Sicherheit als Verbundaufgabe

Veränderte Bedrohungsszenarien stellen den Bund und die Kantone vor grosse Herausforderungen

Ein Forschungsprojekt liefert erstmals umfassende Einblicke in die Schweizer Sicherheitspolitik, wie sie tagtäglich von Praktikern umgesetzt wird. Wer arbeitet heute mit wem wie intensiv zusammen – und zu welchen Gefahren?

JONAS HAGMANN, ANDREAS WENGER, LISA WILDI, STEPHAN DAVIDSHOFER UND AMAL TAWFIK

Videokameras an einer Wand: Für Sicherheit sorgen längst nicht mehr nur Soldaten, Polizisten und Agenten. KARIN HOFER / NZZ

Im Kalten Krieg bestimmten die bewaffnete Neutralität und die autonome Landesverteidigung die schweizerische Sicherheitspolitik. Der Bundesrat und das damalige Militärdepartement dominierten die Sicherheitslandschaft, die durch eine klare Trennung zwischen innerer und äusserer Sicherheit, polizeilichen und militärischen Mitteln sowie zwischen staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren gekennzeichnet war. Nach dem Ende des Kalten Krieges wurde dieser traditionelle Ordnungsrahmen zunehmend infrage gestellt. Heute wird Sicherheitspolitik im Zuge neuer Bedrohungen als umfassende Querschnittsaufgabe verstanden, deren Umsetzung eine Verbundaufgabe von Staat, Wirtschaft und Gesellschaft ist.

In einem gemeinsamen Forschungsprojekt der ETH Zürich und der Universität Genf ist in den letzten drei Jahren untersucht worden, welche Gefahren heute mehr Aufmerksamkeit erfahren als andere, welche Akteure auf Stufe Bund und Kantone mit wem und wie intensiv kooperieren und wie die beruflichen Werdegänge in der Sicherheitspolitik neu ausgerichtet wurden. Die Auswertung der Rückmeldungen aus Bund und Kantonen erlaubt zum ersten Mal eine systematische Darstellung der Arbeitsteilungen, der inneren und äusseren Kooperationen sowie der beruflichen Profile und Werdegänge der helvetischen Sicherheitslandschaft.

Mobilität als Herausforderung

Die empirische Momentaufnahme zeigt deutlich, worauf sich die Aufmerksamkeit der praktischen Sicherheitsarbeit in der Schweiz heute konzentriert. Im Zentrum stehen nicht mehr die reaktive Abschreckung und die Abwehr konkreter, von Staaten ausgehender militärischer Bedrohungen wie im Kalten Krieg, sondern das aktive Risikomanagement von grenzüberschreitenden Bedrohungen und Gefahren. Die Herausforderungen der globalisierten Mobilität – migrationsbedingte Probleme, Terrorismus, Grosskatastrophen – bilden den Dreh- und Angelpunkt der täglichen Sicherheitsarbeit von Bund und Kantonen. Auch der polizeiliche Aufgabenkomplex, der Gewalt gegen Leib und Leben, Kleinkriminalität, Verkehrsdelikte und Drogenhandel umfasst, wird intensiv bearbeitet. Heute sind beeindruckend viele Akteure im Bedrohungsmanagement aktiv; viele von ihnen setzen sich zudem mit mehreren Gefahren auseinander. Die meisten Herausforderungen bearbeiten das Grenzwachtkorps und die Stadt- und Gemeindepolizeien. Ein leicht weniger breites Gefahrenspektrum wird von dem Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA), dem Generalsekretariat des Departements für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS), dem Nachrichtendienst (NDB) und dem Amt für Bevölkerungsschutz (Babs) bearbeitet. Die Armee befasst sich mit noch weniger Herausforderungen wie dem militärischen Angriff, dem Terrorismus und den kritischen Infrastrukturen.

Das macht deutlich, dass sich auch die Arbeit des militärischen Bereichs weg von der klassischen territorialen Verteidigung und hin zu asymmetrischen Bedrohungen und dem Schutz gesellschaftlich-technischer Systeme entwickelt hat.

Ausdifferenzierte Kooperation

Die Erweiterung des Bedrohungsspektrums ging mit einer Ausdifferenzierung der nationalen Kooperationen einher. Das VBS hat sich seit 1990 zu einem erweiterten Sicherheitsdepartement gewandelt, das neben der Armee weitere zentrale sicherheitspolitische Akteure und berufliche Profile (in Generalsekretariat, NDB, Babs und bei Armasuisse) und departementsinterne Kooperationen umfasst. Allerdings arbeiten heute auch das EDA, das Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) und das Finanzdepartement (EFD) in vergleichbarer Intensität wie das VBS mit den jeweils anderen drei Departementen des Bundes und der Kantonsebene zusammen. Am besten vernetzt sind das VBS-Generalsekretariat, der NDB, das Babs und das EDA, die in der Schweizer Sicherheitspolitik zentrale koordinierende Rollen einnehmen.

Besonders markante Verschiebungen der Kooperationen lassen sich im Bereich der inneren Sicherheit feststellen. Während eidgenössische Akteure wie das Bundesamt für Polizei (Fedpol) oder das Staatssekretariat für Migration (SEM) zentrale Aufgaben in den Bereichen Politikformulierung und Koordination übernehmen, leisten kantonale Akteure gewichtige operationelle Beiträge zur Prävention und Bewältigung grenzüberschreitender gesamtgesellschaftlicher Gefahren.

Im Vergleich zum Kalten Krieg ist die Schweizer Sicherheitsarbeit sehr viel stärker international vernetzt. Die internationalen Kooperationen sind allerdings departementsspezifischer und insgesamt auch schwächer ausgeprägt als die nationalen Kooperationsmuster. Am zahlreichsten mit ausländischen Akteuren vernetzt sind das Bundesamt für Polizei, das VBS-Generalsekretariat und das EDA. Auch die exklusiven Beziehungen zwischen dem NDB und ausländischen Nachrichtendiensten sind ausgesprochen intensiv. Militärpolitische Netzwerke sind primär bilateraler Natur und werden nur begrenzt intensiv unterhalten, während sich das EDA vermehrt auch um multilaterale Netzwerke wie insbesondere Uno und OSZE bemüht. Das mit Abstand am intensivsten genutzte und heterogenste internationale Netzwerk ist jedoch das der inneren Sicherheit. Bundesbehörden arbeiten heute mit internationalen und kantonalen Dienststellen zusammen in einem Kompetenzbereich, der eigentlich die Kantone und lokalen Behörden betrifft. Umgekehrt arbeiten kantonale Dienststellen stark mit Bundesbehörden oder Ämtern von Nachbarstaaten zusammen und haben somit wesentlichen Einfluss auf Politikbereiche, die nicht kantonal gesteuert sind.

Vielfältige berufliche Profile

Wer sind die individuellen Praktiker der Schweizer Sicherheitsarbeit? Die Auswertung der im Forschungsprojekt befragten Personen lässt fünf idealtypische berufliche Profile und Werdegänge erkennen, welche die Polizeiarbeit, den erweiterten klassischen Sicherheitsbereich, die Diplomatie, «Schengen/Dublin» und das Grenzwesen umfassen. Die bei Bund und Kantonen tätigen Personen werden heute länger ausgebildet als im Kalten Krieg und absolvieren nach der Grundausbildung Weiterbildungskurse zur Spezialisierung. Teilweise wurden die Profile für Sicherheitsakteure stärker akademisch ausgerichtet und die Selektionskriterien verschärft. Internationale Erfahrungen sind heute häufig ein Einstellungskriterium. In gewissen Sicherheitsbereichen werden hohe technologische und sprachliche Kompetenzen erwartet, während ein militärischer Hintergrund nicht mehr für alle beruflichen Profile zwingend ist. Frauen sind in der Schweizer Sicherheitsarbeit heute zahlreicher, aber noch immer untervertreten. Insbesondere in der Diplomatie und im Bereich «Schengen/Dublin» nehmen jedoch Frauen vermehrt leitende Funktionen ein.

Im landesweiten sicherheitspolitischen Arbeitsfeld mit Tausenden von Mitarbeitenden ist eine Stichprobe von knapp 600 Befragten natürlich kein perfektes Abbild der Realität. Sie zeigt jedoch eine plausible Momentaufnahme der heutigen sicherheitspolitischen Alltagsarbeit in der Schweiz, deren Komplexität seit dem Ende des Kalten Krieges markant zugenommen hat. Die zentralen Herausforderungen der globalisierten Mobilität stellen die etablierten Steuerungsmechanismen und Personalentwicklungsstrategien des Schweizer Sicherheitsbereichs vor anspruchsvolle Anpassungsleistungen.

Die detaillierten Resultate des Forschungsprojekts werden im Bulletin 2016 zur schweizerischen Sicherheitspolitik durch die Autoren Jonas Hagmann, Andreas Wenger und Lisa Wildi (ETH Zürich) sowie Stephan Davidshofer und Amal Tawfik (Universität Genf) dargelegt.

Rechtsextreme wollen ungestört bleiben

Polizeischutz für Pnos-Veranstaltung – Partei bietet umstrittenen Sicherheitsdienst «Ahnensturm» auf

Weil sie ein Neonazi-Konzert nicht verhindern konnte, steht die St. Galler Polizei in der Kritik. Am Samstag demonstrierte sie mit einem Grossaufgebot Aktivismus. Derweil wird der Ruf nach höheren Strafen laut.

FLORIAN SCHOOP

Es war kurz vor dem Eindunkeln, als Dominic Lüthard am Samstagabend im sankt-gallischen Kaltbrunn vor die Medien trat. Der Präsident der rechtsextremen Partei national orientierter Schweizer (Pnos) blickte in die diversen Fernsehkameras und stellte sich den Fragen der zahlreichen Journalisten, die sich vor dem Landgasthof Löwen versammelt hatten. Der Grund für das grosse Medieninteresse: Nur eine Woche nach dem Neonazi-Konzert im Toggenburg stand hier in Kaltbrunn der Auftritt des Sängers einer umstrittenen rechtsextremen Band auf dem Programm. Der Frontmann der Band Flak, in Deutschland in einen Neonazi-Prozess verwickelt, wurde von der Pnos zu einem «Balladen-Abend» eingeladen. Damit wollte die Partei die Gründung von fünf Ostschweizer Sektionen feiern. Der Veranstaltungsort war erst im Verlauf des Tages durchgesickert.

Keine Gewalt

Dies sei ein Privatanlass und kein Konzert mit 5000 Personen, sagte Lüthard in Anspielung auf das Rockkonzert in Unterwasser. Polizei und Journalisten müssten draussen bleiben. Dafür, dass das auch so blieb, hatte die Pnos mit ihrem parteieigenen Sicherheitsdienst vorgesorgt. Er nennt sich «Ahnensturm» und zählt 25 Mitglieder. Vier bullige Männer mit kahlrasierten Köpfen, Bomberjacken und Schweizerkreuzen auf der Brust versperren den Weg zum Partylokal hinter dem Gasthaus. Den «Ahnensturm» habe man aufgeboten, um die Parteimitglieder zu schützen – «zum Beispiel vor Linksradikalen oder aufdringlichen Journalisten». Ob er sich denn nicht von der Polizei geschützt fühle? Diese war in Kaltbrunn mit einem Grossaufgebot vor Ort. «Doch», sagte Lüthard, «aber mit unserem Sicherheitsdienst sind wir auf gleicher Wellenlänge.» Es handle sich aber nicht um eine paramilitärische Einheit; «Kriegerlis» zu spielen, läge ihnen fern.

Zu gewaltsamen Auseinandersetzungen zwischen Rechts- und Linksextremen ist es jedoch nicht gekommen. Die Kantonspolizei St. Gallen hatte laut Mitteilung vorab Auflagen für die Durchführung des Anlasses gemacht. Da diese eingehalten worden seien, habe es keine Gründe für ein Verbot der Veranstaltung gegeben. In Zusammenhang mit dem Pnos-Anlass riefen jedoch verschiedene Gruppierungen per SMS zu einer unbewilligten Kundgebung in Rapperswil auf, so auch die Antifa. Gekommen sind rund 70 Personen. Es dürfe nicht sein, dass Neonazis aus dieser Region ein Konzert veranstalten könnten, schrie ein Demonstrant in ein Megafon. Die Kantonspolizei war mit einem Grossaufgebot präsent und riegelte den Bahnhofplatz in Rapperswil ab. Nach der massiven Kritik von letzter Woche wollte sie am Samstag nichts falsch machen und setzte sogar einen Helikopter ein. Nach 40 Minuten war der Spuk vorbei. Die Demonstranten reisten mit dem Zug zurück nach Zürich.

Die Juso St. Gallen kritisierte am gleichen Tag, die rechtsextreme Szene habe sich erneut im Kanton ungestört versammeln können, um ihr Gedankengut zu verbreiten. Die Polizei mache mit ihrem passiven Verhalten Rechtsextremismus salonfähig. Der verbale Angriff zielte auch auf den St. Galler Justizdirektor Fredy Fässler (sp.). Dieser solle gegen Rechtsextremismus eine Nulltoleranzpolitik durchsetzen. Die Juso fordert deshalb, dass gegen die Verantwortlichen des Neonazi-Konzerts in Unterwasser ermittelt werde – und zwar «mit aller Härte». Fässler wiederum räumte gegenüber Radio SRF ein, die Polizei sei vom Grossaufmarsch letzter Woche von Neonazis aus ganz Europa überrumpelt worden. Hätte man früher vom geplanten Rechtsrock-Konzert gewusst, «hätten wir das Toggenburg abriegeln können». Nun wolle man die Lehren aus dem Geschehenen ziehen.

Aufruf zur Gewalt

Über den Anlass geärgert hat sich auch Bundesrat Guy Parmelin. In einem Interview mit der «Zentralschweiz am Sonntag» sagte er, die Schweiz sei zwar kein Paradies für Rechtsradikale, «aber wir müssen dafür sorgen, dass sie es auch nicht wird». Die Aargauer FDP-Nationalrätin Corina Eichenberger verlangt höhere Strafen, wie sie gegenüber dem «Sonntags-Blick» sagte. Gewisse Aufnahmen der in Unterwasser gespielten Lieder implizierten einen indirekten Aufruf zur Gewalt.