Raumsicherungsoperationen und Verbundsystem innere Sicherheit

Autor(en): **Daeniken, Urs von**

Objekttyp: **Article**

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

Band (Jahr): **171 (2005)**

Heft 6

PDF erstellt am: **28.03.2024**

Persistenter Link: https://doi.org/10.5169/seals-69831

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.

Ein Dienst der *ETH-Bibliothek*
ETH Zürich, Rämistrasse 101, 8092 Zürich, Schweiz, www.library.ethz.ch

http://www.e-periodica.ch

Raumsicherungsoperationen und Verbundsystem innere Sicherheit

Der Autor befasst sich im nachfolgenden Artikel mit den Megatrends in Bedrohungsannahmen aus ziviler polizeilicher Sicht für die nächsten Jahre. Er zeigt dabei die Abgrenzungs- und Definitionsprobleme zwischen ziviler und militärischer Lagebeurteilung und Durchführung von Raumsicherungseinsätzen auf, insbesondere mit Bezug auf das Verbundsystem innere Sicherheit. Dabei werden wichtige und in der Praxis teilweise noch unbeantwortete Fragen aufgeworfen.

Urs von Daeniken*

Wahrung der inneren Sicherheit als ständiger ziviler «Raumsicherungsfall»

Das neue Reglement der «Operativen Führung XXI» (OF XXI) (1. Januar 2004) legt nicht nur die Planung und Durchführung von Operationen der Armee dar, sondern zeigt auch und vor allem den Zusammenhang zwischen den übergeordneten politischen und militärstrategischen Vorgaben einerseits und den militärischen Führungsreglementen andererseits auf. Das ist konsequent, denn die Frage, wann so genannte asymmetrische Bedrohungslagen eine präventive Raumsicherungsoperation erfordern könnten, ist eine Frage der Szenarienbeurteilung und Entscheidfindung auf politischer Ebene.

Im Falle der subsidiären Sicherungseinsätze haben Politik, Polizei und Armee bei der Bewältigung von ordentlichen Grossereignissen schon Erfahrungen gesammelt. Sie sind in die Überlegungen des Projektes zur Überprüfung der inneren Sicherheit (USIS) eingeflossen. Der Bundesrat hat entsprechende Entscheide für die zukünftige Erfüllung der sicherheitspolizeilichen Aufgaben in Bundesverantwortung getroffen.

Das *«Verbundsystem innere Sicherheit»*, wie es die Schweiz heute kennt, hätte im *Raumsicherungsfalle* seine Rolle zwar noch stärker wahrzunehmen als im Fall des subsidiären Sicherungseinsatzes. Die Kantone wären letztlich aber auch in diesem Fall für die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und Sicherheit auf ihrem Gebiet zuständig, und der Bund (Bundesversammlung, Bundesrat und Bundesorgane) seinerseits würde nach der Bundesverfassung auch in einem solchen Falle die nötigen Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit des Landes treffen. Gerade wegen dieser Komplementarität ist das schweizerische System in besonderem Masse in der Lage, Krisen zu bewältigen.

Auf Grund des Bundesgesetzes über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit (BWIS) trifft der Bund vorbeugende Massnahmen, um frühzeitig die Gefährdungen wie Terrorismus, verbotenen Nachrichtendienst und gewalttätigen Extremismus zu erkennen, die auch bei der operativen militärischen Planung im Vordergrund stehen. Diese Massnahmen betreffen auch die Nonproliferation und die Unterstützung der Behörden im Kampf gegen die organisierte Kriminalität. Als solche vorbeugenden Massnahmen zu nennen wären beispielsweise: Lagebeurteilung, Bearbeitung von Informationen über die innere und äussere Sicherheit, Personensicherheitsprüfungen, der Schutz völkerrechtlich geschützter Personen und Magistraten, fremdenpolizeiliche Verfügungen, zivilpolizeiliche Beobachter im Ausland oder die Gewährleistung der Sicherheit an Bord schweizerischer Luftfahrzeuge.

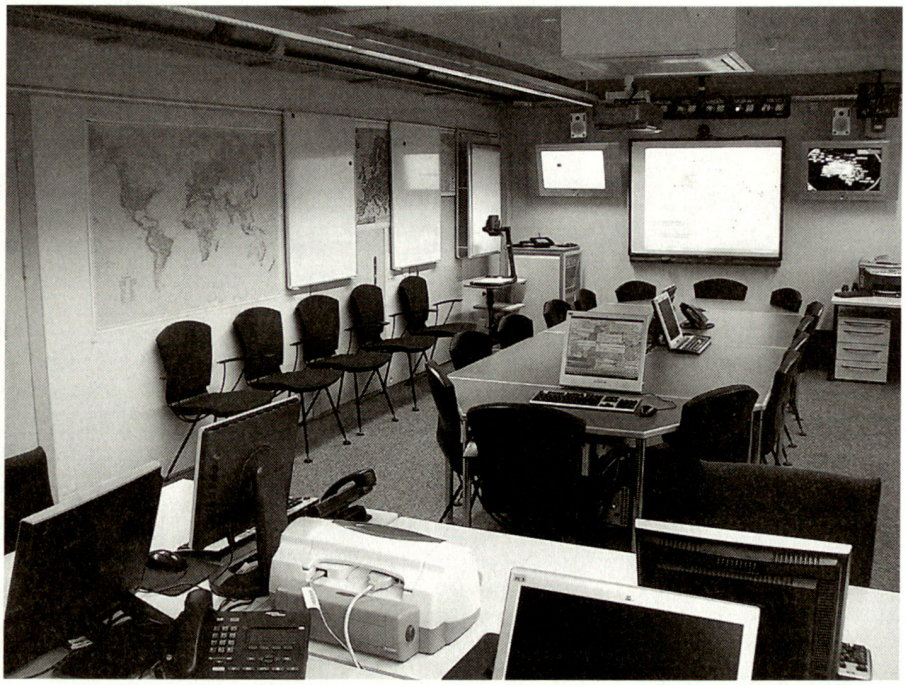
Eine besondere Funktion kommt unter all diesen Massnahmen dem so genannten integrierten Lagebild zu. Seit einigen Jahren führt der Dienst für Analyse und Prävention (DAP) des Bundesamtes für Polizei (fedpol) im Auftrag des Bundesrates jeweils den Nachrichtenverbund bei sicherheitspolizeilich bedeutsamen Einsätzen. In diesem Verbund sind alle Partner vertreten, und es spielt keine Rolle, ob die Einsatzleitung bei einem Kanton (WEF, G8) oder beim Bund liegt.

Würde man die Terminologie der OF XXI auf den heutigen Alltag anwenden, könnte man die skizzierten vorbeugenden Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit als ständige zivile präventive Raumsicherungsoperation in der ordentlichen Lage bezeichnen. Wo liegt nun aber die Einsatzschwelle für einen militärischen Raumsicherungseinsatz?

Megatrends statt Worst-Case-Annahmen

Die polizeilichen Szenarien und Gefährdungsannahmen bewegen sich in der Regel im Rahmen der zivilen Bewältigungskapazitäten, einschliesslich subsidiärer Armeeeinsätze (Assistenzdienst), und nicht im Rahmen von Aktivdiensteinsätzen. Vernunft und Ressourcenknappheit legen dabei eine Beschränkung und Konzentration auf die *wahrscheinlichen* Szenarien nahe. Natürlich muss auch ein möglicher «Worst case» in die Planungen einbezogen werden. Sein Eintritt ist in der Regel aber wenig wahrscheinlich.

Dazu kommt, dass verdeckte und irreguläre Konfliktführung, Terrorismus, Krawalle, Aufruhr, Aufstände und Chaos oder die massive Einwirkung fremder Nachrichtendienste nicht als sektorielle Risiken voneinander zu trennen sind.



Lageraum im Bundeslagezentrum beim Dienst für Analyse und Prävention (DAP).

*Urs von Daeniken, Chef Dienst für Analyse und Prävention, Bundesamt für Polizei.

Aus ziviler Sicht sollen deshalb in diesem Forum nicht militärische Bedrohungsannahmen beurteilt, sondern lediglich *Megatrends* der nächsten Jahre skizziert werden, welche die innere Sicherheit wahrscheinlich massgeblich beeinflussen können. Daraus liessen sich dann auch realistische Szenarien für militärisch-zivile Raumsicherungsoperationen im Sinne der OF XXI ableiten.

● Das **Spektrum der Bedrohungen** wird weiterhin vermehrt durch Dynamik, Komplexität und verminderte Bedeutung des geografischen Raumes bestimmt. Der 11. September 2001 bestätigte den Trend zu unkonventionellen, asymmetrischen Bedrohungsformen.

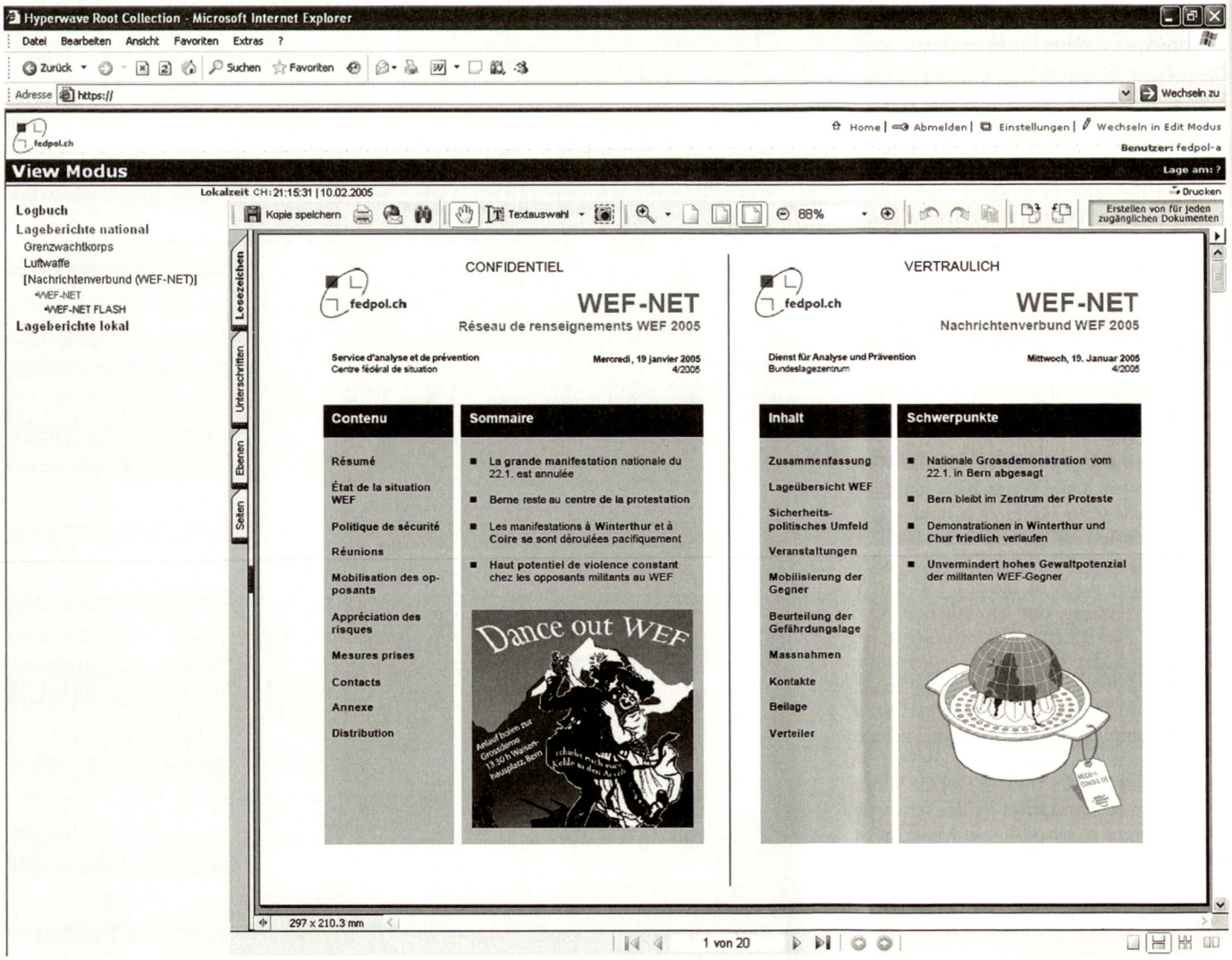
● Im Zentrum werden Fragen zu **Ressourcen (inkl. Wasser) und Umwelt, Demografie, Mobilität und Globalisierung bei gleichzeitiger Fragmentierung** (Stichwort «Krieg der Kulturen und Religionen») stehen. Zudem wird die Dominanz einzelner Staaten zunehmen; Polarisierung und Radikalisierung ebenfalls.

● Weltweit **werden terroristische und gewaltextremistische Gruppen** vermehrt religiöse und politische Ziele miteinander verbinden. Ziele werden häufiger Gruppen und Symbole statt Einzelpersonen sein. Die Kämpfe um Autonomie innerhalb von Nationalstaaten halten – trotz fortschreitender Globalisierung – an. Klassische Terrorgruppen können immer öfter Züge transnationaler Organisationen annehmen. Auch steigt das Risiko, dass Anschläge von Einzeltätern verübt werden («Selbstmordanschläge»). In der Schweiz werden extremistische oder terroristische ausländische Gruppen das Land weiterhin als Ruheraum und Logistikraum zu missbrauchen versuchen.

● Der **Rechtsextremismus** dürfte stabil bleiben, mit einer Tendenz zur Politisierung. Dagegen wird der **Linksextremismus** erhöhte Gewaltbereitschaft zeigen und vermehrt die Konfrontation auf der Strasse suchen. Eine weitere Spaltung der Antiglobalisierungsbewegung könnte zu einer Radikalisierung der gewaltbereiten Teile der Basisbewegung führen.

● Im Bereiche des **verbotenen Nachrichtendienstes** werden Industrie- und Konkurrenzspionage zunehmen. Flüchtlinge aus Spannungsgebieten werden Ziel von Ausforschungsbemühungen ausländischer Dienste bleiben. Mit der Internationalisierung der politischen Strukturen richtet sich die Ausforschung auch gegen diese Machtzentren der Entscheidfindung.

● **Migrationsbewegungen** und deren negative Folgeerscheinungen werden zunehmen. Verbessern sich im gesteckten Zeithorizont die sozialen und wirtschaftlichen Verhältnisse gewisser Bevölkerungsgruppen in den Herkunftsländern der Migrantinnen und Migranten nicht nachhaltig, bleibt das soziale Gefälle bestehen. Die zunehmende Mobilität auch von Personen dürfte Migrationsbewegungen zum einen vereinfachen und zum andern dafür



Elektronische Lagedarstellung ELD: Wirksames Instrument im Nachrichtenverbund. Fotos: fedpol

sorgen, dass die von den Migrantinnen und Migranten zurückgelegten Wege länger werden. Der Menschenschmuggel wird zahlenmässig gegenüber dem Menschenhandel zunehmen.

- Im Bereich der **organisierten Kriminalität** besteht ein Trend zu multiethnischen Gruppen mit Aktivitäten in mehreren Deliktsfeldern. Dabei geht es nach wie vor um die Infiltration in die legale Wirtschaft, Verlagerung und Vermischung mit legalen Geschäften, Vermischung mit machtpolitischen und kriminellen Motiven, Aufweichen der Grenzen zwischen Terrororganisationen und OK. Die Frage der Finanzströme und der Terrorfinanzierung bleibt aktuell. Als Zielbereiche sind das Bank- und Versicherungswesen, die Telekommunikation, die Gentechnik und Pharmazie, die Immobilien- und Unterhaltungsbranche, die Weltraum- und Waffentechnik sowie der Bereich Energiewirtschaft und Nahrungsmittelindustrie anzusehen.
- Die Schweiz wird auch inskünftig als **Transitland für illegale Güter** (Technologie/Nonproliferationsgüter, Drogen, Fälschungen aller Art usw.) attraktiv bleiben.
- Im Bereich der **Internetkriminalität** nimmt das Risiko neuer Angriffsflächen in sensiblen Bereichen, wie z. B. Gesundheitswesen, zu. Kinderpornografie bleibt problematisch. Durch die Osterweiterung stossen klassische «Produktionsländer» zur EU. Mittelfristig ist nicht mit Rückgang der Produktion zu rechnen – trotz erhöhtem Strafverfolgungsdruck. Das Risiko, dass Hacker für Attacken zur Unterstützung bewaffneter Konflikte angeheuert werden, steigt (Störung von Kommandowegen).
- Im Bereich der **allgemeinen Gewaltphänomene** ist tendenziell namentlich wegen gesellschaftlicher Unsicherheit eine weitere Zunahme zu erwarten.

Kontinuierliche Entwicklungen und Beurteilungssicherheit sind nicht zu erwarten. Im Gegenteil: Auch in der Lageentwicklung werden Irrationalitäten und

Kontinuierliche Entwicklungen und Beurteilungssicherheit sind nicht zu erwarten. Im Gegenteil: Auch in der Lageentwicklung werden Irrationalitäten und Überraschungen zu bewältigen sein.

Überraschungen zu bewältigen sein, wovon auch die OF XXI ausgeht, wenn sie die Bedrohungslage im Falle einer Raumsicherung skizziert. Gleichzeitig wird in der nächsten Zukunft das Sicherheitsbedürfnis nicht geringer, sondern die Anforderungen an das – alltägliche – Sicherheitssystem werden entsprechend einer allgemeinen Entwicklung steigen.

Polizei hat operative Herausforderungen angenommen

Wie der Chef des VBS, Bundespräsident Samuel Schmid, anlässlich des Jubiläums «200 Jahre Generalstab» am 10. September 2004 betonte, gibt der Begriff der operativen Raumsicherung noch zu Diskussionen Anlass: Wie grenzen sich dynamische Raumsicherung und Verteidigung voneinander ab? Was ist der Unterschied zwischen präventiver Raumsicherung und subsidiären Sicherungseinsätzen?

Aus ziviler polizeilicher Sicht stellt sich wohl ganz grundsätzlich die Frage, ob die Armee unter dem Titel der Raumsicherung bei bereits absehbaren Konflikten im

Die Gestaltung der Zusammenarbeit mit den zivilen Behörden wird ein wichtiger Bestandteil des Ausbildungs- und Umsetzungsprozesses von Führung und Einsatz der Armee XXI, insbesondere der operativen Schulung sein.

strategischen Umfeld ohne Bedrohung von aussen befugt ist, in eigener Führungs- und Einsatzverantwortung Stablilisierungsoperationen durchzuführen.

Sicher ist: Der Entscheid, wann es zu einem Einsatz nach dieser Operationsform kommt, bleibt in den Händen der Politik. Letztlich hätte der Bundesrat zu entscheiden, auf der Basis einer Bedrohungsanalyse. Im Gegensatz zum Assistenzdienstfall sind jedoch die Übungsanlagen für den präventiven und dynamischen Raumsicherungsfall, wie ihn die OF XXI vorsieht, noch nicht umgesetzt. Die Gestaltung der Zusammenarbeit mit den zivilen Behörden wird ein wichtiger Bestandteil des Ausbildungs- und Umsetzungsprozesses von Führung und Einsatz der Armee XXI, insbesondere der operativen Schulung sein.

Auf der anderen Seite muss sich auch die Polizei mit diesen Szenarien der operativen Planung und des Denkens vertraut machen. USIS hat die Defizite des Systems klar aufgezeigt. Die Mittel sind weit gehend ausgeschöpft. Nach dem Willen des Bundesrates werden die Lücken derzeit mit den Ressourcen der Armee gefüllt. Wie sich diese Zusammenarbeit im Rahmen der laufenden Assistenzdienstaufgaben längerfristig auswirken wird, ist noch offen.

Im Polizeibereich sind – namentlich nach dem G8-Gipfel in Evian – Schritte zur Stärkung der Koordination und Führung im nationalen Polizeiverbund realisiert worden. Die Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD) hat Ende 2003 auf politischer Ebene die Arbeitsgruppe GIP (Gesamtschweizerische interkantonale Polizeiarbeit bei besonderen Ereignissen) ins Leben gerufen.

Die Konferenz der kantonalen Polizeikommandanten der Schweiz (KKPKS) ihrerseits schuf die *Arbeitsgruppe Operationen*, die unter Beteiligung von Bundesvertretern die operationellen polizeilichen Grundlagen einschliesslich Entscheidgrundlagen für die interkantonalen Polizeieinsätze erarbeitet. Hier finden direkte Absprachen über Lagebeurteilung, Einsatzstärke und Taktik statt. Der ebenfalls neu geschaffene interkantonale Koordinationsstab IKKS wird einsatzbezogen unter Leitung eines Polizeioffiziers zusammengestellt und unterstützt jeweils den einsatzführenden Kanton.

Diese Instrumente haben sich schon weitgehend bewährt. Sie sollen deshalb institutionalisiert und für alle planbaren und auch ausserordentlichen Grossereignisse eingesetzt werden.

Und schliesslich noch ein letzter Punkt, der bei der Ausgestaltung präventiver und dynamischer Raumsicherungseinsätze angemessen zu berücksichtigen sein wird:

Die innere Sicherheit der Schweiz wird zunehmend von Ereignissen beeinflusst, die ihre Ursachen im Ausland haben. So gehören zum «Verbundsystem innere Sicherheit» indirekt auch ausländische Partner. Bei der Bewältigung dieser Ereignisse ist die internationale polizeiliche und nachrichtendienstliche Kooperation von entscheidender Bedeutung, wie die Einsätze im Rahmen des WEF oder des G8-Gipfels von Evian anschaulich gezeigt haben.

Der zivile Sicherheitsverbund gewährleistet täglich unseren Sicherheitsraum. Seine Lücken bei der Bewältigung von besonderen Aufgaben hat die Armee geschlossen. Bei der Umsetzung des Armeeauftrags der Raumsicherung gilt es nun weniger Lücken zu schliessen, als Brücken für die Zusammenarbeit von Armee und zivilen Behörden zu bauen. ●