisten. Vor zehn Jahren begannen die SBB vollamtliche Bahnpolizisten auszubilden, und seit 2001 patrouilliert die mittlerweile 200 Köpfe zählende «Public Transport Police» in den Zügen hauptsächlich der SBB. Die uniformierten Bahnpolizisten stehen im Dienst der Securitrans AG, deren Aktien mehrheitlich die SBB, minderheitlich die Securitas AG halten.

Mit der «Bahnreform 2» unterlag bis zum Frühjahr der Entwurf eines «Bundesgesetzes über den Sicherheitsdienst der Transportunternehmen» der breiten Vernehmlassung. Es würde das bewährte System optimieren, zumal die Aufsicht der Bundesbehörden straffer gestalten. Indes bliebe die Aufgabe bei den Transportunternehmen; eine staatliche Bahnpolizei könnte nicht so kundenfreundlich neben der öffentlichen Sicherheit auch die «Hausordnung» schützen. Selbstverständlich muss die spezialisierte Bahnpolizei eng mit anderen Polizeiorganen zusammenarbeiten, schon weil ihr umfassende gerichtspolizeiliche Kompetenzen fehlen.

<sup>3</sup>Armeeleitbild Ziffer 3.3.

<sup>4</sup>Armeeleitbild Ziffer 6.3.



sidiäre Unterstützungsoperationen aufwendet. Da konnten massive Schwierigkeiten nicht ausbleiben, mussten da und dort zweitbeste Lösungen erst einmal genügen.

Auf Dauer darf es damit sein Bewenden nicht haben.

Dringend geboten ist schnelles Optimieren der zum Erfüllen der neuen Aufträge verwendeten Gefechtstechnik und Taktik. Das belege eine Handvoll Beispiele:

■ Vor einzelnen Schutzobjekten fühlt der Betrachter von Botschaftsschützern sich noch peinlich an die Bilder von improvisierten Zugswachen vergangener Militär-epochen erinnert. Die Sorge, so eingesetzte Kräfte wären potenziellen Angreifern hoffnungslos unterlegen, liegt wesentlich näher als das mitunter lautstark formulierte Bedenken, die Truppe könnte das Gebot der Verhältnismässigkeit beim Gebrauch von Zwangsmitteln missachten. Für die Mehrzahl der Schutzobjekte ist Abhilfe gefunden oder in Sicht. Sie gebührt auch den letzten Schwachstellen.

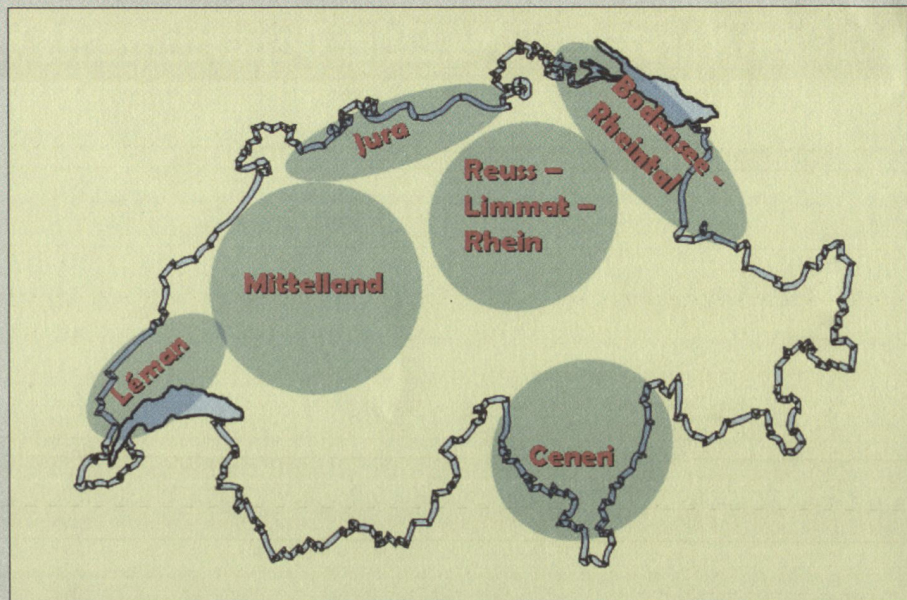
■ Das Prinzip der Verhältnismässigkeit gehört nach zivilen Regeln instruiert. Im

## Für ein umfassendes Sicherheitsdepartement

Verantwortung ist nicht teilbar! Ausgerechnet für die Sicherheit unseres Landes haben wir zwischen VBS und EJPD eine geteilte Verantwortung. Kann man bei der heutigen Bedrohung (Terrorismus, international organisierte Kriminalität) innere und äussere Sicherheit überhaupt noch von einander trennen? Wohl kaum! Das Projekt USIS hat aufgezeigt, dass die innere Sicherheit ohne massive Aufstockung der Kräfte und der Mittel nicht gewährleistet werden kann. Das heisst: Vermehrt Dauereinsätze der Armee für Polizeiaufgaben. Die Armee ist zu anspruchsvollen Polizeiaufgaben fähig, man muss sie nur entsprechend ausbilden, strukturieren und organisieren. VBS und EJPD beschaffen sicherheitsrelevante Nachrichten und werten diese aus. Beide arbeiten mit Partnerdiensten im Ausland zusammen. Überschneidungen sind unvermeidlich.

Der Bundesrat ist deshalb gut beraten, wenn er an Stelle des heutigen VBS ein Departement Sicherheit schafft, in welchem er sämtliche Belange der inneren und äusseren Sicherheit, d. h. den gesamten bundespolizeilichen und militärischen Bereich, Staatsschutz und Nachrichtendienste zusammenfasst. Für die Gewährleistung von Schutz und Sicherheit unseres Landes und seiner Bevölkerung würde ein neues und alles umfassendes Sicherheitsdepartement ganz neue Chancen und Perspektiven eröffnen.

Hans Hofmann, Ständerat



Sechs Kriminalräume hat die schweizerische Verbrechenskontrolle zu beherrschen.

Personenschutz bewährt sich bereits, Berufspersonal der Militärpolizei zusammen mit zivilem Personenschutz nachwuchs auszubilden.

■ Wie sich für friedensunterstützende Operationen eingebürgert hat, müssen «Rules of Engagement» das Operieren in ziviler Umwelt steuern. Beim Botschaftsschutz haben ROE die Eigenheiten des Schutzobjektes zu berücksichtigen und mit Veränderungen Schritt zu halten. Sie zu erlassen und zu revidieren, obliegt der für den Einsatz verantwortlichen zivilen Stelle. Die Einsatzverantwortung kann, was die Truppe angeht, übrigens nur der mit ihr zusammenwirkenden Zivilpolizei gebühren, nicht einem fernen Bundessicherheitsdienst.

■ Objektschutz verdient das Prädikat, sofern er angemessen moderne Technik verwendet -, selbst wenn sie vermeintlich mehr kostet als Sold, Verpflegung, Unterkunft und Erwerb ersatz zusätzlicher Milizsoldaten.

Wendet sich der Blick vom Auftrag ab, so rückt das Milizsystem ins Bild. Die Armee 95 krankte schwer am Zweijahresrhythmus der Wiederholungskurse, und der droht sich der vielen nötigen Einsatztage wegen wieder einzuschleichen.

Natürlich entsprang der Entschluss vom 6. November 2002 dem Spardruck. Der könnte das System zum Einsturz bringen. Selbst Botschaftsschutz muss so anspruchsvoll gestaltet sein, dass die Attraktivität weder der Militärpolizei noch des Durchdienens leidet und hier eingesetzte Milizangehörige sich nicht deklassiert fühlen.

## Ausblick

Die Armee wird den neuen Aufgaben gerecht werden, dafür wirksame und attraktive Verfahren finden und die Ordre de bataille umbauen, sodass sie die jetzt gebo-

tenen Einsätze bewältigt, ohne Schaden zu nehmen, und die nach wie vor entscheidende Kernkompetenz bewahrt, die Verteidigungsfähigkeit. Die Planungsarbeiten sind im Gange, wie die folgenden Interviews zeigen. So weit, so gut.

Es bleiben Fragen, die weiter in die Zukunft weisen: Soll dieses Engagement der Armee wirklich zum Normalfall werden, auf unabsehbare Zeit? Was geschieht, wenn der asymmetrische Konflikt unserer inneren Sicherheit wieder neue, ähnlich dauerhafte Aufgaben beschert? **Es fehlen dem Bund für sicherheitspolizeiliche Aufgaben unbestritten 600 bis 1000 Leute. Gebietet die Sorge um die Handlungsfähigkeit der Schweiz, die beiden Berufsbataillone der Militärpolizei entsprechend aufzustocken?**

Die Armee wird so oder so auf Dauer eine wesentliche Stütze der inneren Sicherheit bleiben. Wer bangt, das bedeute zwangsläufig «Militarisierung», der blicke nach Italien oder Frankreich: Haben Carabinieri oder Gendarmerie nationale diese Nachbarn militarisiert? ■



Eugen Thomann, lic. iur., Unternehmensberater und Publizist, ehemals Kommandant der Kantonspolizei Zürich, Oberstlt, 8400 Winterthur.