

Das Wahrscheinliche abwägen - mit dem Möglichen rechnen : Nachrichtenbeschaffung und -verbreitung im Rahmen nationaler und internationaler Terrorprävention

Autor(en): **Däniken, Urs von**

Objekttyp: **Article**

Zeitschrift: **Schweizerische Zeitschrift für Kriminologie = Revue suisse de criminologie = Rivista svizzera di criminologia = Swiss Journal of Criminology**

Band (Jahr): **1 (2002)**

Heft 1

PDF erstellt am: **12.07.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-1050801>

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.

Urs von Däniken

Das Wahrscheinliche abwägen – mit dem Möglichen rechnen. Nachrichtenbeschaffung und -verbreitung im Rahmen nationaler und internationaler Terrorprävention

Zusammenfassung

Die Nachrichtendienste werden in der Folge von Ereignissen, welche die nationale oder internationale Sicherheit schwer gefährden zu Recht angerufen. Was ist ihre Aufgabe und Verantwortung? Wie können sie sehr komplexe Risiken vorhersagen? Welche Änderungen müssen sie vornehmen? Dies sind einige der Fragen, die in diesem Artikel angesprochen werden.

Résumé

Les services de renseignement sont à juste titre interpellés à la suite d'événements portant gravement atteinte à la sécurité nationale ou internationale. Quelles sont leurs tâches et leurs responsabilités? Comment peuvent-ils percevoir des risques très complexes? Quels changements doivent-ils opérer? Ce sont notamment ces questions qui sont abordées dans cette contribution.

Summary

Intelligence agencies are rightfully called on in the aftermath of events that seriously threaten domestic and international security. Which are their tasks and responsibilities? How can they foresee very complex risks? What do they have to change? These questions will be particularly explored in this contribution.

1. Ruf der Cassandra gehört

Die unheilvollen Prophezeiungen der trojanischen Königstochter Cassandra wurden ebensowenig beachtet wie die Warnungen des athenischen Staatsmannes Demosthenes, der auf der Agora in Athen nach Neuigkeiten gefragt, zu antworten pflegte: «Was sollte es Neues geben, als dass der Makedone herrschen wird über den Hellenen?»¹ In beiden Fällen wurden die Warnungen verdrängt.

So sehr dieser Mythos oder diese Anekdote immer wieder für die der menschlichen Natur

eigene Risikoaversion zutreffen, so sehr müssen sie bei der näheren Betrachtung der Rolle der modernen «Seher» bei den Ereignissen des 11. Septembers vergangenen Jahres zurückgenommen werden. Schon seit Jahren waren die internationalen Warnungen von Nachrichtendiensten – auch für Öffentlichkeit – unüberhörbar. Alle Welt hatte Kenntnis von den politischen und religiösen Programmen radikaler Islamisten, die auch Tatbeweise für die dahinterstehende terroristische Gesinnung lieferten: zuletzt mit den Anschlägen gegen die US-amerikanischen Botschaften in Nairobi und Daressalam (1998), gegen das Kriegsschiff USS Cole und gegen die britische Botschaft im Jemen (2000). Im Februar 1998 unterschrieb er eine «Fatwa», die ein Dekret für alle Muslims enthielt: «...the killing of Americans and their civilian and military allies is a religious duty for each and every Muslim to be carried out in whichever country they are until Al Aqsa mosque has been liberated from their grasp and until their armies have left Muslim lands.»²

Auch für die Terrorprävention zuständigen Bundesbehörden in der Schweiz stellt der 11. September zumindest in der Gefahrenwahrnehmung keine Wende dar. Vielmehr ist es eine – wenn auch in dieser Dimension kaum für möglich gehaltene – Bestätigung der laufenden nationalen und internationalen Risikoabschätzung: gestützt auf die Analyse von Potenzialen, Zielen und Funktionsweisen der Terrororganisationen kann die Wahrscheinlichkeit von Anschlägen auf die Schweiz und Schweizer Personen als direktes Ziel zwar als gering eingestuft werden. Und insgesamt gibt es heute keine Anzeichen dafür, dass die Schweiz an sich ein primäres Ziel terroristischer Akte werden könnte. Angesichts der Potenziale und der deklarierten Absichten terroristischer Gruppen ist es jedoch jederzeit möglich, dass auch die Schweiz oder ihre Einwohner von Terrorakten betroffen sein können.

¹ Mayer-Tasch P. C., Kassandras unbeachtete Warnungen. Zwischen Vision und Berechnung: Prophetie und Politik, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 2. Januar 1999, Beilage IV.

² Fatwa vom 23. Februar 1998: «Jihad against Jews and Crusaders».

2. Schwierige rationale Wahrnehmung komplexer Risiken

Die Debatte in den USA über die Rezeption der nachrichtendienstlichen Frühwarnung durch die politischen Entscheidungsträger beleuchtet die grundsätzliche Frage nach der Rolle von Risikoanalysen, Risikowahrnehmung und -akzeptanz sowie Massnahmen zur Risikoreduktion. Bei einer Gefährdungseinschätzung spielt bei komplexen gesellschaftlichen Risiken im Gegensatz zu linearen technischen Risiken die Potenzialität eine weit geringere Rolle als die Verwundbarkeit und Wahrscheinlichkeit.

Die Tatsache, dass die Wahrscheinlichkeit von Terrorrisiken so schwer abzuwägen ist, macht seit dem 11. September auch gerade denjenigen zu schaffen, die sich möglichst vorurteilslos mit Risiken befassen, nämlich der internationalen Versicherungswirtschaft. Zum Schutz gegen terroristische Handlungen werden neue Versicherungsprodukte geplant, die auf umfassenden Risiko- und Verwundbarkeitsanalysen basieren. Bei ihren Überlegungen, wie das Terrorrisiko wirksam reduziert werden könnte, fragen sie daher nicht nur gezielt nach präventiven Antiterrormassnahmen, sondern auch wie die gesellschaftliche Verwundbarkeit reduziert werden könnte.

In dieselbe Richtung gehen auch verschiedene Vorstösse im eidgenössischen Parlament. Sie fordern den Bundesrat auf, aufgrund der aktuellen Bedrohungslage über die Terrorrisiken Bericht zu erstatten und den Handlungsbedarf und die erforderlichen Massnahmen einschliesslich Finanzbedarf aufzuzeigen.³

3. Verändertes Bewusstsein von innerer und äusserer Sicherheit

Mit dem Bewusstsein um die Dimension der eigenen Verwundbarkeit als moderne Technologiegesellschaft hat sich auch die Einschätzung der zeitlichen Vorbereitungsphase der Gefährdung der inneren und äusseren Sicherheit geändert, da die terroristischen Anschläge im Gegensatz zur klassischen militärischen Bedrohung oft ohne Vorwarnzeit direkt den zivilen Lebensnerv treffen können.

Schlagartig ist damit auch die Bedeutung der präventiven Nachrichtenbeschaffung, der Lageanalyse- und Gefährdungsanalyse zur frühzeitigen Erkennung grenzüberschreitender terroristischer Aktivitäten deutlich geworden. Zuletzt hat dies die Festnahme des mutmass-

lichen Terroristen Abdullah Al Muhajir im Juni 2002 in den USA gezeigt: seine Wege führten durch die Schweiz und bereits vor seiner Verhaftung war er im Rahmen des Informationsaustausches auf nachrichtendienstlicher Ebene im Visier der Schweizer Behörden.

4. Zentrale Frage der Nachrichtenbeschaffung und -verbreitung in der Schweiz

In der Regel ist aber nicht die Früherkennung an sich das Problem, sondern die Schwierigkeit, sektorielle Risiken und Gefahren als übergeordnete politische Probleme zu erkennen. Nachrichtendienste verfügen meist über hinreichende Indizien über mögliche Ereignisse, doch kommt es nicht zur rechtzeitigen politischen Bewertung und Priorisierung ihrer Botschaft. Sachverhalte werden oft erst dann als Probleme wahrgenommen, wenn diese sich schon äusserlich als solche präsentieren; dann ist es in der Regel für präventive Massnahmen zu spät. Der Regierung bleibt dann nur noch die Option des Krisenmanagements.

Diese zentrale Frage der koordinierten Nachrichtenbeschaffung der Nachrichtendienste und deren Einbindung in die Entscheidungsfindung von Regierungen ist derzeit in vielen Ländern Gegenstand einer kritischen Analyse ihres Krisenmanagements.

Defizite im Bereich der nachrichtendienstlichen Zusammenarbeit im Interesse der Lagebeurteilung und der Führungsfähigkeit des Bundesrates wurden in der Schweiz zuletzt im Zusammenhang mit der Problematik der nachrichtenlosen Vermögen und der BSE-Krise (1996/97) offengelegt und analysiert. Verschiedene parlamentarische Vorstösse bewirkten 1998/1999 eine Neuorganisation der sicherheitspolitischen Führung des Bundesrates.

Mit der Reorganisation der sicherheitspolitischen Führung (Sicherheitsausschuss des Bundesrates, Lenkungsgruppe Sicherheit, Nachrichtenkoordinator sowie Lage- und Früherkennungsbüro) hat der Bundesrat an strategischer Übersicht und Handlungsfähigkeit gewonnen (Weisung vom 3.11.1999). Am 20. Februar 2002 stellte ein Bericht des Sicherheitsausschusses an den Bundesrat fest, dass sich diese neue Struktur – gerade auch im Rückblick auf die Ereignisse des 11. Septembers –

³ NR 01.3633 Postulat Leutenegger Oberholzer: Terroranschläge. Neue Beurteilung der Risikosituation der Schweiz.

bewährt hat. Einen zentralen Stellenwert hat dabei die Doppelfunktion der Lenkungsgruppe Sicherheit, die neben der Lageanalyse auch für die Entwicklung von sicherheitspolitischen Optionen zuhanden des Sicherheitsausschusses zuständig ist.

Da die nachrichtendienstliche Arbeit nicht durch eine zentrale Stelle gesteuert wird, sondern auf dem Koordinationsprinzip beruht, können die einzelnen Departemente die Verantwortung für die Nachrichtendienste wahrnehmen und bewahren ihre Handlungsfähigkeit auch für eigene Aufgaben. Daneben lassen sich die ständigen und speziellen Nachrichtenbedürfnisse des Gesamtbundesrates über die nachrichtendienstliche Koordinationsstelle den Diensten wirksam kommunizieren. Deren Ergebnisse werden für die Landesregierung in Berichten synthetisiert und schliessen damit den nachrichtendienstlichen Zyklus ab.

5. Eng geschnittene Grundlagen des präventiven Staatsschutzes

Terrorismusbekämpfung ist primär eine zivile Aufgabe der Polizei und des präventiven Staatsschutzes. Die Verhinderung und teilweise die Bekämpfung von Terrorismus fällt unter das Bundesgesetz über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit (BWIS; SR 120), die Verordnung dazu (Verordnung über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit (VWIS; SR 120.2) sowie entsprechende Datenschutzregelungen. Dieses rechtliche Instrumentarium wurde nach der sogenannten «Fichenaffäre» vor mehr als zehn Jahren bewusst eng geschnitten. Damit nahm man gewisse Sicherheitsrisiken in Kauf.⁴

Etliche extremistische Gruppen nutzten in den letzten Jahren diese in ihren Augen günstigen Bedingungen. Sie betätigen sich politisch und wirken propagandistisch auf Konfliktgebiete in ihren Heimatländern (Türkei-Kurdistan, Kosovo/Mazedonien, Sri Lanka, Algerien, Tunesien, etc.). Ausserhalb förmlicher Strafverfahren bestehen keine nachhaltigen Überwachungs- und Kontrollmöglichkeiten. Propagandamaterial kann nur im Zusammenhang mit einer strafrechtlichen Verurteilung eingezogen werden. Geldsammlungen können nur dann

unterbunden werden, wenn – und das ist sehr selten – der Nachweis einer kriminellen Handlung gelingt oder der Bundesrat im Einzelfall, gestützt auf die Verfassung, einen entsprechenden Beschluss fasst. So können Angehörige gewaltextremistischer Gruppen unbehelligt in der Schweiz leben und aktiv sein. Diese Aktivitäten haben in der Vergangenheit mehrfach zu Interventionen anderer Staaten geführt, die die innere Sicherheit ihrer Länder durch solche Aktionen bedroht sahen.

6. Reformbedarf schon vor dem 11. September festgestellt

Daher hatten sich schon vor dem 11. September bei der Abklärung von Gefährdungs- und Verdachtslagen auf Grund nachrichtendienstlicher Hinweise Schwächen der geltenden gesetzlichen Regelung gezeigt. Lücken bestehen namentlich in grundsätzlichen Aufgabenbereichen des Staatsschutzes, wie in der Informationsbeschaffung, in der Informationsbearbeitung bei (vorerst) unklaren Sachverhalten, in der Lagedarstellung im Verbund mit den Kantonen und in der Regelung von Massnahmen zur Verhinderung von Gefährdungen der inneren Sicherheit.

Nach dem 11. September 2001 hat die Frage der präventiven Informationsbeschaffung an Bedeutung und Dringlichkeit gewonnen. Zahlreiche Staaten revidierten oder revidieren ihre Gesetzgebung in Bezug auf die Terrorbekämpfung und schnürten auch finanziell und personell bedeutende Pakete zur Verstärkung der zuständigen Dienste und Massnahmen.

Parallel zu den bereits laufenden Arbeiten zur Überprüfung des Staatsschutz-Instrumentariums wurden mehrere parlamentarische Vorstösse eingereicht, die insgesamt eine Verstärkung der Rolle von Staatsschutzorganen und Nachrichtendiensten fordern, eine Anpassung von deren Mitteln und Massnahmen und umfassende Berichte über die Sicherheitslage.⁵

7. Hoher Stellenwert des internationalen Nachrichtenaustausches

Die Terroranschläge vom 11. September haben neben einer erforderlichen Verstärkung der nationalen Zusammenarbeit auch die Notwendigkeit einer verstärkten internationalen polizeilichen Zusammenarbeit unterstrichen. Dies trifft auch für die internationale Zusammen-

⁴ Vgl. Botschaft zum BWIS, BBL 1994 II 1129, 1141.

⁵ SR 01.3569 Motion Merz Hans-Rudolf, Nachrichtendienste und Staatsschutz optimieren; SR 01.3576 Interpellation Fünfschilling Hans, Lagebeurteilung nach den Terroranschlägen.

arbeit zwischen Nachrichten- und Sicherheitsdiensten einerseits und andererseits für die nationale Zusammenarbeit des Inland- und Auslandsnachrichtendienstes zu.

Der Dienst für Analyse und Prävention unterhält seit langem (zuvor als Bundespolizei) regelmässige Beziehungen zu ausländischen Sicherheits-, Nachrichten- und Polizeidiensten. Anfang der 70er-Jahre führte der immer breiteren Raum einnehmende Informationsaustausch zu einem engeren Zusammenschluss der westeuropäischen Sicherheitsdienste und zur Einrichtung eines gemeinsamen sicheren Übermittlungssystems. Der bilaterale Austausch sicherheitsrelevanter Informationen wurde laufend ausgebaut und intensiviert, und so gehören mittlerweile auch diverse aussereuropäische Dienste dazu. Die Kontakte und der Informationsaustausch mit ausländischen Diensten sind für die Sicherheitsinteressen der Schweiz von vitaler Bedeutung. Ohne sie wäre eine Erfolg versprechende Staatsschutzfähigkeit im Interesse der Sicherheit der Schweiz undenkbar.

8. Europäischer Rechtsraum setzt neue Massstäbe

Im Rahmen der Schaffung des so genannten «Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts» wirkt die Europäische Union (EU) bereits seit Längerem auf eine Verstärkung der Zusammenarbeit im Kampf gegen den Terrorismus hin. Nach dem 11. September 2001 erklärte der Europäische Rat die Bekämpfung des Terrorismus zu einem vorrangigen Ziel der Europäischen Union. Am 21. Oktober erklärte der Rat, dass diesbezüglich die Zusammenarbeit zwischen den operativen Dienststellen, die für die Terrorbekämpfung zuständig sind, zu stärken sei; so zum Beispiel Europol, Eurojust, Nachrichtendienste und die Justizbehörden. Die Zusammenarbeit der Sicherheits- und Nachrichtendienste, welche die europäischen Innenminister nach dem 11. September 2001 vereinbart haben, findet auf Basis der bereits bestehenden Gremien statt; die Schweiz ist hier als Partnerin integriert.

9. Beitrag zu einem realen Gefahrenbewusstsein

Der in Paris und Stanford lehrende französische Philosoph Jean-Pierre Dupuy stellt in sei-

nem jüngsten Buch «*Pour un catastrophisme éclairé. Quand l'impossible est certain*» fest, dass dies namentlich dort, wo die Katastrophe aus dem Nichts komme und das Unwahrscheinliche wahr ist, bevor es möglich sein konnte, die ganze Vorsorge- und Sicherheitspolitik unserer Risikogesellschaft neu überdacht werden müsse. Das hiesse: Weg vom statistischen Risikokalkül und pragmatischen Katastrophenmanagement hin zum realen Gefahrenbewusstsein, weg vom Versicherungswert hin zur prinzipiell ungesicherten Debatte kollektiver Wertvorgaben.⁶

Terroranschläge kommen allerdings in der Regel nicht aus dem Nichts. Sie sind oft das Resultat bestimmter gesellschaftlicher Entwicklungen, die an sich erkennbar und beurteilbar sind. So sind die Absichten Bin Ladens seit längerem bekannt: «...*Hostility towards America is a religious duty and we hope to be rewarded for it by God. I am confident that Muslims will be able to end the legend of the so-called superpower that is America.*»⁷ Gesellen sich zu den Absichten entsprechende Potenziale, ist es nur eine Frage der Zeit und der Umstände bis zu einem terroristischen Gewaltakt. Nachrichtendienste schätzen deren Potenzialität und Wahrscheinlichkeit mit dem Ziel ab, die Führung des Landes nach bestem Wissen und Gewissen bei der Prävention solcher Akte zu unterstützen. Tritt ein solches Ereignis trotzdem ein, muss sich ihre Rolle darauf beschränken, einerseits Besonnenheit in die Katastrophenpanik zu bringen und andererseits den – noch – wachen Emotionen Einsichten folgen zu lassen. Wie weit dies zur Anpassung der Instrumentarien führt, ist letztlich eine Frage der gesellschaftlichen Güterabwägung. International steht dabei die Verstärkung der Prävention terroristischer Gefahren im Vordergrund.

Urs von DÄNIKEN,

*Fürsprecher, Chef Dienst für Analyse und Prävention, Bundesamt für Polizei,
Bundesrain 20, CH-3003 Bern,
e-mail: urs.vondaeniken@bap.admin.ch*

⁶ Dupuy J.P., *Pour un catastrophisme éclairé. Quand l'impossible est certain*, Seuil, Paris, 2002; vgl. auch Rezension in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 8.6.2002, Nr. 130, S. 48.

⁷ *Time Magazine*, 22.12.1998.