

Zeitschrift: ASMZ : Sicherheit Schweiz : Allgemeine schweizerische
Militärzeitschrift

Herausgeber: Schweizerische Offiziersgesellschaft

Band: 168 (2002)

Heft: 7

Artikel: Innere Sicherheit auf dem Prüfstand

Autor: Reinhardt, Markus

DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-68006>

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>

Innere Sicherheit auf dem Prüfstand

Markus Reinhardt

Die innere Sicherheit wird in der Schweiz immer öffentlicher diskutiert und steht gegenwärtig wegen verschiedener Projekte auf dem Prüfstand. Eine neue Aufgabenverteilung tut Not, ohne aber die positiven Aspekte unseres föderalistischen Staatsverständnisses aufzugeben. Entscheidend für den Erfolg einer Neuausrichtung ist die Bereitschaft aller Partner der äusseren und inneren Sicherheit, auf Stufe Bund, Kantone und Gemeinden unter Einschluss von Privaten horizontal und vertikal zu kooperieren und eine sinnvolle Aufgabenteilung umzusetzen.

Einleitung

Die Ereignisse des vergangenen Jahres haben Fragen über den Zustand der inneren Sicherheit auch in der Schweiz ausgelöst. Ich gewichte die Problemfelder nicht und gehe davon aus, dass die Polizei zwar keine Politik machen soll, sich aber ihren Spielregeln zu stellen hat und unseren demokratischen Grundrechten verpflichtet ist. Die Polizei hat sich deshalb primär auf die operative Umsetzung ihres gesetzlichen und politischen Auftrages zu konzentrieren, soll und darf wohl gelegentlich auch den Mahnfinger erheben, wo sie Probleme oder Bedürfnisse erkennt.

Die Krisen im vergangenen Herbst haben deutlich gemacht, wie gefährdet unsere Sicherheit auch in unserem Lande geworden ist. Hat die Schweiz dadurch vielleicht gar ihre Unschuld verloren? Undenkbares ist leider Realität geworden.

Die Verlegung des World Economic Forums nach New York hat die Grenzen der Schweizer Polizei, die mit ihren beschränkten personellen Ressourcen

auf den polizeilichen Alltag ausgerichtet ist, ebenfalls deutlich gemacht. Damit ist das WEF zum Prüfstein für unsere Fähigkeit geworden.

Antworten darauf

Nicht erst seit dem Schwarzen Herbst des vergangenen Jahres hat sich die Schweizer Polizei mit ihren Grenzen befasst. Parallel zur Armee XXI sucht auch sie Antworten mit dem Projekt Polizei XXI. Das Milizsystem interkantonaler Zusammenarbeit hat seine Grenzen erreicht, wenn nicht gar überschritten. Bürgernahe Polizei, Grundversorgung, Dienstleistungen, Prävention, Strassenverkehr, Spezial-einsätze, Ermittlungen und die Aufgaben an der immer durchlässigeren Landesgrenze sind künftig die Felder auf Stufe Bund, Kantone und Gemeinden, abgestützt auf die Polizeikonkordate, zu denen alle ihren Beitrag zu leisten haben. Wollen wir die föderalistische Struktur erhalten, tun Partnerschaften Not. Der Alleingang muss überwunden werden. Dazu bedarf es aber der mentalen Bereitschaft in operationeller und politischer Hinsicht. Interkantonale Kompetenzzentren sind ein Schlüssel dazu und orientieren sich auch an den schwindenden personellen und finanziellen Ressourcen.

In dieses Gefüge muss der Bund mit seinen Partnern der inneren Sicherheit einbezogen werden. Dafür steht das gemeinsame Projekt des Bundes und der Kantone «Überprüfung des Systems der inneren Sicherheit» (USIS).

Die strategischen Thesen von USIS gehen davon aus, dass die innere Sicherheit umfassend im Sinne einer Gesamtstrategie zu untersuchen ist. Innere und äussere Sicherheit stellen keine

Gegensätze dar. Das schweizerische Polizeisystem muss in Hinblick auf einheitliches und koordiniertes Handeln umstrukturiert werden. Die internationale polizeiliche Kooperation ist unerlässlich. Ausgangspunkt sind die föderalistischen Strukturen. Das System der inneren Sicherheit ist so dezentral wie zweckmässig und so zentral wie nötig auszugestalten. Erst nach Ausschöpfung aller zivilen Mittel soll die Armee für die innere Sicherheit subsidiär eingesetzt werden. Die innere Sicherheit ist eine Aufgabe des Staates und seines Gewaltmonopols. Der Privatisierung der inneren Sicherheit sind deshalb enge Grenzen zu setzen.

USIS ist damit weiter fortgeschritten als man in der Öffentlichkeit wahrnimmt. Am 5. April des vergangenen Jahres wurde der Ist-Zustand kritisch gewürdigt. Mit dem zweiten Teilbericht, ausgerechnet am 12. September des vergangenen Jahres, sind grobe Soll-Varianten und Sofortmassnahmen vorgelegt und umgesetzt worden.

Es bleibt dabei: die Schweizer Polizei ist auf den Alltag ausgerichtet und kann oft nur sehr schwerfällig ausserordentliche Spitzenbedürfnisse im gemeinsamen Verbund abdecken. Der Wille in den vier Polizeikonkordaten ist zwar da, es fehlen aber die Mittel. Wie diese Lücke zu schliessen ist, wird USIS vorschlagen. Zahlenmässig bleibt die politisch akzeptierte Forderung der schweizerischen Polizeikommandanten, wonach es ca. 1000 zusätzlicher Sicherheitskräfte bedarf, bestehen, um auch besondere Lagen selbstständig bewältigen zu können, ohne gleich nach subsidiären Einsätzen rufen zu müssen. So müssen beispielsweise ordentliche Armeekräfte wohl aus rechtlichen und politischen Gründen auf Grund der historischen Belastung für den unfriedlichen Ordnungsdienst entfallen. Aber auch das zusammenwachsende Europa und das Entfallen klassischer Bedrohung zwingen Armee und Grenz-

wachtkorps zur massgeschneiderten Einbettung in USIS.

Föderalismus auf dem Prüfstand

Der Präsident der Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektoren, Regierungsrat Jörg Schild (Basel-Stadt), hat im Zusammenhang mit USIS gefordert, dass die integrale Polizeihöhe der Kantone nicht verhandelbar sei. Bürgernähe und Überschaubarkeit dürften nicht ohne Not preisgegeben werden. Aber die Patchwork-Polizei aus dem letzten Jahrhundert hat ausgedient. Auch die zentrale Ausbildungsstätte am Schweizerischen Polizei-Institut in Neuenburg bedarf der Professionalisierung. Die infrastrukturellen Voraussetzungen für eine eigentliche Polizei-Akademie in der Schweiz sind notwendig. Fundierte wissenschaftliche Ausbildung und Spezialisierung mit entsprechender Zertifizierung ist für die Erfüllung internationaler Standards notwendig.

Globalisierte Kriminalität

Die heutige Kriminalität ist geprägt durch grenzüberschreitende Aktivitäten und eine sinkende Schwelle zur Gewaltbereitschaft. Dies bedingt hohe Spezialisierung und Fachwissen auf polizeilicher Seite. Leider nimmt die Öffentlichkeit nur die sichtbare Kriminalität von Handtaschenentreissen bis hin zum Mord wahr. Andere Delikte und die die innere Sicherheit gefährdenden unsichtbaren Formen der modernen Kriminalität werden verdrängt oder gar nicht wahrgenommen. Dazu gehören der Drogenhandel, die organisierte Kriminalität, die Wirtschaftskriminalität und die Internetkriminalität. Es wäre deshalb ein Trugschluss, nur auf die sichtbare Kriminalität abzustellen und diese zu bekämpfen, damit

sie aus dem Weichbild der Öffentlichkeit verschwindet. Gerade die unsichtbare Kriminalität und deren Bekämpfung bedarf der Koordination, die mit den neuen Zuständigkeiten des Bundes eingeleitet wird. Sie kann nicht durch den Landjäger alter Schule bekämpft werden, sondern aufgrund der notwendigen gesetzlichen Grundlagen durch die konspirative Tätigkeit der Polizei. Dazu gehören klassische Telefonkontrollen und verdeckte Ermittlung ebenso wie Observationen und die Unterstützung durch moderne Kommunikationstechnik.

Es sind aber nicht nur Rechtsgrundlagen und personelle Ressourcen, die notwendig sind, sondern auch ein entsprechendes Ausbildungsangebot.

Auch die Rahmenbedingungen müssen stimmen

Damit die Zeichen der Zeit auch im kriminalpolizeilichen Bereich rechtzeitig und umfassend erkannt werden können, bedarf es der Analyse. Diese darf nicht nur den Regionen beziehungsweise Konkordaten überlassen bleiben. Auch der Bund muss sich mit einem eigenen Lagezentrum engagieren. Ein solches kann aber nur dann Wirkung entfalten, wenn sich die Analyse auf eine aussagekräftige, umfassende und verlässliche Kriminalstatistik abstützen kann, die den polizeilichen Bedürfnissen entspricht. An dieser mangelt es in unserem Lande. Die Kriminalität lässt sich nur schwer nachweisen und wird eher von subjektiven Empfindungen als von Fakten bestimmt. Wenn einerseits die heutige, handgestrickte polizeiliche Kriminalstatistik ausweist, dass wir seit 1982 den tiefsten Stand der Kriminalität feststellen dürfen, so widerspricht das der Tatsache, dass gerade Delikte im öffentlichen Raum erheblich zugenommen haben und der Rückgang auf geänder-

te Strafbestimmungen und polizeiliche Schwergewichtsbildung zurückzuführen ist. Mit der Kriminalstatistik darf kein Schindluder getrieben werden. Die Information darüber muss durch die zuständigen Fachstellen erfolgen und darf nicht statistischen Theoretikern überlassen werden. Letztere sind nur Überbringer der Botschaft, können sie aber nicht analysieren.

Auch sicherheitspolizeilich sind zusätzliche Ressourcen zu erschliessen, die es dem Bund, zusammen mit den Kantonen, ermöglicht, seine völkerrechtlichen Schutzverpflichtungen gegenüber gefährdeten Persönlichkeiten und Botschaften wahrzunehmen sowie Grossveranstaltungen wie das WEF zu schützen. Bis heute war dies einfach. Der Bund ging die Verpflichtung ein, hat aber mangels eigener Polizeikräfte die Umsetzung an die Kantone delegiert und oft auch noch die Kosten nachgeschoben. Vermehrt wird in Zukunft der Grundsatz gelten, dass einem zufallende Aufgaben auch selbst erfüllt werden müssen.

Die Partner der inneren Sicherheit

Innere Sicherheit beginnt mit der äusseren Sicherheit und ist von Letzterer nicht zu trennen. Damit darf zwischen Armee und Polizei keine Konkurrenzsituation geschaffen werden. Beide müssen komplementär zusammenarbeiten. Es geht darum, die Kompetenzen und Mittel aller, in Berücksichtigung der Bedürfnisse, zu vereinen. Subsidiär müssen die Armeekräfte auch den zivilen Behörden zur Verfügung gestellt werden können. Dafür wird eine neue Definition der Subsidiarität erforderlich sein. Es darf nicht sein, dass bei jedem sich abzeichnenden polizeilichen Spitzenbedürfnis gleich nach subsidiärer Hilfe gerufen werden muss. Die innere Sicherheit muss primär durch die zivilen Kräfte

sichergestellt und verantwortet werden.

Im Rahmen einer richtig verstandenen Partnerschaft zwischen Armee und Polizei sei auch die kritische Frage erlaubt, ob in Berücksichtigung der aktuellen Bedrohungsformen für unseren Staat bei der Mittelzuteilung die Schwergewichte richtig gesetzt sind oder ob sie nicht für beide Partner vermehrt zu Gunsten der inneren Sicherheit gesetzt werden müssen.

Auf dem richtigen Wege ist in diesem Sinne wohl auch die Konzeption des Bevölkerungsschutzes XXI. Er soll mithelfen, Spitzenbedürfnisse abzudecken, die Partner Polizei, Feuerwehr, Gesundheitswesen, technische Werke und Zivilschutz zu koordinieren und gemeinsam mit massgeschneiderten Lösungen modular zur Wirkung zu bringen.

Ein Blick über die Grenzen

Unabhängig der emotional geführten Diskussionen um die europäische Integration, machen es sowohl kriminalpolizeiliche wie verkehrspolitische grenzüberschreitende Probleme deutlich, dass wir auch über die Grenzen blicken müssen. Weder der internationale Transitverkehr noch die Kriminalität machen vor der Schweiz halt. Damit sind wir in den europäischen Verkehrs- und Sicherheitsraum eingebunden, ob uns das passt oder nicht. Grundlage dafür sind nicht nur die bilateralen Verträge und ihre Grundfreiheiten, sondern bezogen auf die innere Sicherheit auch die bilateralen Polizeiverträge mit unseren Nachbarstaaten, die weitgehend ratifiziert sind oder kurz davor stehen. Dazu gehören aber auch die Bestrebungen an Europol, Schengen und Dublin angeschlossen zu werden. Es geht um den internationalen Verbund und den Anschluss an die entsprechenden Informatiksysteme,

die die Voraussetzungen schaffen, dass die Schweiz nicht zur kriminalpolizeilichen Insel verkommt. Im Vordergrund steht dabei der Anschluss an das Schengener Informationssystem und das Dubliner Erst-Asylabkommen. Dieses soll verhindern, dass in jedem europäischen Staat ein neues Asylgesuch gestellt werden kann.

Diese Integration wird auch Auswirkungen auf die künftige Aufgabe des Grenzwachtkorps haben. Die Konferenz der Kantonalen Polizeikommandanten der Schweiz ist der erklärten Auffassung, dass der dringend notwendige Filter des Grenzwachtkorps weiterhin aktiv an der Grenze bleiben muss. Dabei ist allerdings vom bewährten Grundsatz auszugehen, dass bezüglich der Sicherheit nur eine Verantwortung bestehen darf. Der Weg des Grenzwachtkorps von fiskalischen Aufgaben hin zu sicherheitspolizeilicher Tätigkeit ist auch aus polizeilicher Sicht zu unterstützen, bedarf aber koordinierender Vereinbarungen.

Zu Letzt

Für die Bewältigung der angesprochenen Probleme ist Augenmass notwendig. Überschüssige Reaktionen sind immer falsch. Wir haben das Kind schon einmal nach der Fichenaffäre mit dem Bade ausgeschüttet. Nur mühsam wird die Suppe ausgelöffelt, die wir uns damals eingebrockt haben. Auch die innere Sicherheit und damit der Staatsschutz bedürfen der analytischen Tiefe, der prospektiven Denkart und damit der Rechtsgrundlagen, die eine gültige Beurteilung erst ermöglichen.

Wir sind ein Rechtsstaat und wollen es bleiben. Die Grundlagen dieses demokratischen Rechtsstaates lassen auch aus Ressourcengründen keinen Polizeistaat zu. Sind wir aber nicht bereits zum Rechtsmittelstaat verkommen und auf dem besten Wege zu einem

Rechtsmissbrauchstaat zu werden? Ist vielleicht unsere selbst gewählte Normendichte, die beispielsweise die Strassenverkehrsregelungen zu blossen Betriebsvorschriften verkommen lässt, die Ursache? Moses hat die Zehn Gebote in Stein gemeisselt empfangen, und heute werden Gesetze, wie der Staatsrechtler Prof. Kägi zu sagen pflegte, gelegentlich in ihrer ganzen Überfülle in den Sand geschrieben.

Damit wird auch das Dilemma des Vollzugsnotstandes angesprochen. In Berücksichtigung ihrer Ressourcen kann heute jede Polizei nur dann erfolgreich arbeiten, wenn sie sich auf ihre Kernaufgaben und Kompetenzen konzentrieren kann.



Dr. Markus Reinhardt
Kommandant der Kantonspolizei Graubünden. ■