

Zeitschrift: ASMZ : Sicherheit Schweiz : Allgemeine schweizerische Militärzeitschrift
Herausgeber: Schweizerische Offiziersgesellschaft
Band: 164 (1998)
Heft: 12

Artikel: Polizeiliche Lagebeurteilung
Autor: Bühler, Jürg Siegfried
DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-65403>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. 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. [Siehe Rechtliche Hinweise.](#)

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. [Voir Informations légales.](#)

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. [See Legal notice.](#)

Download PDF: 05.05.2025

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

Polizeiliche Lagebeurteilung

Jürg Siegfried Bühler

Lagebeurteilungen gehören in der polizeilichen Arbeit auf jeder Stufe zum Alltag. Sie ermöglichen es, Entscheide über Massnahmen, Mittelsätze, Prioritäten, Zielsetzungen, kurz alles zu treffen, was zur Erfüllung des Auftrags – Gewährleistung der inneren öffentlichen Sicherheit – erforderlich ist. Im Folgenden wird aus der Sicht der Bundespolizei als ein Polizeikorps mit besonderen Aufgaben im Bereich des Staatsschutzes auf die polizeiliche Lagebeurteilung eingegangen.

Ziel und Zweck

Vorausschickend darf nicht vergessen werden, dass Lagebeurteilungen nicht Selbstzweck sind, sondern der Überprüfung der eigenen Position dienen und damit auf das Handeln ausgerichtet sind. Lagebeurteilungen ohne Handlungsoptionen sind nutzlos und können bei der heutigen Ressourcensituation im polizeilichen Bereich nicht erbracht werden. Eine Beurteilung muss somit auf einen Entscheid ausgerichtet sein. Dabei kann die Bestätigung des bisherigen oder eingeschlagenen Weges selbstverständlich eine, wenn nicht sogar häufige Handlungsoption sein.

Auslöser

Wie in den aktualisierten militärischen Führungsgrundlagen ist auch im zivilen polizeilichen Bereich in der Regel ein Ereignis Auslöser einer Lagebeurteilung. Dies kann ein spontan, von aussen eintretendes Ereignis sein (z.B. ein Terroranschlag), eine längerfristige Entwicklung (z.B. Änderung der Machtverhältnisse in einer

Region), ein konkreter Auftrag einer übergeordneten Behörde (z.B. des Bundesrates oder des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartementes zur Beurteilung eines bestimmten Sachverhaltes) oder einer Rechtsgrundlage (z.B. Verpflichtung im Bundesgesetz über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit zur jährlichen Berichterstattung, Art. 27). Die Auslöser haben dabei oft schon erheblichen Einfluss auf die Art der Durchführung der Lagebeurteilung: Zeitverhältnisse, mögliche Massnahmen, Vertraulichkeit und andere Elemente können die Methodik bestimmen. Die Erstellung eines jährlichen Berichts an die Öffentlichkeit folgt anderen Prinzipien als die Sofortmassnahmen auf einen Anschlag.

Grundlagen

Wichtigste materielle Grundlagen einer Lagebeurteilung sind die Problemerkennung, die Informationsbeschaffung und die Auswertung. Ihr schliesst sich eine erste Beurteilung an, die in der Regel in den Entscheid über Massnahmen mündet. Auch hier gleichen sich zivile und militärische Vorgehensweisen, wobei die polizeiliche Lagebeurteilung oft spontaner und punktueller erfolgen muss, als dies insbesondere in militärischen Stäben meist der Fall ist.

Kleinere und grössere Lagebeurteilungen finden laufend statt. Die Bundespolizei hält hierzu regelmässig Rapporte auf allen Stufen ab, die dem Informationsaustausch, dabei auch oft der kurzfristigen Lagebeurteilung dienen. Bei besonderen Bedürfnissen finden Rapporte und Sitzungen unter Beizug der notwendigen internen und externen Partner statt.

Bei grösseren Ereignissen werden Stäbe oder Arbeitsgruppen gebildet, welche eine Problemlage konzentriert behandeln. Hierfür bestehen auf Bundesebene teilweise auch vorbereitete, jederzeit abrufbare Organisationen (Sonderstäbe).

Vorgehen

Wie bereits erwähnt, haben die Auslöser einer Lagebeurteilung oft schon erheblichen Einfluss auf die anwendbare Methode. Im polizeilichen Alltag, der von zahlreichen spontanen, aber oft typisierbaren Ereignissen geprägt ist, sind deshalb möglichst viele Abläufe vorbereitet, damit nach einer kurzen Beurteilungsphase die richtigen Massnahmen reibungslos ausgelöst werden können und die Leitungsorgane nicht mit «Bagatellagen» absorbiert werden.

Oft schwieriger zu erfassen sind eher langsame, schleichende Entwicklungen und Ereignisse. Hier gilt es voreiliges und überstürztes Handeln zu verhindern, wozu auch wiederum gehört, sich nicht von noch nicht Relevantem absorbieren zu lassen, andererseits darf der richtige Zeitpunkt für zeitgerechtes Handeln nicht verpasst werden. Diese Balance zu finden ist nicht nur im polizeilichen Staatsschutz eine ständige Herausforderung, sondern ist auch auf gesamtstaatlicher Ebene Gegenstand wiederholter Überprüfungen (Stichworte Früherkennung, Nachrichtenverbund usw.).

Wichtiges Element im Prozess der polizeilichen Lagebeurteilung ist die Informationsbearbeitung. Dabei ist zu unterscheiden in die Phasen der Informationsbeschaffung, der Informationsaufbereitung und der Informationsbereitstellung. Hieran schliesst sich die eigentliche Beurteilung an.

Die Informationsbeschaffung aus allen gesetzlich zur Verfügung stehenden Quellen ist ein ständiger Prozess und wird schwergewichtig durch frühere Entscheide bestimmt, die sich somit notwendigerweise auf frühere Lagebeurteilungen stützen. Im politisch eng geführten und kontrollierten Staatsschutzbereich bedingt eine Änderung der Ausrichtung der Informationsbeschaffung auf neue Phänomene eine vorgängige Lagebeurteilung und Auftragsanpassung durch die politischen Behörden. Für die Erkennung solcher Entwicklungen wurde die



Konsultative Staatsschutzkommission geschaffen, welche die notwendige breite Sicht hat, Entwicklungen beurteilt und gegebenenfalls Empfehlungen für Neuausrichtungen abgeben kann. Jüngst erfolgte dies in Bezug auf Sektenphänomene, insbesondere der Scientology Church. Die (n.b. nicht-polizeiliche) Lagebeurteilung ergab hier, dass die Staatsschutzorgane sich mit Sekten weiterhin nicht befassen sollen.

Im übrigen stellt die Bundespolizei durch die Informationsbeschaffung im Rahmen der bestehenden Aufträge sicher, dass ein Informationsstand aufrecht erhalten wird, der die regelmässige Lagebeurteilung in ihren Aufgabengebieten der Bekämpfung von Terrorismus, gewalttätigem Extremismus, Spionage und Proliferation ermöglicht.

Bei der Informationsaufbereitung geht es um die Sichtung, Gewichtung und eine erste Beurteilung der Masse von Einzelinformationen. Dabei muss nach möglichst objektiven Gesichtspunkten eine Feststellung der Lage versucht werden. Insbesondere bei unsicherer Informationslage in formeller (z.B. unsichere Quellen) oder materieller (z.B. widersprüchliche Meldungen) muss dabei darauf geachtet werden, dass mit der Lagefeststellung nicht schon entscheidende Elemente der Beurteilung vorweggenommen werden.

An die Informationsaufbereitung und Lagefeststellung schliesst die Informationsbereitstellung an. Dabei müssen die gewonnenen Erkenntnisse in geeigneter Form zuhänden der verschiedenen Empfänger dargestellt werden.

Es ist unvermeidlich, dass kleinere Gewichtungen bereits in den Phasen der Beschaffung und Aufbereitung vorgenommen werden. Diese müssen in der Darstellung möglichst transparent gemacht werden, damit sie bei der eigentlichen Beurteilung in Rechnung gezogen werden können. Auswertungen müssen deshalb in Berücksichtigung der vorhergehenden Mittel und Methoden vorgenommen werden. Informationsdefizite und Unsicherheiten sind dabei zu identifizieren und zuhänden der Lagebeurteilung aufzuführen. Ebenso muss klar dargestellt werden, in welchen Bereichen aufgrund der gesetzlichen Aufträge überhaupt Beurteilungen vorgenom-

Staatsschutzberichte	Jährlich bzw. zweijährlich; öffentlich (Staatsschutzberichte 93/94, 95/96, 97).
Sonderberichte	Bei besonderen Ereignissen oder zur Behandlung grösserer Fallkomplexe; klassifiziert (z.B. PKK-Bericht) oder öffentlich (z.B. Skinheads-Bericht).
Lageberichte	Zweimonatlich; klassifiziert.
Lagebulletins	Bei besonderen Ereignissen (z.B. ZIKOBA, Golfkrieg); in der Regel klassifiziert.
Planungen, Konzepte, Zielsetzungen	Regelmässig oder bei besonderer Veranlassung, intern oder an Aufsichtsbehörden; in der Regel klassifiziert.
Aufträge und Auskundsersuchen	Ereignisbezogen oder permanent, an nationale und internationale Partner; in der Regel klassifiziert.
Massnahmen	Ereignisbezogen oder permanent; klassifiziert (z.B. Liste der zu beobachtenden Organisationen und Gruppierungen), parteiöffentlich (z.B. Einreisesperren) oder öffentlich (z.B. Aufruf an Internet-Provider, die Sperrung rassistischer Inhalte zu prüfen).
Anträge	Ereignisbezogen oder mit permanentem Charakter an politische Instanzen (z.B. Anträge auf Ausweisungen nach Art. 70 Bundesverfassung) oder andere Behörden (z.B. Antrag auf Verweigerung an das EDA des Agréments für spionageverdächtige Diplomaten), in der Regel klassifiziert.

Tabelle von Produkten der Bundespolizei, die Lagebeurteilungen enthalten.

men werden können (z.B. Terrorismusbekämpfung, Spionageabwehr, Verhinderung der Proliferation) und was mangels Zuständigkeit nicht beurteilt werden kann (z.B. Drogenkriminalität, Geldwäscherei).

Je nach Fragestellung wird danach die Lagebeurteilung von verschiedenen Gremien und in verschiedener Form vorgenommen, festgehalten, kommuniziert und zur Grundlage weiteren Vorgehens gemacht. Kleinere Lagebeurteilungen können in unmittelbare Massnahmen münden. Grössere in die Neuausrichtung ganzer Arbeitsbereiche.

An dieser Stelle kann erwähnt werden, dass die gesamte Auswertetätigkeit heute ohne den umfangreichen Einsatz von EDV-Mitteln kaum mehr denkbar ist. Nur mit ihr können die umfangreichen vorhandenen Informationen erfasst, verarbeitet und dargestellt werden.

Elemente

Die gesammelte, verdichtete und dargestellte Faktenlage (Auswertung)

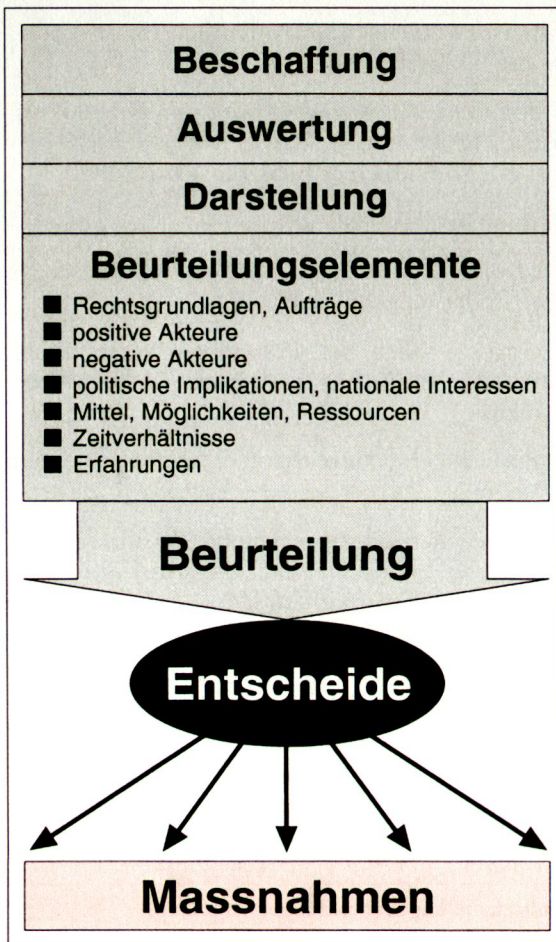
wird mit weiteren Faktoren in Verbindung gesetzt, gewichtet und schliesslich im Hinblick auf zu fällende Entscheide festgelegt. Von besonderer Bedeutung ist dabei das Prinzip der Verhältnismässigkeit, das in jedem Stadium der Lagebeurteilung und Entschlussfassung berücksichtigt werden muss. Als Faktoren können im Einzelnen genannt werden:

■ Rechtsgrundlagen, gesetzliche und politische Aufträge

Diese müssen bezogen auf die aktuelle Lage in einem breiteren Kontext konkretisiert und ihre Bedeutung in Bezug auf die Verhältnismässigkeit überprüft werden. Der allgemeine Auftrag der «Aufrechterhaltung der inneren Sicherheit» kann unter verschiedenen Voraussetzungen verschiedene Inhalte haben.

■ Positive Akteure/negative Akteure

Im polizeilichen Bereich können die Begriffe «Feind» oder «Gegner» und «Eigene» im üblichen Sinn meist nicht gebraucht werden. Vielmehr muss eher in positive und negative Elemente bzw. Akteure unterschieden werden. Dies ermöglicht eine neutra-



Darstellung des Prozesses der Lagebeurteilung.

lere Sicht auf die verschiedenen Rollen, die von Fall zu Fall anders verteilt sein können. Es wäre fatal, von festgefahrenen «Feind- und Freundbildern» auszugehen, da dies oft den Blick für Chancen und Möglichkeiten, aber auch für unerwartete Widrigkeiten verstellt.

■ Politische Implikationen, nationale Interessen

Gerade im politisch oft heiklen Gebiet des Staatsschutzes müssen Lagebeurteilungen besonders Augenmerk auf die politischen Einflüsse und Auswirkungen und insbesondere die nationalen Interessen haben. Diese Kriterien werden teilweise schon von den Elementen «positive/negative Akteure» bzw. vom übergelagerten Prinzip der Verhältnismässigkeit erfasst. Ihre Wichtigkeit und ihr besonderer Beurteilungscharakter geben ihnen aber Eigenständigkeit als Beurteilungsfaktoren.

■ Mittel, Möglichkeiten, Ressourcen

Diese haben oft wichtigen Einfluss auf die Entschlussfassung, insbesondere in Bezug auf die Antragstellung zuzätzlicher Mittel. Umgekehrt limitie-

ren sie den Handlungsspielraum und setzen Grenzen der Verhältnismässigkeit.

■ Zeitverhältnisse

■ Erfahrungen

Sie sind von nicht zu unterschätzender Bedeutung und können deshalb als eigener Beurteilungsfaktor erwähnt werden. Die Geschichte wiederholt sich zwar nicht ständig, liefert aber immer wieder wertvolle Hinweise für die Beurteilung von Entwicklungen.

Produkte von Lagebeurteilungen der Bundespolizei

Die Bundespolizei erstellt im Rahmen der Erfüllung ihrer Aufträge eine Reihe von Produkten, die Lagebeurteilungen enthalten (Tab.). Diese Produkte enthalten je nach Empfänger, Aktualitätsbezug oder zu treffenden Entscheiden mehr oder weniger ausführliche Lagebeurteilungen.

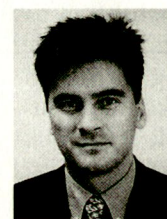
So enthält ein Staatsschutzbericht mit der Beschreibung der Jahrestätigkeit im präventiven Staatsschutz vorwiegend Lagedarstellungen und -ent-

wicklungen, während ausdrückliche Beurteilungen nur dort gemacht werden, wo sich diese nicht bereits aus der Lagedarstellung klar ergibt, oder es von besonderer Bedeutung ist. Immerhin stellt die Themenauswahl beim beschränkten zur Verfügung stehenden Platz schon eine Beurteilung dar, indem nur Sachverhalte behandelt werden können, die für die innere Sicherheit von einiger Bedeutung sind.

Der Detaillierungsgrad der übrigen Produkte hängt jeweils ebenfalls von der Sachkenntnis und der Vorbefassung der Empfänger ab.

Standardisierung und Flexibilität

Wie dargelegt, werden Lagebeurteilungen in der polizeilichen und besonders auch präventiv-polizeilichen Arbeit laufend in der einen oder anderen Form vorgenommen. Dabei stehen dem Praktiker verschiedene Methoden zur Verfügung, deren Handhabung er durch gezielte Ausbildung und vor allem im Verlauf der beruflichen Tätigkeit erwirbt. Eine Standardisierung zur Bewältigung der Masse an Fragestellungen ist ebenso wichtig wie die Beibehaltung der nötigen Flexibilität, um aussergewöhnliche Probleme anpacken zu können. Im Vordergrund steht dabei immer, mit den richtigen Informationen und der richtigen Analyse zur richtigen Zeit zu einem – seien wir bescheiden – brauchbaren Ergebnis zu kommen. Da die Polizei meist im realen Umfeld und nicht in Übungssituationen agiert, zeigt sich die Stichhaltigkeit der Beurteilung und der darauf fussenden Entscheide in der Regel schon nach kurzer Zeit.



Jürg Siegfried Bühler, 35, trat nach Schulen in Solothurn und dem Studium der Rechtswissenschaften an der Universität von Fribourg 1989 in den Rechtsdienst der Bundesanwaltschaft ein, wo er sich mit allen Belangen der Bundesstrafgerichtsbarkeit und Fragen der präventiv-polizeilichen Tätigkeit befasste. Seit Dezember 1993 ist er einer der beiden Stellvertreter des Chefs der Bundespolizei und betreut vor allem die gerichtspolizeilichen Ermittlungen und ausgewählte Bereiche des Berichtswesens. Der Vater zweier Kleinkinder ist im Militär Nachrichtenoffizier des Füsilierbataillons 51. ■