Der 11. September und seine Auswirkungen auf die innere Sicherheit: Eine sicherheitspolitische und rechtsstaatliche Herausforderung für die Schweiz

von Petra Y. Barthelmess

Einleitung

Das unverwechselbare Wahrzeichen der New Yorker Skyline, ein Moskauer Theater, eine Bar im indonesischen Ferienparadies Bali, demnächst vielleicht die Zerstörung und Verseuchung ganzer Landstriche durch den Einsatz von Massenvernichtungswaffen – seit dem 11. September verhallen die Katastrophenmeldungen und die Kassandrarufe der verschiedenen Nachrichtendienste nicht mehr. Es ist von einer Epochenwende die Rede. Stellt der 11. September tatsächlich eine Epochenwende dar? Vortaten und Vorzeichen für den bevorstehenden grossen Anschlag können im nachhinein natürlich einfacher gefunden werden. So beispielsweise die im Februar 1993 detonierte Bombe im Parkhaus des *World Trade Centers* oder vier Monate später die vereitelten Anschläge auf das Uno-Hauptquartier und auf verschiedene zentrale Verkehrswege in New York.[1] Die Aktionen waren darauf angelegt, inmitten eines urbanen Zentrums des Westens ein Massaker anzurichten.[2] Insofern stellen die Attentate vom 11. September lediglich eine Steigerung und kein Novum der bis heute gemachten Erfahrungen mit dem internationalen Terrorismus dar.

Dennoch gilt der 11. September als Zäsur. Drei Komponenten rechtfertigen diese Wertung: Es ist erstens der 11. September, der uns die Verletzlichkeit und Anfälligkeit unserer hochtechnologisierten Infrastruktur in einem nie dagewe-

* Ich danke Jan-Philipp Kessler von der Dokumentation der Bibliothek des Zentrums für Internationale Studien und Andrew Tait vom *International Relations and Security Network* für ihre inhaltliche Mitarbeit und Daniel Möckli für die Durchsicht des Manuskripts.

1 Die gleiche Terrorgruppe, die hinter dem Bombenanschlag im Parkhaus des *World Trade Centers* steht, plante, das Uno-Hauptquartier und den Lincoln- und Hollandtunnel sowie weitere Verkehrswege und Gebäude in die Luft zusprengen. Der Anschlag wurde durch einen Informanten des FBI vereitelt. Countering the Changing Threat of International Terrorism. Report of the National Commission on Terrorism. 105th US Congress. 5. Juni 2000. URL http://www.fas.org/irp/threat/commission.html.

2 Die Sicherheitsbehörden waren vorgewarnt darüber, dass der internationale Terrorismus vermehrt nun auch Ziele im Westen und die Massentötung von Zivilisten im Auge hatte. Dies hatte auch mehr als ein Jahr vor dem 11. September 2001 die *National Commission on Terrorism* des amerikanischen Kongresses in ihrem Bericht vom 5. Juni 2000 festgehalten: Terroristen hätten es heute darauf abgesehen, ein Massaker auf amerikanischem Boden anzurichten. Wortwörtlich: «Today's terrorists seek to inflict mass casualties, and they are attempting to do so both overseas and on American soil». *Countering the Changing Threat of International Terrorism*, S. iv.

senen Masse deutlich vor Augen geführt hat. Durch die weltweite Life-Übertragung der einbrechenden Türme des *World Trade Centers* hat sich bei einem Grossteil der Weltbevölkerung ein Bild eingeprägt, das so schnell nicht vergessen werden kann. Der 11. September steht zweitens für den Vollzug der politischen Globalisierung. Konflikte finden nicht mehr weit weg von unserer Welt, weit entfernt vom Alltag unserer Wohlstandsgesellschaft statt. Die Anschläge haben es nochmals verdeutlicht, dass jene in der Peripherie sich abspielenden Konflikte uns etwas anzugehen haben; um so mehr, weil sie unmittelbar in unsere Welt hineingetragen werden können. Der 11. September hat drittens zahlreiche Reaktionen in militärischen, aussenpolitischen und innenpolitischen Bereichen hervorgerufen, die keiner Kontinuität entsprechen: So wurden in direkter Folge zu den Anschlägen in New York und Washington bis anhin bereits zwei längere militärische Feldzüge geführt, wovon der letztere ein halbes Jahrhundert alte Allianzen gespalten und das System der kollektiven Sicherheit neu zur Debatte gestellt hat. Innenpolitisch hat der 11. September zu einer generellen Aufwertung des Sicherheitsgedankens gegenüber dem des Rechtsstaats und der Freiheit geführt. In zahlreichen Ländern der westlichen Demokratien wurden bis anhin als unerschütterlich geltende rechtsstaatliche und menschenrechtliche Errungenschaften neu in Frage gestellt.

Dieser Artikel befasst sich mit den durch den internationalen Terrorismus hervorgerufenen neuen Gefahren und Herausforderungen für die innere Sicherheit und mit den seit dem 11. September zu beobachtenden sicherheitspolitischen Entwicklungen. In vier Kapiteln sollen die Gefahren des internationalen Terrorismus, seine allgemeinen Auswirkungen auf die Sicherheitspolitik, die für die Schweiz sich ergebenden Konsequenzen und der Aspekt der Terrorismusfinanzierungsbekämpfung erörtert werden.

1 Gefahren und Herausforderungen des internationalen Terrorismus seit dem 11. September

Der Begriff Terrorismus wird für ein sehr weites Konfliktspektrum verwendet. Er umschreibt sowohl Aktivitäten, die sich kaum von verbrecherischen Überfällen unterscheiden, wie auch den konventionellen Terrorismus, der sich mit einzelnen gezielten Anschlägen für politische oder transzendentale Motive einsetzt, sowie den sogenannten Superterrorismus, der durch den Einsatz von Massenvernichtungswaffen das Ausmass eines Krieges aufweist. Der gemeinsame Nenner all dieser Aktionen ist die Nutzung von Terrorismus als Strategie

in einem asymmetrischen Konflikt.[3] Terrorismus ist die Strategie gewaltbereiter Gruppen, die zu schwach sind, der Staatsmacht offen durch militärische Mittel Paroli zu bieten, und daher aus dem Geheimen operieren. Sie sind auf gut organisierte, spektakuläre Anschläge angewiesen, um die öffentliche Aufmerksamkeit – in negativer als auch positiver Hinsicht – auf sich zu lenken: Ihre Gewaltakte sollen Unsicherheit und Schrecken beim Feind, daneben aber auch Sympathie und Unterstützungsbereitschaft vor allem bei jenen Interessensgruppen erzeugen, aus denen sich die Attentäter rekrutieren.[4] Ihr klandestines Wirken ist unheimlich und reizt die Phantasie dazu an, ihnen aussergewöhnliche Macht zuzuschreiben. Dies sollte aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass es sich im Grunde um eine Verlegenheitsstrategie handelt, die mit der geringen Chance erfolgreichen offenen Aufbegehrens zusammenhängt.[5] Ein Krieg kann mit den vorhandenen Mitteln nicht gewonnen werden. Definiert man Terrorismus auf rein funktionaler Ebene, so stellt er, neben dem Partisanenkrieg, die klassische Kriegstaktik des Schwächeren gegenüber dem Stärkeren dar.

Wie werden terroristische Anschläge rezipiert? Sie haben einen direkten und unmittelbaren Einfluss auf die individuelle Wahrnehmung der persönlichen Sicherheit. Auch Kriege beeinflussen die Sicherheit eines Individuums. Das Gefühl der Verwundbarkeit ist aber kollektiv und eher abstrakt. Zielpersonen sind in erster Linie Angehörige der Streitkräfte und der Politik. Anders bei terroristischen Anschlägen, bei denen jede Person, ungeachtet ihrer Funktion, als mögliche Zielperson figuriert.[6] Die meisten Opfer der September-Attentate waren keine Repräsentanten der zu bekämpfenden politischen Ordnung. Sie wurden als Opfer ausgewählt, weil sie sich zu diesem Zeitpunkt in einer Einrichtung aufhielten, der ein hoher symbolischer Stellenwert zukommt. Das Opfer selbst zählt nicht. Die Gewaltanwendung an ihm hat eine symbolische Bedeutung. Das Opfer wird zum Träger einer Botschaft. Terrorismus ist primär eine Kommunikationsstrategie, die, indem sie unschuldige Menschen in den Tod zieht, durch besondere Unmenschlichkeit und Brutalität schockiert. Der Schockeffekt ist

3 Lesser, Ian O. Countering the new Terrorism: Implications for Strategy. In: Lesser, Ian O. u.a. (Hrsg.). *Countering the New Terrorism*. Santa Monica: RAND, 1999, S. 85–144, S. 98. Eine international anerkannte allgemein gültige Definition für den Begriff Terrorismus existiert nicht. Dies hat seine Ursache darin, dass eine Unterscheidung zwischen legitimer und illegitimer Gewalt immer politisch motiviert und situationsgebunden ist. «*One person's terrorist being another's freedom fighter*» legt das Problem auf verkürzte aber klare Weise dar.

4 Waldmann, Peter. Terrorismus als weltweites Phänomen: Eine Einführung. In: Hirschmann, Kai/Gebhard, Peter (Hrsg.). *Terrorismus als weltweites Phänomen*. Berlin: Arno Spitz Verlag, 2000, S. 11–26, S. 11.

5 Waldmann, Terrorismus als weltweites Phänomen, S. 12; Hoffmann, Bruce. *Terrorism and Beyond: The 21st Century. Speech given at the Conference on Change And Continuity In Terrorism at the Oklahoma City National Memorial Institute for the Prevention of Terrorism*. 17. April 2000. URL http://www.mipt.org/hoffman-ctb.asp.

6 Lesser, *Countering the new Terrorism*, S. 96–97.

zentraler Bestandteil terroristischer Logik und Strategie.[7] Der politische Druck, etwas dagegen zu unternehmen, ist dementsprechend gross.

Der Umgang mit transnationalen Risiken und Gefahren wie auch mit asymmetrischen Konfliktstrukturen stellt die Kernfrage der Sicherheitspolitik des 21. Jahrhunderts dar. Vieles wurde über die neuen transnationalen Akteure und die Asymmetrie der Konflikte gesagt. Wenig Analytisches liegt darüber vor, was dies für die Sicherheitspolitik konkret bedeutet.[8] Die Struktur eines Konfliktes hat unmittelbare Auswirkungen auf die Form, in der er ausgetragen wird. Ein Konflikt zwischen zwei in etwa ebenbürtigen Staaten, wie dies insbesondere im klassischen Staatenkrieg des neuzeitlichen Europas die Regel war, führt zu einem konventionellen Krieg, der geographisch begrenzt ist und von regulären Einheiten ausgefochten wird, die sich an gewisse Regeln der Kriegsführung halten. Er beginnt mit einer Kriegserklärung und endet durch eine Kapitulation, ein Waffenstillstandsabkommen oder durch einen Friedensvertrag. Es gibt eine klare Unterscheidung zwischen Krieg und Frieden und zwischen Kombattanten und Zivilisten. Entsprechend werden spezifische Regeln für den Kriegsfall angewendet, die den Konventionen und den Gesetzen und Gebräuchen des Krieges unterliegen.[9]

Eine asymmetrische Konfliktstruktur, wie dies der Konflikt zwischen der einzig verbleibenden Supermacht USA und der transnationalen Untergrundorganisation Al Kaida darstellt, führt zu einem unkonventionellen Krieg mit nicht konformen und nicht regelgerechten Mitteln. Beide Parteien betrachten sich gegenseitig als illegitim. Es existiert keine klare Frontlinie. Das Ziel des substaatlichen Akteurs liegt nicht in der Niederwerfung der feindlichen Armee. Durch die schockierende brutale Ermordung von Nicht-Kombattanten soll ein bleibendes Exempel für ein politisches Anliegen statuiert, der Feind emotional beeinflusst und zu einer Reaktion veranlasst werden, die ihn als masslos, ungerecht und brutal blossstellt. Der Schwächere der beiden Kontrahenten kompensiert die Machtdiskrepanz durch das verdeckte Agieren und durch den unkonventionellen Mitteleinsatz terroristischer Attentate.[10]

---

7 Waldmann, *Terrorismus als weltweites Phänomen*, S. 12; Hoffmann, Bruce. Is Europe Soft on Terrorism? In: *Foreign Policy* (Sommer 1999), Nr. 115, S. 62–76.

8 Eine Ausnahme macht die hervorragende Monographie von Christopher Daase. *Kleine Kriege – Grosse Wirkung. Wie unkonventionelle Kriegführung die internationale Politik verändert*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 1999. Weiter Herfried Münkler. *Die neuen Kriege*. Reinbek bei Hamburg: Rowohlt 2002.

9 Daase, *Kleine Kriege – Grosse Wirkung*, S. 56–63.

10 Waldmann, *Terrorismus als weltweites Phänomen*, S. 22; Daase, *Kleine Kriege – Grosse Wirkung*, S. 56–63; Münkler, Herfried. Das Ende des klassischen Krieges. In: *Neue Zürcher Zeitung*, 14./15. September 2002, S. 73.

Der angegriffene Staat, der gegenüber seinen Bürgern zur Gewährleistung von Sicherheit verpflichtet ist, sieht sich mit verschiedenen strategischen Nachteilen konfrontiert: Er kann überall und zu jedem Zeitpunkt in der einen oder anderen Form angegriffen werden, während die aus dem Untergrund heraus agierende Terrororganisation nicht unmittelbar greifbar ist. Ein Feind wie die Terrororganisation Al Kaida zeigt sich als ausserordentlich wendig, da er über ein weltweites Netz an Schlupflöchern, Operationsbasen und Trainingszonen verfügt und alle legalen wie illegalen Mittel und Methoden zur Durchführung seiner Operationen nutzen kann. Hinzu kommt, dass, im Unterschied zu den Terrororganisationen, der Einfluss des Staates nur beschränkt über die eigenen Landesgrenzen hinaus reicht. Diese Nachteile versucht der Staat zu kompensieren, notfalls mit dem Einsatz drakonischer Gegenmassnahmen und durch die Aushebelung einzelner Regeln.

Der Erfolg einer internationalen Ordnungspolitik liegt in der Verantwortbarmachung der beteiligten Partner zur Anerkennung des Kriegsvölkerrechts. Der Weltgemeinschaft ist es bis anhin nicht gelungen, dies sowohl gegenüber einer vom Untergrund aus agierenden Terrororganisation als auch gegenüber der einzig verbleibenden Supermacht durchzusetzen. Im sogenannten «Krieg gegen den Terrorismus»[11] ist ein völkerrechtliches und normatives Vakuum entstanden, in dem es keine eindeutige Grenze zwischen Krieg und Frieden mehr gibt. Der Krieg ist nicht nur zeitlich und räumlich entgrenzt, er tangiert auch alle Stufen des gesellschaftlichen Lebens und reicht tief in das zivile und private Leben hinein.[12]

Die Bedrohung durch den internationalen Terrorismus für die westlichen Demokratien ist seit dem 11. September also eine zweifache: Der Terrorismus stellt einerseits einen Akt der Aggression dar, der unschuldige Opfer fordert und durch seine Willkür und Brutalität schockiert, verunsichert und die Position der angegriffenen Partei schwächen kann. Andererseits können terroristische

11 Der von der Bush-Administration verwendete offizielle Begriff des *War against terror* wird im folgenden mit «Krieg gegen den Terrorismus» übersetzt.

12 Vgl. den Bericht zur neuen aussenpolitischen Doktrin der USA vom September 2002. *«The struggle against global terrorism is different from any other war in our history. It will be fought on many fronts against a particularly elusive enemy over an extended period of time.» The National Security Strategy of the United States of America. September 2002*. URL http://www.whitehouse.gov/nsc/nss.html, S. 5; Daase, *Kleine Kriege – Grosse Wirkung,* S. 60–83.

Anschläge den Angegriffenen in einen offenen Konflikt hineinziehen und zu einer in innen- wie aussenpolitischer Hinsicht masslosen Reaktion provozieren.[13] Die grosse Herausforderung, mit der sich die Weltgemeinschaft seit dem 11. September konfrontiert sieht, liegt in der Verfolgung und Zerschlagung der Terrornetzwerke bei gleichzeitiger Wahrung völkerrechtlicher und rechtsstaatlicher Errungenschaften, die es gegenüber dem Terrorismus zu verteidigen gilt.[14]

2 Neue Entwicklungen in der Sicherheitspolitik

Das Ende der bipolaren Weltordnung hat uns eine «neue globale Unordnung» hinterlassen.[15] Gesucht wird eine Ordnungsstruktur, welche die neuen Risiken und Gefahren weltweit und nachhaltig einzudämmen vermag. Der Ansatz, den internationalen Terrorismus durch «wohl bedachte, gezielte, militärische Schläge zur Raison zu bringen», greift in seiner Simplifizierung der neuen strategischen Verhältnisse zu kurz.[16] Die Diskussion um den adäquaten Mitteleinsatz bei der Bekämpfung des internationalen Terrorismus ist seit dem 11. September voll entfacht. Auf die zentralen sicherheitspolitischen Entwicklungen soll im folgenden kurz eingegangen werden. Es sind dies die definitive Aufweichung der Grenzen zwischen äusserer und innerer Sicherheit und die damit verbundene Krise des internationalen Systems der kollektiven Sicherheit, die Bedeutungszunahme der

13 Die soziologische Definition von Provokation ist «ein absichtlich herbeigeführter, überraschender Normbruch, der den anderen in einen offenen Konflikt hineinziehen und zu einer Reaktion veranlassen soll, die ihn, zumal in den Augen Dritter, moralisch diskreditiert und entlarvt.» R. Paris cit. in: Waldmann, *Terrorismus als weltweites Phänomen*, S. 22.

14 Siehe die vom Europarat erarbeiteten internationalen *Guidelines of human rights and the fight against terrorism*. Sie enthalten beispielsweise Bestimmungen, dass bei der Terrorismusbekämpfung ein absolutes Folterverbot gelten muss, dass Überwachungstätigkeiten nur innerhalb der gegebenen rechtlichen Rahmenbedingungen durchgeführt werden dürfen, dass bei der Behandlung von Asylanträgen jeder Fall individuell behandelt werden muss und dass keine Pauschalbeurteilung erfolgen darf etc. URL http://www.coe.int/T/E/Communication_and_Research/Press/Theme_Files/Terrorism/CM_Guidelines_20020628.asp#TopOfPage. Eine Sonderkommission des internationalen Anwaltsverbandes befasst sich gegenwärtig mit den rechtlichen Grundlagen im Kampf gegen den Terrorismus. Analysiert werden soll, inwiefern ein Gleichgewicht zwischen Terrorismusbekämpfung und Rechtsstaat beibehalten werden kann. Die Empfehlungen sollen im Mai 2003 veröffentlicht werden. «Jeder kann an das Gericht gelangen, auch ein Iraker». Völkerrechtler Richard Goldstone gibt Auskunft über die Rolle des Internationalen Strafgerichtshofes im laufenden Krieg. In: *NZZ am Sonntag*, 23. März 2003, S. 25.

15 Boutros-Ghali, Boutros. Für eine neue Weltordnung und den Dialog der Kulturen. In: Stein, Georg und Volkhard Windfuhr (Hrsg.). *Ein Tag im September. Hintergründe und Folgen*. Heidelberg: Palmyra Verlag, 2002, S. 11–18, S. 12.

16 Das Zitat ist aus einem Artikel von Daniel Heller entnommen. Heller, Daniel. *Welche Armee und welche Antiterrorstrategie braucht die Schweiz? Kernfragen, Bewertung und Folgerungen*. Oktober 2001. Hrsg. v. Verein Sicherheitspolitik und Wehrwissenschaft, S. 8–9.

Nachrichtendienste, die Kompetenzerweiterung der präventiven und repressiven Sicherheitsorgane und die Bemühungen zur Reduktion systemischer Ursachen.

Weltweit steht die innere Sicherheit seit den Anschlägen vom 11. September weit oben auf der politischen Traktandenliste. Neuorientierungen, Restrukturierungen und eine massive Zunahme des Mitteleinsatzes sind in zahlreichen Ländern unmittelbar nach den September-Attentaten erfolgt. Sowohl in rechtlicher als auch in materieller Hinsicht ausgebaut wurden insbesondere die Bereiche Infrastruktur-Überwachung, Grenzschutz, Zoll, präventiver Staatsschutz, Strafverfolgung und Katastrophenhilfe.[17] Gleichzeitig mit der Bedeutungszunahme der inneren Sicherheit haben die Attentate vom 11. September die strikte Trennung zwischen äusserer und innerer Sicherheit als obsolet offenbart. Eine hermetische Abriegelung der inneren Sphäre ist heute, im Zeitalter der globalen Vernetzung, nicht mehr möglich. Es gibt keine innere Sicherheit ohne die Gewährleistung einer weltweiten Sicherheit – so das neue sicherheitspolitische Paradigma.[18] Die hieraus gezogenen Konsequenzen sind folgende: Auf nationaler Ebene wurde in verschiedenen Ländern eine engere Zusammenarbeit zwischen den für die äussere und die innere Sicherheit zuständigen militärischen, polizeilichen und nachrichtendienstlichen Einheiten autorisiert; in der Aussenpolitik wurde die internationale Kooperation bei der Terrorismusbekämpfung in den Vordergrund gestellt; es erfolgte eine deutliche Intensivierung der internationalen, multilateralen und bilateralen Sicherheitszusammenarbeit auf operationeller wie auch

17 Zehn Tage nach dem Attentat wurde von der amerikanischen Regierung ein Koordinator für die innere Sicherheit ernannt und eine Reorganisation der für den inneren Bereich relevanten Stellen unter dem gemeinsamen Dach eines neuen «Superministeriums», des sogenannten *Homeland Security Departments,* in Aussicht gestellt. Mitte November desselben Jahres haben beide Kammern des amerikanischen Kongresses ihre Zustimmung hierzu gegeben. Vgl. *Homeland Security Act*. URL http://news.findlaw.com/hdocs/docs/terrorism/hsa2002.pdf. Das Budget für die sog. *Homeland Defense* wurde für das Jahr 2003 von 19,5 auf 38 Milliarden Dollar beinahe verdoppelt. Auch in Deutschland ist es zu entscheidenden Neuerungen im Bereich der inneren Sicherheit gekommen. Wichtigstes Beispiel hierfür sind die neuen «Anti-Terror-Pakete» der Bundesregierung. Im Zuge der Sicherheitspakete I und II wurden rund 100 Gesetze novelliert, die allesamt Befugnisausweitungen der Sicherheitsbehörden enthalten. Für diesbezügliche Informationen vgl. Website der Bundesregierung unter URL http://www.bundesregierung.de/artikel,-59654/Erstes-Anti-Terror-Paket.htm und URL http://www.bundesregierung.de/emagazine_entw,-65820/Zweites-Anti-Terror-Paket-in-K.htm#0. Für die Stellungnahmen des Datenschutzes, der Wissenschaft und der Bürgerrechtsorganisationen vgl. URL http://www.cilip.de/terror/stellung.htm. Auch in Frankreich hat sich die Regierung Raffarin für eine Aufstockung jener im Bereich der inneren Sicherheit tätigen Ordnungskräfte von insgesamt 18 000 Personen entschieden. Kraftakt für Frankreichs innere Sicherheit. In: *Neue Zürcher Zeitung*, 11. Juli 2002, S. 1.

18 *The National Security Strategy of the United States of America*, S. 4–5; Interdisziplinärer Arbeitskreis Innere Sicherheit (AKIS). *Zehn-Punkte-Erklärung des AKIS zur inneren Sicherheit.* Pressemitteilung vom 14. Januar 2002. URL http://staff-www.uni-marburg.de/~akis/10PE.html; USIS Überprüfung des Systems der inneren Sicherheit der Schweiz. Teil III: Detailstudie. 24. September 2002. URL http://www.usis.ch/deutsch/berichte/pdf_usis_3/USIS_III_Text.pdf, S. 10.

auf politischer Ebene.[19] Eine neue unmittelbare Relevanz erhalten hat auch die nachhaltige Bekämpfung der systemischen Ursachen des Terrorismus, wie Staatszerfall, politische und wirtschaftliche Ungerechtigkeit, ungelöste ethnische und nationalistische Konflikte und Armut.[20]

Die transnationale Struktur der terroristischen Bedrohung hat dahin geführt, dass innere Sicherheit heute längst nicht mehr souveräne nationale innere Sicherheit bedeutet. Ausländische Regierungen, Behörden, Institutionen oder Unternehmen spielen bei der Aufrechterhaltung der nationalen Sicherheit eine grosse Rolle. Ihr Einbezug erfolgt durch die Intensivierung der internationalen Sicherheitskooperation oder durch Anwendung von Druck, damit diese ihre Anti-Terrorbemühungen verstärken und eine bessere Kooperation im «Krieg gegen den Terrorismus» leisten, oder gar durch eine direkte militärische Intervention. So beansprucht die einzig verbleibende Supermacht USA zur Bekämpfung transnational operierender Terrororganisationen für sich ein Recht auf Präventivschläge im Ausland – wenn nötig durch unilaterales Vorgehen.[21] Die gleichzeitige Existenz von internationaler Kooperation und unilateraler Präventivintervention mag paradox erscheinen; beide Herangehensweisen stellen aber eine logische Konsequenz der Aufweichung der Grenze zwischen innerer und äusserer Sicherheit dar. Eine unilaterale Intervention im Ausland gegen ein Mitglied der Völkergemeinschaft, wie dies im Irakkrieg erfolgt ist, steht im Konflikt mit dem bis anhin

19 Vgl. den Bericht zur neuen aussenpolitischen Doktrin der USA vom September 2002: «*While our focus is protecting America, we know that to defeat terrorism in today's globalized world we need support from our allies and friends. Wherever possible, the United States will rely on regional organizations and state powers to meet their obligations to fight terrorism.*» *The National Security Strategy of the United States of America*, S. 7; Vgl. auch die Anti-Terrorismus-Resolution 1373 der Uno vom 28.9.2001 und die *Selected United Nations Activities to Address Terrorism, September 2001–2002*. URL http://www.un.org/News/dh/infocus/overview.htm. Unmittelbar nach den Anschlägen erliess die EU am 19. September 2001 ein Pressecommuniqué mit dem Titel «Europa braucht gemeinsame Instrumente für eine wirksame Terrorismusbekämpfung». URL http://europa.eu.int/rapid/start/cgi/guesten.ksh?p_action.gettxt=gt&doc=IP/01/1284|0|RAPID&lg=EN&display=. Innerhalb des europäischen «Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts» sind seither zahlreiche Massnahmen ergriffen worden. Zu nennen wäre beispielsweise der Einsatz eines europäischen Haftbefehls, die Einigung über eine gemeinsame Terrorismusdefinition, die Herstellung einer Liste terroristischer Organisationen und die Einrichtung einer Gemeinsamen Anti-Terrorismus-Einheit bei der Europol. Vgl. *EU Action in Response to 11th September 2001: One Year After.* 9. September 2002. Memo/02/187. URL http://europa.eu.int/comm/external_relations/110901/me02_187.htm.

20 National Strategy for Combatting Terrorism. 14. Februar 2003. URL http://www.whitehouse.gov/news/releases/2003/02/counter_terrorism/counter_terrorism_strategy.pdf, S. 22–24.

21 Vgl. den Bericht zur neuen aussenpolitischen Doktrin der USA vom September 2002: «*While the United States will constantly strive to enlist the support of the international community, we will not hesitate to act alone, if necessary, to exercise our right of selfdefense by acting preemptively against such terrorists, to prevent them from doing harm against our people and our country.*» *The National Security Strategy of the United States of America*, S. 6.

praktizierten Völkerrecht und stellt die Funktionsfähigkeit unseres Systems der kollektiven Sicherheit neu in Frage.[22]

Die seit mehr als fünf Jahrzehnten verfolgte Doktrin der Eindämmung und Abschreckung durch den Einsatz grosser und hochgerüsteter Heere ist zur Bekämpfung der vom Untergrund aus operierenden transnationalen Terrorgruppen gänzlich ungeeignet. Weder verfügt die Terrororganisation Al Kaida über grosse militärische Formationen und Waffenarsenale, noch lässt sie sich durch Tötungsbefehle einschüchtern.[23] Die Abschreckung auf individueller Ebene versagt bei Tätern, die ihr Leben als Waffe einsetzen.[24] Eine effiziente Terrorismusbekämpfung findet auf der Ebene der Netzwerke, der Zellen und der Individuen statt.[25] Informationen über Identität, Ziele, Pläne und Verwundbarkeiten der Terroristen sind entscheidend, um Anschlägen vorzubeugen. Der 11. September hat zu einer massiven Bedeutungszunahme der Prävention und in diesem Zusammenhang insbesondere der nachrichtendienstlichen Tätigkeit im Bereich der Aufdeckung, Infiltration und Ausschaltung klandestiner Netzwerke geführt.[26] Die zentrale Bedeutung der Nachrichtendienste ist auch daran ersichtlich, dass ihnen die Hauptlast für das Versagen der Sicherheitsorgane im Zusammenhang mit den September-Attentaten übertragen wird.[27] Seither wird eine Umorientierung ihrer Arbeitsweise von der elektronischen Aufklärung wieder hin zur altbewährten *Human Intelligence* wie auch eine Anpassung der nachrichtendienstlichen Aufgabenbereiche gefordert, welche die strategisch zentrale Ebene der klandestinen Aktivitäten auf substaatlicher Ebene einbezieht.[28]

In zahlreichen Ländern haben die Organe der Aufsicht und Strafverfolgung eine Erweiterung ihrer präventiven und repressiven Kompetenzen und Ressourcen erfahren. Zur Gewährleistung der inneren Sicherheit werden zahlreiche bis anhin unbestrittene Grundrechtsgarantien neu in Frage gestellt, die Kontrolle

22 Vgl. Punkt 8 der Resolution 1326 *Europe and the War in Iraq des Europarats* vom 3. April 2003: «In the absence of an explicit decision by the United Nations Security Council, it considers this attack unlawful and contrary to the principles of international law, which prohibits the use and threat of force except in cases provided for in the United Nations Charter.» URL http://assembly.coe.int/documents/AdoptedText/TA03/ERES1326.htm#_ftn1.

23 Die USA erstellen schwarze Liste von Terroristenführern. In: *Neue Zürcher Zeitung*, 16. Dezember 2002, S. 1.

24 Münkler, *Die neuen Kriege*, S. 193.

25 Lesser, *Countering the new Terrorism*, S. 135.

26 The National Security Strategy of the United States of America, S. 30.

27 Vgl. Schlussbericht des Untersuchungsausschusses aus Mitgliedern des amerikanischen Senats und des Repräsentantenhauses. Findings of the Final Report of the Senate Select Committee on Intelligence and the House Permanent Select Committee on Intelligence Joint Inquiry into the Terrorist Attacks of September 11, 2001. Publiziert am 11.12.2002. URL http://intelligence.senate.gov/findings.pdf; Dietl, Wilhelm. Bedingt dienstbereit. Der 11. September und das Versagen der Geheimdienst. In: *Ein Tag im September.* S. 316–329.

28 Council of Foreign Relations (Hrsg.). *Making Intelligence Smarter. The Future of U.S. Intelligence. Report of an Independent Task Force.* URL http://www.fas.org/irp/cfr.html#task.

der Exekutive in verschiedene Bereiche des privaten Lebens ausgeweitet und die Kompetenzabgrenzung zwischen den Organen der inneren und der äusseren Sicherheit relativiert.[29] Konkrete Beispiele hierfür sind die Einschränkung der Rechte der Verdächtigen (beispielsweise durch die Legalisierung der unbefristeten Internierung von Ausländern ohne Anklageerhebung),[30] die Wiederbelebung der Diskussionen über die Legitimität des Einsatzes von Folter,[31] die Aufhebung des Verbots staatlich beauftragter Morde,[32] der ungeklärte Status der in Guantánamo inhaftierten Taliban und Al Kaida-Kämpfer,[33] die Ausdehnung der staatlichen Überwachungskompetenzen im Post- und Fernmeldeverkehr.[34]

Die im Zentrum der Auseinandersetzung stehende Terrororganisation Al Kaida verfügt über ein globales Netz an Schlupflöchern, Trainingcamps und Operationsbasen. Sie kann alle verfügbaren klandestinen Kanäle und Kontakte und legalen wie illegalen Mittel und Methoden für die Durchführung ihrer Operationen nutzen. Die im Rahmen des «Krieges gegen den Terror» erfolgende «Erosion von Rechtsgrundsätzen» in einzelnen Bereichen folgt der oben beschriebenen Logik der asymmetrischen Kriegsführung, in welcher der Staat notfalls mit dem Einsatz von drakonischen Gegenmassnahmen und durch die Aushebelung einzelner Regeln die eben beschriebenen strategischen Vorteile des Feindes zu kompen-

29 Vgl. die neuen Kompetenzzuweisungen im *Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism Act*. Kurz: *U.S. Patriot Act* vom 26. Oktober 2001. Für eine Übersicht der Bestimmungen, die er enthält, vgl. The Library of Congress. *Thomas. Legislative Information on the Internet*. URL http://thomas.loc.gov/cgi-bin/bdquery/z?d107:HR03162:@@@D&summ2=m&; Vgl. auch die zwei «Anti-Terror-Pakete» der deutschen Bundesregierung. URL http://www.bundesregierung.de/artikel,-59654/Erstes-Anti-Terror-Paket.htm und URL http://www.bundesregierung.de/emagazine_entw,-65820/Zweites-Anti-Terror-Paket-in-K.htm#0; Waldmann, Peter. Was war neu an den Anschlägen vom 11. September? In: *Ein Tag im September,* S. 19–29, S. 27.

30 Delpech, Thérèse. International Terrorism and Europe. In: Institute for Security Studies of the European Union (Hrsg.). *Chaillot Papers* (December 2002) Nr. 56, S. 33–35; Britische Anti-Terror-Gesetze sind rechtmässig. In: *Neue Zürcher Zeitung*, 26./27. Oktober 2002, S. 3.

31 US Congress adopts dangerous terror bill. FBI weighs torture «option». In: *The Guardian,* 7. November 2001; Dershowitz, Alan M. *Why Terrorism Works*. New Haven: Yale University Press, 2002; Stellungnahme von Amnesty International zur Frage des Foltereinsatzes vom Januar 2003. URL http://www.amnestyusa.org/waronterror/ib_torture.html.

32 Die USA erstellen schwarze Liste von Terroristenführern, S. 1.

33 Vgl. Die Stellungnahmen von Amnesty International vom 2. August 2002. URL http://www.amnestyusa.org/news/2002/usa08022002.html und Sassoli, Marco. Nebenopfer der Angriffe vom 11. September? Die Gefangenen in Guantánamo und die Genfer Abkommen. In: *Neue Zürcher Zeitung*, 23. Januar 2002. Dossier Afghanistan, URL http://www.nzz.ch/dossiers/2001/afghanistan/2002.01.23-al-article7X0R5.html.

34 Vgl. *U.S. Patriot Act. Title II. Enhanced Surveillance Procedures.*

sieren versucht.[35] Die westlichen Demokratien sehen sich seit dem 11. September von neuem mit folgender Grundsatzfrage konfrontiert: Inwiefern Sicherheit ohne die Einschränkung von Freiheit und Rechtssicherheit bereitgestellt werden kann und inwiefern Freiheit und Rechtssicherheit ohne die Gewährleistung von Sicherheit Bestand haben können.

Einigkeit herrscht darüber, dass eine nachhaltige Lösung des Terrorismusproblems nicht in der Repression allein, sondern längerfristig nur in der Reduktion seiner systemischen Ursachen liegen kann.[36] Nicht nur aus humanitären Beweggründen, sondern auch aus sicherheitspolitischen Erwägungen liegt es im Interesse der westlichen Staaten, dass Konflikte im fernen Ausland befriedet und politische und wirtschaftliche Ungerechtigkeit und Armut reduziert werden. Es ist aber nicht nur die längerfristige positive Folgewirkung, die es notwendig macht, politische und wirtschaftliche Reformbemühungen als zentrale Pfeiler in die Terrorismusbekämpfung zu integrieren. Ein ehrliches und energisches Engagement für die weltweite Durchsetzung gerechter und humaner Gesellschaftsstrukturen schafft gleichzeitig auch die Argumente und die moralische Rechtfertigung für eine kompromisslose Terrorismusbekämpfung.[37] Terrorismusbekämpfung findet auf verschiedenen Ebenen statt. Wenn Terrorismus eine Form von Kommunikation ist, so gilt, dass auch der «Krieg gegen den Terrorismus» eine Botschaft zu kommunizieren hat – nämlich die der moralischen Überlegenheit. Diese moralische Überlegenheit scheinen die USA seit Ausbruch des Irakkrieges in vielen Ländern, und insbesondere in den für die Terrorismusbekämpfung besonders relevanten Ländern der islamischen Welt, verspielt zu haben.

35 Human Rights Watch. *September 11: One Year On. A Message to the Human Rights Watch Community*, 9. September 2002. URL http://www.hrw.org/press/2002/09/sept11.htm; Amnesty International bezeichnet den «Krieg gegen den Terrorismus» als «*perhaps the most pervasive threat to the very concept of human rights*». *Human Rights – A vision unfulfilled. Presentation by Amnesty International at the panel discussion «For the implementation of all human rights» at the World Social Forum, Porto Alegre, Brazil*, 24. Januar 2003. URL http://web.amnesty.org/802568F7005C4453/0/44B538BF01163E0B80256CD80057B35E?Open.

36 Vgl. *The National Security Strategy of the United States of America*, S. 5; Organization for Security and Cooperation in Europe. The Bucarest Plan of Action for Combatting Terrorism. 3. Dezember 2001. URL http://www.osce.org/docs/english/1990-1999/mcs/9buch01e.htm #22; Gray, Colin S. Combating Terrorism. In: *Parameters* 93 (Autumn 1993), S. 20; Radu, Michael. Terrorism After the Cold War: Trends and Challenges. In: *Orbis. A Journal of World Affairs* 46 (2002), Nr. 2, S. 275–288, S. 276; Richardson, Louise. Terrorists as Transnational Actors. In: Taylor, Maxwell und John Horgan (Hrsg.). *The Future of Terrorism*. London: Frank Cass, 2000, S. 209–219.

37 *National Strategy for Combatting Terrorism*, S. 22–24.

3 Lagebeurteilung und sicherheitspolitische Konsequenzen für die Schweiz

Im Unterschied zu den meisten anderen europäischen Ländern hat der 11. September das Sicherheitsempfinden der Schweizer Bevölkerung kaum beeinflusst:[38] Im Februar 2001 fühlten sich insgesamt 87% aller befragten Schweizerinnen und Schweizer als «sehr» (33%) oder «eher» (54%) sicher.[39] Bemerkenswerterweise hatten die Ereignisse vom 11. September 2001 einen geringen Einfluss auf das unmittelbare Sicherheitsempfinden der Schweizer Bürger. Bei einer zwischen Oktober und Dezember 2001 durchgeführten Umfrage bezeichneten sich weiterhin 83% der Befragten als «sehr» (23%) und «eher» (60%) sicher.[40] Ein Jahr darauf im Februar 2002 gaben 86% an, dass sie sich «sehr» (34%) oder «eher» (52%) sicher fühlten.[41]

Der 11. September hat nicht nur das Sicherheitsempfinden der Bevölkerung wenig beeinflusst; auch die Lageanalyse der Behörden zur Terrorismusgefährdung der Schweiz hat sich kaum verändert: Ging der Sicherheitspolitische Bericht 2000 davon aus, dass die Schweiz kein primäres Ziel des internationalen Terrorismus darstelle, so stellt der im Sommer 2002 erschienene Bericht Innere Sicherheit des neu geschaffenen Dienstes für Analyse und Prävention fest, dass die Schweiz weiterhin nicht im direktem Visier terroristischer Gruppierungen läge.[42] Auch in der Lage- und Gefährdungsanalyse Schweiz nach den Terroranschlägen vom 11. September 2001 steht, dass es «keine Anzeichen» dafür gäbe, «dass die

38 Laut einer Erhebung für das Eurobarometer, die im Oktober 2001 unmittelbar nach den Terroranschlägen durchgeführt wurde, fürchten sich rund 86% der EU-Bürger vor dem Terrorismus («personally fear terrorism»). 79% fürchten sich vor Proliferation und dem feindlichen Einsatz nuklearer, bakteriologischer und chemischer Waffen. 64% fürchten sich vor einem neuen Weltkrieg. Eurobarometer April 2002.

39 Haltiner, Karl W./Wenger, Andreas/Bennett, Jonathan/Szvircsev, Tibor. *Sicherheit 2001. Aussen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitische Meinungsbildung im Trend*. Hrsg. v. der Forschungsstelle für Sicherheitspolitik und Konfliktanalyse der ETH Zürich und der Militärakademie an der ETH, Zürich 2001, S. 49–51.

40 Das vom GfS-Forschungsinstitut in Zürich erstellte Angstbarometer bestätigt diesen Trend. Nach einer vorübergehenden Erhöhung des Bedrohungsempfindens nach den Terroranschlägen ist die Angst vor kriegerischen Auseinandersetzungen bereits im Februar 2002 wieder «überraschend deutlich gesunken». Der im Herbst 2001 gemessene Anstieg des Angstindexes stellt nur eine vorübergehende Abweichung vom allgemeinen Trend abflachender Bedrohungsgefühle in der Bevölkerung seit Mitte der neunziger Jahre dar. Die Ängste nach dem schwarzen Herbst. In: *Neue Zürcher Zeitung*, 10. Mai 2002, S. 14.

41 Haltiner, Karl W./Wenger, Andreas/Bennett, Jonathan/Szvircsev, Tibor. *Sicherheit 2002. Aussen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitische Meinungsbildung im Trend*. Hrsg. v. der Forschungsstelle für Sicherheitspolitik und Konfliktanalyse der ETH Zürich und der Militärakademie an der ETH, Zürich 2002, S. 51–53.

42 Sicherheit durch Kooperation. Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Sicherheitspolitik der Schweiz (SIPOL B 2000) vom 7. Juni 1999. URL http://www.vbs-ddps.ch/internet/vbs/de/home/publikationen/berichte.Par.0001.DownloadFile.tmp/report-D.pdf, S. 51; Bericht Innere Sicherheit der Schweiz 2001. Hrsg. v. Bundesamt für Polizei. Juli 2002. URL http://internet.bap.admin.ch/d/aktuell/berichte/BISS2001_leicht_NEU_d.pdf, S. 23.

Schweiz an sich ein primäres Ziel terroristischer Akte werden» würde, und dass die Wahrscheinlichkeit von direkt auf die Schweiz und auf Schweizer Personen gezielten Anschlägen «als klein» eingestuft werden könne.[43]

Warum ist die Schweiz nicht direkt gefährdet? Die oben genannten Berichte liefern keine Auskunft über die Hintergründe, welche die These einer geringen Bedrohung untermauern. Offensichtlich gehen die Analytiker der Sicherheitsbehörden davon aus, dass es sich bei den Attentaten vom 11. September um eine Auseinandersetzung zwischen der Supermacht USA und der Al Kaida handelt, bei dem die anderen Staaten der Welt, vielleicht mit Ausnahme Grossbritanniens, Frankreichs und Deutschlands, lediglich die Rolle eines Zuschauers spielen, der gelegentlich, aber unbeabsichtigt getroffen werden kann. Ist dies tatsächlich der Fall? Die in den letzten Jahren gemachten Erfahrungen mit der Al Kaida und ihren assoziierten Gruppen lassen die Vermutung zu, dass diese nicht nur die USA, sondern den gesamten Westen, der durch seine wirtschaftliche Potenz den Rest der Welt auch politisch dominiert, als Feind wahrnehmen. Die Anschläge gegen Touristen treffen denn auch nicht nur amerikanische Bürger. Sie sind allgemein gegen Touristen aus dem Westen gerichtet.[44] Die Wahrnehmung einer kollektiven Bedrohung der offenen Gesellschaften des Westens, und nicht ein diffuses Solidaritätsgefühl, haben denn auch dazu geführt, dass zahlreiche Regierungen des Westens unmittelbar nach den Anschlägen sich veranlasst sahen, gemeinsam mit den USA eine «Allianz» gegen den Terrorismus zu bilden.[45]

Die Schweiz ist ebenfalls Teil des Westens. Ist sie dennoch nicht direkt gefährdet, weil sie den Terroristen als logistischer Stützpunkt dient und somit zum verschonten Ort wird, wie dies der international anerkannte Terrorismusexperte Walter Laqueur in einem Interview vermutet?[46] Oder weil sie ein neutraler Kleinstaat ist, der kein auffälliges Auslandengagement aufweist? Weil sie sich nicht an

43 Lage- und Gefährdungsanalyse Schweiz nach den Terroranschlägen vom 11. September 2001. Bericht des Bundesrates an das Parlament vom 26. Juni 2002. URL http://www.admin.ch/ch/d/ff/2003/1832.pdf, S. 24.

44 Vgl. Emergency and Disaster Management Inc. *Chronologie der terroristischen Anschläge seit 1972*. URL http://www.emergency-management.net/terror_chrono.htm. Auch aus den Reisehinweisen des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten vom Dezember 2002 lässt sich folgende Warnung entnehmen: «Weltweit hat sich die Sicherheitslage aufgrund des erhöhten Gefährdungspotenzials durch terroristische Anschläge auf Einrichtungen und Menschen des Westens weiter verschlechtert. Es ist nicht möglich, konkrete Voraussagen zu machen. Das Risiko besteht weltweit. (...) Halten Sie während Ihrer Reise regelmässigen Kontakt zu Ihren Angehörigen. Vergessen Sie insbesondere nicht, diese zu kontaktieren, wenn in Ihrem Reiseumfeld ein tragisches Ereignis vorgefallen ist.» 2. Dezember 2002. URL http://www.eda.admin.ch/eda/g/home/traliv/travel/travelad.html.

45 Wenger, Andreas. Der 11. September als Epochenwende: Kontinuität und Wandel in der internationalen Sicherheitspolitik. In: *Bulletin zur schweizerischen Sicherheitspolitik 2002*. Zürich: 2002, S. 11–26, S. 14–15.

46 Der 11. September war noch eine Form des altmodischen Terrorismus. Interview mit Walter Laqueur. In: *NZZ am Sonntag*, 20. Oktober 2002, S. 27.

militärischen Aktionen, wie beispielsweise in Afghanistan, beteiligt? Weil sie kein Mitglied der EU oder der Nato ist? Aufgrund desselben Arguments könnte man hier ja anführen, dass eine strategische Schwäche die Attraktivität für einen Anschlag steigert, und so zum Schluss kommen, dass die Schweiz als besonders gefährdet betrachtet werden muss, weil sie im Vergleich zu anderen europäischen Staaten über schwächere Sicherheitsstrukturen, insbesondere im polizeilichen Ermittlungsbereich, verfügt.[47] Terroristen könnten gerade deshalb versucht sein, das schwächste Glied der Kette zu treffen, um mit minimalem Aufwand maximalen Schaden zu verursachen, zumal die Schweiz eine überproportional grosse internationale Ausstrahlung und eine zentrale Funktion als Drehscheibe für den europäischen Verkehr und die internationalen Finanzen innehat.

Die Einschätzung, dass die Schweiz vom internationalen Terrorismus nicht direkt gefährdet ist, wird dahingehend von den Behörden relativiert, dass für die Schweiz aber indirekte Risiken aus dieser neuen globalen Bedrohungslage entstehen: Beispielsweise können Schweizer Bürger und Bürgerinnen im Ausland zu «Gelegenheitszielen» terroristischer Anschläge werden,[48] ausländische Einrichtungen und Personen in der Schweiz können ins direkte Visier terroristischer Attentäter geraten, die Schweiz kann als Stützpunkt für die logistische Versorgung terroristischer Gruppen wie auch als Transitland missbraucht werden und somit internationalem Druck ausgesetzt sein und massiven Reputationsschaden erleiden.[49] Diese Darlegung der möglichen indirekten Risiken, die der Schweiz durch den internationalen Terrorismus entstehen könnten, reicht zu kurz und wird der Komplexität unserer vernetzten und interdependenten Welt nicht gerecht: Der 11. September stellt nicht nur für die Bevölkerung der USA eine Zäsur dar. Die Terroranschläge in New York und Washington haben Entwicklungen ausgelöst, die zu weltweiten Veränderungen in geostrategischer, politischer, gesellschaftlicher und wirtschaftlicher Hinsicht geführt haben und die auch vor der Schweizer Grenze nicht halt machen. Wichtige Beispiele hierfür sind die schlechte wirtschaftliche Lage grosser Teile der Schweizer Wirtschaft, die durch den 11. Sep-

47 Dieses Argument wird beispielsweise von anderen europäischen Kleinstaaten, unter ihnen auch von Österreich, als Grund für ihre besondere Gefährdung angeführt. «Der Internationale Terrorismus – Bedrohungspotential und Gegenmassnahmen», ein Workshop durchgeführt durch das Österreichische Institut für Europäische Sicherheitspolitik in Zusammenarbeit mit der Donau-Universität Krems und der Universität Stanford, 11.–13. Juli 2002. URL http://www.oeies.or.at/oeies/doku/02-02terror.html; Delpech. *International Terrorism and Europe*, S. 16.

48 Dieser Terminus ist aus der Lage- und Gefährdungsanalyse entnommen worden. *Lage- und Gefährdungsanalyse*, S. 23.

49 Vgl. *Bericht Innere Sicherheit 2001*, S. 49; Antwort des Bundesrates vom 21.11.2001 auf die Interpellation von Hans Fünfschilling 01.3576 vom 4. Oktober 2001 zur Lagebeurteilung nach den Terroranschlägen. URL http://www.parlament.ch/afs/data/d/gesch/2001/d_gesch_20013576.htm; SIPOL 2000, S. 21.

tember massgeblich verschärft worden ist,[50] die allgemein ersichtliche «Erosion» völkerrechtlicher Prinzipien, deren Achtung gerade für einen Kleinstaat wie die Schweiz von fundamentaler Wichtigkeit ist, die Tendenz zur Stigmatisierung und Ausgrenzung von Vertretern der muslimischen Minderheiten in den multikulturellen Gesellschaften des Westens, die auch den sozialen Frieden in der Schweiz gefährden könnte, oder der in einem direkten Zusammenhang mit den Attentaten in New York und Washington stehende Irakkrieg, dessen Folgewirkungen auch die Schweiz zu spüren bekommt. Als weiteres Beispiel können an dieser Stelle auch die Nachahmungsversuche verschiedener Exponenten in der Schweiz genannt werden, die in der Schweiz im Nachgang zu den Attentaten den «normalen Gang der Dinge stellenweise unterbrochen» haben.[51] Das tragischste Beispiel hierfür wäre der Zuger Amokschütze, der laut eigener Aussage von den Terroranschlägen in den USA «inspiriert» im Zuger Regierungsgebäude 14 Personen erschossen hat.[52] Globale Krisen und Konflikte haben immer einen Einfluss auf die Lage der Schweizer Bevölkerung. Die Schweiz muss in vielerlei Hinsicht ein gewichtiges Interesse daran haben, dass die vom internationalen Terrorismus ausgehenden Gefahren eingedämmt werden können, selbst wenn sich die Anschläge weit weg in entfernten Ländern ereignen.

Die Terrorismusbekämpfung in der Schweiz ist eine sicherheitsbehördliche Aufgabe. Sie ist primär eine zivile Aufgabe der Polizei, der Justiz und des präventiven und repressiven Staatsschutzes. Die Verhinderung und Bekämpfung von Terrorismus fallen unter das Bundesgesetz über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit.[53] Kooperation mit den für die äussere Sicherheit zuständigen Instanzen findet im Informationsbeschaffungs- und Analysebereich statt.[54] Der Beitrag der Streitkräfte beschränkt sich auf die Assistenzleistung insbesondere für den Personen- und Objektschutz. Durch die Aussenpolitik und die Wirtschaftspolitik werden internationale Sanktionen, Regime, Vorschriften oder Hilfeleistungen zur strafrechtlichen Verfolgung terroristischer Agitatoren wie

50 Besonders betroffen vom 11. September sind unter anderem die Tourismusbranche, das Versicherungswesen, die Börsengeschäfte und die Flugbranche. So verzeichnete beispielsweise die Schweizer Rückversicherung im Jahr 2001 zum ersten Mal seit längerer Zeit eine negative Bilanz. Laut eigenen glaubwürdigen Angaben der Gesellschaft ist dies eine direkte Folge der Attentate vom 11. September. *Press Release: Swiss Re announces WTC actual value amount*, 3. August 2002. URL http://www.swissre.com/.

51 Das Zitat stammt aus dem Artikel Fassungslosigkeit und Fragen zu Konsequenzen. Reaktionen auf das Massaker in den USA. In: *Neue Zürcher Zeitung*, 13. September 2001, S. 14.

52 Laut USIS-Bericht III ist nahm im Nachgang der September-Attentate die Zahl der ernst zu nehmenden Drohungen gesamtschweizerisch stark zu. Hierunter fielen auch die zahlreichen Anthrax-Briefe. *USIS. Teil III: Detailstudie*, S. 11.

53 Factsheet Terrorismusbekämpfung. VBS, Direktion für Sicherheitspolitik, Information.

54 Vgl. Artikel 99 Absatz 2 des Militärgesetzes: Informationen über Personen in der Schweiz, die «bei Gelegenheit anfallen» und die für die innere Sicherheit oder die Strafverfolgung «von Bedeutung sein können», werden dem Bundesamt für Polizei weitergeleitet.

auch zur längerfristigen Reduktion systemischer Ursachen durchgesetzt. Der Bevölkerungsschutz nimmt nach Eintritt einer möglichen Katastrophe seine Funktion wahr.

Seit dem 11. September sind verschiedene neue Massnahmen zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus ergriffen worden. Vieles wurde bereits vor dem 11. September eingeleitet. Vieles steckt noch in der Pipeline oder bleibt politisch blockiert.[55] Im folgenden soll kurz auf die Kompetenzen und Ressourcenlage im Bereich der Terrorismusbekämpfung und auf die internationale Kooperation eingegangen werden.

Den präventiv operierenden Nachrichtendiensten sowie der Strafverfolgung sind im europäischen Vergleich relativ enge überwachungstechnische und strafprozessuale Grenzen gesetzt. Der präventive Einsatz von strafprozessualen Zwangsmassnahmen und von Überwachung privater Räume ist nicht erlaubt. Informationsbeschaffung ist nur dann möglich, wenn ein begründeter Verdacht besteht und ein gerichtspolizeiliches Ermittlungsverfahren eröffnet worden ist.[56] Im Unterschied zu anderen Ländern ist es in der Schweiz nach den Anschlägen vom 11. September nicht zu einem überstürzten Ausbau der Kompetenzen der Aufsichts- und Strafverfolgungsbehörden gekommen.[57] Rechtliche Anpassungen im Bereich der Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs und der verdeckten Ermittlungen wurden schon lange vor den Anschlägen in New York und Washington eingeleitet. Der 11. September hat der bereits im Gang befindlichen Diskussion über die Effizienz der präventiven und repressiven Instrumente Aufwind gegeben. Eine Grundsatzdebatte darüber, wie weit die exekutiven Behörden zur Gewährleistung von Sicherheit die private Sphäre überwachen und inwiefern und in welcher Art sie in das Private eingreifen dürfen, steht in der Schweiz heute, knapp zwei Jahre nach den Anschlägen, jedoch noch an. Das neue Bundesgesetz über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit, dessen erster Entwurf im Jahre 2004 vom Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement vorgelegt

55 Für eine detaillierte Aufstellung der ergriffenen Massnahmen zur Terrorismusbekämpfung vgl. Bericht der Schweiz über die Terrorismusbekämpfung zuhanden des durch die Resolution 1373 (2001) bestellten Ausschusses des Sicherheitsrats der Uno vom 19. Dezember 2001, S. 5–7.

56 Artikel 14 Absatz 3 des Bundesgesetzes zur Wahrung der Inneren Sicherheit vom 21. März 1997.

57 Der Bundesrat hat der kurz nach den Anschlägen erfolgten Motion des Ständerats Hans-Rudolf Merz, die Nachrichtendienste und den Staatsschutz auszubauen und eine Teilrevision des Bundesgesetzes über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit und des Militärgesetzes einzuleiten, entgegnet, dass hierüber erst dann beschlossen werden könne, wenn eine Gefährdungs- und Lageanalyse ausgearbeitet wurde. Vgl. 01.3569 Motion. Nachrichtendienste und Staatsschutz optimieren. Eingereicht durch Hans-Rudolf Merz am 4. Oktober 2001. URL http://www.parlament.ch/afs/data/d/gesch/2001/d_gesch_20013569.htm.

werden soll, wird in rechtlicher Hinsicht das wegleitende Moment für den Balanceakt zwischen Sicherheit und Freiheit sein.[58]

Der Versuch, die Tätigkeit der Aufsichts- und Strafverfolgungsorgane einer neuen zeitgemässen rechtlichen Regelung zu unterwerfen, ist grundsätzlich gut zu heissen. Es nützt nichts, sich gegenüber den neuen Gefahren und Risiken blind zu stellen. Auch finden zahlreiche Massnahmen heute in einem rechtsfreien Raum statt.[59] Einer rechtlichen Regelung sollte jedoch ein transparent und nüchtern geführter Dialog vorausgehen. Sie muss durch ein klares öffentliches Interesse getragen werden und einen rechtsstaatlichen Umgang und eine Verankerung des Datenschutzes gewährleisten. Ferner müssen adäquate Kontrollinstrumente (parlamentarische, richterliche und öffentliche Kontrolle) bereit gestellt werden. Politischer Konsens von links bis rechts scheint heute darüber zu bestehen, dass zur Terrorismusbekämpfung nur Massnahmen eingeführt werden sollen, die sich mit einer liberalen, offenen Staatsordnung vereinbaren lassen.[60] Wegweisend muss hierbei die Frage der effektiven Nützlichkeit und Verhältnismässigkeit der einzusetzenden Mittel und deren Grundrechtsverträglichkeit und politische Akzeptanz im Volk sein. Zudem muss auf jeden Fall eine undifferenzierte Ausweitung des Extremismusbegriffes und die kollektive Verdachtsannahme gegen die muslimisch gläubige Minderheit in der Schweiz vermieden werden. Es ist zu hoffen, dass, anders als beim gescheiterten Versuch einer überstürzten Einführung der Terrorismusstrafnorm, der für die nächsten Jahre geplanten Revision des Bundesgesetz über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit ein breites Vernehmlassungsverfahren vorausgehen wird. Gerade auch wegen der heute nicht mehr voneinander trennbaren Junktur zwischen Sicherheitspolitik und Ausländerpolitik sollten die Interessengruppen der religiösen und ethnischen

58 Terrorismus neu im Strafgesetzbuch. In: *Neue Zürcher Zeitung*, 28. Juni 2002, S. 13; Extremismus und Terrorismus sollen verstärkt bekämpft werden. Pressemitteilung des Informationsdienstes des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements vom 27. Juni 2002. URL http://internet.bap.admin.ch/d/archiv/medien/2002/06271.htm.

59 Vgl. Interpellation 99.3428. Auskünfte zu verdeckten Ermittlungen, eingereicht von Margrith Felten, übernommen von Franziska Teuscher, eingereicht im Nationalrat am 2. September 1999. URL http://www.parlament.ch/afs/data/d/gesch/1999/d_gesch-19993428.htm; Pressemitteilung des Bundesgerichts Lausanne vom 11.3.1999 zur Frage Aussagen von V-Männern vor Gericht. URL http://www.jusline.ch/jus.info.news.14440.html; Votum von Regine Aeppli an der Nationalratsdebatte zum Einsatz von V-Leuten, 98.037 Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs und verdeckte Ermittlung, Nationalrat, 10.12.2001, *Amtliches Bulletin 2001,* S. 1815. URL http://www.parlament.ch/ab/data/d/n/4611/42781/d_n_4611_42781_44657.htm.

60 Vgl. Rede von Nationalratpräsident Hess zu Beginn der Herbstsession unmittelbar nach dem 11. September: Terrorbekämpfung darf «nicht dazu führen, dass die Errungenschaften und Werte, die unsere Kultur und Zivilisation prägen, vorschnell einem lähmenden und misstrauischen Überwachungsregime weichen müssen». Anschlag auf Grundwerte, S. 13; Terrorbekämpfung in der offenen Gesellschaft. Gesetz zu verdeckten Ermittlungen. In: *Neue Zürcher Zeitung,* 10. November 2001, S. 14.

Minderheiten in der Schweiz in dieses Vernehmlassungsverfahren miteinbezogen werden.[61]

Nachholbedarf besteht aber nicht nur in rechtlicher Hinsicht. Wenig Neues und wenig Analytisches war im ersten Bericht Innere Sicherheit des neu gegründeten Inlandnachrichtendienstes, des Dienstes für Analyse und Prävention, und in der vom Bundesrat an das Parlament weitergeleiteten Lage- und Gefährdungsanalyse zu lesen. Ersterer wurde denn auch zu Recht von der Presse als ein «in viele Worte gekleidetes Nichts» kritisiert.[62] Ausgebaut werden müssen die fachlichen und analytischen Kompetenzen der Nachrichtendienste und Strafverfolgungsbehörden. Den Sicherheitsbehörden müssen ausreichende Ressourcen an Zeit, Geld und fachlich gut ausgebildetem Personal zur Verfügung stehen, damit sie die Bedrohungslage hinsichtlich ihrer Ursachen analysieren und angemessene kriminalpolitische, kriminalstrategische sowie flankierend gesellschaftspolitische Massnahmen entwickeln können.

Als weitere Lücke im Bereich der inneren Sicherheit bezeichnet die Projektorganisation USIS (Überprüfung des Systems der inneren Sicherheit der Schweiz) den massiven Unterbestand von rund 1 800 Polizeikräften an den Grenzen und im Landesinneren.[63] Trotz dieser Beurteilung und entgegen den durch den 11. September ausgelösten weltweiten Entwicklungen hat der Bundesrat das USIS am 6.11.2002 sistiert, da die von der Projektorganisation vorgestellten Lösungsansätze jährlich Mehrausgaben in dreistelliger Millionenhöhe zur Folge hätten.[64]

---

61 Abgesehen von Exponenten der SVP und der Schweizer Demokraten wurde dieses in der Praxis bestehende Junktim zwischen Sicherheit einerseits und Migration, Zuwanderung und Integration andererseits lange in den öffentlichen Debatten nicht direkt angesprochen, da dies als diskriminierend empfunden wurde. Seit dem 11. September und dem Gewahrwerden der Gefahr, die vom islamistischen Terrorismus ausgeht, sind diese Hemmungen gefallen. Migration und terroristische Agitation werden heute oftmals in einen direkten Zusammenhang gestellt. Eine vollkommene Negierung dieser Zusammenhänge ist ebenso falsch wie die Gleichstellung von Immigranten und Terroristen. Vgl. auch AKIS. *Zehn-Punkte-Erklärung des AKIS zur inneren Sicherheit*; Weiss, Thomas. Migration und Terrorismus. Vernünftige Massnahmen in einer mobilen Welt. In: *Neue Zürcher Zeitung*, 1. November 2001, S. 9.

62 Das Fazit der *Neuen Zürcher Zeitung* zum Bericht Innere Sicherheit: «Viel Bilder, viel Gestaltung, viel Wiederaufbereitetes, in viele Worte gekleidetes Nichts, Politik als gekonnte Verpackung – der Bericht ‚Innere Sicherheit der Schweiz' und das neue Corporate Design im BAP sind ein Beispiel dafür. Irritierend ist das ... vor allem, weil das Material auch als Grundlage für politische Entscheide dient. Die Schweiz ist nicht Basis für Terroristen. Design statt Neues im Bericht über innere Sicherheit. In: *Neue Zürcher Zeitung*, 11. Juli 2002, S. 13.

63 Der Unterbestand an den Landesgrenzen wird auf rund 200 Personen berechnet. Einreisesperren und Ausweisungen können wegen den mangelnden Kontrollmöglichkeiten an der Grenze nicht konsequent genug durchgesetzt werden. Der Unterbestand an Polizeikräften im Landesinneren wird von USIS auf 1 600 Polizistinnen und Polizisten berechnet. Vgl. v.a. die Kapitel «Kernproblem Grenze», «Kernproblem Lücke» von *USIS. Teil III: Detailstudie*.

64 Die Lücke, insbesondere im Objektschutz, soll vorläufig durch den Einsatz der in der Armee XXI vorgesehenen Durchdiener, die ihre 300 Diensttage am Stück absolvieren, gefüllt werden. Zum Objektschutz sollen vermehrt auch WK-Soldaten eingesetzt werden. An der Grenze sollen professionelle Armeeangehörige aus dem Festungswachtkorps (rund 200 Personen), aus der

Aus Kostengründen und nicht aus Gründen der Effizienzsteigerung hat der Bundesrat die Terrorismusbekämpfung zur Verbundaufgabe von Polizei und Militär erklärt. Die Kantone wie auch der Verband Schweizer Polizeibeamter haben sich kollektiv negativ über den Entscheid geäussert – dies auch aufgrund verfassungsrechtlicher Bedenken.[65]

Dass die polizeilichen Instrumente in der schweizerischen Sicherheitspolitik oftmals hinten anstehen, kann in vielerlei Hinsicht festgestellt werden: So ist in der neu geschaffenen Lenkungsgruppe Sicherheit kein einziges Mitglied der eigentlichen Sicherheitsorgane vor Ort – nämlich der Polizei und Justiz der Kantone – vertreten.[66] Auch der Perspektivstab der Bundesverwaltung erwähnt in seinem Bericht über die neuen Herausforderungen 2003–2007 mit keinem Wort die polizeilichen Organe als sicherheitspolitisches Instrument bei der Bekämpfung der neuen Risiken. Dies obwohl die von ihm erwähnten Bedrohungen auch Hauptdomänen polizeilicher Arbeit, wie beispielsweise die organisierte Kriminalität, darstellen.[67] Diese Vernachlässigung der polizeilichen Instrumente durch die bundesbehördlichen Lageanalysen und Planungen ist systembedingt, da die polizeiliche Hoheit bei den Kantonen liegt. Die Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen erfolgt in verschiedener Hinsicht nicht so effizient, wie ein verantwortungsvolles Vorgehen zur Aufrechterhaltung der inneren Sicherheit es verlangen würde.[68] Die Entwicklung neuer Angehensweisen und Formen der Sicherheitszusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sollte daher zuoberst auf der Agenda der Reform des schweizerischen Systems der inneren Sicherheit

Militärpolizei und aus der Luftwaffe stationiert werden. Hüst, Hott, Stopp bei USIS. In: *Neue Zürcher Zeitung*, 7. November 2002, S. 14.

65 Polizeibeamte kritisieren den Bundesratsentscheid zu USIS. In: *Neue Zürcher Zeitung*, 8. November 2002, S. 17; Der Bund ist nicht an einem Dialog interessiert. Interview mit Jörg Schild (Polizeidirektor des Kantons Basel-Stadt und Präsident der Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektoren). In: *Basler Zeitung*, 8. November 2002, S. 3; Gegen vermehrte subsidiäre Armee-Einsätze. Kritik der Polizeidirektoren am Bundesratsentscheid. In: *Neue Zürcher Zeitung*, 16. November 2002, S. 11.

66 Diese können lediglich als nichtständige Mitglieder «bei Bedarf» zu den Sitzungen der Lenkungsgruppe herangezogen werden. SIPOL 2000, S. 78.

67 Vgl. den genauen Wortlaut des Berichts: «Aufgrund der neuen Risiken und Bedrohungen stehen eine kleinere, modular aufgebaute, flexible, teilweise professionalisierte und besser ausgebildete und ausgerüstete Armee sowie der Bevölkerungsschutz als ziviles Verbundsystem bei Katastrophen, in Notlagen und in Falle eines bewaffneten Konflikts im Vordergrund.» Als neue Risiken und Bedrohungen werden weiter vorne im Bericht u.a. die Bereiche organisierte Kriminalität, Terrorismus und Proliferation genannt. Herausforderungen 2003–2007. Trendentwicklungen und mögliche Zukunftsthemen für die Bundespolitik. Bericht des Perspektivsstabs der Bundesverwaltung. November 2002. URL http://www.admin.ch/ch/d/cf/herausforderungen/documents/0gesamtbericht.pdf, S. 31–33 & 91.

68 Diesen Mangel stellt auch der Perspektivsstab der Bundesverwaltung fest. In seinem Bericht vom November 2002 hält er fest, dass die föderalistische Struktur der Schweiz, bei der die Ermittlungskompetenz bei Strafverfahren und die Polizeihoheit im wesentlichen bei den einzelnen Kantonen liegt, ein koordiniertes Vorgehen erschwert. Herausforderungen 2003–2007, S. 93.

stehen. Zumal auch ein koordiniertes Vorgehen auf nationaler Ebene Bedingung für ein koordiniertes Vorgehen auf internationaler Ebene ist.

Für den Bundesrat ist die Aufrechterhaltung der äusseren und inneren Sicherheit gemeinsame Aufgabe der Staatengemeinschaft. In der Lage- und Gefährdungsanalyse fordert er denn auch eine «grundsätzliche Prüfung neuer Zusammenarbeitsformen [...] mit ausländischen Behörden und internationalen Organisationen».[69] Die hierbei angegangenen konkreten Massnahmen sind die Intensivierung der Zusammenarbeit mit ausländischen Kontaktstellen insbesondere im Bereich der Strafverfolgung,[70] eine engere Zusammenarbeit mit dem europäischen Sicherheitsraum,[71] die Entwicklung weltweit einheitlicher Standards bei der Terrorismusbekämpfung,[72] ein verstärktes Engagement bei der Bekämpfung der tieferen Ursachen,[73] der Beitritt zu sämtlichen multilateralen und internationalen Abkommen über Rüstungskontrolle und Abrüstung im Bereich der Massenvernichtungswaffen,[74] und die Einleitung von konkreten Massnahmen gegen den diesbezüglichen Missbrauch des Schweizer Finanzplatzes. Diese Massnahmen zielen primär auf jene Gefahren, die direkt vom Terrorismus ausgehen. Wenig Antworten liefert die Sicherheitspolitik darauf, welche Instrumente zur Abwehr der mitunter das Völkerrecht wie auch die nationale Souveränität unterwandernden Druckversuche des Auslands im Zuge des weltweiten «Kriegs gegen den Terror» ergriffen werden können. Die amerikanischen Behörden haben in ihrem «Krieg» von der Schweiz in erster Linie eine Kooperation zur Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung gefordert.[75] Im folgenden Kapitel soll darauf eingegan-

69 Lage- und Gefährdungsanalyse, S. 2.

70 Zu nennen wäre in diesem Zusammenhang die unmittelbar nach den Attentaten gebildete Stabsstelle *Task Force Terror USA*, die eine Kooperationszentrale für Untersuchungen in der Schweiz darstellt, an der Vertreter ausländischer Behörden, kantonaler Behörden und des Bundes teilnehmen.

71 Beispielsweise das in Verhandlung befindliche Kooperationsabkommen zwischen der Schweiz und Europol.

72 Beispielsweise durch die Ratifizierung der 12 Uno-Konventionen und -Protokolle zur Terrorismusbekämpfung. Bericht der Schweiz über die Terrorismusbekämpfung zuhanden des durch die Resolution 1373 (2001) bestellten Ausschusses des Sicherheitsrats, S. 36.

73 Die Schweiz hat bei der Ausarbeitung des Aktionsplans der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit zur Terrorismusbekämpfung mitgewirkt. Der vom Ministerrat der OSZE in Bukarest im Dezember 2001 verabschiedete Aktionsplan konzentriert sich auf die Bekämpfung der tieferen Ursachen des Terrorismus. *Lage- und Gefährdungsanalyse*, S. 53.

74 Zu nennen wären hier der nukleare Nichtweiterverbreitungsvertrag, der nukleare Teststoppvertrag, das Biologiewaffenübereinkommen und das Chemiewaffenübereinkommen. Die Schweiz ist ferner an allen multilateralen Vereinbarungen beteiligt, die der Nichtweiterverbreitung von Massenvernichtungswaffen und deren Technologien dienen: So an der Vereinbarung von Wassenaar (*Dual-use*-Güter), am Raketentechnologie-Kontrollregime, an der Australiengruppe (biologischer und chemischer Bereich) und an der Gruppe der Nuklearlieferländer.

75 Suche nach den Finanzquellen des Terrorismus. In: *Neue Zürcher Zeitung*, 18. September 2001, S. 14.

gen werden, inwiefern der Schweizer Finanzplatz hierzu Beihilfe leisten kann und wo die Grenzen der Kooperation gezogen werden müssen.

4 Vorstösse zur Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung

Die Anschläge vom 11. September haben das sogenannte *rogue capital* wieder in die sicherheitspolitische Diskussion gebracht. Eine der ersten Massnahmen der Bush-Administration nach dem 11. September war die Ausarbeitung einer Strategie zur Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung.[76] Dem internationalen Terrorismus sollte durch die Vernichtung seiner finanziellen Ressourcen seine Lebensgrundlage entzogen werden. Die Ausdehnung sicherheitspolitischer Massnahmen in den Finanzbereich ist nicht neu. Sie entspricht dem Trend der letzten Jahrzehnte insbesondere im Bereich der organisierten Kriminalität. Die Jagd nach den Finanzquellen der Terroristen hat die Weiterentwicklung der Sorgfaltspflichten weltweit geprägt. Finanzintermediäre unterliegen der Pflicht, nicht nur Vermögenswerte krimineller Herkunft, sondern neu auch solche mit kriminellem resp. terroristischem Bestimmungszweck aufzuspüren. Die Finanzplätze sehen sich mit neuen Problemen technischer und rechtlicher Art konfrontiert, auf die im folgenden kurz eingegangen werden soll.

Im Rahmen des «Kriegs gegen den Terror» wurden den amerikanischen Aufsichts- und Strafverfolgungsbehörden im Finanzbereich durch den am 26. Oktober 2001 in Kraft getretenen *USA Patriot Act* neue Kompetenzen in noch nie dagewesenem Masse zugesprochen.[77] Auf internationaler Ebene wurden Listen mit Namen von Unternehmen, Institutionen und Personen in Zirkulation gebracht, die entweder an den September-Attentaten unmittelbar beteiligt waren oder der Mithilfe verdächtigt wurden. Die Konten dieser Personen und

76 President's Executive Order 13224 *Blocking Property and Prohibiting Transactions with Persons Who Commit, Threaten to Commit, or Support Terrorism* vom 23. September 2001. Factsheet of the Office of the Coordinator for Counterterrorism vom 20. Dezember 2002. URL http://www.state.gov/s/ct/rls/fs/2002/16181.htm; Vgl. Rede des Präsidenten vom 24. September 2001 zur Executive Order vom Vortag: «*So I told the American people we will direct every resource at our command to win the war against terrorists: every means of diplomacy, every tool of intelligence, every instrument of law enforcement, every financial influence. We will starve the terrorists of funding, turn them against each other, rout them out of their safe hiding places and bring them to justice. I've signed an executive order that immediately freezes United States financial assets of and prohibits United States transactions with 27 different entities. They include terrorist organizations, individual terrorist leaders, a corporation that serves as a front for terrorism, and several nonprofit organizations*.» URL http://www.whitehouse.gov/news/releases/2001/09/20010924-4.html.

77 Vgl. die Zusatzartikel *Money Laundering Act* und *Money Laundering Control Act* des *U.S. Patriot Act*. Für eine detaillierte Analyse der Implikationen des *US Patriot Act* für nicht amerikanische Finanzintermediäre vergleiche Tompkins, Joseph B. Jr. *The Impact of the USA Patriot Act of 2001 on Non-U.S. Banks.* International Monetary Fund (Hrsg.). Washington D.C., 7. Mai 2002. URL http://www.imf.org/external/np/leg/sem/2002/cdmfl/eng/tompki.pdf.

Einrichtungen sollten weltweit gesperrt werden. Bis März 2003 kursierten rund 250 Namen auf diesen Listen.[78] Um dieser weltweiten Enquête Nachdruck zu verleihen, wurde dem amerikanischen Schatzamt die Kompetenz zugesprochen, die amerikanischen Finanzvermögen jener ausländischen Banken einzufrieren, die sich weigerten, Mithilfe bei der Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung zu leisten.[79] Seither haben sich mehr als 160 Nationen an dieser Aktion beteiligt.[80] Weltweit wurden rund 130 Millionen Dollar wegen Verdachts auf Terrorismusfinanzierung gesperrt.[81]

Bereits vor dem 11. September wurde die Entwicklung eines international gültigen Massnahmenkatalogs zur Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung in Angriff genommen. Die Uno-Generalversammlung hatte am 9. Dezember 1999 das Internationale Übereinkommen zur Bekämpfung der Finanzierung des Terrorismus verabschiedet. Bis heute sind ihm 132 Staaten beigetreten. Ein nicht unumstrittenes Novum dieses Übereinkommens ist, dass die Finanzierung eines Terroranschlags als strafbar erklärt wird, unabhängig davon, ob der terroristische Akt effektiv begangen oder lediglich geplant wurde. Der 11. September hat zahlreiche Staaten dazu veranlasst, nach anfänglichem Zögern dem Übereinkommen doch noch beizutreten.[82] Schützenhilfe hat die Uno bei diesem Unterfangen durch die *Financial Action Task Force* (FATF) erhalten, eine 1989 anlässlich des G-7 Gipfels in Paris gegründete zwischenstaatliche Institution. Die für regulatorische Standardsetzung im Finanzbereich zuständige FATF hat kurz nach den September-Anschlägen einen Katalog mit Massnahmen zur Terrorismusbekämpfung

78 Es gibt verschiedene Angaben über die genaue Anzahl der auf den Listen kursierenden Namen. Sie reichen von 200 bis 300 Namen. Thachuk, Kimberley L. Terrorism's Financial Lifeline: Can It be Severed? In: *Strategic Forum* (May 2002), Nr. 191. URL http://www.ndu.edu/inss/strforum/sf191.htm, S. 5; Isler, Thomas. Bei Terrorverdacht endet der Rechtsstaat. In: *NZZ am Sonntag*, 12. Mai 2002, S. 17.

79 Vgl. die Rede von Schatzamt Minister Paul O'Neill, «US clamps down on terrorist assets». Cit. in: *International Security Network*, 24. September 2001. URL http://129.132.112.241/news_events/sw.cfm?service=cwn& parent=detail&nNEwsID=3027&menu=1.

80 Thachuk, *Terrorism's Financial Lifeline*, S. 6.

81 Diese Summe entspricht dem Stand von März 2003. Davon wurden circa 36 Millionen Dollar in den USA blockiert. U.S. Treasury Department, Office of Public Affairs, *Treasury Department Statement Regarding the Designation of Ansar al-Islam.,* Pressemeldung vom 20. Februar 2003. URL http://www.ustreas.gov/press/releases/js48.htm.

82 Die Schweiz hat sich bei der Ausarbeitung des Übereinkommens dafür eingesetzt, dass die Terrorismusfinanzierung nur als akzessorische Straftat zum terroristischen Akt, d.h. abhängig von dessen Realisierung, geahndet wird. Dieser Vorschlag hat aber keine Mehrheit der Staaten gewinnen können. Die Mehrheit plädierte für die Erklärung der Terrorismusfinanzierung als eigenständige Haupttat. Botschaft betreffend die internationalen Übereinkommen zur Bekämpfung der Finanzierung des Terrorismus und zur Bekämpfung terroristischer Bombenanschläge sowie die Änderung des Strafgesetzbuches und die Anpassung weiterer Gesetze vom 13. August 2002. *BBl* 2002 II 52, S. 5400; Bericht der Schweiz über die Terrorismusbekämpfung zuhanden des durch die Resolution 1373 (2001) bestellten Ausschusses des Sicherheitsrats, S. 36.

präsentiert, der von den wichtigsten Industrienationen als Standard für ihre Anti-Terrorbemühungen im Finanzbereich aufgenommen wurde.[83]

Hat sich der Ansatz, den Terrorismus durch die Vernichtung seiner finanziellen Ressourcen zu bekämpfen, bewährt? Zwei Beobachtungen sprechen dagegen: Zum einen scheint der Fortschritt bei der Vermögensblockierung zu erlahmen. Es werden heute keine neuen grossen Summen mehr gefunden. Durch die noch immer bestehende Differenz von mehr als 100 Millionen Dollar zwischen den blockierten Geldern und dem geschätzten Gesamtvermögen der Al Kaida sind verschiedene Strafverfolgungsbehörden zum Schluss gekommen, dass die Finanzen der Organisation noch immer intakt sind.[84] Wo ist das restliche Geld geblieben? Die Behörden gehen heute davon aus, dass die Gelder in Form leichter und unauffällig transportierbarer wertvoller Gegenstände wie Gold und Diamanten angelegt und unter Nutzung klandestiner Finanznetzwerke verschoben worden sind.[85] Eine flächendeckende Kontrolle dieser grenzüberschreitenden Transfervorgänge ist nicht durchführbar. Zum anderen erfordern terroristische Anschläge, im Unterschied zu militärischen Aktionen, einen relativ geringen Mitteleinsatz. Bei der Terrorismusfinanzierung geht es um Transaktionen von relativ unbedeutenden Summen, die in den seltensten Fällen die Schwelle für verdächtige Transaktionen erreichen.[86] Die Kosten eines terroristischen Anschlags, der mitunter eine massive Zerstörung verursachen kann, können tiefer sein, als die eines einzigen Panzers. Zu seiner Durchführung braucht es keine grosse Kriegskasse. Die Kosten des Anschlags vom 11. September werden beispielsweise auf maximal eine halbe Million Dollar und das Bombenattentat in Bali auf lediglich 35 500 Dollar geschätzt.[87] Zudem können kurzfristig improvisierte Beschaffungsaktionen das Fehlen eines Zugangs zu einem «Terrorkonto» kompensieren.

Für die Anbieter von Finanzdienstleistungen, die zur Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung neu in die Pflicht genommen worden sind, stellen sich in der Praxis folgende Probleme.[88] Im Unterschied zur Geldwäsche, die durch die

83 Financial Action Task Force on Money Laundering. *Special Recommendations on Terrorist Financing*, 31. Oktober 2001. URL http://www1.oecd.org/fatf/SRecsTF_en.htm.

84 In einem 43-seitigen Uno-Bericht zum Thema wird das Privatvermögen von Osama Bin Laden auf rund 300 Millionen US Dollar geschätzt. Al-Qaida money flows unabated. In: *International Security Network,* 29. August 2002. URL http://129.132.112.241/news_events/sw.cfm?service=cwn&parent=detail&nNEwsID=4818&menu=1.

85 Al-Qaida wealth converted to god, diamonds. In: *International Security Network,* 6. September 2002. URL http://129.132.112.241/news_events/sw.cfm?service=cwn&parent=detail&nNEwsID=4867&menu=1.

86 *Lage- und Gefährdungsanalyse*, S. 14.

87 Thachuk, *Terrorism's Financial Lifeline*, S. 6.

88 Nach Artikel 2 des *Internationalen Übereinkommens zur Bekämpfung der Finanzierung des Terrorismus* ist nicht nur das Zur-Verfügung-Stellen, sondern auch die Weiterleitung von Finanzmitteln strafbar. Botschaft betreffend die internationalen Übereinkommen zur Bekämpfung der Finanzierung des Terrorismus, S. 5402.

grosse Masse der umgesetzten Gelder und durch ein Investitionsverhalten auffällt, das nicht der Logik eines ertragsorientierten Anlageverhaltens folgt, sind Transaktionen in Vorbereitung auf ein terroristisches Attentat finanztechnisch absolut unauffällig und gewöhnlich. Es kann sich hier beispielsweise um private Überweisungen von Unterhaltsbeiträgen an «Studenten» handeln.[89] Laut Aussage eines Mitglieds der Geschäftsleitung der Schweizerischen Bankiervereinigung (SBVg) können die Banken ohne Informationen der Behörden nicht von sich aus präventiv sogenannte Terrorismusgelder aufspüren. Die Finanzintermediäre sind auf die Weitergabe von Namenslisten terroristischer Organisationen, Institutionen und Akteure angewiesen.[90]

Diese Voraussetzung stellt den Hintergrund für ein weiteres Problem: Die bei der Geldwäsche umgesetzten Gelder haben immer einen kriminellen Ursprung. Ihre strafrechtliche Ahndung ist rechtlich unproblematisch. Die Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung hingegen wirft in ihrer präventiven Dimension verschiedene Fragen in rechtlicher und politischer Hinsicht auf: Anders als bei der Geldwäsche, bei der schwarzes/illegales Geld in weisses/legales Geld umgewandelt werden soll, handelt es sich bei der Terrorismusfinanzierung in vielen Fällen um eine Umkehrung des Vorgangs: weisses/legales Geld wird für eine schwarze/illegale Handlung investiert.[91] Die Terrorismusfinanzierung ist strafbar, ungeachtet dessen, ob ein Delikt begangen worden ist oder nicht. Im Zusammenhang mit den von den Finanzintermediären zur Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung verwendeten Listen ergeben sich folgende Problemfelder: Wie zuverlässig sind die von den Nachrichtendiensten aufbereiteten Listen? Wie soll man mit der Aushebelung des für unser Rechtsverständnis zentralen Grundsatzes der primären Unschuldsvermutung umgehen? Inwiefern wird das Prinzip der Verhältnismässigkeit berücksichtigt?[92] Inwiefern können diese Listen

89 Vgl. Rede von Urs Ph. Roth (CEO der Schweizerischen Bankiervereinigung) an der Medienkonferenz vom 19. September 2002. URL http://www.swissbanking.org/medienanlaesse-02-09-19-roth.htm; *Lage- und Gefährdungsanalyse*, S. 14.

90 Interview mit Andreas Hubschmid (Mitglied der Geschäftsleitung der Schweizerischen Bankiervereinigung) mit der Autorin vom 27. November 2002.

91 Terroristische Organisationen finanzieren sich durch verschiedene Aktivitäten. Ihre Kriegskassen können sowohl durch illegale Aktivitäten, wie den Drogenhandel, die Kleinkriminalität und die Schutzgelderpressung, als auch durch legale Aktionen, wie beispielsweise durch Spenden, private Zuwendungen oder durch legale unternehmerische Aktivitäten, gespeist werden. Gemeinsam ist ihnen, dass sie für den Zweck einer terroristischen Handlung abgezweigt werden. Die Summe von 35 500 US Dollar, die für den Bombenanschlag auf ein Lokal auf der Ferieninsel Bali aufgewendet wurde, stammte, laut Ermittlungen der indonesischen Strafverfolgungsbehörden, von einem Überfall auf einen Juwelierladen. Bali bomb funding came from al-Qaida. In: *International Security Network,* 12. Februar 2002. URL http://129.132.112.241/news_events/sw.cfm?service=cwn&parent=detail&nNEwsID=5441&menu=1.

92 Infolge der amerikanischen Bemühungen zur Zerstörung aller Finanznetzwerke, die für terroristische Zwecke genutzt worden sind und in Zukunft genutzt werden könnten, ist es u.a. zur Ausschaltung des somalischen Al-Barakaat-Finanzsystems gekommen, über welches ein

politisch instrumentalisiert werden?[93] Für den Schweizer Finanzplatz stellt sich die Frage, wie weit man bei der Kooperation im «Krieg gegen den Terrorismus» gehen will, wo die Grenzen gesetzt werden müssen und wie dieser Entscheid verteidigt werden kann.

Die Schweiz hat, was die Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung betrifft, einen grossen Beitrag im «Krieg gegen den Terrorismus» geleistet – so die Würdigung des amerikanischen Schatzamtes. Bei den Untersuchungen hatte das Bankgeheimnis kein Hindernis dargestellt. Die Zusammenarbeit verlief reibungslos.[94] Einen Tag nachdem die US-Behörden den amerikanischen Banken die Namensliste der 19 an Bord der entführten Flugzeuge befindlichen Terroristen übermittelt hatte, leitete die Schweizerische Bankiervereinigung in Basel allen Schweizer Banken diese Liste weiter. Die Konten der Urheber dieser Katastrophe mussten gemäss Geldwäschereigesetz gemeldet und gesperrt werden. Die Banken überprüften die Namen ihrer Kontoinhaber, der wirtschaftlich Berechtigten und allfälliger Bevollmächtigten. Hierfür war keine besondere Weisung seitens der Eidgenössischen Bankenkommission notwendig.[95] In der etwas verspätet erfolgten Medienmitteilung vom 20. September hielt die Bankiervereinigung fest, dass das Bankkundengeheimnis keine Terroristen schütze, dass die Schweizer Banken eng mit den zuständigen Bundesbehörden zusammenarbeiten und bei Bedarf unverzügliche unbürokratische Unterstützung liefern würden.[96]

Wenige Tage nach dem Anschlag übernahmen die für die Einhaltung der Sorgfalts- und Meldepflicht zuständigen Behörden die Koordinationsfunktion für die Sperre der in Frage kommenden Konten. Die Finanzintermediäre in der Schweiz wurden von der Bankenkommission und der Kontrollstelle zur Bekämpfung der Geldwäscherei an ihre Sorgfaltspflicht erinnert und verpflichtet, Ver-

---

Grossteil der somalischen Deviseneinnahmen geflossen sind. Laut Beurteilung eines Uno-Vertreters in Somalia, hat die Schliessung der al-Barakaat «sehr sehr ernsthafte Konsequenzen» für die Volkswirtschaft des Landes. «*We are at a point where we have to start anticipating a crisis that could be unique in the modern state system – the collapse of an entire national economy.*» Kaufmann, Marc. Somalis Said to Feel Impact Of U.S. Freeze of al-Barakaat. In: *Washington Post,* 30. November 2001, S. 30.

93 Vgl. die Listensetzung des kubanischen Revolutionsführers Fidel Castro als angeblicher Sponsor des internationalen Terrorismus.

94 Jimmy Gurulé (Unterstaatssekretär des amerikanischen Schatzamtes) im Juni 2002: «*I have never confronted the situation where we have made a request of the Swiss government and the ... response is that we would like to help but we can't because of bank secrecy laws.*» US-Swiss team to search for terror funds. In: *International Security Network*, 6. Juni 2002. URL http://129.132.112.241/news_events/sw.cfm?service=cwn&parent=detail&nNEwsID=4323&menu=1; Gemeinsam gegen Terrorismusfinanzierung. US-Lob für eine Schweizer Initiative. In: *Neue Zürcher Zeitung*, 6. Juni 2002, S. 19; Die Schweiz ist bei der Kontrolle führend. Interview mit US Botschafter Mercer Reynolds. In: ibid. 2. Oktober 2002, S. 9.

95 Interview der Autorin mit Andreas Hubschmid vom 27. November 2002.

96 Schweizerische Bankiervereinigung. Medienmitteilung vom 20. September 2001. URL http://www.swissbanking.org/medienmitteilungen-200901.htm.

mögenswerte einzufrieren, von denen man annehmen musste, dass sie mit den Anschlägen von New York und Washington in Beziehung standen. In der Folge reichten die schweizerischen Finanzintermediäre rund 95 Meldungen bei der Meldestelle für Geldwäscherei ein, die letztere an die Bundesanwaltschaft weiterleitete. Bis Sommer 2002 wurden im Rahmen der Ermittlungen der Bundesanwaltschaft rund 40 Bankkonten mit Geldern im Umfang von mehr als 24 Millionen Franken gesperrt. Gleichzeitig blockierte das Staatssekretariat für Wirtschaft aufgrund der vom Bundesrat erlassenen Verordnung vom 2. Oktober 2000 über die Massnahmen gegenüber den Taliban 69 Konti im Wert von insgesamt 34 Millionen Franken.[97] In der Schweiz wurden mehr als die Hälfte aller ausserhalb der USA blockierten Summen eingefroren.[98] Trotz dieser beeindruckenden *Enquête* konnten keine direkten Verbindungen zwischen der Schweiz und den Attentätern des 11. Septembers festgestellt werden. Der Schweizer Finanzplatz hatte, so der Befund der Bundesanwaltschaft, keine zentrale Rolle in den Vorbereitungen der Anschläge innegehabt.[99] Die Bankiervereinigung erwartet im Bereich der Terrorismusbekämpfung keine konkreten politischen Risiken, insbesondere in bezug auf die Beziehungen zu den USA. Zum einen verläuft die Bekämpfungskooperation einfacher als in vielen anderen Bereichen, zum anderen erfüllt die Schweizer Praxis im Bereich der Kundenidentifikation die Bestimmungen des Internationalen Übereinkommens zur Bekämpfung der Finanzierung des Terrorismus hinlänglich.[100]

Wie wird sich das amerikanische Bekämpfungsregime in Zukunft aber weiterentwickeln? Wird sie sich auf die Sperre jener Konten beschränken, deren Eigentümer auf den sogenannten Terrorlisten kursieren? Können Sammelklagen an die Adresse der Schweizer Banken durch die Hinterbliebenen der Opfer der September-Attentate gerichtet werden, falls doch noch eine direkte Verbindung

97 Auf Verordnungswege kann der Bundesrat «zur Wahrung der Interessen des Landes, die ihm angemessen erscheinenden Massnahmen ergreifen» (Art 184 Bundesverfassung). Dieser Grundsatz gilt seit Anfang der 90er Jahre als Basis für die Erhebung sämtlicher Finanzsanktionen (Einfrieren von Mitteln, Verbot der Herausgabe von Mitteln) des Uno-Sicherheitsrates, welche die Schweiz aufgenommen hat. Beispiele hierfür sind die *Verordnung über die Massnahmen gegenüber den Taliban* vom 2. Oktober 2000 sowie die *Verordnung über die Massnahmen gegenüber der Bundesrepublik Jugoslawien* vom 23. Juni 1999. Bisher ist es nur zu vereinzelten Einsätzen der unter dem Begriff *Smart Sanctions* laufenden Sanktionen der Uno gekommen. Nach dem 11. September hat die Uno das Instrument, unter anderem auch auf Druck des amerikanischen Finanzministeriums, erstmals auch gegen eine grosse Zahl Terrorismus-Verdächtigter eingesetzt.

98 *Gemeinsam gegen Terrorismusfinanzierung*, S. 19.

99 Al-Qaida wealth converted to gold, diamonds. In: *International Security Network,* 6. September 2002. URL http://129.132.112.241/news_events/sw.cfm?service=cwn&parent=detail&nNEwsID=4867&menu=1.

100 Interview der Autorin mit Andreas Hubschmid vom 27. November 2002; Botschaft betreffend die internationalen Übereinkommen zur Bekämpfung der Finanzierung des Terrorismus, S. 5417.

zwischen den Attentätern und dem Schweizer Finanzplatz gefunden wird? Oder könnte die Forderung einer allgemeinen Kontrolle über alle Finanztransaktionen mit jenen Ländern, die einen hohen Anteil an Muslimen aufweisen, ein mögliches zukünftiges *worst case scenario* bilden? Der Vorwurf seitens der amerikanischen Regierung, Saudiarabien finanziere den internationalen Terrorismus hat zu einem nicht unrelevanten Abzug der saudischen Gelder aus den Vereinigten Staaten geführt.[101] Wie wird sich der Schweizer Finanzplatz zu dieser Angelegenheit äussern, wenn diesbezüglicher Druck von Washington die Schweiz erreicht? Wie weit wird die schweizerische Kooperation im Finanzbereich gehen? Solange das Bild der einstürzenden *Twin Towers* präsent ist, werden die schweizerischen Finanzintermediäre weitreichende Kooperation leisten. Es ist laut Aussage aus Bankenkreisen seit einiger Zeit aber zu beobachten, dass immer mehr Namen von Institutionen und Personen auf den sogenannten Terrorlisten kursieren, die nicht in einen direkten Zusammenhang mit dem 11. September gebracht werden können. Diese Listen enthalten unter anderem auch die Namen jener Personen, deren Vermögen, basierend auf der *Executive Order* von Präsident George W. Bush seit Oktober 2001 nicht wegen ihrer direkten Beteiligung an den September-Attentaten, aber wegen ihrer angeblich generellen Vorschubleistung einer weltweiten Sperre unterliegen sollen.[102] Ein prominentes Beispiel hierfür ist der kubanische Revolutionsführer Fidel Castro.

Die der Sperre unterstellten Gelder können somit in sogenannt «kriminelle» und «politische» Guthaben eingeteilt werden. Bei den «kriminellen» Guthaben handelt es sich um Guthaben, die durch die Einleitung eines Strafverfahrens durch die Bundesanwaltschaft mit einer entsprechenden richterlichen Verfügung identifiziert und gesperrt werden. Zu den «politischen» Guthaben sind jene Guthaben zu zählen, die zum einen auf einer von der Uno erlassenen und vom Bundesrat durch eine Verordnung umgesetzten Sanktionsliste aufgeführt werden und zum anderen aufgrund relativ vager Verdächtigungen auf den Terrorlisten kursieren.

101 Die Abflüsse der saudischen Gelder aus den USA, die in jüngster Zeit erfolgt sind, werden auf bis zu 200 Milliarden Dollar geschätzt. Der Hautgrund dürfte die schlechte *Performance* der amerikanischen Börse sein. Ein weiterer nicht unrelevanter Grund ist die Furcht der saudischen Anleger vor einer Sammelklage seitens der Hinterbliebenen der Opfer vom 11. September. Abzug saudischer Gelder aus den USA. In: *Neue Zürcher Zeitung,* 10. September 2002, S. 29; Zerrüttete amerikanisch-saudische Zweckehe. Verärgerung über arabische Gelder für Terroristen. In: ibid. 27. November 2002, S. 1; Vgl Interview der Autorin mit Andreas Hubschmid vom 27. November 2002, in welchem der Interviewte den Aspekt der saudischen Gelder als einen *sour spot* in den Beziehungen zwischen der Schweiz und den USA bezeichnete.

102 Die President's Executive Order 13224 vom 23. September 2001 ermächtigt die amerikanische Regierung zur Listensetzung von Personen und Organisationen, «*that provide support, services, or assistance to, or otherwise associate with, terrorists and terrorist organizations designated under the Order, as well as their subsidiaries, front organizations, agents, and associates.*» Factsheet zur Executive Order 13224.

Die beiden Sanktionslisten weisen Überschneidungen auf.[103] Der Umgang mit diesen «politischen Guthaben» stellt die Schweiz heute vor neue rechtsstaatliche wie auch politische Fragen: Die Bundesanwaltschaft befasst sich nicht mit den «politischen» Guthaben, da sie keinen strafrechtlichen Charakter haben. Es ist das Staatssekretariat für Wirtschaft und die Eidgenössische Bankenkommission, welche die Sperre veranlassen. Sie wenden hierbei Verwaltungsrecht an. Während beim Strafverfahren strenge rechtsstaatliche Regeln gelten, gibt es keine Verfahrensvorschriften beim Umgang mit Personen, die auf den Sanktionslisten stehen. Dies gilt beispielsweise sowohl für den Gebrauch nachrichtendienstlicher Informationen, die in einem Gerichtsverfahren nur beschränkt verwertbar sind, wie auch für die Umkehr der Beweislast für das sogenannte *De-Listing* von Personen. Ohne Einleitung eines Verfahrens bleiben die Guthaben bis auf weiteres auf unbeschränkte Dauer blockiert. Jene von den Sanktionslisten zu Unrecht stigmatisierten Organisationen und Personen können nur durch einen Unschuldsbeweis der internationalen Ächtung entkommen.[104]

Neben der verfahrensrechtlichen Problematik entstehen für die neutrale Schweiz hierbei auch politische Probleme. Die Handhabung dieser Listen kann nicht immer im Einklang mit den Ansichten und Interessen der USA erfolgen. Wie soll sich die Schweiz vor einer politischen Instrumentalisierung im «Krieg gegen den Terrorismus» schützen? Die Finanzintermediäre tragen die Verantwortung, mit allen ihnen zur Verfügung stehenden Mitteln die finanzielle Unterstützung des Terrorismus zu verhindern und das ihrige zur Terrorismusbekämpfung beizutragen. Die mit dem Attentat vom 11. September in Zusammenhang gebrachten «kriminellen» Vermögen müssen gesperrt werden. Hier ist rasches Handeln angebracht. Die Behörden sind dazu verpflichtet, die Sperre jener «politischen» Guthaben von Fall zu Fall einzeln auf ihre Legitimität und Vereinbarkeit mit der schweizerischen Aussenpolitik hin zu überprüfen. Sie tragen die Verantwortung dafür, dass der «Krieg gegen den Terrorismus» auch auf finanzieller Ebene den rechtsstaatlichen und völkerrechtlichen Normen entsprechend durchgeführt und dem Schweizer Finanzplatz ausreichender Schutz gegenüber ungerechtfertigten Druckversuchen aus dem Ausland gewährt wird.

103 Isler, *Bei Terrorverdacht endet der Rechtsstaat*, S. 17.

104 Laut Aussage von Othmar Wyss, dem Vorsteher des Staatssekretariats für Wirtschaft, gibt es keine Verfahren für ein sogenanntes De-Listing. Informelle Beschwerden seitens der Schweiz sind bei den USA erfolgt. Nur Schweden hat sich bisher in der Uno laut und deutlich über den fehlenden Rechtsschutz bei diesen Sanktionen beklagt. Isler, *Bei Terrorverdacht endet der Rechtsstaat*, S. 17.

5 Schlusswort

Strukturell betrachtet stellen die Anschläge vom 11. September kein Novum sondern lediglich eine Steigerung der bis anhin gemachten Erfahrungen mit dem Terrorismus dar. Der 11. September wird dennoch als epochales Ereignis in die Geschichte eingehen, weil er die Anfälligkeit und Verletzlichkeit unserer offenen Gesellschaft in schockierendster Art und Weise deutlich vor Augen führt; weil er für den endgültigen Vollzug der politischen Globalisierung steht; und weil er Reaktionen in militärischer, aussenpolitischer, innenpolitischer und gesellschaftlicher Hinsicht hervorgerufen hat, die keiner Kontinuität entsprechen. Der unter amerikanischer Führung stehende «Krieg gegen den Terrorismus» hat Entwicklungen ausgelöst, die heute, knapp zwei Jahre nach den Attentaten, zur These führen, dass die Bedrohung durch den internationalen Terrorismus eine zweifache ist: Terroristische Anschläge stellen einerseits einen brutalen Akt der Aggression dar, der unschuldige Opfer fordert, Unsicherheit verbreitet und eine Kettenreaktion insbesondere auch in wirtschaftlicher Hinsicht auslöst, von der sich die Welt noch immer nicht erholt zu haben scheint. Andererseits haben sich die USA im «Krieg gegen den Terrorismus» zu Massnahmen provozieren lassen, die sich in vielerlei Hinsicht nicht mit dem bis anhin praktizierten Völkerrecht und mit den Prinzipien einer offenen Gesellschaft und eines Rechtsstaats vereinbaren lassen. Die grosse Herausforderung, mit der sich die Weltgemeinschaft seit dem 11. September konfrontiert sieht, liegt in der Verfolgung und Zerschlagung terroristischer Organisationen bei gleichzeitiger Wahrung völkerrechtlicher und rechtsstaatlicher Errungenschaften, die gegenüber dem Terrorismus verteidigt werden müssen.

Die Schweiz als Kleinstaat im Herzen Europas liegt im Spannungsfeld beider Entwicklungen: Sie kann durch ihr starkes internationales Engagement und durch ihre offenkundige Zugehörigkeit zum wirtschaftlich wie auch politisch dominierenden Westen zur Zielscheibe des internationalen Terrorismus werden. Gleichzeitig ist sie dem im Rahmen des «Kriegs gegen den Terror» erfolgenden internationalen Druck ausgesetzt. Eine von Asymmetrie geprägte Weltordnung, in der transnational operierende substaatlich organisierte Terrororganisationen mit der einzig verbleibenden Supermacht USA in einem zeitlich wie geographisch entgrenzten Konflikt stehen, schränkt die Macht des einzelnen Staates ein. Weder der Terrorismus noch der «Krieg gegen den Terrorismus» machen vor der schweizerischen Landesgrenze halt. Innere Sicherheit bedeutet längst nicht mehr souveräne nationale innere Sicherheit. Je stärker die Schweiz im Zuge der Globalisierung und Internationalisierung mit dem Rest der Welt vernetzt wird, desto weniger sind die Auswirkungen von Krisen und Konflikten begrenzbar.

Die Schweizer Sicherheitspolitik wird stark von Entscheidungen ausländischer Akteure und von Ereignissen in anderen Staaten und Regionen der Welt beeinflusst.

Die Schweiz hat in vielerlei Hinsicht ein gewichtiges Interesse daran, dass die vom Terrorismus ausgehenden Gefahren eingedämmt werden, selbst wenn sich die Anschläge in entfernten Ländern ereignen. Als rohstoffarmes Land mit einer liberalen Wirtschaftsordnung, dessen Wohlstand auf der Nutzung eines freien Weltmarktes beruht, ist sie darauf angewiesen, dass die globale Wirtschaftslage stabil und der freie Verkehr von Waren und Personen weiterhin gewährleistet bleibt; als Land mit einem bedeutenden Finanzsektor ist sie daran interessiert, dass dieser auf jede globale Krise höchst sensibel reagierende Sektor nicht für die Finanzlogistik terroristischer Gruppierungen missbraucht und zur Zielscheibe von Sammelklagen wird; als Kleinstaat ist sie auf die Respektierung des internationalen Rechts angewiesen; als demokratisches Land des Westens muss sie vermeiden, dass rechtsstaatliche und liberale Grundprinzipien im «Krieg gegen den Terrorismus» ausgehöhlt werden; als Land mit einer sehr dichten multiethnischen Durchsetzung ist sie daran interessiert, dass der soziale Friede zwischen den Kulturen bestehen bleibt.

Die Schweiz hat zahlreiche Massnahmen auf nationaler und auf internationaler Ebene zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus ergriffen. Dies in der Kenntnis, dass die Schweiz vom Terrorismus wie auch von seinen negativen direkten und indirekten Folgewirkungen betroffen ist. Gerade in der Abwehr des globalisierten Terrorismus und des globalen «Kriegs gegen den Terrorismus» werden jedoch die Grenzen des Ansatzes einer «Sicherheit durch Kooperation» ersichtlich. Wie kann sich die Schweiz vor dem Terrorismus schützen und ihre nationalen Interessen am besten verteidigen? Die Schweiz vertritt in ihrer Aussen- und Sicherheitspolitik ähnliche Interessen wie ihre europäischen Nachbarn. Die Europäische Union soll vermehrt auch in aussen- und sicherheitspolitischer Hinsicht die ordnungspolitischen Interessen des Kontinents bündeln und gegen aussen und innen unter Rückgriff auf den ihnen zur Verfügung stehenden diplomatischen, handelspolitischen, zivilen und militärischen Mitteln verteidigen. Eine logische Konsequenz wäre ein aktives Mitwirken der Schweiz an diesem Prozess. Es bedarf wohl keiner weiterführenden Darlegung der Tatsache, dass sich die strategischen Interessen eines Kleinstaates im Zeitalter des globalisierten Terrorismus und der asymmetrischen Konflikte im Kollektiv besser verteidigen lassen als im Alleingang.