

Biologischer Terrorismus aus Sicht des schweizerischen Rechts

von Michael Guery

Einführung

Der Autor dieses Artikels erarbeitet an der Forschungsstelle für Sicherheitspolitik seit Anfang 2003 einen Nationalfondsbericht zum Thema «Biologischer Terrorismus und Krisenmanagement mit Bezug auf die Schweiz». Im Zuge dieser Studie ist auch der vorliegende Artikel zu den rechtlichen Aspekten des biologischen Terrorismus entstanden. Die gesamte Nationalfondsstudie wird per Ende 2004 publiziert.

Zunächst ist hier zu umreissen, was unter biologischem Terrorismus verstanden wird. Biologischer Terrorismus wird definiert als vorsätzlicher Einsatz von biologischen Agenzien – das heisst von Bakterien, Viren, Toxinen, etc. – zur Schädigung von Menschen, Tieren oder Pflanzen.¹ Bioterrorismus ist somit zu unterscheiden von einer fahrlässigen Verbreitung biologischer Agenzien, beispielsweise bei einem Laborunfall, sowie von einem natürlichen Ausbruch von Infektionskrankheiten, zum Beispiel in Form einer Epidemie. Human-Bioterrorismus liegt vor, wenn Menschen das Ziel einer bioterroristischen Tat sind; um Agro-Bioterrorismus handelt es sich, wenn auf Nutztiere oder Kulturpflanzen abgezielt wird.

Seit der Versendung von Anthrax-Briefen in den USA im Herbst 2001 ist der biologische Terrorismus ins Bewusstsein der Medien und der Öffentlichkeit gerückt. Diese Anthrax-Vorfälle haben zwar gesamthaft «nur» fünf Todesopfer gefordert, alle davon in den USA.² Allerdings waren wichtige Institutionen, wie das Weisse Haus und der Kongress, von Postsendungen mit Anthrax-Pulver betroffen. Dies erklärt denn auch, weshalb die amerikanische Regierung heute pro Jahr rund sechs Milliarden US-Dollar in die Bioterror-Abwehr investiert.³

Auch die Schweiz war von dieser Anthrax-Krise betroffen. Landesweit kam es im Herbst 2001 zu rund 1 000 Fehlalarmen wegen Anthrax-Verdachts.⁴ Die Sicherstellung eines Anthrax-Verdachtsbriefs verursachte im Einzelfall Kosten von bis zu mehreren 10 000 Franken. Wichtige Infrastruktureinrichtungen, wie Teile des Flughafens Kloten, mussten im Herbst 2001 wegen Verdacht auf Anthrax-Kontamination vorübergehend geschlossen werden. In der Folge haben sich die schweizerischen Behörden intensiv mit biologischem Terrorismus befasst.

1 Vgl. auch die Art. 231 – 234 des Schweizerischen Strafgesetzbuchs (StGB) vom 21. Dezember 1937, SR 311.0.

2 Bundesamt für Polizei. *Bericht innere Sicherheit der Schweiz 2001*. Bern, 2002, S. 47.

3 United States Senate, Senate Budget Committee. *Review and Analysis of the President's Fiscal Year 2003 Budget*. Washington, 2002, S. 13.

4 Nationale Alarmzentrale. *Jahresbericht 2001*. Bd. 2: *Immer auf Pikett*. Zürich, 2001, S. 37.

Aufgrund der Bedeutsamkeit der Anthrax-Thematik sollen nun im vorliegenden Artikel verschiedene rechtliche Aspekte des biologischen Terrorismus beleuchtet werden. Dabei soll das Augenmerk auf die schweizerische Bundesverfassung (BV)⁵, die Bundesgesetzgebung und einzelne Bundesverordnungen gerichtet werden.

1 Bundesverfassung

Aus der Bundesverfassung ergibt sich insbesondere, wie die Zuständigkeiten im Bereich des biologischen Terrorismus zwischen Bund und Kantonen verteilt sind. Im einzelnen zeichnet die Bundesverfassung folgendes Bild: Terrorismus wird gemeinhin als politisch motivierte Gewaltanwendung durch Gruppen oder Einzelpersonen definiert. In den letzten Jahrzehnten spielt der grenzüberschreitende Terrorismus eine immer grössere Rolle. Historisch war indessen der innerstaatliche Terrorismus bedeutsamer. Die Terrorismus-Abwehr wird deshalb traditionell der inneren Sicherheit, das heisst der landesinternen Wahrung der staatlichen Ordnung, zugerechnet. Die Wahrung der inneren Sicherheit fällt nach schweizerischem Verfassungsrecht grundsätzlich in die Zuständigkeit der Kantone.⁶ Die Kantone gewährleisten die innere Sicherheit durch die Polizeikräfte. Aus sicherheitspolitischer Perspektive fällt die Bioterror-Abwehr somit in die Zuständigkeit der Kantone und damit der Polizeikräfte.

Biologischer Terrorismus weist aber auch eine stark gesundheitspolitische Seite auf. Letztlich ist biologischer Terrorismus ja nichts anderes als eine vorsätzliche Verbreitung gefährlicher Krankheiten. Zur Bekämpfung übertragbarer Krankheiten ist nach Art. 118 Abs. 2 lit. b BV der Bund zuständig. Zu den übertragbaren Krankheiten zählen dabei sowohl Krankheiten mit direkter Ansteckung von Mensch zu Mensch, als auch solche mit indirektem Infektionsweg, beispielsweise über das Trinkwasser.⁷ Damit fallen sowohl hochinfektiöse Krankheiten, wie Pocken, als auch indirekt ansteckende Krankheiten, wie Anthrax, unter die übertragbaren Krankheiten. Mit anderen Worten zählen also alle für Bioterror geeigneten Krankheiten zu den übertragbaren Krankheiten. Wie erwähnt, ist der Bund zuständig für die Bekämpfung übertragbarer Krankheiten. Aus gesundheitspolitischer Sicht kommt die Verantwortung für die Bioterror-Abwehr somit dem Bund zu.

5 Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (BV) vom 18. April 1999, SR 101.

6 Eichenberger, Kurt. Art. 102 Ziff. 10 aBV – Sorge für die innere Sicherheit des Bundes. In: Aubert, Jean-François/Eichenberger, Kurt/Müller, Jörg Paul/Rhinow, René/Schindler, Dietrich (Hrsg.). *Kommentar zur Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 29. Mai 1874*. Basel et al.: Helbing & Lichtenhahn et al., 1996, N. 156, S. 44f.

7 Art. 2 Abs. 1 des Bundesgesetzes über die Bekämpfung übertragbarer Krankheiten des Menschen (Epidemiengesetz) vom 18. Dezember 1970, SR 881.101 sowie Malinverni, Giorgio. Art. 69 aBV. In: Aubert, Jean-François/Eichenberger, Kurt/Müller, Jörg Paul/Rhinow, René/Schindler, Dietrich (Hrsg.). *Kommentar zur Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 29. Mai 1874*. Basel et al.: Helbing & Lichtenhahn et al., 1996, N. 13, S. 4f.

Bioterrorismus kann neben Menschen auch Nutztiere, Kulturpflanzen oder die Umwelt allgemein zum Ziel haben. Im Tierbereich wird namentlich ein terroristischer Einsatz der Maul- und Klauenseuche gefürchtet.⁸ Für den Tierschutz ist nach Art. 80 BV grundsätzlich der Bund zuständig. Der Einsatz von Entlaubungsmitteln durch die USA im Vietnamkrieg hat gezeigt, dass biologische und chemische Stoffe auch gegen Pflanzen verwendet werden können. Der Schutz der Pflanzen vor Beeinträchtigungen durch chemische und biologische Stoffe ist nach Art. 104 Abs. 3 lit. d BV Aufgabe des Bunds. Schliesslich können auch Umweltgüter, wie Luft, Trinkwasser oder Böden, von Bioterrorismus betroffen werden. Der Umweltschutz ist nach Art. 74 Abs. 1 BV eine Bundeszuständigkeit. Zusammenfassend liegt somit die Verantwortlichkeit für den Schutz von Tieren, Pflanzen und Umwelt vor Bioterror grundsätzlich beim Bund.

Nach Art. 3 und 42 Abs. 1 BV schliesslich fallen alle Sachgebiete, die in der Bundesverfassung nicht genannt werden, in die Zuständigkeit der Kantone. Bioterrorismus umfasst einige Gebiete, die in der Bundesverfassung nicht genannt werden. Dies sind nebst dem bereits erwähnten Polizeiwesen insbesondere das Krankentransportwesen und die Spitäler.⁹ In diesen Bereichen sind somit die Kantone zuständig.

Resümierend ist festzustellen, dass je nachdem, welcher Aspekt von Bioterrorismus betrachtet wird, eine Rechtsetzungskompetenz des Bunds oder der Kantone vorliegt. So ist beispielsweise der Bund für den Schutz der Umwelt vor biologischem Terrorismus zuständig, während die Kantone das Spitalwesen regeln. Diese Mischung aus Bundes- und Kantonszuständigkeiten bringt indessen Probleme mit sich: Während der Anthrax-Krise vom Herbst 2001 beispielsweise wurden über 100 schweizerische Poststellen wegen verdächtigen Postsendungen vorübergehend lahmgelegt. Die Sicherstellung dieser Postsendungen nahm jeder Kanton in etwas unterschiedlicher Weise vor. Für die schweizerische Post als nationales Unternehmen war diese uneinheitliche Vorgehensweise der Kantone problematisch. Mit anderen Worten bedarf die Bioterror-Abwehr in vielen Bereichen gesamtschweizerischer Lösungen. In der Bundesverfassung findet sich eine Grundlage für solche Lösungen: Art. 118 Abs. 2 lit. b BV weist dem Bund eine generelle Zuständigkeit zur Bekämpfung übertragbarer Krankheiten zu, worunter alle für Bioterror relevanten Krankheiten fallen. Diese Verfassungsnorm kann somit als «Generalklausel» für eine Bundeszuständigkeit zur Regelung des B-Schutzes betrachtet werden. Grundsätzlich soll somit der Bund zuständig sein für eine einheitliche Regelung des B-Schutzes. Nur die wenigen Sachgebiete, welche in der Verfassung gar keine Erwähnung finden, wie das Krankentransportwesen und die Spitäler, sollen der kantonalen Normierung verbleiben.

8 Institut für Viruskrankheiten und Immunprophylaxe (IVI). *Jahresbericht 2002*. Mittelhäusern, 2003, S. 12.

9 Jaag, Tobias. *Verwaltungsrecht des Kantons Zürich*. 2. Auflage. Zürich: Schulthess, 1999, S. 294, 296f.

2 Bundesgesetze

Auch auf Gesetzesstufe wirft der biologische Terrorismus eine Anzahl Fragen auf: Die Anthrax-Krise vom Herbst 2001 wurde vielfach von Trittbrettfahrern missbraucht, um unechte Anthrax-Briefe zu versenden.¹⁰ In der Schweiz wurden viele solche Briefe an ausländische Konsulate und Botschaften sowie an hochrangige Bundesbeamte, das heisst vor allem an Bundesräte, gesandt. Auch bei einer künftigen Bioterror-Welle wäre wohl mit Attacken gegen Botschaften, Konsulate und hochrangige Bundesbeamte zu rechnen. Art. 340 des schweizerischen Strafgesetzbuchs (StGB) trägt diesem Umstand indessen keine Rechnung. Nach dieser Bestimmung untersteht der Einsatz menschlicher Krankheiten (Art. 231 StGB) gegen völkerrechtlich geschützte Personen oder Bundesbeamte nämlich nicht der Bundesgerichtsbarkeit; vielmehr liegt die Strafverfolgung nach Art. 343 StGB bei den Kantonen. Für die Zukunft wäre es indessen sinnvoll eine solche Bundesgerichtsbarkeit vorzusehen. Deshalb sollte Art. 340 StGB dahingehend revidiert werden, dass der Einsatz menschlicher Krankheiten gegen völkerrechtlich geschützte Personen oder Bundesbeamte der Bundesgerichtsbarkeit unterstellt wird.

Im Bioterror-Bereich spielen auch das Kriegsmaterial-¹¹ und das Güterkontrollgesetz¹² eine wichtige Rolle. Das Kriegsmaterialgesetz erklärt grundsätzlich das Herstellen, Vermitteln, Erwerben und Ein-/Aus- und Durchführen von biologischen Waffen für strafbar.¹³ Das Güterkontrollgesetz regelt insbesondere die Ein-/Aus- und Durchfuhr von *dual-use* Gütern, das heisst von für zivile und militärische Zwecke verwendbaren Produkten. Als Beispiel für ein *dual-use* Produkt sei eine Fermenteranlage genannt, die zur Herstellung von Impfstoffen oder aber von biologischen Waffen verwendet werden kann. Die Schweiz leistet durch das Kriegsmaterial- und das Güterkontrollgesetz einen wichtigen Beitrag zur Nonproliferation biologischer Waffen.

Diese Bemühungen zur Eindämmung der B-Waffen Proliferation werden indessen durch folgenden Umstand unterminiert: Die ehemalige UdSSR beschäftigte über 50 000 Personen in der B-Waffen Forschung. Daher dürften im heutigen Russland grosse Arsenale an biologischen Waffen, insbesondere an Pocken-Viren, bestehen.¹⁴ Ein Handel mit diesen B-Waffen entzieht sich indessen weitgehend einer Kontrolle. Selbst die heutigen Zahlungen der USA für die Vernichtung alter sowjetischer Bestände an B-Waffen dürften dieses Problem nicht vollständig entschärfen.

10 Lupi, Gianpiero. Der Bioterrorismus und die Schweiz. In: *Truppeninformationsdienst-Bulletin (TID-Bulletin)* 2002, Nr. 3, S. 9.

11 Bundesgesetz über das Kriegsmaterial (Kriegsmaterialgesetz) vom 13. Dezember 1996, SR 514.51.

12 Bundesgesetz über die Kontrolle zivil und militärisch verwendbarer Güter sowie besonderer militärischer Güter (Güterkontrollgesetz) vom 13. Dezember 1996, SR 946.202.

13 Art. 34 des Kriegsmaterialgesetzes.

14 Alibek, Ken. *Biohazard*. New York: Random House, 1999, S. 261.

3 Bundesverordnungen

Bei biologischem Terrorismus werden grundsätzlich drei mögliche Szenarien unterschieden: Die Androhung eines Einsatzes biologischer Agenzien, eine heimliche Verbreitung solcher Agenzien sowie ein offener Einsatz biologischer Substanzen.¹⁵ Besonders bei einem heimlichen Einsatz stellen sich verschiedene juristische Fragen. Damit ein heimlicher Einsatz biologischer Agenzien erkannt werden kann, bedarf es eines effizienten Meldesystems für Krankheiten. Möglich ist nämlich, dass einzelne Bioterror-Akte in verschiedenen Regionen der Schweiz heimlich durchgeführt werden. Nur wenn daraufhin auftretende Krankheitsfälle einer zentralen Stelle gemeldet werden, kann eine Häufung von Krankheitsfällen erkannt und damit Verdacht auf Bioterror geschöpft werden.

Ein solches Meldesystem für Krankheiten besteht in der Schweiz. Die Meldeverordnung des Bundesrats¹⁶ sieht vor, dass Ärzte – einschliesslich Spitäler – gewisse übertragbare Krankheiten an den Kantonsarzt melden, welcher wiederum das Bundesamt für Gesundheit (BAG) benachrichtigt. Die Laboratorien ihrerseits werden in der Meldeverordnung zur gleichzeitigen Meldung an den Kantonsarzt und das BAG verpflichtet.

Zur Konkretisierung der Meldeverordnung hat das Eidgenössische Departement des Innern eine Verordnung über Arzt- und Labormeldungen¹⁷ erlassen. Darin werden die Ärzte und Laboratorien verpflichtet, Fälle von Anthrax, Pocken, hämorrhagischen Fiebern (Ebola, etc.), Botulismus, Kinderlähmung, Tularämie, usw. innert einer Frist von einem Tag zu melden. Zusätzlich werden die Laboratorien verpflichtet, Brucellosen, Salmonellosen, Influenza, Legionella, etc. innert einer Woche mitzuteilen.

Bekanntlich müssen medizinische Massnahmen bei einem bioterroristischen Anschlag möglichst rasch eingeleitet werden. Die umgehende Verabreichung von Medikamenten oder Durchführung von Impfungen kann lebensentscheidend sein. Damit solche Massnahmen so schnell als möglich getroffen werden können, wären folgende Änderungen der Meldeverordnung und der Verordnung über Arzt- und Labormeldungen hilfreich: Im Bereich der Meldeverordnung wäre es wichtig, dass Ärzte (einschliesslich Spitäler) künftig angehalten würden, meldepflichtige Krankheitsausbrüche gleichzeitig an den Kantonsarzt *und das BAG* zu melden. So könnte der Meldeweg an das BAG verkürzt werden. Gerade mit der heutigen Informatik sollte eine solche gleichzeitige Meldung einfach durchführbar sein.

Hinsichtlich der Verordnung über Arzt- und Labormeldungen wäre zu prüfen, ob für Krankheiten wie Anthrax und Pocken die derzeitige Meldefrist von einem

15 Interkantonale Erfahrungsaustauschgruppe von Fachstellen im Bereich der Bio- und Gentechnologie (ERFA BIO). *Empfehlungen zur Erstellung kantonalen B-Schutzkonzepte*. 2003, S. 5–7.

16 Verordnung über die Meldung übertragbarer Krankheiten des Menschen (Meldeverordnung) vom 13. Januar 1999, SR 818.141.1.

17 Verordnung über Arzt- und Labormeldungen vom 13. Januar 1999, SR 818.141.11.

Tag herabgesetzt werden könnte. Eine sofortige Meldepflicht wäre insbesondere für hochansteckende Krankheiten wie Pocken oder hämorrhagische Fieber angezeigt.

Schliesslich ist noch ein letzter Punkt zu erwähnen: Für Bioterrorismus geeignete Krankheiten werden grundsätzlich über die Luft oder Lebensmittel verbreitet. Bei Lebensmittelvergiftungen könnte das Meldesystem noch verbessert werden. Zwar sieht Art. 13 Abs. 2 der Meldeverordnung eine Überwachung von Erkrankungen vor, die auf Lebensmittel tierischer Herkunft zurückgehen. Zudem hat das BAG ein Meldeformular für Krankheitsfälle mit Symptomen einer Lebensmittelvergiftung entworfen. Dieses Meldesystem könnte indessen noch optimiert werden, indem beispielsweise nicht nur Ärzte und Laboratorien, sondern auch Lebensmittelhersteller und -vertreiber zur Meldung bei Bioterror-Verdacht verpflichtet würden.

4 Ausblick

Die Schweiz wurde im Herbst 2001 zum ersten Mal in ihrer Geschichte mit der Gefahr von biologischem Terrorismus in grösserem Ausmass konfrontiert, auch wenn sich alle Anthrax-Alarme letztlich als Fehlalarme erwiesen.¹⁸ Dies erklärt, weshalb die rechtliche Seite des biologischen Terrorismus in der Schweiz bis anhin noch nie genauer untersucht wurde. Im vorliegenden Artikel wurden daher einige wichtige Aspekte des Bioterrorismus auf Verfassungs-, Gesetzes- und Verordnungsstufe aufgegriffen und Schwächen der gegenwärtigen Rechtsordnung thematisiert.

Die Gentechnologie bringt heute rasante Entwicklungen der B-Waffen mit sich. Die Herstellung von gegen Antibiotika resistenten Bakterien sowie von Viren, gegen welche bekannte Impfstoffe nicht mehr wirken, wird immer wahrscheinlicher.¹⁹ Auch wurde bereits erwähnt, dass die USA heute jährlich rund sechs Milliarden US-Dollar in die Forschung über Bioterrorismus investieren. Bei den Anthrax-Anschlägen in den USA vom Herbst 2001 wird allerdings vermutet, dass ein Wissenschaftler aus den Reihen der US-Armee hinter den Attentaten stand.²⁰ Wenn die USA heute die Forschung über Bioterrorismus stärken, so steigt folglich auch das Risiko, dass ein Wissenschaftler in einem Amoklauf biologische Agenzien freisetzt. Schliesslich dürfte die vermehrte Medienberichterstattung über Bioterrorismus dazu führen, dass immer mehr Personen auf den Gedanken kommen werden, einen bioterroristischen Anschlag zu verüben. So wurde beispielsweise am *World Economic Forum* (WEF) 2004 in Davos ein Demonstrant verhaftet, der Kolibakterien in einem Reagenzglas mit sich führte. Zusammenfassend kann somit angenommen werden,

18 Raeber, Pierre-Alain. Stand der Vorbereitungen allgemeiner Präventionsmassnahmen. In: Koordinierter Sanitätsdienst (Hrsg.). *KSD im Szenario: B-Bedrohung*. Ittigen: 2002, S. 28.

19 Nicolet, Jaques. Anthrax und aktuelle Gefährdung der Schweiz. In: *Allgemeine Schweizerische Militärzeitschrift (ASMZ)* 168 (2002), Nr. 1, S. 6.

20 The sunshine project. *Aktuelle Informationen über den Milzbrand-Attentäter*. Juni 2002. http://www.sunshine-project.de/infos/archiv/Milzbrand/02_06_16_Milzbrandaktuell.html.

dass es künftig vermehrt zu biologischen Terrorakten kommen wird. Folglich ist auch davon auszugehen, dass die rechtlichen Aspekte des biologischen Terrorismus in der Zukunft noch an Bedeutung gewinnen werden.