

KRIENMANAGEMENT BEI GROSSANLÄSSEN IN DER SCHWEIZ*

von *Stefano Bruno*

EINLEITUNG

Bei politischen, wirtschaftlichen oder sportlichen Grossanlässen handelt es sich im Gegensatz zu Katastrophen und Notlagen sowie der Gewaltanwendung unterhalb der Kriegsschwelle (etwa Terroranschläge) um plan- oder voraussehbare Ereignisse. Beispiele für solche Grossanlässe sind internationale Konferenzen wie etwa die verschiedenen G8-Gipfel, das *World Economic Forum* von Davos oder auch Sportveranstaltungen mit internationaler Ausstrahlung wie beispielsweise die bevorstehende Fussballeuropameisterschaft in Österreich und der Schweiz. Die Bewältigung solcher Grossereignisse übersteigt die Ressourcen der ordentlichen Alltagsstrukturen und verlangt insbesondere eine verstärkte Koordination unter den Sicherheitsakteuren. Beim Eintritt eines externen Ereignisses, das unter Umständen mit der Veranstaltung in keinem direkten Zusammenhang steht, kann sich möglicherweise eine krisenhafte Situation für den eigentlichen Anlass ergeben.¹ In einem solchen Fall werden das Thema Krise und das Krisenmanagement virulent für den

* Der Autor dankt Andreas Wenger und Victor Mauer für die wertvollen Kommentare und die sorgfältige Durchsicht des Manuskripts. Im Weiteren bedankt sich der Autor bei Stefan Räber, Sicherheitspolitischer Berater im Führungsstab der Armee, und Jan-Philipp Kessler für die wertvollen inhaltlichen Hinweise und die kritische Begleitung des Artikels. Der grösste Dank gilt den interviewten Personen, die eine wesentliche Unterstützung zur Abfassung des Artikels leisteten. Es handelt sich in alphabetischer Reihenfolge um folgende Personen: Pierre Aepli, ehemaliger Kommandant der Kantonspolizei Waadt und damaliger Vorsitzender des *Comité Directeur* für den G8-Gipfel in Evian; Br Andreas Bölsterli, Chef Operationen (J3), Stellvertreter Chef Führungsstab der Armee; Christoph Flury, Chef Strategie im Bundesamt für Bevölkerungsschutz; Martin Jäggi, Leiter Teilprojekt Sicherheit Öffentliche Hand UEFA EURO 2008; Marcus Müller, Leiter Amt für Militär und Bevölkerungsschutz, Kanton Basel-land; Stefan Räber, Sicherheitspolitischer Berater, Führungsstab der Armee; Markus Reinhardt, Kommandant Kantonspolizei Graubünden; Andreas Schaer, Gesamtprojektkoordinator öffentliche Hand für die UEFA EURO 2008 und Markus Wohlhauser, Chef Operationen, Stv Chef Stab Sicherheitsausschuss des Bundesrates. Für die sorgfältige Durchsicht des Manuskripts gilt ebenfalls ein Dank Beat Habegger, Daniel Möckli und Matthias Holenstein.

1 Ein solches Ereignis kann im Bereich von Naturkatastrophen, wie etwa grossen Lawinen-niedergängen oder Überflutungen, beziehungsweise zivilisationsbedingten Notlagen, wie zum Beispiel Grossbrände oder Chemieunfälle, bis zu Gewaltanwendungen unterhalb der Kriegsschwelle liegen.

Grossanlass selbst. Hierin besteht der logische Zusammenhang zwischen Grossanlass und Krisenmanagement.

Der vorliegende Artikel befasst sich mit solchen ausserordentlichen, aber planbaren Grossereignissen in der Schweiz beziehungsweise im benachbarten Ausland, aus denen sich durch ein externes Ereignis eine krisenhafte Situation bis hin zu einer grossen Krise entwickeln kann, aufgrund derer sich sowohl im Inland als auch in der Aussenwahrnehmung Imageschäden für das Land ergeben können.² Im schlimmsten möglichen Fall werden die innere Sicherheit des Landes, dessen Lebensgrundlagen, letztlich bis hin zu Menschenleben bedroht. Erst in der ausserordentlichen Lage kann von einer nationalen Krisensituation gesprochen werden.³ Die Erfahrung zeigt, dass in der Schweiz in besonderen und ausserordentlichen Lagen meistens sehr pragmatisch reagiert wird und ad hoc unkomplizierte Lösungswege zur Bewältigung der Situationen gefunden werden.⁴ Herausforderungen für den Bereich der inneren Sicherheit ergeben sich, wenn zum Beispiel mehrere Kantone gleichzeitig oder die Interessen des Bundes betroffen sind. In diesen Fällen stellen sich Fragen bezüglich der Schnittstellenproblematik zwischen Bund und Kantonen beziehungsweise unter den Kantonen.⁵

Die Relevanz von Grossanlässen für das Krisenmanagement in der Schweiz zeigt sich auf drei Ebenen. *Erstens* wird die Bedeutung von in der Schweiz stattfindenden politischen, wirtschaftlichen und sportlichen Grossanlässen für das Land weiter zunehmen. Im erweiterten Sinn handelt es sich bei solchen Anlässen auch um ein Element eines umfas-

2 Das Thema Krisenmanagement in Bezug auf überraschend eintretende Ereignisse im Bereich von Natur- und zivilisationsbedingten Katastrophen und der Gewalt unterhalb der Kriegsschwelle ist nicht Gegenstand dieses Artikels.

3 Der Bundesrat definierte die ausserordentliche Lage im sicherheitspolitischen Bericht als eine «Situation, in der in zahlreichen Bereichen und Sektoren normale Verwaltungsabläufe nicht genügen, um die Probleme und Herausforderungen zu bewältigen, beispielsweise bei Naturkatastrophen, die das ganze Land schwer in Mitleidenschaft ziehen, oder bei kriegerischen Ereignissen.» In: *Sicherheit durch Kooperation. Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Sicherheitspolitik der Schweiz (SIPOL B 2000) vom 7. Juni 1999, S. 72.*

4 Als Beispiele für die pragmatische Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen beziehungsweise zwischen zivilen und militärischen Akteuren können die Ereignisbewältigungen im Zusammenhang mit dem Lawinenwinter von 1999 und dem Hochwasser von 2005 genannt werden.

5 Dazu zählen auch Aspekte der Einsatzverantwortung und der Zuweisung kantonaler Einsatzmittel, insbesondere von Polizeireserven.

senderen Standortmarketings. Damit kann sich ein Land insbesondere in einem globalisierten und stark medialisierten Umfeld als glaubwürdiger Partner verstärkt profilieren und grössere aussenpolitische Sichtbarkeit entfalten.

Zweitens erhält der Aspekt der Sicherheit bei Grossanlässen vor dem Hintergrund der veränderten, generell komplexeren Risiko- und Bedrohungssituation seit den 1990er Jahren eine immer zentralere Rolle. Grossveranstaltungen im Bereich von Politik, Wirtschaft und Sport geniessen weltweit grosse Aufmerksamkeit und bieten insbesondere durch die breite mediale Berichterstattung eine ideale Plattform für extremistische Gruppierungen. Nur wenn es den Sicherheitsverantwortlichen gelingt, wirksame und zweckdienliche Massnahmen zu planen und umzusetzen, ist eine erfolgreiche Durchführung auch aus Sicht der Sicherheit gewährleistet.

Und *drittens* steht mit der Organisation der Fussballeuropameisterschaft im Jahr 2008 (UEFA EURO 2008) der weltweit drittgrösste wiederkehrende Sportanlass bevor.⁶ Auch wenn die Nachwirkungen sportlicher Grossanlässe wie Olympische Sommer- und Winterspiele oder Fussballeuropa- und Weltmeisterschaften oft überschätzt werden, handelt es sich bei der EURO 2008 um einen Anlass, der für die Schweiz eine nachhaltige Ausstrahlungskraft entfaltet und beispielsweise positive Auswirkungen auf den Tourismus oder auf die Chancen zur Austragung weiterer Grossanlässe haben kann.

Das Kapitel 1 des vorliegenden Artikels geht der Frage nach, welche Strukturen und Instrumente in der Schweiz zur Bewältigung von sicherheitspolitischen Herausforderungen im Krisenmanagement auf Stufe Bund und Kantone bestehen. Es legt die Grundlagen für die folgenden beiden Kapitel, in denen anhand von zwei Fallbeispielen (dem G8-Gipfel in Evian in Kapitel 2 und dem *World Economic Forum* in Davos in Kapitel 3) sicherheitspolitische Erfahrungen aus bisherigen Grossanlässen aufgezeigt werden. Dabei wird auch auf die Frage eingegangen, inwiefern solche Erfahrungen als *Lessons identified* beziehungsweise sogar als *Lessons learned* zu Struktur Anpassungen im Bereich des Krisenma-

6 Von den insgesamt 31 Spielen finden 15 in der Schweiz statt, wobei das Eröffnungsspiel am 7. Juni 2008 in Basel durchgeführt wird.

nagements in der Schweiz genutzt wurden. Zudem folgen Hinweise auf kritische Punkte im nationalen und kantonalen Krisenmanagement, die weiterhin ungelöst sind. Kapitel 4 liefert einen Ausblick auf relevante Aspekte des Krisenmanagements für die Schweiz im Zusammenhang mit der EURO 2008.

1 KRISENMANAGEMENT INSTRUMENTE AUF STUFE BUND UND KANTONE

KRISE UND KRISENMANAGEMENT

Trotz des grossen Facettenreichtums von Krisen lassen sich zumindest drei typische Merkmale eines Krisenfalls aufzeigen: *Erstens* handelt es sich um unerwartete Ereignisse mit starkem Bedrohungscharakter für das entsprechende Umfeld.⁷ *Zweitens* sind ein hoher Grad an Ungewissheit und wenig gesicherte Informationen vorhanden. *Drittens* braucht es in einem Krisenfall rasche Entscheide.⁸ Krisen können sich periodisch wiederholen oder von einmaliger Natur sein.⁹ Es handelt sich oft um Ereignisse mit geringer Eintrittswahrscheinlichkeit, aber grossem Schadenpotenzial. Krisen können ausgelöst werden durch ein Einzelereignis oder durch eine Mehrzahl von Einzelereignissen. Beispiele für auslösende Faktoren sind Naturkatastrophen, zivilisationsbedingte Krisen und Notlagen, Terrorangriffe, Unternehmenszusammenbrüche, Arbeitslosigkeit usw.

Krisenmanagement seinerseits kann sich sowohl auf voraussehbare und planbare als auch auf unvorhergesehene, rasch eintretende Ereignisse beziehen. Es kann sich auch aus der Bewältigung eines bestimmten Ereignisses erst eine Krise beziehungsweise eine krisenhafte Situation ergeben. Die hauptsächliche Herausforderung für Entscheidungsträger in Politik und Verwaltung besteht darin, eine Krisenmanagement-

7 Es gibt allerdings auch Beispiele von Krisen, die schleichend auftreten und deren Ausmass erst nach Jahren oder sogar Jahrzehnten sichtbar werden. Die globale Erwärmung kann als Beispiel für diesen Typ von Krise bezeichnet werden.

8 McConnell, Allan/Drennan, Lynn. Mission Impossible? Planning and Preparing for Crisis. In: *Journal of Contingencies and Crisis Management* 14 (2006), Nr. 2, S. 59f.

9 Carrel, Laurent F. *Leadership in Krisen – Ein Handbuch für die Praxis*. Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung, 2004, S. 41-44.

Struktur zu etablieren, die stark genug ist, um möglichen Bedrohungen und Risiken zu begegnen und im Falle eines krisenhaften Ereignisses dieses zu bewältigen, ohne gleichzeitig übermässige finanzielle Ressourcen zu binden.¹⁰

DIE SICHERHEITSARCHITEKTUR DER SCHWEIZ

Die Bundesverfassung legt fest, dass der Bund und die Kantone gemeinsam für die Sicherheit des Landes und den Schutz der Bevölkerung zuständig sind: «Bund und Kantone sorgen im Rahmen ihrer Zuständigkeiten für die Sicherheit des Landes und den Schutz der Bevölkerung. Sie koordinieren ihre Anstrengungen im Bereich der inneren Sicherheit»¹¹. Mit der inneren Sicherheit der Schweiz befassen sich im Bund neben dem Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement (EJPD)¹² insbesondere auch das Eidgenössische Departement des Inneren (EDI)¹³ sowie das Eidgenössische Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS)¹⁴.

Durch das Zusammenwirken aller sicherheitspolitischen Mittel, durch die Bündelung von deren Kräften sowie durch möglichst effiziente Abläufe sollen die sicherheitspolitischen Herausforderungen bewältigt werden. Dieses System wird als «Nationale Sicherheitskooperation» (NSK) bezeichnet.¹⁵ Die NSK ist zurzeit im Aufbau begriffen, wobei das Bundesamt für Bevölkerungsschutz (BABS) die führende Rolle inne hat.

Nebst den zivilen Behörden und Einsatzmitteln verfügt auch die Armee über einen verfassungsmässigen Auftrag zur subsidiären Unterstützung sowohl im Bereich der polizeilichen als auch der nichtpolizei-

10 Vgl. auch McDonnell/Drennan, *Mission Impossible?*, S. 59.

11 Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999, SR 101, Art. 57.

12 In erster Linie das Bundesamt für Polizei (fedpol) mit dem Dienst für Analyse und Prävention (DAP).

13 Insbesondere die Eidgenössische Zollverwaltung (EZV).

14 Insbesondere der Bevölkerungsschutz, die Armee (subsidiär) sowie die Nachrichtendienste.

15 Führungsstab der Armee (FST A). Factsheet Sicherheitsarchitektur Kooperation: Dialog und Absprachen, Bern, 2007 (vorerst amtsintern; Kontaktadresse: Stefan.Raeber@vtg.admin.ch), S. 1.

lichen Gefahrenabwehr. Die Bundesverfassung formuliert es wie folgt: «[Die Armee] unterstützt die zivilen Behörden bei der Abwehr schwerwiegender Bedrohungen der inneren Sicherheit und bei der Bewältigung anderer ausserordentlicher Lagen.»¹⁶ Die Einsatzarten der Armee sowie deren Polizeibefugnisse sind im Militärgesetz geregelt.¹⁷ Mit Ausnahme der militärischen Landesverteidigung liegt die Einsatzverantwortung grundsätzlich bei den zivilen Behörden.

DIE SICHERHEITSPOLITISCHE FÜHRUNG UND DAS STRATEGISCHE KRISEN-MANAGEMENT BEIM BUND

Die strategische Führung auf nationaler Ebene wird vom Bundesrat und auf kantonalen Ebene durch die Kantonsregierungen wahrgenommen.¹⁸ Zur Ereignisbewältigung überantwortet der Bund jeweils dem dafür am besten geeigneten Departement die Federführung. Dieses erhält innerhalb der Bundesverwaltung die *Lead*-Funktion und ist Ansprechstelle für die Kantone. Für die besondere und ausserordentliche Lage gibt es eine Reihe abrufbereiter departementaler und interdepartementaler Führungsorgane und Krisenstäbe. Hinsichtlich der damit verbundenen Kompetenz- und Schnittstellenfragen übernimmt die Bundeskanzlei eine Koordinationsaufgabe.¹⁹

Auf Stufe Bund befassen sich zusätzlich zwei spezielle Instrumente mit dem strategischen Krisenmanagement. *Erstens* der Sicherheitsausschuss des Bundesrates (SiA BR), der Beratungen und Entscheide des Gesamtbundesrates in sicherheitspolitischen Fragen vorbereitet. Neben Früherkennung, Prävention und Krisenbewältigung beschäftigt sich der SiA BR verstärkt mit Fragen der Planung und Bewältigung von voraussehbaren Ereignissen, welche die Sicherheit der Schweiz tangieren können. Der SiA BR setzt sich aus den jeweiligen Vorstehern des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten (EDA), des

16 BV, Art. 58 Abs. 2.

17 Bundesgesetz über die Armee und die Militärverwaltung (Militärgesetz, MG) vom 3. Februar 1995 (Stand am 13. Juni 2006), SR 510.10.

18 SIPOL B 2000, S. 61f.

19 Führungsstab der Armee (FST A). Factsheet Sicherheitsarchitektur: Bund-Kantone, Zivil-Militär, Bern, 2007 (vorerst amtsintern; Kontaktadresse: Stefan.Raeber@vtg.admin.ch), S. 2.

Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements (EJPD) sowie des Eidgenössischen Departements für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS) zusammen.²⁰ Seit 2006 steht dem SiA BR mit dem Stab Sicherheitsausschuss des Bundesrates (Stab SiA) ein permanentes Führungsunterstützungsinstrument zur Verfügung. Damit ist eine wichtige Voraussetzung geschaffen worden, um den SiA BR und die Lenkungsgruppe Sicherheit (LGSi, vgl. weiter unten) zeitgerecht und nachhaltig zu unterstützen. Der Stab SiA ist insbesondere zuständig für die Erarbeitung der sicherheitspolitischen Prioritäten und Nachrichtenbedürfnisse von SiA BR und LGSi. Im Weiteren verfolgt der Stab SiA die Sicherheitsentwicklung, erarbeitet ein integrales Lagebild und entwickelt Handlungsoptionen zuhanden des SiA BR und der LGSi.²¹ Im Sinne der Vorsorgeplanung erhielt der Stab SiA vom derzeitigen Departementvorsteher des VBS zudem den Auftrag, Krisenszenarien zu entwickeln.²² Beim Stab SiA handelt es sich um einen Kernstab, der im Sinne des «Aufwuchses» im Krisenfall mit relevanten Akteuren aus der Bundesverwaltung ergänzt werden kann.²³

Zweitens umfasst die Organisation der sicherheitspolitischen Führung des Bundesrates die bereits erwähnte Lenkungsgruppe Sicherheit (LGSi). Die LGSi ist ein vorberatendes Gremium für die sicherheitspolitische Strategieschöpfung. Sie hat die Voraussetzungen für eine koordinierte strategische Führung durch den Bundesrat zu schaffen. Die LGSi befasst sich mit Bedrohungen der inneren und äusseren Sicherheit.²⁴

DIE SICHERHEITSPOLITISCHEN INSTRUMENTE DER KANTONE

Seitens der Kantone bilden die Kantonsregierungen die sicherheitspolitischen Partner des Bundes. Die Kantone haben zwei kantonsübergreifende Fachgremien gebildet: die Konferenz der Kantonalen Justiz- und

20 Weisungen über die Organisation der sicherheitspolitischen Führung des Bundesrats vom 5. Juli 2006, S. 6641. <http://www.admin.ch/ch/d/ff/2006/6641.pdf>.

21 Vgl. Weisungen sicherheitspolitische Führung.

22 Stabsmechanik statt Strategie. In: *Neue Zürcher Zeitung*, 12. April 2007.

23 Interview vom 2. April 2007 mit Markus Wohlhauser, Chef Operationen, Stv Chef Stab Sicherheitsausschuss des Bundesrates.

24 Ebd.

Polizeidirektorinnen und –direktoren (KKJPD) sowie die Schweizerische Konferenz der Kantonalen Militär- und Zivilschutzdirektorinnen und –direktoren (MZDK). Dabei setzt die KKJPD zur Bewältigung von Grossereignissen als beratendes und unterstützendes Gremium die seit 2004 bestehende Arbeitsgruppe Gesamtschweizerische Interkantonale Polizeizusammenarbeit bei besonderen Ereignissen (AG GIP) ein. Es bestätigt die föderalistische Grundstruktur der Schweiz, dass im sicherheitspolitischen Bereich auch in den Kantonen keine einheitlichen Organe, Prozesse und Kompetenzregelungen vorhanden sind.²⁵

Auf der operativen Ebene sind die Polizeikorps für die Wahrung der Sicherheit zuständig. Zur Bewältigung von regionalen Grossereignissen sind die Polizeikorps schweizweit in insgesamt vier Konkordate gegliedert. Das Ziel der Polizeikonkordate besteht grundsätzlich darin, verbesserte und effizientere Strukturen für die Zusammenarbeit in verschiedenen Bereichen der polizeilichen Gefahrenabwehr zu generieren. So werden beispielsweise verschiedene Fachgruppen eingesetzt, die eine enge Zusammenarbeit sicherstellen, die vorhandenen Einsatzkräfte optimal aufeinander abstimmen und zudem den finanziellen Aufwand in den einzelnen Polizeikorps verringern sollen. Das Polizeikonkordat Nordwestschweiz beispielsweise regelt die Zusammenarbeit von rund 4'000 Polizeiangehörigen, wobei auch mit den anderen schweizerischen Konkordaten kooperiert wird.²⁶ Die im Jahre 1995 vereinbarte Zusammenarbeit sieht explizit auch die Kooperation bei Grossanlässen, bei grossen Unglücksfällen und Katastrophen sowie bei schweren Störungen der öffentlichen Sicherheit und Ordnung vor.²⁷

Im Falle von nationalen Interessen im Zusammenhang mit Grossereignissen kann die KKJPD zudem die Kantone zum Interkantonalen Polizeieinsatz (IKAPOL) einladen. Der Grundsatz verlangt, dass alle Kantone gemäss ihrer Ressourcenverfügbarkeit Unterstützung zu leisten haben. Die operative Koordination eines IKAPOL-Einsatzes liegt bei der Konferenz der Kantonalen Polizeikommandanten (KKPKS), die durch die im Jahr 2004 eingesetzte Arbeitsgruppe Operationen (AG

25 FST A, Factsheet Bund-Kantone, S. 2.

26 Vgl. <http://www.police.be>.

27 Vgl. Konkordat über die polizeiliche Zusammenarbeit in der Nordwestschweiz vom 20. Januar 1995. <http://www.ag.ch/sar/output/530-100.pdf>.

OP) unterstützt wird.²⁸ Dieser Gruppe gehören alle Konkordate sowie die keinem Konkordat angehörenden Kantone (Zürich und Tessin) an. Die Aufgabe dieses Gremiums besteht darin, bei einem Grossanlass jeweils die Lage zu beurteilen und gestützt darauf den notwendigen interkantonalen Personaleinsatz festzulegen.

Im Bereich der nichtpolizeilichen Gefahrenabwehr sind die Kantonalen Führungsorgane (KFO) zuständig. Ihre Aufgabe besteht in der Führung und Koordination der komplementär zur Polizei eingesetzten Partner des Bevölkerungsschutzes (Feuerwehr, Rettungsdienste, Zivilschutz, Technische Betriebe).²⁹ Ist in einem konkreten Ereignisfall die gesamte Kaskade an zivilen Mitteln ausgeschöpft, können die Kantone den Bund und die Armee um Unterstützung anfragen. Im Falle einer Bewilligung dieser Unterstützung durch den Bundesrat plant, koordiniert und führt der Führungsstab der Armee (FST A) den subsidiären Einsatz der militärischen Mittel.³⁰ Trotz der bereits vielfach geübten Zusammenarbeit zwischen zivilen Einsatzmitteln und der Armee gibt es weiterhin Herausforderungen, etwa im Bereich der verschiedenen Schnittstellen sowie in dem noch nicht optimalen zivil-militärischen Zusammenspiel im Bereich der strategischen Schulung.³¹ Die 2005 eingerichtete Plattform KKJPD-VBS ist ein zweckmässiges Instrument zur Regelung solcher praktischer Problemstellungen und hat sich bereits mehrfach bewährt.³²

Auf der Grundlage der rechtlich festgelegten Kompetenzteilung werden gewisse «Bundesaufgaben» von den Kantonen umgesetzt. Zu diesen Aufgaben zählt auch die Gewährleistung der Sicherheit völkerrechtlich geschützter Personen während ihres Aufenthalts auf schweizerischem Hoheitsgebiet.³³ Die Schweiz ist auf der Grundlage des Wiener Über-

28 Es ist die Aufgabe der Kantone, in der Planung für die Ereignisbewältigung den Ressourcenbedarf der benötigten zivilen Kräfte abzuklären.

29 Die Kantone werden dabei durch das Bundesamt für Bevölkerungsschutz (BABS) unterstützt.

30 FST A, Factsheet Bund-Kantone, S. 2.

31 Vgl. Stabsmechanik, *NZZ*, 12. April 2007.

32 Interview vom 29. März 2007 mit Stefan Räber, Sicherheitspolitischer Berater, Führungsstab der Armee.

33 Die Kantone müssen diese Aufgabe durch die Einsetzung ihrer Mittel zugunsten des Bundes erfüllen. Vgl. dazu auch das Bundesgesetz über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit (BWIS), SR 120, Art. 4 Abs. 2.

einkommens über konsularische und diplomatische Beziehungen verpflichtet, diese Aufgabe zu erfüllen.³⁴ Der Bund ist seinerseits nicht befugt, über die kantonalen Einsatzmittel zu verfügen und Prioritäten für deren Einsatz festzulegen. Es gibt auch keine rechtliche Grundlage, die den Bund legitimiert, die Kantone zur Unterstützung zu zwingen. Der optimale Einsatz der kantonalen Mittel bei überkantonalen Ereignissen hängt alleine vom Willen der Kantone ab. In der Vergangenheit hat sich immer wieder gezeigt, dass die kantonale Kooperation sehr gut funktionieren kann, jedoch in einzelnen Fällen aufgrund der kantonalen Hoheit und der fehlenden Verfügungsgewalt seitens des Bundes daraus auch suboptimale Ergebnisse im Krisenmanagement resultieren können.

2 DER G8-GIPFEL VON EVIAN 2003

Der G8-Gipfel vom 1. bis 3. Juni 2003 in Evian zeichnete sich vor allem dadurch aus, dass es sich für die Schweiz um ein Grossereignis mit einer multinationalen³⁵, interkantonalen³⁶ und interdepartementalen Komponente³⁷ handelte und somit von ungewöhnlicher und in der Praxis in dieser Art nicht geübten Komplexität war. Hinsichtlich der sicherheitspolitischen Vorbereitung auf den G8-Gipfel sah sich die Schweiz vor «Neuland» gestellt. Der G8-Gipfel kann zweifellos als Ereignis für die Schweiz bezeichnet werden, das für das Image des Landes von zentraler Bedeutung war – die Schweiz präsentierte sich sinnbildlich weltweit im Schaufenster.³⁸

34 Wiener Übereinkommen über konsularische und diplomatische Beziehungen, SR 0.191.02.

35 So musste im Vorfeld des G8-Gipfels ein entsprechender Staatsvertrag mit Frankreich ausgearbeitet und unterzeichnet werden, vgl. dazu Botschaft zum Staatsvertrag zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Französischen Republik über die Zusammenarbeit zwischen den beiden Staaten anlässlich des Gipfels in Evian vom 7. März 2003, SR 03.022.

36 Neben dem Kanton Genf waren die Kantone Waadt und Wallis betroffen. Nebst der Stadt Genf (insbesondere mit dem dortigen internationalen Flughafen) konzentrierte sich das Sicherheitsdispositiv vor allem auf Lausanne, da dort ein Teil der G8-Delegationen logierte. In diesem Zusammenhang galt es insbesondere das Szenario zu vermeiden, dass von Seiten der Globalisierungsgegner die Zufahrtsachsen von Lausanne nach Evian versperrt wurden. Insofern mussten die beteiligten Ordnungskräfte in erster Linie diese Wege schützen und offen halten. Interview vom 1. März 2007 mit Pierre Aepli, ehemaliger Kommandant der Kantonspolizei Waadt und damaliger Vorsitzender des *Comité Directeur* für den G8-Gipfel in Evian.

37 Insgesamt waren fünf eidgenössische Departemente involviert.

38 Evian – «Produkt» Sicherheit überdenken. In: *Neue Zürcher Zeitung*, 15. Mai 2003.

DIE SICHERHEITSLÜCKE IM BEREICH DER POLIZEIKORPS

Für die Vorbereitungen des G8-Gipfels wurde ein spezielles gesamtschweizerisches *Comité Directeur* eingerichtet. Dieses setzte sich aus Vertretern des Bundes (EDA, EJPD, VBS) und der betroffenen Kantone zusammen. Die Aufgaben des Komitees bestanden darin, (1) als Ansprechpartner für das französische Pendant im Rahmen des bilateralen französisch-schweizerischen Koordinationskomitees zu dienen, (2) die in der Schweiz notwendigen Ressourcen zu ermitteln und deren Einsatz zu planen sowie (3) im Bereich der rechtlichen Aspekte eine Überwachungsfunktion auszuüben.³⁹

Trotz vorhandener Koordinationsmechanismen bestand eines der Kernprobleme beim G8-Gipfel darin, dass Informationen, die im Nachrichtenbeschaffungs- und Darstellungsprozess generiert worden waren, zu wenig als Analysegrundlage für die Entscheidungsfindung benutzt wurden. Im Nachgang zum und gewissermassen als *Lesson learned* aus dem G8-Gipfel wird seither diesem Aspekt des Krisenmanagements schweizweit eine stärkere Gewichtung beigemessen. Dies zeigt sich etwa an der etablierten Struktur des Nachrichtenverbundes und der integralen Lageanalyse am WEF.⁴⁰

Grundsätzlich verfügte anlässlich des G8-Gipfels jeder der drei hauptsächlich betroffenen Westschweizer Kantone Genf, Waadt und Wallis über seine eigenen zivilen Einsatzmittel zur Gewährung der kantonalen Sicherheit. Während in der Planungsphase die Absprachen zwischen den Kantonen gewährleistet waren, fehlten sie teilweise im Einsatz. Diese Sachlage resultierte insbesondere aus den fehlenden kantonsübergreifenden Reserveelementen⁴¹. Das prioritäre Ziel der Kantone bestand in der Aufrechterhaltung der Ordnung auf dem eigenen Hoheitsgebiet. Damit wurden auf Kosten der Bereitstellung einer Reserve fast alle verfügbaren Mittel bereits gebunden. Eine grössere Reserve, die flexibel hätte eingesetzt werden können, wäre für ein effektives Krisenmanagement von zentraler Bedeutung gewesen. Es herrschte offenbar

39 Botschaft zum Bundesbeschluss über den Einsatz der Armee im Assistenzdienst zugunsten der zivilen Behörden und im Rahmen des Staatsvertrags mit Frankreich anlässlich des G8-Gipfels in Evian vom 1. bis 3. Juni 2003 vom 12. Februar 2003, SR 03.012, S. 1520f.

40 Interview mit Pierre Aepli.

41 Ebd.

auch eine gewisse Zurückhaltung bei anderen Kantonen hinsichtlich der Bereitstellung von eigenen Kräften. Kantone und Städte wehrten sich dagegen, über die bereits zur Verfügung gestellten Kräfte hinaus weitere Kontingente zu mobilisieren. Ein Grund für diese Zurückhaltung lag zweifellos in den Erfahrungen aus dem WEF, das insbesondere in den Jahren 2001 (Zürich) und 2003 (Bern) dezentral in der Schweiz und nicht am Austragungsort in Davos Krawalle nach sich zog.⁴² So wurde wohl befürchtet, dass im Falle von ähnlichen Zwischenfällen ausserhalb der Kernzone des G8-Gipfels die Polizeikräfte im eigenen Kanton gebraucht würden.

Ein grundsätzliches Problem beim Einsatz von Polizeikräften bei überkantonalen Ereignissen besteht darin, dass es sich bei den Reserveelementen lediglich um *ad hoc*-Mittel handelt. Kontinuität und Planbarkeit sind unter diesen Umständen langfristig schwierig zu garantieren. Der gemeinsame Einsatz von verschiedenen kantonalen Polizeikörpern kann zudem durch die teilweise unterschiedliche Ausbildung erschwert werden. Dies kann sich in der zivil-militärischen Zusammenarbeit speziell akzentuieren, insbesondere wenn die Einsatz- und Verhaltensregeln (*Rules of engagement*) nicht von Anfang an präzise abgestimmt sind. In der Bewältigung von Alltagslagen spielen diese Problemfelder eine eher sekundäre Rolle. Für die Gewährleistung der Sicherheit bei Grossanlässen mit Dimensionen wie jenen bei einem G8-Gipfel, beim WEF oder der EURO 2008 können sich daraus hingegen Probleme ergeben.⁴³ Dies zeigt sich beispielsweise im Mangel an Reserveelementen und somit in der zu geringen Flexibilität der Einsatzmittel.

Diese Zusammenhänge wurden bereits in den USIS-(Überprüfung des Systems der inneren Sicherheit der Schweiz)-Berichten ausführlich dargelegt und kommentiert. Ein im Rahmen von USIS diskutiertes Modell schlug bekanntlich die Schaffung einer dezentralisierten Polizeireserve von rund 1'000 Mann bei den Kantonen vor, die nach Bedarf hätte eingreifen sollen.⁴⁴ Auf die Umsetzung dieses Modells wurde letztlich

42 Evian, *NZZ*, 15. Mai 2003.

43 Interview mit Pierre Aepli.

44 Vgl. USIS. *Überprüfung des Systems der inneren Sicherheit der Schweiz. Teil III. Detailstudie vom 24. September 2002*. <http://www.usis.ch>, S. 14.

jedoch verzichtet.⁴⁵ Zur Füllung der sicherheitspolitischen Lücke aufgrund der fehlenden personellen Mittel der Polizei wird in der heutigen Praxis deshalb die Armee im Rahmen von Assistenzdiensten zur subsidiären Unterstützung ziviler Behörden eingesetzt. Das Grundproblem ist damit aber bis heute nicht gelöst, sondern lediglich aufgeschoben. Das wird solange der Fall bleiben, bis die politischen Entscheidungsträger auf Stufe Bund und Kantone bereit sind, die Ressourcen für die Aufstockung der fehlenden zivilen Kräfte zu sprechen.

DER SUBSIDIÄRE EINSATZ DER ARMEE

Aufgrund der Sicherheitslücke bei den Polizeikorps genehmigte im März 2003 die Bundesversammlung den Einsatz der Armee zugunsten der zivilen Behörden am G8-Gipfel.⁴⁶ Auf Seiten der Armee kam das Grenzwachkorps sowie die für subsidiäre Einsätze zuständigen Territorial Division (Ter Div) 1 und die Territorial Brigade (Ter Br) 10 zum Einsatz.⁴⁷ Die Armee hatte am Boden und auf dem Genfersee insgesamt 46 Hauptaufträge zu erfüllen. Hinzu kamen die Leistungen in den Bereichen Luftpolizei und Lufttransport. Zur positiven Gesamtbilanz des Armeeeinsatzes trug vor allem das seit ein paar Jahren praktizierte Einsatz- und Verfahrenstraining zwischen der schweizerischen und französischen Luftwaffe bei. Am G8-Gipfel wurde diese binationale Aufgabenteilung zum ersten Mal im Einsatz angewandt. Die Effizienz des Dispositivs zur Sicherung des französisch-schweizerischen Luftraums konnte unter Beweis gestellt werden und war für die Schweiz eine wertvolle Erfahrung.⁴⁸ Die ursprünglich nur auf den G8-Gipfel beschränkte Zusammenarbeit mit Frankreich wurde auf eine dauernde Kooperation

45 Vgl. auch Armee soll zur inneren Sicherheit beitragen, In: *Neue Zürcher Zeitung*, 7. November 2002 und Evian, *NZZ*, 15. Mai 2003.

46 Vgl. Botschaft Einsatz der Armee, SR 03.012.

47 Robert Riedo. Schutz der G8-Konferenz von Evian – Der Armee-Einsatz. In: *Allgemeine Schweizerische Militärzeitschrift* (2003), Nr. 7/8, S. 14.

48 Dabei konnte auch von früheren gemeinsamen Übungen mit Frankreich profitiert werden. Vgl. Eidgenössisches Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (Hrsg.). Überprüfung der Zielsetzungen der Armee. Berichterstattung an die Bundesversammlung gemäss Artikel 149b des Militärgesetzes. Pilotbericht per 31. Dezember 2003, S. 10.

ausgeweitet. Eine ähnliche grenzüberschreitende Kooperation besteht heute auch mit Italien und Deutschland.⁴⁹

Insbesondere für die Teilstreitkräfte Heer und Luftwaffe war der Einsatz am G8-Gipfel eine wertvolle Erfahrung, weil ein teilstreitkräfte-übergreifender Einsatz (JOINT-Gedanke) erfolgreich umgesetzt wurde. Trotz teilweise schwieriger Bedingungen wurden die subsidiären Leistungen zeitgerecht erbracht.⁵⁰ Nebst den *Rules of engagement* und der einheitlichen Ausbildung in der Armee bewährte sich auch die Modularität des Einsatzes nach den Prinzipien der Armee XXI. So konnten Truppenteile aus dem ganzen Landesgebiet unter einem territorial verankerten Kommando Dienst leisten. Die bekannten Eigenheiten der Miliz wie beispielsweise die mangelnde vordienstliche Bereitschaft für die Planung und die zeitlich limitierte Verfügbarkeit für den Einsatz deckten in der Vorbereitungsphase und der Durchführung aber auch Grenzen auf.

Zu den Hauptaufgaben der Armee zählte unter anderem die Bewachung des Flughafens Genf zur Abwicklung der An- und Abreise von Gipfelteilnehmern.⁵¹ Die Flugpisten sollten gegen mögliche Besetzungen durch Demonstranten geschützt werden. Dem eingesetzten Flughafenbataillon war es aufgrund der *Rules of engagement* in jedem Fall untersagt, in eine direkte Konfrontation mit Demonstranten zu geraten. Im Eskalationsfall hätten zivile Interventionskräfte zur Bereinigung der Lage eingesetzt werden müssen. Hier zeigen sich das Dilemma beziehungsweise die Grenzen der subsidiären Einsätze von Milizformationen der Armee zur Entlastung der Polizei: Während der Ordnungsdienst prinzipiell nicht in den Aufgabenbereich der Armee gehört, sind seitens der Polizeikorps oft zu wenige Kräfte vorhanden. Aus diesem Grund musste anlässlich des G8-Gipfels auch auf deutsche Polizisten zurückgegriffen werden.⁵² Hätte das taktisch-operative Ziel der Sicherung des Flughafens nicht erfüllt werden können, wäre es unter Umständen zu

49 Vgl. dazu Botschaft zum Abkommen zwischen der Schweiz und Italien über die Zusammenarbeit im Bereich der Sicherung des Luftraums gegen nichtmilitärische Bedrohungen aus der Luft vom 31. August 2005, SR 05.069 und Luftraumsicherung als strategische Aufgabe. In: *Neue Zürcher Zeitung*, 10. Mai 2007.

50 VBS, *Überprüfung Zielsetzungen der Armee*, S. 10.

51 <http://www.vbs.admin.ch/internet/vbs/de/tools/webarchiv/g8gipfel/schlussbilanz.html>.

52 Interview mit Pierre Aepli.

einer Verzögerung oder Verunmöglichung der Ankunft von Teilen der G8-Delegationen aus dem Ausland gekommen. Das Image der Schweiz hätte Schaden genommen. Ein von der Sache her operatives Problem hätte damit rasch eine strategische Dimension erhalten.

SPILL-OVER-EFFEKTE VON TAKTISCHER BIS STRATEGISCHER EBENE

Es zeigt sich gerade bei Grossanlässen wie dem G8-Gipfel, dass sich operative oder auch taktische Probleme als *Spill-over*-Effekt rasch auf die strategische Ebene erstrecken können. Dieser Effekt lässt sich im Zusammenhang mit dem G8-Gipfel gut nachweisen. *Erstens* lag ein Problem bei der Bewältigung der unbewilligten Demonstrationen und gewalttätigen Manifestationen in der Stadt Genf darin, dass sich die politische Ebene in die Polizeiarbeit einmischte.⁵³ So intervenierten etwa Parlamentarier und Stadträte mehrmals. Diese Tatsache sowie das Verhalten der Polizeikräfte wurden im Nachgang zum G8-Gipfel zwischen dem linken und rechten politischen Lager in Genf zur grossen Streitfrage bezüglich der Verantwortung für die Geschehnisse und die entstandenen hohen Sachschäden.⁵⁴ Einer der Vorwürfe lautete, dass die damalige Polizeidirektorin die Entwicklung der Ereignisse anfänglich unterschätzt habe, später jedoch die Polizeikräfte zur Überreaktion veranlasst hätte.⁵⁵

Die Einmischung der Politik in operative Fragen führte insgesamt zur zeitweiligen Beschneidung beziehungsweise Blockierung der Polizeihoheit. Die Kompetenzabgrenzung zwischen Politik (strategische Ebene) und Einsatzkräften (operativ-taktische Ebene) wurde zu wenig strikt befolgt. Im Weiteren nützten Polizeigewerkschaften die Lage am G8-Gipfel dazu aus, ihre eigenen Interessen zu manifestieren und durch-

53 Vgl. dazu auch Schweizer Auftritt auf der G-8-Bühne. In: *Neue Zürcher Zeitung*, 1. Juni 2003, Genf im G-8-Ausnahmestand. In: *Neue Zürcher Zeitung*, 2. Juni 2003 und Zuerst Samthandschuh, dann die Faust. In: *Neue Zürcher Zeitung*, 2. Juni 2006.

54 Im Gegensatz zur Vorgehensweise der schweizerischen Sicherheitskräfte wurde allgemein das Vorgehen der deutschen Polizisten gelobt. So gelang es ihnen offenbar, mit einer entsprechenden Taktik und in Kooperation mit den Wasserwerfern, die ihnen zugewiesenen Abschnitte beim Vorgehen gegen Randalierer effektiver zu schützen.

55 Samthandschuh, *NZZ*, 2. Juni 2003 und Genf ist nicht Genua, trotz allem. In: *Neue Zürcher Zeitung*, 4. Juni 2003.

zusetzten, was die Einsatzkräfte zusätzlich schwächte. Und schliesslich führte die Entlassung des Polizeichefs relativ kurz vor dem G8-Gipfel ebenfalls zu Unsicherheit in den Reihen der Einsatzkräfte.⁵⁶

Zweitens zeigte sich der angesprochene *Spill-over*-Effekt ausgeprägt am Zwischenfall auf einer Autobahnbrücke bei Aubonne, als sich ein Demonstrant versuchte abzuseilen. Indem ein Polizist das Seil durchtrennte, stürzte der Demonstrant in die Tiefe. Dieser Zwischenfall ist ein anschauliches Beispiel für den so genannten «strategischen Soldaten» (in diesem Fall ein «strategischer Polizist»): Das auf der gefechts-technischen Ebene angesiedelte Ereignis wirkte sich rasch und nachhaltig auf der strategischen Ebene aus und wurde zu einem Politikum hinsichtlich der *Rules of engagement* der Polizei. Die Überlegungen zum strategischen Soldaten werden im Fallbeispiel zum WEF vertieft.

UMGANG MIT DEM EINFLUSS DER MEDIEN

Am G8-Gipfel zeigte sich zudem der wachsende Einfluss der Medien im Zusammenhang mit dem Krisenmanagement bei Grossereignissen. So fokussierte die Berichterstattung insbesondere in der Westschweiz bereits Monate vor dem Gipfel stark auf Sicherheitsfragen. Dies bewirkte eine gewisse Übersensibilisierung der betroffenen Bevölkerung, die in der Folge den bevorstehenden G8-Gipfel als Ereignis wahrnahm, das in erster Linie zu einer Einschränkung der persönlichen Freiheit führt.⁵⁷ Aufgrund dieser offenbar auch für die Behörden überraschend grossen Medienberichterstattung wählten die Verantwortlichen der Polizei eine ausgeprägt offene Kommunikationsstrategie. Es wurde eine Pressestelle eingerichtet, über die Informationen zentral abgerufen werden konnten. Zudem wurde aktiv das persönliche Gespräch mit Journalisten gesucht, um möglichst rasch Missverständnissen entgegenzuwirken beziehungsweise um ein gegenseitiges Vertrauensverhältnis aufzubauen. Gleichwohl verursachten einzelne Pressemitteilungen eine gewisse Beunruhigung in der Bevölkerung. Dies trifft vor allem auf die von der Polizei im Vor-

56 Interview mit Pierre Aepli.

57 Beispielsweise im Zusammenhang mit den vorgesehenen Teilsperren von Autobahnabschnitten.

feld des Gipfels gemachte Schätzung zu, dass möglicherweise mit bis zu 500'000 Demonstranten zu rechnen sein werde, was von einzelnen Medienerzeugnissen entsprechend aufgenommen wurde.⁵⁸

LESSONS IDENTIFIED AUS DEM G8-GIPFEL

Im Nachgang zum G8-Gipfel wurde die Koordination bei interkantonalen Polizeieinsätzen verbessert. Weil erkannt wurde, dass nur durch die Bereitstellung einer Reserve eine genügende Flexibilität der Einsatzkräfte sicherzustellen ist, setzte die Konferenz der Kantonalen Polizeikommandanten der Schweiz (KKPKS) die Arbeitsgruppe Operationen (AG OP, vgl. weiter oben) ein. In analoger Zusammensetzung zu diesem Gremium besteht auf politischer Ebene die Arbeitsgruppe für Gesamtschweizerische Interkantonale Polizeizusammenarbeit (AG GIP). Sie ist ebenfalls ein direkter Ausfluss der Erfahrungen des G8-Gipfels. Die Gruppe beschliesst über die Anträge der Gruppe Operationen aus politischer Sicht und stellt gegebenenfalls dem Bund die Gesuche der Kantone. Im weiteren geht auf der strukturellen Ebene auch die Schaffung des Stabs SiA letztlich auf Erfahrungen und *Lessons identified* aus dem G8-Gipfel sowie die damit zusammenhängende Forderung der Kantone nach einem direkten Ansprechpartner (*Single point of contact*) zurück. Die Entwicklung des Stabs SiA ist zwar noch nicht abgeschlossen, stellt aber einen Schritt in die von den Kantonen gewünschte Richtung dar.⁵⁹ Und schliesslich wurde nach dem G8-Gipfel in der Schweiz dem integralen Lagebild zu Recht ein viel stärkeres Gewicht beigemessen.

3 DAS WORLD ECONOMIC FORUM (WEF) IN DAVOS

Die hohe symbolische Bedeutung des *World Economic Forum* (WEF) als Imageträger für die Schweiz ist in den letzten Jahren weiter ge-

58 Interview mit Pierre Aepli.

59 Interview mit Markus Wohlhauser.

stiegen.⁶⁰ Mit Beschluss vom 28. Juni 2000 hat der Bundesrat den privatrechtlich organisierten Anlass aufgrund seiner Bedeutung und der Auswirkungen für die nationalen Interessen der Schweiz als ausserordentliches Ereignis im Sinne von Artikel 4 der BWIS-Abgeltungsverordnung qualifiziert.⁶¹

DIE SICHERHEITSLÜCKE IM BEREICH DER POLIZEIKORPS

Für die Vorbereitung und Einsatzdurchführung am WEF ist auf ziviler Seite der Stab CALERCIO geschaffen worden, in dem sich die Kantonspolizei Graubünden während des ganzen Jahres mit ihren Partnern auf den Grossanlass vorbereitet. Der Polizeiführungsstab CALERCIO kann im Hinblick auf krisenhafte Situationen erweitert werden.⁶² Der kantonale Führungsstab des Kantons Graubünden seinerseits ist während des WEF jeweils auf Pikett gestellt. Er kann ausserdem den bereits im Einsatz stehenden Teilstab modulartig ergänzen.⁶³

Während bis im Jahr 2000 die Kantonspolizei Graubünden die Sicherheitsaufgaben am WEF selbständig wahrnahm, ist sie seither auf die Unterstützung aller schweizerischen Polizeikorps, der Armee und einer Vielzahl von weiteren Partnern angewiesen. Die Sicherheitsaufgaben wurden in den letzten Jahren vom Personenschutz auf den Objektschutz und seit der zunehmenden Radikalisierung eines Teils der Antiglobalisierungsbewegung Ende der 1990er Jahre auch auf den unfriedlichen Ordnungsdienst ausgeweitet.⁶⁴ Zur Gewährleistung der umfassenden

60 Vgl. auch Botschaft zum Bundesbeschluss über den Einsatz der Armee im Assistenzdienst zur Unterstützung des Kantons Graubünden bei den Sicherheitsmassnahmen im Rahmen des World Economic Forum 2005 (WEF 05) und des World Economic Forum 2006 (WEF 06) in Davos, SR 04.060, S. 5302.

61 Vgl. Botschaft WEF 06, SR 04.060, S. 5297 und Verordnung über die finanziellen Leistungen an die Kantone zur Wahrung der inneren Sicherheit (BWIS-Abgeltungsverordnung) vom 1. Dezember 1999 (Stand am 19. Dezember 2006), SR 120.6.

62 Reinhardt, Markus. Das World Economic Forum in Davos aus polizeilicher Sicht. In: *Kriminalistik-Schweiz* (2005), Nr. 2, S. 125f.

63 Ausserdem verfügt das WEF selber ebenfalls über einen Krisenstab. Die Landschaft Davos hat ihrerseits einen eigenen Katastrophenstab und eine entsprechende Lawinenorganisation zur Verfügung, die nach Bedarf eingesetzt werden können.

64 Die Radikalisierung von Teilen der Antiglobalisierungsbewegungen manifestierte sich etwa im Jahre 1999 am Rande der WTO-Konferenz in Seattle sehr deutlich, als es zu gewalttätigen Auseinandersetzungen zwischen Globalisierungsgegnern und der Polizei kam.

Schutzaufgaben im Rahmen des WEF ist ein gesamtschweizerisches Dispositiv erforderlich. Damit sind die föderalistischen Polizeistrukturen der Schweiz in besonderer Weise gefordert. Unter diesen Bedingungen sind der Personaleinsatz, die Koordinationsanstrengungen zwischen den beteiligten Akteuren sowie die Kosten in den letzten Jahren deutlich angestiegen.⁶⁵

Wie am G8-Gipfel in Evian 2003 zeigt sich auch beim WEF die tendenziell eher rückläufige Bereitschaft der gegenseitigen Bereitstellung von Polizeikräften unter den Kantonen.⁶⁶ Hier zeigen sich die praktischen Grenzen des föderalistischen Polizeisystems der Schweiz. Einen wichtigen Schritt hinsichtlich der Regelung und Vereinheitlichung von IKAPOL-Einsätzen stellt allerdings die Ende 2006 von allen Kantonen unterzeichnete Vereinbarung über die interkantonalen Polizeieinsätze (IKAPOL) dar. Die Vereinbarung bildet die Grundlage für nunmehr schweizweit einheitliche Entschädigungen von IKAPOL-Einsätzen, rationellere Verfahren und die Vermeidung von Doppelspurigkeiten.⁶⁷

DER SUBSIDIÄRE EINSATZ DER ARMEE

Wie beim G8-Gipfel leistet aufgrund der Lücken im Bereich der Sicherheitsgewährung seitens der Polizeikräfte die Armee Einsätze bei den Konferenzschutzmassnahmen anlässlich des WEF. Die Leistungen erfolgen im Rahmen eines subsidiären Sicherungseinsatzes im Assistenzdienst, der vom Parlament genehmigt ist.⁶⁸ Dadurch entlastet die Armee die Polizei und ermöglicht es dieser, ihre Mittel konzentriert in den Kernbereichen einzusetzen. Zu den Armeeaufträgen zählen Bewachung und Überwachung kritischer Objekte ausserhalb der Kernzone Davos, Zutrittskontrollen mit Berufspersonal, Lufttransporte, Schutz des Luft-

65 Reinhardt, Markus. Report: World Economic Forum in Davos – Herausforderung. In: *Sicherheitsforum* (2004), Nr. 5, S. 43f.

66 Reinhardt, *World Economic Forum*, S. 127.

67 Interview vom 27. Februar 2007 mit Markus Reinhardt, Kommandant Kantonspolizei Graubünden.

68 Die im Kanton Graubünden vorhandenen Polizeikräfte reichen auch bei einer Verstärkung durch andere Polizeikorps (IKAPOL-Einsatz) nicht aus, um die Sicherheit des WEF zu garantieren. Damit sind die rechtlichen Voraussetzungen für einen Einsatz der Armee im Assistenzdienst erfüllt.

raumes und logistische Unterstützung. Während die Einsatzverantwortung beim Gesamteinsatzleiter, dem Kommandanten der Kantonspolizei Graubünden liegt, hat die Armee die Führungsverantwortung für die militärischen Kräfte.⁶⁹

Das WEF ist ein gutes Beispiel dafür, wie sich über Jahre hinweg die Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen (in diesem Fall der Kanton Graubünden) beziehungsweise zwischen zivilen und militärischen Mitteln gut eingespielt hat.⁷⁰ Auf strategischer und operativ-taktischer Ebene konnten zudem dank des sich wiederholenden Charakters des WEF Kompetenzen systematischer, unkomplizierter und zielführender aufgebaut werden. Dies hat zweifellos positive Rückwirkungen auf die Ausgestaltung der Schnittstellen zwischen den zivilen und militärischen Einsatzmitteln. Aufgrund der jährlichen Wiederholung des Grossanlasses konnten auch gegenseitige Vorurteile zwischen ziviler und militärischer Seite beziehungsweise zwischen Bund und Kantonen abgebaut werden. Mit der Gesamteinsatzleitung durch den Kommandanten der Kantonspolizei Graubünden besteht für das WEF zudem eine klare Führungsstruktur für die Sicherheitsmassnahmen. Dies ist ein Vorteil im Vergleich zur Situation am G8-Gipfel: Die Führungskräfte und die Einsatzkräfte konnten dort nicht auf vergleichbare Erfahrungen zurückgreifen, da es sich um ein in diesen Dimensionen einmaliges Ereignis, in der Praxis noch nie geübtes Ereignis handelte. Der G8-Gipfel war für die zivilen und militärischen Partner sowohl auf strategischer als auch auf operativ-taktischer Ebene eine weitaus grössere Herausforderung.

RULES OF ENGAGEMENT, STRATEGISCHER SOLDAT UND SPILL-OVER-EFFEKTE

In der Zusammenarbeit zwischen den (zivilen und militärischen) Sicherheitspartnern sind die *Rules of engagement* von zentraler Bedeutung. Dabei stehen Befugnisse der Angehörigen der Armee bei der Ausübung polizeilicher Zwangsmassnahmen im Vordergrund (insbesondere der Einsatz von Schusswaffen). Es ist entscheidend, dass sich die Sicher-

69 Reinhardt, *World Economic Forum*, S. 126.

70 Interview vom 4. April 2007 mit Br Andreas Bölsterli, Chef Operationen (J3), Stellvertreter Chef Führungsstab der Armee.

heitspartner von Anfang an auf klare und für alle gleich geltende Regeln einigen.⁷¹ Die *Rules of engagement* im Zusammenhang mit dem WEF werden vom VBS (Bereich Verteidigung) in Zusammenarbeit mit den zivilen Behörden (Kantonspolizei Graubünden) und nach Rücksprache mit dem EJPD (Bundesamt für Polizei) erarbeitet.⁷²

In der Kernzone von Davos kommen nur Angehörige der Militärischen Sicherheit (MilSich), also Berufspersonal, zum Einsatz, weil das Risiko einer direkten Konfrontation mit Demonstranten als zu hoch eingeschätzt wird.⁷³ Auch wenn die Einsatzkräfte ihre Aufgaben fest nach den vorgegebenen *Rules of engagement* lösen, kann nie ausgeschlossen werden, dass vereinzelt Grenzsituationen auftreten. Hier kommt der so genannte strategische Soldat ins Spiel. Dabei geht es um die Gefahr, dass insbesondere im Zusammenhang mit der starken Medialisierung die Aktion eines einzelnen Individuums (etwa eines Soldaten) bereits genügt, um einen Zwischenfall auf gefechtstechnischer Stufe auf die strategische (und damit politische) Stufe zu heben.⁷⁴ Damit sind letztlich wiederum *Spill-over*-Effekte angesprochen. Am Beispiel des WEF besteht deshalb für die Armee ein Risiko, dass einer ihrer Angehörigen bei der Ausübung seines Auftrags «Objektschutz» weit ab der Kernzone Davos unvermittelt zum strategischen Soldaten wird.⁷⁵

Davos ist primär ein Tourismusort, der auch während des WEF Erholungsgäste beherbergt. Wie bei anderen ausserordentlichen, aber plan- und voraussehbaren Grossereignissen können auch beim WEF externe Zwischenfälle krisenhafte Situationen auslösen, die Auswirkungen auf das Hauptereignis haben. Gewalttätigkeiten, Ausschreitungen und Sachschäden vermögen rasch einen hohen Imageverlust zu entfalten, der eine nachhaltige Wirkung hat.⁷⁶ Das Ziel der militanten Globalisierungsgegner besteht darin, den ordnungsgemässen Ablauf des WEF zu verhindern und eine hohe Appellwirkung zu erzielen.⁷⁷ Den Hö-

71 FST A, Factsheet Dialog und Absprachen, S. 1. und Interview mit Br Andreas Bölsterli.

72 Botschaft WEF 05, SR 04.060, S. 5304.

73 http://www.vtg.admin.ch/internet/groupgst/de/home/eins/archiv/einsaetze_im_rahmen/wef2006/auftr.html.

74 Interview mit Br Andreas Bölsterli.

75 Interview mit Markus Reinhardt.

76 Reinhardt, *World Economic Forum*, S. 124.

77 Ebd., S. 123.

hepunkt bildeten dabei die Ausschreitungen in den Jahren 2001 und 2003, die aber nicht in Davos, sondern in Zürich beziehungsweise Bern stattfanden.⁷⁸

Während die Gefahr von Terroranschlägen als gering eingeschätzt wird, erhält das Risiko der Beeinträchtigung der inneren Sicherheit am WEF insbesondere in Form von gewalttätigen Demonstrationen sowie in Form von Angriffen auf Personen und von Sabotageakten eine grössere Priorität.⁷⁹ Zu den vor allem ab 1999 zugenommenen Sabotageakten gehören auch solche auf die Infrastruktur wie zum Beispiel die Stromversorgung. Das Gelingen eines professionell geführten Anschlagversuchs auf die Stromversorgung konnte letztlich vor allem durch Zufall verhindert werden. Ein erfolgreicher Anschlag hätte in Davos möglicherweise zu einem mehrere Tage dauernden totalen Stromunterbruch geführt, was sowohl den Tourismus als auch das WEF enorm beeinträchtigt und einen nicht abschätzbaren Imageschaden verursacht hätte.⁸⁰

LESSONS IDENTIFIED AUS DEM WEF

Insbesondere durch den wiederholenden Charakter des WEF ist dieser Grossanlass eine ausgezeichnete Möglichkeit zur Einübung einer wirksamen Zusammenarbeit von Bund und Kantonen beziehungsweise zwischen zivilen Einsatzmitteln und der Armee. Das beim WEF gewonnene Know-how fliesst auch in die Bewältigung anderer Ereignisse ein. Eine weitere Optimierung ist allerdings im Bereich der taktischen Begrifflichkeit anzustreben, in der teilweise weiterhin Unterschiede

78 Seither ist jedoch eine gewisse Mobilisierungsmüdigkeit, Uneinigkeit und Orientierungslosigkeit auf Seiten der Antiglobalisierungsbewegung festzustellen. Der fedpol-Bericht zur inneren Sicherheit aus dem Jahr 2006 sieht die Gründe insbesondere in der Heterogenität der Bewegung und vor allem nach den Ausschreitungen und Anschlägen in Bern während des WEF im Jahr 2003 und in Genf beziehungsweise Lausanne während des G8-Gipfels von Evian in einer kritischen Medienberichterstattung gegenüber der Antiglobalisierungsbewegung, was zu deren Zerrissenheit beitrug. Vgl. Fedpol. Bericht Innere Sicherheit der Schweiz 2005. Bern, 2006, S. 25.

79 Vgl. Botschaft WEF 06, SR 04.060, S. 5301.

80 Reinhardt, *World Economic Forum*, S. 123 und Interview mit Markus Reinhardt.

zwischen einzelnen Polizeikorps bestehen.⁸¹ Dank der Gesamteinsatzleitung durch den Kommandanten der Kantonspolizei Graubünden besteht am WEF eine sehr klare und schlanke Führungsstruktur. Das Sicherheitsdispositiv kann von der jahrelangen Erfahrung profitieren und es erfolgten systematisch die notwendigen Anpassungen. Insbesondere die Jahre 2001 und 2003 mit den grossen Ausschreitungen in Zürich beziehungsweise in Bern machten deutlich, dass die Globalisierungsgegner verstärkt auf eine zeitliche und geografische Dezentralisierung ihrer Aktionen hin tendieren. Dies zwingt die Sicherheitskräfte zu mehr Flexibilität. Sie müssen in der Lage sein, sich schweizweit rasch an die entsprechenden *Hot spots* per Lufttransport, auf der Strasse oder Schiene zu verschieben. Eine Gefahr dieser Dezentralisierung besteht darin, dass trotz IKAPOL-Vereinbarung die Bereitschaft der Kantone weiter abnehmen könnte, eigene Sicherheitskräfte nach Davos zu entsenden. Denn vor dem Hintergrund latenter, aber schwierig abschätzbarer Gefährdungslagen wird der Gewährleistung der Sicherheit im eigenen Kanton vermutlich höhere Priorität beigemessen.

4 DIE FUSSBALLEUROPAMEISTERSCHAFT VON 2008

AUFBAU AUF VORHANDENEN STRUKTUREN

Die EURO 2008 ist der grösste bislang in der Schweiz durchzuführende Sportanlass. Im Gegensatz zu den Beispielen G8-Gipfel in Evian und WEF handelt es sich hierbei um einen noch bevorstehenden Grossanlass. Die Botschaft zum Bundesbeschluss über den Einsatz der Armee anlässlich der EURO 2008 legt die Zielsetzung bezüglich der Sicherheit wie folgt fest: «Die Gewährleistung einer sicheren und störungsfreien Veranstaltung ist ein grundlegendes Ziel von Bund, Kantonen und Städten und geniesst höchste Priorität. Die Sicherheitsvorkehrungen sollen wirksam, aber auch diskret und verhältnismässig sein.»⁸²

81 Mit der Erarbeitung von entsprechenden Reglementen ist heute allerdings ein guter Standard erreicht worden.

82 Botschaft zum Bundesbeschluss über den Einsatz der Armee im Assistenzdienst zur Unterstützung der zivilen Behörden anlässlich der Fussball-Europameisterschaft 2008 (UEFA EURO 2008) vom 13. September 2006, SR 06.075, S. 8182.

Die Planungsphase für den Bereich Sicherheit an der EURO 2008 wurde im Jahr 2005 eingeleitet.⁸³ An der EURO 2008 wird auch die Strategie «Sicherheit durch Kooperation» eine wichtige Rolle spielen: Die Partner der inneren und der äusseren Sicherheit der Schweiz werden vor die Herausforderung gestellt sein, über einen längeren Zeitraum und in einem erweiterten, dezentralen geografischen Raum optimal zu kooperieren.⁸⁴ Ausserdem haben die Sicherheitskräfte nebst ihrer Kernfunktionen zusätzlich die Rolle von perfekten Gastgebern zu erfüllen, was entscheidend zum Image der gesamten Veranstaltung beitragen soll.⁸⁵

Richtigerweise wurde im Rahmen der Vorbereitungen zur EURO 2008 bereits zu einem frühen Zeitpunkt die Koordination aller beteiligter Sicherheitsakteure angestrebt. Diese Forderung enthält auch die Botschaft zum Bundesbeschluss über den Einsatz der Armee.⁸⁶ Dieses Vorgehen ist zweifellos eine direkte Umsetzung von *Lessons identified* aus dem G8-Gipfel von Evian, in dessen Nachgang für künftige, ähnliche Grossanlässe die Bildung einer gemeinsamen Plattform für alle Sicherheitsakteure gefordert wurde. So bilden der Leiter Teilprojekt Sicherheit und die Polizeikommandanten der Austragungsorte zusammen mit einem Vertreter des Bundesamtes für Polizei, einem Vertreter der Armee und dem Präsidenten der Arbeitsgruppe Organisationen der Konferenz der kantonalen Polizeikommandanten der Schweiz (AG OP) die gemeinsame Teilprojektleitung im Bereich Sicherheit der EURO 2008.

Der interkantonale Polizeieinsatz (IKAPOL) wiederum wird von den entsprechenden Gremien geplant, der AG OP beziehungsweise der AG GIP.⁸⁷ Der Interkantonale Koordinationsstab (IKKS) ist dem Präsidenten der AG OP unterstellt und entscheidet über den Einsatz jener

83 Interview vom 2. März 2007 mit Andreas Schaer, Gesamtprojektkoordinator öffentliche Hand für die UEFA EURO 2008.

84 Interview vom 19. März 2007 mit Martin Jäggi, Leiter Teilprojekt Sicherheit Öffentliche Hand UEFA EURO 2008.

85 Balmer, Guido. Sicherheit während der EURO 2008 (4). Hilfe aus der Westentasche: Mit dem Gastgeberhandbuch zum Einsatz an der EURO 2008. In: *Allgemeine Schweizerische Militärzeitschrift* (2007), Nr. 4, S. 32.

86 Vgl. Botschaft Einsatz der Armee, SR 06.075, S. 8182.

87 Interview mit Martin Jäggi.

Kräfte des Bundes, der Kantone und der Städte, die nicht dem jeweiligen Einsatzkanton angehören und von diesem freigestellt werden können.⁸⁸

Die Sicherheitsverantwortlichen konnten bei ihrer Planungsarbeit auch auf wichtige Erfahrungen vergleichbarer Anlässe im Ausland zurückgreifen.⁸⁹ So flossen insbesondere im Sinne von *Best practices* Erkenntnisse aus der FIFA WM 2006 und der UEFA EURO 2004 in das Nationale Sicherheitskonzept der EURO 2008 ein.⁹⁰ Gleichwohl sind selbstverständlich spezifische Verhältnisse in Österreich und der Schweiz vorhanden, welche die Durchführung des Grossanlasses entsprechend beeinflussen.⁹¹ Zu berücksichtigen sind auch die in der Öffentlichkeit wenig bekannten Fernsehdokumentationen, wonach während der Fussballweltmeisterschaft 2006 in Deutschland teilweise grössere Probleme in den Innenstädten auftraten, obwohl Deutschland auf eine grosse Anzahl an zivilen Sicherheitskräften zurückgreifen konnte.

Für die EURO 2008 ist trotz der Einmaligkeit des Ereignisses bewusst keine grundsätzlich neue Krisenmanagementorganisation konzipiert worden. Vielmehr laufen die Verantwortlichkeiten und Abläufe auf Stufe Bund, Kantone und Städte im Rahmen der ordentlichen Lage ab. Das Teilprojekt Sicherheit ist dabei insbesondere für die Koordination und Planung von Sicherheitsmassnahmen während der EURO 2008 zuständig und stimmt diese regelmässig mit den vier Austragungsorten in der Schweiz, den österreichischen Sicherheitsbehörden und dem Organisator ab.⁹² In der Planungsphase koordiniert dieses Teilprojekt die Zuteilung der Bundesmittel und die Bedarfserhebung an interkantonalen und ausländischen Einsatzkräften zugunsten der Austragungsorte.⁹³

Die ordentliche föderale Aufgabenteilung zwischen Bund, Kantonen und Städten im Sicherheitsbereich wird auch während der EURO 2008

88 Teilprojektleitung Sicherheit Öffentliche Hand UEFA EURO 2008 unter Mitwirkung des Bundes, der Kantone und der Host Cities (Hrsg.). *Nationales Sicherheitskonzept Schweiz für die UEFA EURO 2008*. 30. März 2008. <http://www.switzerland.com>, S. 46.

89 Interview mit Andreas Schaar.

90 Teilprojektleitung, *Nationales Sicherheitskonzept*, S. 16-19 und Jäggi, Martin. Sicherheit während der EURO 2008 (3). Sicherheit durch Kooperation. In: *Allgemeine Schweizerische Militärzeitschrift* (2007), Nr. 3, S. 14.

91 Botschaft Einsatz der Armee, SR 06.075, S. 8181 und Interview mit Martin Jäggi.

92 Jäggi, *Sicherheit durch Kooperation*, S. 14.

93 Teilprojektleitung, *Nationales Sicherheitskonzept*, S. 9.

nicht tangiert. Grundsätzlich liegt die Verantwortung für die Durchführung der Sicherheitsmassnahmen bei den Kantonen sowie den vier Spielorten (Basel, Bern, Genf und Zürich).⁹⁴ Auf der Ebene der Spielorte sind zudem lokale Projektstrukturen aufgebaut worden. Gleichwohl ist auch der Bund in den Prozess der Gewährleistung der Sicherheit einbezogen. Die politische Gesamtverantwortung für die Massnahmen der Sicherheitsbehörden seitens des Bundesrates liegt beim Vorsteher des Eidgenössischen Departements für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS) und den Vertretern der Regierungen der Kantone und Austragungsorte.⁹⁵ Explizit zur Bekämpfung des *Hooliganismus* wurde mit der Revision des Bundesgesetzes zur Wahrung der inneren Sicherheit (BWIS) per 1. Januar 2007 die Grundlage für eine systematische Verbesserung gelegt.⁹⁶ Ein Vorteil besteht darin, dass das neue rechtliche Instrumentarium mit demjenigen in der EU und somit auch mit dem Partnerland Österreich kompatibel ist.

NATIONALER KOORDINATIONSSTAB SCHWEIZ UND INTEGRALES LAGEBILD

Die beiden Partnerländer Schweiz und Österreich haben von Beginn an möglichst vergleichbare Strukturen in der Planungsphase etabliert. So wurden beispielsweise jeweils zehn Subteams mit verschiedenen Arbeitseinheiten eingesetzt.⁹⁷ Mit dem Übergang in die Umsetzungsphase anfangs 2007 wurde in der Schweiz der Nationale Koordinationsstab Schweiz (NAKOS.ch) eingesetzt. Hierbei handelt es sich um ein neues, in dieser Art einmaliges und nicht geübtes Koordinationsinstrument in der Schweiz. Der NAKOS.ch ist nach internationalem Vorbild entstanden und wird vom Leiter Teilprojekt Sicherheit geleitet. Die Mitglieder des interdisziplinären Koordinationsstabs NAKOS.ch rekrutieren sich aus den verschiedenen beteiligten Organisationen bei Bund, Kantonen

94 Für die Umsetzung der Massnahmen sind die Austragungsorte und Kantone (Sicherheit im öffentlichen Raum) respektive der Schweizerische Fussballverband (Sicherheit im Stadion) verantwortlich.

95 Teilprojektleitung, *Nationales Sicherheitskonzept*, S. 13.

96 Vgl. BWIS, SR 120.

97 Interview mit Martin Jäggi.

und Austragungsorten und situativ auch aus weiteren Partnern.⁹⁸ In den NAKOS.ch integriert ist zudem eine Medieninformationszentrale, womit eine Zentralisierung des Medienbereichs erreicht werden soll.⁹⁹ Eine der wesentlichen offenen Punkte liegt in der Bereitschaft der vier Spielorte (*Host cities*), die übergeordnete Koordinationsfunktion von NAKOS.ch zu akzeptieren. Hier wird sich auch zeigen, inwiefern *Lessons identified* aus dem G8-Gipfel tatsächlich konsequent umgesetzt werden und wie weit dies der (Polizei-)Föderalismus der Schweiz überhaupt zulässt.

Für die Planung und Steuerung des Einsatzes der Sicherheitskräfte ist ein umfassendes und aktualisiertes Lagebild unabdingbar, wie die Erfahrungen aus dem G8-Gipfel und dem WEF deutlich zeigen. Vor diesem Hintergrund ist zu Recht die Etablierung eines nationalen Lagezentrums in Bern geplant. Das so genannte Polizei Informations- und Koordinationszentrum (PICC) ist Teil des NAKOS.ch und wird durch das Bundesamt für Polizei (fedpol) betrieben. Dabei basiert das PICC auf bestehenden ordentlichen Strukturen des Bundeslagezentrums des Dienstes für Analyse und Prävention (DAP) und den im Nachrichtenverbund vorgesehenen Organen.¹⁰⁰

DIE HERAUSFORDERUNGEN BEI DER EURO 2008

Das mögliche Risiko- und Bedrohungspotential im Zusammenhang mit der EURO 2008 ist sehr breit und reicht von der allgemeinen Kriminalität über *Hooliganismus* bis zu Terrorismus.¹⁰¹ Insbesondere das Risiko im Zusammenhang mit *Hooliganismus* ist aber erst mit der Gruppenauslösung und der sich daraus ergebenden Gruppenpaarungen am 2. Dezember 2007 abzuschätzen.¹⁰² Bis dahin basiert die Vorbereitung insbesondere auf einer auf Annahmen basierten Planung. Dies bedeutet im Vergleich zu anderen Grossveranstaltungen eine zusätzliche (zeitkritische) Herausforderung.

98 Teilprojektleitung, *Nationales Sicherheitskonzept*, S. 45.

99 Ebd., S. 56.

100 Ebd., S. 45 und Interview mit Andreas Schauer.

101 Vgl. Teilprojektleitung, *Nationales Sicherheitskonzept*, S. 20-25.

102 Jäggi, *Sicherheit durch Kooperation*, S. 14.

Die so genannten *Public-viewing*-Veranstaltungen¹⁰³ werden eine Vielzahl an Besuchern in der ganzen Schweiz anziehen. Auch wenn die Erfahrungen aus der Fussballweltmeisterschaft 2006 in Deutschland zeigten, dass diese öffentlichen Anlässe durchaus beruhigende Wirkung auf die Gesamtlage hatten, können diese Veranstaltungen gleichwohl zu einem Schwerpunkt des polizeilichen und nichtpolizeilichen Einsatzes werden. Die grosse Herausforderung besteht darin, dass ganztägige Programme für die Dauer der gesamten EURO 2008 geplant sind und zudem damit zu rechnen ist, dass sich bei den *Public-viewing*-Veranstaltungen unter den Besuchern auch solche befinden werden, die aus Sicherheitsgründen keine Tickets für die Spiele erhalten haben. Dieses Besucherpotenzial könnte öffentliche Plätze als Bühne für Auseinandersetzungen nutzen. Einen weiteren Aspekt des Phänomens «Masse» bilden Ansammlungen grosser Menschenmengen in den Innenstädten bei so genannten Topspielen, also bei Spielen mit einer Mobilisierung einer grossen Menge an Fans.¹⁰⁴ Schliesslich bilden Hochrisikospiele einen weiteren Kernaspekt bei der Planung der Sicherheitsmassnahmen.¹⁰⁵

Die Sicherheitsverantwortlichen müssen sich auch mit dem Szenario auseinandersetzen, dass zwei oder mehrere Ereignisse gleichzeitig eintreten. Dabei kann beispielsweise ein Ereignis in direktem Zusammenhang mit der EURO 2008 stehen (zum Beispiel Probleme mit dem *Hooliganismus*), während ein paralleles Zweitereignis in keinem Zusammenhang mit der Europameisterschaft steht (beispielsweise eine Hochwasserkatastrophe, ein grosser Erdbeben oder eine Epidemie). Solche Situationen könnten zu grösseren Problemen führen, binden sie doch möglicherweise über einen längeren Zeitraum hinweg wesentliche Teile der verfügbaren Einsatzmittel. Die Mechanismen hierfür bestehen auf Bundesebene, doch sind sie aufgrund des bisher nicht eingetretenen Falles einer grossen nationalen Krisensituation in der Praxis weitgehend ungeübt. Es stellt sich die Frage, wie gut die ordentlichen Instrumente

103 Öffentliche Veranstaltungen mit Live-Übertragungen von Fussballspielen.

104 Beispiele für solche Spiele sind etwa Begegnungen mit der Teilnahme von britischen Teams, der niederländischen oder der schwedischen Fussballnationalmannschaft.

105 Zu so genannten Hochrisikospiele werden aus Erfahrung zum Beispiel Begegnungen zwischen Deutschland und England oder Griechenland und der Türkei gezählt.

und Prozesse des nationalen Krisenmanagements auf die Bewältigung solcher Situationen vorbereitet und ausgerichtet sind.

Eine äusserst brisante Lage wäre zudem dann gegeben, wenn aufgrund der wahrgenommenen Sicherheitslage über eine Verschiebung der Anspielzeit einer Begegnung, die Nichtdurchführung eines Spiels oder sogar den Abbruch der Europameisterschaft entschieden werden müsste. Die Nichteinhaltung des vorgesehenen Spielplans oder der Abbruch der EURO 2008 würde zweifellos einen massiven Imageschaden für die Schweiz nach sich ziehen.¹⁰⁶ Hinzu tritt, dass Interessen von zwei Staaten aufeinander abgestimmt werden müssen. Es kann nicht ausgeschlossen werden, dass die Einschätzung der Sicherheitslage durch die Schweiz und Österreich nicht in jedem Falle deckungsgleich ausfallen wird, was die Entscheidungsfindung gerade bei Krisensituationen vor zusätzliche Komplikationen stellen würde. Bei solchen Szenarien ist die politisch-strategische Ebene des Krisenmanagements erreicht. Es zeigt sich aber, dass gewisse Fragen des strategischen Krisenmanagements erst gegen Ende 2007 beziehungsweise anfangs 2008 in den Blickpunkt rücken werden. Ein Hauptgrund besteht darin, dass das Risikopotenzial derzeit noch zu wenig gut abschätzbar ist und zudem die Auseinandersetzung mit demselben für die Politik mit ihrer Ausrichtung auf aktuelle Problemstellungen grundsätzlich noch zu früh scheint.¹⁰⁷

IKAPOL, AUSLÄNDISCHE UNTERSTÜTZUNG UND SUBSIDIÄRER ARMEEEINSATZ

Die Schweiz will die Gewährung der Sicherheit an der EURO 2008 im Grundsatz mit eigenen Sicherheitskräften bewältigen. Im Nationalen Sicherheitskonzept wird gleichwohl deutlich darauf hingewiesen, dass in «einzelnen Bereichen [...] Unterstützung durch ausländische Kräfte indes unumgänglich [ist]»¹⁰⁸. Damit ist wiederum die Sicherheitslücke im Polizeibereich angesprochen. Es ist zudem vorgesehen, dass je nach Lage die Kantone bei nachgewiesenen ausgeschöpften eigenen Kräften gemäss IKAPOL-Vereinbarung beim Bund die Anforderung polizeilicher

106 Interview mit Andreas Schaer.

107 Ebd.

108 Teilprojektleitung, *Nationales Sicherheitskonzept*, S. 13.

Einsatzkräfte für die Verstärkung des Ordnungsdienstes aus dem Ausland beantragen können. Die Zusammenarbeit mit den Nachbarländern in der polizeilichen Sicherheit stützt sich auf bilaterale Kooperationsabkommen.¹⁰⁹ Dabei ist insbesondere auf den notwendigen Informationsaustausch hinzuweisen, der für die Bewältigung von Grossereignissen im Rahmen einer EURO 2008 von zentraler Bedeutung ist. Auf internationaler Ebene besteht im Bereich der Sicherheit von Sportanlässen zudem eine enge Zusammenarbeit zwischen den europäischen Ländern. So zielt etwa das auch von der Schweiz ratifizierte Europäische Übereinkommen vom 19. August 1985 über Gewalttätigkeiten und Ausschreitungen von Zuschauern bei Sportanlässen auf die Harmonisierung der Sicherheitsstandards innerhalb von Europa ab. Es verpflichtet zudem die Vertragsstaaten dazu, Massnahmen zur Prävention von Gewaltakten bei Sportanlässen einzuführen und anzuwenden.¹¹⁰ Eine enge Zusammenarbeit auch auf internationaler Ebene ist unumgänglich für die Gewährung der Sicherheit während eines Grossanlasses mit den Dimensionen einer Fussballeuropameisterschaft. Deshalb werden bis zum Beginn der EURO 2008 drei Konferenzen mit den Anrainer-, Transit- und Teilnehmerstaaten durchgeführt.¹¹¹

Eine besonders hohe Bedeutung wird der Luftraumsicherung in Kooperation mit den Nachbarländern zukommen. Es steht ausser Frage, dass die Aufgaben zur Luftraumsicherung – insbesondere im Zusammenhang mit der terroristischen Bedrohung – nur noch im internationalen Verbund wahrgenommen werden können.¹¹² Während mit Frankreich¹¹³, Italien und Deutschland entsprechende Abkommen bereits

109 Ebd., S. 40.

110 Vgl. Europäisches Übereinkommen über Gewalttätigkeiten und Ausschreitungen von Zuschauern bei Sportanlässen, insbesondere bei Fussballspielen. Abgeschlossen in Strassburg am 19. August 1985. Von der Bundesversammlung genehmigt am 21. Juni 1990. Schweizerische Ratifikationsurkunde hinterlegt am 24. September 1990. In Kraft getreten für die Schweiz am 1. November 1990 (Stand am 1. März 2005), SR 0.415.3.

111 Jäggi, *Sicherheit durch Kooperation*, S. 14.

112 Aufgrund der Kleinheit des Landes sind die Reaktionszeiten in der Schweiz sehr begrenzt. Im Weiteren können Flugzeuge, die sich nicht zu erkennen geben wollen, nur durch militärische Aufklärungsmittel erfasst werden.

113 Frankreich verfügt im Zusammenhang mit der Sicherung des Luftraums gegen nichtmilitärische Bedrohungen aus der Luft über grosses Know-how, insbesondere auch bezüglich der Kompetenzen für einen allfälligen Waffeneinsatz. Vgl. auch Luftraumsicherung, *NZZ*, 10. Mai 2007.

bestehen, konnte mit Österreich bisher noch kein Vertrag abgeschlossen werden. Trotz bestehendem Entwurf ist es zur Zeit schwierig abzuschätzen, ob ein Abkommen noch vor Beginn der EURO 2008 ausgehandelt und ratifiziert werden kann – nicht zuletzt aufgrund laufender (sicherheits-) politischer Diskussionen in Österreich (unter anderem hinsichtlich der Beschaffung von Eurofighter-Kampffjets).¹¹⁴

Da die Polizeikräfte der vier Austragungskantone sowie die vorgesehene interkantonale Unterstützung (IKAPOL-Einsätze) nicht reichen werden, um die Sicherheit des Anlasses zu gewährleisten, ist ein subsidiärer Einsatz der Armee erforderlich und rechtlich abgestützt. Der Armeeeinsatz im Assistenzdienst zugunsten der zivilen Behörden basiert auf Artikel 67 des Militärgesetzes.¹¹⁵ Dabei bieten die Strukturen der Armee, das heisst der Armee XXI, ab 2004 spezifische Vorteile, die sich anlässlich der EURO 2008 bewähren könnten. Die Armee ist schlanker und flexibler geworden, was sich vor allem in der *Task force*-Organisation manifestiert. Es sind bessere Möglichkeiten gegeben, um Eskalationssituationen örtlich und zeitlich begrenzt aufzufangen, da die einzelnen Verbände in ihrer Handlungsfähigkeit nicht mehr durch geografische Grenzen eingeschränkt sind.¹¹⁶ Die Aufgabe der Wahrung der Luftsicherheit steht durch die erwähnte praktizierte Zusammenarbeit mit den Anrainerstaaten und gültiger bilateraler Verträge auf einer soliden Basis. Und die bereits eingespielte Zusammenarbeit zwischen den Territorial-Regionen und den Kantonalen Territorialverbindungsstäben (KTVS) bietet ihrerseits eine gute Grundlage für die zivil-militärische Kooperation.¹¹⁷

KANTONSÜBERGREIFENDE STRUKTUREN: DAS BEISPIEL VON BASEL

Einen interessanten Ansatz im Bereich der Krisenmanagementstrukturen im Zusammenhang sowohl mit der polizeilichen als auch der nichtpolizeilichen Gefahrenabwehr anlässlich der EURO 2008 wei-

114 Luftraumsicherung, *NZZ*, 10. Mai 2007.

115 Vgl. Militärgesetz, Art. 67.

116 Interview mit Br Andreas Bölsterli.

117 Ebd.

sen die Kantone Baselstadt und Baselland auf.¹¹⁸ Deren Ansatz basiert auf einer – letztlich über Jahre hinweg im Alltag systematisch aufgebauten – partnerschaftlichen Kooperation, in der kantonsübergreifend von der Führung bis zur Bewältigung gemeinsam vorgegangen wird. So setzen sich im Rahmen der nichtpolizeilichen Gefahrenabwehr Arbeitsteams aus jeweils Vertretern von beiden Halbkantonen zusammen. Zudem wurde eine interessante, möglicherweise für interkantonales Vorgehen generell zukunftsweisende Kompetenzaufteilung für Teilbereiche definiert. Baselland übernimmt beispielsweise im kantonsübergreifenden EURO 2008-Raum die gesamte Verantwortung im Bereich Verkehr, während für die Polizeisicherheit Baselstadt die Verantwortung trägt. Der Vorteil der Übertragung von Gesamtverantwortlichkeiten über Kantonsgrenzen hinaus liegt darin, dass die operative Führung konzentriert und zentralisiert sowie die Zahl an Schnittstellen reduziert wird. Vorgesehen ist auch die Einrichtung eines gemeinsamen Lagezentrums für beide Halbkantone.¹¹⁹

Die permanenten kantonalen Krisenstäbe von Baselstadt und Baselland bleiben gleichwohl auch während der EURO 2008 in Funktion. Da nicht das gesamte Territorium der Halbkantone zum EURO 2008-Raum zählt, sind zusätzlich kleinere Kernstäbe aufgebaut worden.¹²⁰ Hier wird sich erst in der Praxis zeigen, welchen Einfluss diese geografische Trennung zwischen EURO 2008-Raum und Nicht-EURO-2008-Raum und damit die geschaffenen Parallelstrukturen für das Funktionieren des Krisenmanagements haben wird. Als Grundsatz ist auf jeden Fall festgelegt worden, dass bei einem Grossereignis im Nicht-EURO 2008-Raum demjenigen kantonalen Kernstab die Führungsverantwortung zukommt, auf dessen Hoheitsgebiet sich das Ereignis ereignet hat.

Gerade am Beispiel des partnerschaftlichen Vorgehens von Baselstadt und Baselland zeigt sich gut, wie *Lessons identified* als Grundlage zur Weiterentwicklung und Optimierung der Krisenmanagementstrukturen umgesetzt worden sind. Eine der Hauptforderungen aus dem G8-Gipfel lautete, dass eine Krisenmanagementstruktur schlank sein sollte

118 Baselstadt und Baselland sind Teil des nordwestschweizerischen Polizeikonkordats.

119 Interview vom 8. März 2007 mit Marcus Müller, Leiter Amt für Militär und Bevölkerungsschutz, Kanton Baselland.

120 Ebd.

und über eine klare Führung verfügen muss. Vor dem Hintergrund der *Lessons identified* aus bisherigen Grossanlässen in der Schweiz zielt die im Hinblick auf die EURO 2008 hin geplante verstärkte partnerschaftliche Komponente zwischen Baselstadt und Baselland im Bereich der polizeilichen und nichtpolizeilichen Gefahrenabwehr in die richtige Richtung. Sie könnte durchaus Modellcharakter nicht nur für diese Region, sondern darüber hinaus für ähnliche interkantonale Kooperationen schweizweit erhalten.

SCHLUSSWORT

Im Mittelpunkt des Artikels standen Aspekte des Krisenmanagements in der Schweiz im Zusammenhang mit Ereignissen, deren Auswirkungen von grosser Bedeutung für das Land sind. Zu solchen Einzelereignissen zählen unter anderem planbare und voraussehbare Veranstaltungen im politischen, wirtschaftlichen oder auch sportlichen Bereich. Die Argumentationslinie im Artikel orientierte sich an drei Fallbeispielen, die in diese Kategorie von Grossanlässen fallen: Der G8-Gipfel in Evian von 2003, das *World Economic Forum* von Davos sowie die bevorstehende Fussballeuropameisterschaft in der Schweiz und in Österreich.

Insbesondere in den vergangenen Jahren erfolgte im Zusammenhang mit den Strukturen des Krisenmanagements eine Anpassung sowohl auf kantonaler als auch auf Bundesebene. Hierzu bildeten Erkenntnisse und Lehren aus vergangenen Grossanlässen (insbesondere dem G8-Gipfel von Evian) eine wichtige Grundlage. Auf Stufe der Kantone sind vor allem die Schaffung der Arbeitsgruppe Gesamtschweizerische Interkantonale Polizeizusammenarbeit bei besonderen Ereignissen (AG GIP) und der Arbeitsgruppe Operationen (AG OP) zu erwähnen. Für die bessere Regelung von praktischen Problemstellungen im Zusammenhang mit der zivilen und militärischen Kooperation wurde zudem 2005 die Plattform KKJPD-VBS eingerichtet.

Auf Stufe Bund bestehen heute die strukturellen Voraussetzungen, damit der SiA BR im Krisenfall über die notwendigen Informationen und Planungen verfügt. So steht dem Bundesrat mit dem Stab SiA ein Führungsunterstützungsinstrument zur Verfügung, welches permanente

Führungsunterstützung leisten soll. Damit würden die Strukturen im Bereich der ordentlichen Lage gestärkt. Mit dem Stab SiA sollen auch die Voraussetzungen für eine verstärkte, übergeordnete und interdepartementale Kooperation geschaffen werden. Gleichwohl beinhaltet das System auf Stufe Bund auch Elemente, die einer raschen Entscheidungsfindung im Falle einer Krise entgegenstehen. So sind trotz der Schaffung von SiA BR, Stab SiA und LGSi die Entscheidungsträger vielfach noch stark dem Departementalprinzip verpflichtet. Und die Mechanismen zur Bewältigung von nationalen Krisen auf Bundesebene sind weitgehend noch nicht geübt worden, da bisher keine Krise nationalen Ausmasses eingetreten ist.

Die bisherigen Einsätze der Armee gerade auch bei Grossanlässen zeigen ihrerseits, dass die Strukturen der Armee XXI für die Erfüllung der Leistungsbedürfnisse ziviler Partner zweckmässig sind. Dazu zählen die Führungsstruktur mit dem *Task force*-Modell sowie der JOINT-Gedanke, was einen abgestimmten Teilstreitkräfte übergreifenden Einsatz begünstigt. Insgesamt bewährte sich bisher auch die Modularität des Einsatzes nach den Prinzipien der Armee. Dies ist eine wichtige Voraussetzung für die Dienstleistung von Truppenteilen aus dem ganzen Landesgebiet unter einem territorial verankerten Kommando. Grenzen und Optimierungsbedarf bestehen allerdings weiterhin hinsichtlich der subsidiären Einsätze der Armee zur Entlastung der Polizei. So besteht eine nicht zu unterschätzende Grauzone zwischen der Ausübung des Auftrags «Objektschutz» und des Auftrags «Ordnungsdienst» (der grundsätzlich nur durch Polizeikräfte auszuführen ist). Keine absolute Garantie, aber doch eine zentrale Grundlage für die Vermeidung solcher Situationen ist die frühzeitige Festlegung klarer *Rules of engagement*. Die Sicherheitslücke aufgrund fehlender ziviler Kapazitäten wird auch in absehbarer Zukunft nur durch subsidiäre Einsätze der Armee sowie die Unterstützung ausländischer Polizeikräfte geschlossen werden können, falls keine grundlegende Modellanpassung beschlossen wird (etwa durch die Bereitstellung einer festen Reserveeinheit). Damit werden die bekannten Probleme weiter bestehen: zu geringe Anzahl an Reserveelementen, Frage der Einsatzverantwortung, eingeschränkte Flexibilität des Einsatzes derselben oder auch die zurückhaltende gegenseitige Bereitstellung kantonaler Einsatzkräfte.

Die Vorbereitungs- und Durchführungsarbeiten im Bereich der bevorstehenden EURO 2008 werden durch die aktuellen strukturellen Gegebenheiten des kantonalen und nationalen Krisenmanagements mit beeinflusst. Die Sicherheitsverantwortlichen der EURO 2008 können aber auch von Lehren beziehungsweise *Lessons identified* aus vergangenen Grossanlässen in der Schweiz und im Ausland profitieren. Ob es sich dabei auch um *Lessons learned* handelt, wird erst im Nachhinein, vor allem nach der Durchführung der Fussballeuropameisterschaft zu beurteilen sein. Daran wird sich auch an einem konkreten Beispiel zeigen, inwiefern *Lessons identified* tatsächlich konsequent umgesetzt werden und wie stark dies die vorhandenen föderalistischen Strukturen in der Schweiz überhaupt zulassen.