

Zeitschrift: ASMZ : Sicherheit Schweiz : Allgemeine schweizerische
Militärzeitschrift

Herausgeber: Schweizerische Offiziersgesellschaft

Band: 168 (2002)

Heft: 7

Artikel: Internationale Lage : Beurteilung der OK und des Terrorismus

Autor: Daeniken, Urs von

DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-67996>

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: 15.03.2025

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

Internationale Lage

Beurteilung der OK und des Terrorismus

Urs von Daeniken

Lagebeurteilung des Bundesrates

Nach den terroristischen Anschlägen vom 11. September 2001 in New York und Washington beauftragten Parlamentarierinnen und Parlamentarier wie auch Parteien in verschiedenen Vorstössen den Bundesrat mit einer *Lage- und Gefährdungsanalyse in den Bereichen des Terrorismus und der Organisierten Kriminalität für die Schweiz*. Einen solchen Bericht hat der Bundesrat am 26. Juni 2002 gutgeheissen und veröffentlicht. Die vorliegende Lagebeurteilung greift einige Schwerpunkte aus dieser breiten Beurteilung auf, die voraussichtlich im Herbst im Parlament diskutiert werden wird. Auf dieser Lagebeurteilung basieren auch verschiedene Rechtssetzungsarbeiten im Bereich der inneren Sicherheit.¹

Was ist Organisierte Kriminalität?

Die *Organisierte Kriminalität (OK)* als *Phänomen* zu beschreiben, bietet vorerst einige definitorische Schwierigkeiten. Die besondere Bedrohung durch *Organisierte Kriminalität* im Unterschied zu allgemeiner oder auch bandenmässiger Kriminalität wird generell darin gesehen, dass kriminelle Organisationen mit ihrer Einflussnahme auf wirtschaftliche und politische Entscheidungen eine eigentliche illegale Parallelordnung in der Gesellschaft errichten und dadurch transparente demokratische Prozesse gefährden können. Speziell in Ländern, die von der OK stark betroffen sind, steht die *Untenwanderung der Wirtschaft*, die Bedrohung des Wettbe-

werbs durch Monopolisierung, unfriendly takeovers, Verdrängung mittels illegal erworbener Finanzkraft oder auch direkter Druckmittel im Vordergrund. Darüber hinaus gefährden die Systeme von einer gewissen Dimension an die *politische Willensbildung*, stellen Entscheidungsfreiheit von Bürgern und Bürgerinnen und damit letztlich die *Demokratie* in Frage. Ähnlich wird das Phänomen auch im UNO-Übereinkommen gegen transnationale OK definiert, das die Schweiz Ende 2000 als eines der ersten Länder unterzeichnet hat.

Diese über die Einzeldelikte hinausgehende übergeordnete Gefährdung der öffentlichen Sicherheit oder der Willens- und Entscheidungsfreiheit der Bevölkerung rechtfertigte aus *Sicht des schweizerischen Gesetzgebers* analog zu den meisten anderen Ländern die Schaffung eines neuen Straftatbestandes. Dieser Tatbestand sollte als so genannter Auffangtatbestand insbesondere dort greifen, wo eine Zuordnung von Delikten zu einzelnen Akteuren aufgrund der arbeitsteiligen und abgeschotteten Struktur krimineller Organisationen nicht möglich ist.

Die Notwendigkeit, die Beteiligung an oder die Unterstützung einer kriminellen Organisation in der Schweiz unter Strafe zu stellen, ergab sich aber auch daraus, dass die Schweiz dadurch andere Länder – in denen die OK unter Umständen eine ernsthaftere Bedrohung als in der Schweiz darstellte – mittels internationaler Rechtshilfe in der Bekämpfung krimineller Organisationen unterstützen kann. Die konkrete Ausgestaltung des Artikels in der Schweiz lehnte sich denn auch bewusst an die kriminologische Definition des Organisierten Verbrechens an,

die sich international herauskristallisiert hat:

Organisiertes Verbrechen liegt dort vor, wo *Organisationen* in Annäherung an die Funktionsweise internationaler Unternehmen *hochgradig arbeitsteilig, stark abgeschottet, planmässig und auf Dauer angelegt* sind und durch Begehung von Delikten sowie durch Teilnahme an der legalen Wirtschaft möglichst hohe Gewinne anstreben. Die Organisation bedient sich dabei der Mittel der Gewalt, Einschüchterung, Einflussnahme auf Politik und Wirtschaft. Sie weist regelmässig einen stark hierarchischen Aufbau auf und verfügt über wirksame Durchsetzungsmechanismen für interne Gruppennormen. Ihre Akteure sind dabei weitgehend austauschbar.²

Da kriminelle Organisationen aber sehr *unterschiedliche Strukturen* aufweisen und diese Strukturen zudem rasch an neue Gegebenheiten anpassen können, kann der Tatbestand im Gesetz keine abschliessende Definition der Organisation enthalten. Neuere Entwicklungen zeigen zum Beispiel auf, dass einige kriminelle Organisationen weniger nach einem hierarchischen Muster wie zum Beispiel die italienische Mafia, sondern netzwerkartig aus verschiedenen, mehr oder weniger lose miteinander verbundenen spezialisierten Gruppen bestehen, die sich für grössere Operationen zusammenfinden, dazwischen aber auch individuell agieren.

¹ Siehe <http://www.ejpd.admin.ch> (Pressemitteilungen des EJPD vom 27. Juni 2002 und Publikation des Berichts «Lage- und Gefährdungsanalyse Schweiz nach den Terroranschlägen vom 11. September 2001»).

² Botschaft über die Änderung des schweizerischen Strafgesetzbuches und des Militärstrafgesetzes (Revision des Einziehungsrechts, Strafbarkeit der kriminellen Organisation, Melde-recht des Financiers) vom 30. Juni 1993, BBl 1993 III., S. 281.



Anschlag auf das indische Parlament in Dehli.
(Bild: Keystone)

Bedrohung für Gesellschaft, Staat und Wirtschaft

Das Organisierte Verbrechen hat *globale Ausmasse angenommen und könnte sich zu einer der grössten Bedrohungen für Gesellschaft, Staat und Wirtschaft entwickeln*. Seine Einnistung in das normale Geschäftsleben durch Geldwäsche, Korruption sowie den Aufkauf von Firmen und Immobilien bedroht die wirtschaftliche und gesellschaftliche Stabilität *besonders in den jungen Demokratien Ost- und Südosteuropas*. Auch *gewisse Staaten in Afrika* sind von der Organisierten Kriminalität unterwandert. Infiltrationsziele der Organisierten Kriminalität sind neben der Wirtschaft auch Politik, Polizei- und Gerichtswesen. Schwerpunkte der zum Teil untereinander vernetzten Gruppierungen der Organisierten Kriminalität sind *Drogen-, Menschen- und Waffenhandel, Erpressung sowie die damit verbundene Korruption und Geldwäsche*. Besonders Anlass zur Sorge geben Querverbindungen zwischen der Organisierten Kriminalität und terroristischen Gruppierungen. Namentlich wird dies im Bereich der Finanzierung von Waffenlieferungen sichtbar sowie beim gemeinsamen Abstecken von Aktionszonen mit möglichst wenig staatlicher Intervention (z. B. Drogenanbau in Rebellenzonen).

Hoch entwickelte und international stark vernetzte Volkswirtschaften bieten kriminellen Organisationen viele Möglichkeiten zur Einnistung und zur Reinwaschung von Gewinnen. Auch die Schweiz muss sich mit solchen Risiken auseinandersetzen.

Was ist Terrorismus?

Der Begriff *Terrorismus* ist ebenfalls *schwierig zu definieren*, da sich Gebrauch und Bedeutung des Wortes im Verlauf der Zeit immer wieder verändert haben, um sich dem politischen Umfeld jeder Epoche anzupassen. Im Eigen- oder Fremdverständnis wird Gewalt gegen eine politische Ordnung aus dem Untergrund unter gewissen Umständen immer auch als Kampf einer Befreiungs- oder Selbstverteidigungsbewegung, als Form der berechtigten Vergeltung oder gar als Kriegführung einer regulären Armee verstanden werden. Wie problematisch die einheitliche Begriffsfindung ist, zeigt die Tatsache, dass sich z. B. die Europäische Union erst Anfang Dezember 2001 unter dem Druck der Ereignisse auf eine einheitliche Definition des Terrorismus geeinigt hat.³

Das *Phänomen* kann durch *drei Elemente* umschrieben werden: ⁴*Erstens* muss eine systematische Androhung

oder Anwendung von Gewalt vorliegen, *zweitens* müssen die Täter organisiert sein und planmässig zusammenarbeiten, und *drittens* müssen sie politische oder religiöse Ziele verfolgen. Mitunter verfolgen Terrororganisationen sekundär auch materielle Ziele und sind so im weiteren Sinne kriminelle Vereinigungen. Die Terrorakte sind nicht für sich alleine zu betrachten, sondern stehen meist in einem Umfeld von Befreiungs- und Kleinkriegen, von Extremismus und OK. Ebenso ist der Terrorismus zumeist Ausdruck ungelöster politischer, sozialer und wirtschaftlicher Probleme sowie eine Form von Gewalt von Nicht-herrschenden gegen Herrschende.⁵ Die Gewalt kann sich gegen Personen oder Sachen (Gebäude, Fahrzeuge

³Vgl. dazu: Bericht über die Rolle der Union beim Kampf gegen den Terrorismus, A5-0273/2001, 2001/2016 (INI), Brüssel, 12. Juli 2001; und: Verordnung des Rates über spezifische, gegen bestimmte Personen und Organisationen gerichtete restriktive Massnahmen zur Bekämpfung des Terrorismus KOM 2001 713, 2001/0228 (CNS), Brüssel, 30. November 2001.

⁴Vgl. zuletzt in der Verordnung über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit (VWIS) vom 27. Juni 2001 (SR 120.2): «Terroristische Aktivitäten: Bestrebungen zur Beeinflussung oder Veränderung von Staat und Gesellschaft, die durch die Begehung oder Androhung von schweren Straftaten sowie mit der Verbreitung von Furcht und Schrecken verwirklicht oder begünstigt werden sollen.»

⁵Vgl. dazu die Definition, die sich an der Empfehlung 1426 (1999) des Europarates orientiert. Demnach kann als terroristischer Akt «jede von Einzelpersonen oder Gruppen unter Anwendung von Gewalt und Drohung mit Gewalt begangene Tat gegen ein Land, seine Einrichtungen oder seine Bevölkerung im Allgemeinen oder einzelne Individuen [definiert werden], mit der aus separatistischen, extremistisch-ideologischen, fanatisch-religiösen oder subjektiv-irrationalen Motiven ein Zustand des Schreckens bei offiziellen Stellen, bei bestimmten Einzelpersonen oder gesellschaftlichen Gruppen oder ganz allgemein in der Öffentlichkeit angestrebt wird.» (siehe Entschluss des Europaparlaments zum Kampf gegen den Terrorismus; Abl. C 055 vom 24. 2. 1997).

usw.) richten und kann von sehr unterschiedlicher Intensität sein (z. B. Einsatz von Sprengmitteln). Die Opfer sind dabei in vielen Fällen und mit zunehmender Tendenz nicht direkt die Zielobjekte, sondern auch Tatmittel der Terroristen. Ein Terrorakt will eine Schockwirkung in einer möglichst breiten Öffentlichkeit erzielen; meist werden daher die Medien auch in die Aktionen einbezogen. Das politische Ziel kann darauf gerichtet sein, die Behörden zu einem konkreten (politischen) Verhalten zu nötigen. Es werden in der Regel strategische Ziele angestrebt, etwa die politische Selbstständigkeit oder die Änderung der Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung. Derartige politische Zielsetzungen unterscheiden die terroristische Kriminalität von der Organisierten oder gewöhnlichen Kriminalität, deren Motivation materielle Vorteile sind. Ziel terroristischer Aktivitäten ist nicht die illegale materielle Bereicherung; der Aufbau finanzieller Ressourcen wird vielmehr als Mittel für die Ausführung der Terrorakte selbst oder für einen politischen Zweck verstanden.

Im Rahmen einer vorgeschlagenen *Strafrechtsrevision* mit einer neuen, allgemeinen Terrorismusstrafnorm (Art. 260^{quinquies} E-StGB) sowie einer eigenständigen Strafnorm der Terrorismusfinanzierung (Art. 260^{sexies} E-StGB) soll der Straftatbestand wie folgt umschrieben werden:

■ Wer ein Gewaltverbrechen begeht, um die Bevölkerung einzuschüchtern oder einen Staat oder eine internationale Organisation zu einem Tun oder Unterlassen zu nötigen, wird mit Zuchthaus bestraft.

■ In besonders schweren Fällen, namentlich wenn durch die Tat viele Menschen verletzt oder getötet werden, kann der Täter mit lebenslanglichem Zuchthaus bestraft werden.

■ Strafbar ist auch der Täter, der die Tat im Ausland verübt.

Konflikte mit sozialrevolutionären oder ethnischen Hintergründen

Im Rückblick auf die Jahrzehnte nach dem Zweiten Weltkrieg kann von einer Stagnation gewisser Formen von Terrorismus gesprochen werden.

Mit dem Ende des Kalten Krieges wurden den *sozialrevolutionären Terrorgruppen* nicht nur in Europa, sondern auch weltweit die Legitimation und materiellen Grundlagen entzogen. Trotz der fortschreitenden wirtschaftlichen und politischen Integration Europas bleiben gewisse Fronten in Autonomiekonflikten bestehen (Baskenland, Korsika). Einzelne Konflikte, in denen gewisse Gruppen mit terroristischen Mitteln gegen die Staatsgewalt kämpften, konnten beigelegt werden (Südtirol), andere werden durch kontinuierliche Friedensprozesse teilweise entschärft (Nordirland).

Umgekehrt sind mit der Auflösung kommunistischer oder von der Sowjetunion unterstützter Regimes in den historisch konfliktgeladenen Regionen Südosteuropas, im Mittleren Osten sowie in Zentralasien neue *Konflikte mit ethnischen Hintergründen* ausgebrochen. Durch die zum Teil schon zuvor eingesetzte Arbeits- und Flüchtlingsmigration sind unter anderem die demokratischen Gesellschaften Westeuropas direkt mit diesen Konflikten und damit auch mit der Problematik ausländischer gewaltextremistischer Organisationen konfrontiert worden.

Zunehmende Bedeutung religiöser Komponenten

Seit es den politischen Terrorismus gibt, überhöhen gewisse Gruppen ihre *Zielsetzungen mit religiösen Argumenten*. Dennoch dominiert bei diesen Gruppen meist die politische und nicht die religiöse Überzeugung. Gewisse Strömungen eines in den letzten Jahren in

allen grossen Weltreligionen erstarkten Fundamentalismus sind zum Teil in religiös motivierte Terrorgruppen entartet. Die Gründe dafür sind vielfältig. Dazu gehören z. B. der Erfolg der islamischen Revolution im Iran (1979), der Verlust der Anziehungskraft kommunistischer Ideologien durch den Zusammenbruch der Sowjetunion (1991), die Verunsicherung der wirtschaftlich retardierenden Nationalstaaten im Zuge der Globalisierung oder gesellschaftliche Faktoren wie Bevölkerungswachstum und Verlust von sozialer Sicherheit, Armut und Perspektivlosigkeit.

Seit Anfang der 80er-Jahre des 20. Jahrhunderts ist namentlich in der *islamischen Welt der Trend erkennbar*, dass terroristische Gewaltakte verstärkt religiös und weniger politisch begründet sind. So dient der islamistische Fundamentalismus gewalttätigen Gruppierungen als gemeinsame Klammer zur Rekrutierung von Aktivisten und Sympathisanten. In diese Zeit fallen auch die Bestrebungen verschiedener Golfstaaten (Saudi-Arabien, Vereinigte Arabische Emirate, Kuwait), mit religiösen Unterstützungsorganisationen einen stärkeren Einfluss auf die muslimischen Bevölkerungsgruppen des afrikanischen Kontinents auszuüben.

Der von diesen Organisationen verkündete Islam legt grosses Gewicht auf die Rechtgläubigkeit im Sinne einer Rückkehr zu den Ursprüngen der Glaubenslehre. Gemäss ihrem Selbstverständnis spielen diese NGOs eine wichtige Rolle im Dschihad, da sie die Gläubigen in ihrem (geistigen) «Kampf» auch humanitär und wirtschaftlich unterstützen. Diese NGOs führten ihrerseits wiederum zur Gründung einer Vielzahl von Organisationen in Zentralasien, im Balkan, im Mittleren Osten, im Kaukasus oder in anderen Konfliktgebieten, wo muslimische Bevölkerungsteile in innerstaatliche Auseinandersetzungen verwickelt waren oder noch sind.

Die Zahl der *Konfrontationen islamistischer Gruppen mit der Staatsgewalt* ihrer Heimatstaaten hat zugenommen, ob schon die betroffenen Länder ihre Repression verstärkt haben. Zu diesem Trend hat neben der zunehmenden Intoleranz gewisser Staaten in der arabischen Welt auch die Verschlechterung der israelisch-palästinensischen Beziehungen mit beigetragen. Terroristische Gewalt hat sich bis jetzt regional sehr unterschiedlich geäussert.

Möglicher Einsatz nichtkonventioneller Mittel

Die Anschläge vom 11. September 2001 und auch die Anthrax-Fälle in den USA haben den *Einsatz von nichtkonventionellen Mitteln* durch terroristische Gruppierungen bestätigt. Ein Einsatz von chemischen, biologischen oder radioaktiven Substanzen durch terroristische Gruppierungen oder Einzelpersonen dürfte jedoch – wie bei den jüngsten Anthrax-Fällen – kleineren Ausmasses sein und nicht zu massenhaften Opfern führen. Es ist aber gerade auf Grund der Anthrax-Fälle zu erwarten, dass ein improvisierter Anschlag mit toxischen Chemikalien, biologischen Toxinen oder radioaktiven Materialien (CBR-Substanzen) massive psychologische Auswirkungen haben und so potenziell enorme wirtschaftliche Konsequenzen zeitigen könnte. Darüber hinaus sind – insbesondere im Fall der Al-Kaida – aber auch Anschläge gegen Anlagen, welche gefährliche Substanzen herstellen oder enthalten, durchaus möglich.

Hinweise auf eine *konkrete Bedrohung der Schweiz* in der beschriebenen Art liegen derzeit nicht vor. Die Wahrscheinlichkeit eines improvisierten Anschlages mit CBR-Substanzen weltweit – namentlich gegen US-amerikanische oder jüdisch-israelische Interessen – ist insgesamt als relativ klein ein-

zuschätzen, darf aber nicht ausgeschlossen werden. Vor allem hätten diese beträchtliche psychologische Folgen für die gesamte Bevölkerung einer betroffenen Region.

Der 11. September 2001 und seine Auswirkungen

Die Anschläge vom 11. September 2001 haben folgende *Auswirkungen auf das internationale Umfeld*:

- Weltweit wurde die hohe Verletzlichkeit moderner Industriegesellschaften und die Bedeutung des Schutzes von kritischen und symbolträchtigen Infrastrukturen einmal mehr deutlich.
- Bisherige sicherheitspolitische Handlungsmuster wurden in Frage gestellt. Dies betrifft insbesondere den Einfluss von nichtstaatlichen Akteuren, die zunehmende Bedeutung der asymmetrischen Kriegführung sowie der präventiven Informationsbeschaffung der Nachrichtendienste.
- Das weltweite Operieren der Terrorgruppen erfordert eine Intensivierung der internationalen Zusammenarbeit zur Bekämpfung des Terrorismus.
- Die Verfolgung der Al-Kaida-Organisation hat gezeigt, wie sich Terrororganisationen nicht zuletzt auch im Rahmen weltweiter Migrations- und Fluchtbewegungen aus Krisengebieten ein vorerst kaum erkennbares Netzwerk aufbauen können.
- Die Anschläge haben die Kooperationsbereitschaft zwischen den Grossmächten spezifisch im Bereich der Terrorbekämpfung gestärkt. Solange es keine neuen Anschläge gibt, ist es wahrscheinlich, dass wegen der unterschiedlichen Interessenlagen verschiedener Staaten die so genannte globale Allianz gegen den Terrorismus in der heutigen Geschlossenheit langfristig nicht Bestand haben wird. Es steht aber ausser Frage, dass die Staatengemein-

schaft der Bekämpfung des Terrorismus und seiner Finanzierung auf absehbare Zeit grösste Bedeutung zumessen wird.

■ Schliesslich wurde mit den Anschlägen bestätigt, dass die modernen Industriegesellschaften weiterhin mit einem grossen Spektrum möglicher Gefährdungen – auch der des klassischen Terrorismus – rechnen müssen.



Urs von Daeniken

Fürsprecher, Chef Dienst für Analyse und Prävention im Bundesamt für Polizei. Mitwirkung von lic. phil. I Thomas Köppel, stv. Chef Abteilung Analyse, und Dr. Peter Griss, Chef Sektion Analyse Staatsschutz. ■