

# Sicherheitsmassnahmen am Flughafen Zürich

Nach den Anschlägen in Brüssel und Istanbul 2016 wurden die Sicherheitsmassnahmen an internationalen Flughäfen vorübergehend verschärft, so auch in Zürich. Infolge der Anschläge wird nun diskutiert, wie die Landseite besser abgesichert und ob gewisse Sicherheitskontrollen vorverlagert werden sollten. Das Sicherheitsdispositiv wurde aber aufgrund der Ereignisse nicht grundlegend geändert.

Von Matthias Leese und Lisa Wildi

Das Sicherheitsrisiko in der Luftfahrt wurde einmal mehr ins öffentliche Bewusstsein gerückt, als am 22. März 2016 drei Attentäter einen Bombenanschlag am Brüsseler Flughafen Zaventem verübten. Nur drei Monate später wurde auch der Istanbul Flughafen Atatürk Ziel eines Bombenanschlags. In beiden Fällen bekannte sich der «Islamische Staat» (IS) zu den im Eingangsbereich der Flughäfen gezündeten Bomben. Brüssel-Zaventem wurde nach dem Anschlag für rund zehn Tage gesperrt. Nach dem Ende der Sperrung wurde jede anreisende Person vor dem Betreten des Flughafengeländes kontrolliert. Aufgrund von Beschwerden zahlreicher Reisender, wurde diese Massnahme bereits nach zwei Monaten aber wieder rückgängig gemacht. In Istanbul waren schon vor dem Anschlag verschärfte Sicherheitsmassnahmen in Kraft. Reisegepäck wurde vor dem Einlass ins Flughafengebäude kontrolliert und verdächtige Fahrzeuge vor dem Terminal von Polizisten überprüft. Da die Täter mit dem Taxi anreisten, entgingen sie offenbar einer genaueren Fahrzeugkontrolle.

Seit den Anschlägen steht die Frage nach einer besseren Absicherung von Flughäfen erneut im Raum und wird auch in der Schweiz diskutiert. Der Zürcher Flughafen als internationales Verkehrsdrehkreuz dient exemplarisch als Fallbeispiel für die Debatte.



Kurz nach dem Anschlag am Brüsseler Flughafen im März 2016 wurden auch am Flughafen in Zürich Polizeipräsenz und Kontrollen vorübergehend verschärft. Arnd Wiegmann / Reuters

## Der Sicherheitsraum Flughafen

Moderne Flughäfen sind komplexe Gebäude mit vielen verschiedenen Funktionen. Neben dem geschützten Zugang zu Gates und Flugzeugen, der sogenannten Luftseite, bieten sie heutzutage in der Regel auch einen grossen öffentlich zugänglichen Bereich. Diese sogenannte Landseite umfasst neben den Check-In-Schaltern auch Geschäfte, Supermärkte, Restaurants, Dienstleistungsanbieter, Konferenz- und Büro-

komplexe sowie Hotelanlagen. Damit Passagiere, Konsumenten und andere Interessengruppen an- und abreisen können, sind Flughäfen in die lokale und überregionale Verkehrsinfrastruktur eingebettet. Aus Sicherheitsperspektive ist dabei häufig nicht eindeutig klar, wo die Grenzen des Flughafens verlaufen.

Ähnlich undurchsichtig und unterschiedlich ist an Flughäfen das Zusammenspiel

der Sicherheitsakteure. Abhängig von der nationalen Sicherheitslandschaft und der jeweiligen Gesetzeslage können zentralstaatliche, regionale oder lokale Polizeibehörden, Zoll- und Immigrationsbehörden, Flughafenbetreiber oder private Sicherheitsdienstleister involviert sein. Nationale Behörden übernehmen oft einen Teil der Grenzkontrolle, weil sie für den Grenzschutz und den Zoll zuständig sind und Flughäfen Grenzen inmitten eines Landes sind. Bei der Zusammenarbeit können auch Zuständigkeitsbereiche und Kompetenzen überlappen, obwohl die politische Regulierung, etwa durch Standards in der Passagierkontrolle, inzwischen auf internationaler Ebene stark harmonisiert ist. An modernen Flughäfen trifft eine Vielzahl von Interessen und Kompetenzen aufeinander, die ein ausgeklügeltes und gut koordiniertes Sicherheitsdispositiv voraussetzen.

Flughäfen sind nicht zuletzt auch symbolische Orte. Ein moderner Flughafen repräsentiert den globalisierten Lebensstil und kann als solcher zu einem Anschlagziel werden. Terroristische Gruppierungen erhoffen sich zudem, an einem solch hoch frequentierten Verkehrsknotenpunkt mit einem Anschlag möglichst viele Personen zu treffen und den internationalen Flugverkehr empfindlich zu stören. Aus dieser Gemengelage entsteht am Flughafen ein hohes Sicherheitsbedürfnis, das zu entsprechend mehr Sicherheitsvorkehrungen führt. Im Vergleich mit anderen öffentli-

## Das Sicherheitsdispositiv am Flughafen Zürich wird von den Behörden fortwährend überprüft, hinterfragt und wenn nötig angepasst.

chen und halböffentlichen Räumen herrschen am Flughafen striktere Verhaltensregeln, es ist mehr Sicherheitspersonal zugegen und es werden leistungsfähigere und teurere Technologien eingesetzt.

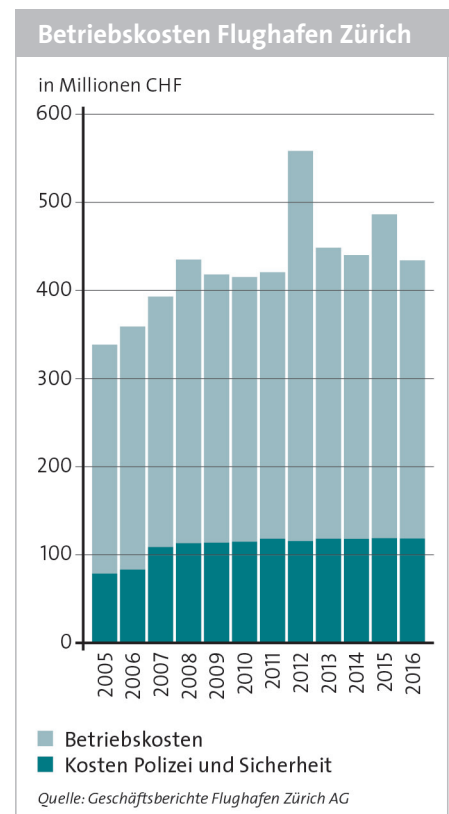
### Knotenpunkt Zürich Flughafen

Der Flughafen Zürich ist durch die Autobahn, Bahn, Bus und Tram ans Verkehrsnetz angeschlossen. Neben der Fluginfrastruktur befinden sich zahlreiche Restaurants, Einkaufsmöglichkeiten, Büros und ein Hotel im Flughafengebäude. Knapp 27 000 Personen arbeiten am Flughafen, und 2016 wurden mehr als 27 Millionen Flugpassagiere abgefertigt (siehe Kasten S.3). Für die Gewährleistung der Sicherheit auf dem ganzen Gelände des

Flughafens ist die Flughafenpolizei, ein Teil der Kantonspolizei Zürich, zuständig. Die Polizisten patrouillieren in zivil und uniformiert auf dem Gelände. Daneben sind «Sicherheitsbeauftragte der Flughafenpolizei» (SBF) und «Sicherheitsassistenten der Grenzkontrolle» für die Flughafenpolizei tätig und führen Gepäck-, Personen- und Passkontrollen durch. Die Sicherheitsüberprüfung von Frachtgütern und der Luftpost führen Angestellte der Custodio, eines privaten Sicherheitsunternehmens, durch. Zusammen mit der Firma Protectas sind sie auch für die Sicherheitskontrollen der Flughafenangestellten zuständig. Die Sanitäts- und Feuerwehrdienste werden von Schutz & Rettung der Stadt Zürich bereitgestellt.

Für die Anschaffung der Geräte zur Personen- und Gepäckkontrolle und für die Finanzierung aller Sicherheitsvorkehrungen ist das Unternehmen Flughafen Zürich AG (FZAG) zuständig. Die technische Ausstattung und die Sicherheitsmassnahmen müssen den Vorgaben des Bundesamtes für Zivilluftfahrt (BAZL) entsprechen. Diese wiederum richten sich nach internationalen Standards, die von der Zivilluftfahrtorganisation der Vereinten Nationen, der *International Civil Aviation Organization* (ICAO), und der Europäischen Kommission erarbeitet werden und für ihre Mitglieder und assoziierten Partnerländer verpflichtend sind. Das BAZL ist dafür verantwortlich, dass die Mindestanforderungen der ICAO und der EU erfüllt werden. Es kann den Schweizer Flughäfen ausserdem zusätzliche Sicherheitsmassnahmen vorschreiben, was auch geschieht. Kontrolliert wird die Einhaltung der Vorgaben durch das BAZL, Delegationen der EU und in schriftlicher Form durch die ICAO. Zudem führen die Sicherheitsabteilung der FZAG und die Flughafenpolizei intern Qualitätskontrollen durch, die ebenfalls durch das BAZL vorgegeben sind.

Zur Information über die Gefährdungslage, sowie zur Erarbeitung gemeinsamer Gefährdungseinschätzungen und der Sicherstellung der bestmöglichen Reaktion im Ereignisfall, arbeiten das BAZL und die Flughafenpolizei mit zahlreichen Partnerinstitutionen zusammen. Dazu gehören der Nachrichtendienst des Bundes (NDB), das Grenzschutzkorps, fedpol, Polizeiabteilungen im In- und Ausland, Partnerflughäfen, Migrationsämter, Strafverfolgungs- und Zollbehörden, aber auch Fluggesellschaften



und ausländische Luftfahrtbehörden. Die Zusammenarbeit im Ereignisfall wird regelmässig mit Übungen trainiert, die sich an aktuellen Bedrohungsszenarien ausrichten. Die Präventionsarbeit des BAZL, der Flughafenpolizei und des Flughafenbetreibers besteht auch in der Vorbereitung auf Eventualitäten. Das Sicherheitsdispositiv am Flughafen Zürich wird deshalb von den Behörden fortwährend überprüft, hinterfragt und wenn nötig angepasst. Insbesondere die Flughafenpolizei setzt sich mit denkbaren Ausnahmesituationen wie Flugzeugentführungen, Attentaten, Grossbränden, Verkehrs- und Bahnunfällen, Cyber-Anschlägen oder Pandemien auseinander und bereitet sich auf diese vor.

Die Flughafenpolizei ist für Aufgaben vom Ordnungsdienst über sicherheits-, kriminal-, verkehrs-, und grenzpolizeiliche Massnahmen bis hin zum Screening von Passagieren und Gepäck zuständig. Am Flughafen Zürich besteht damit im europäischen Vergleich die einzigartige Konstellation, dass Sicherheit operativ praktisch «aus einer Hand» kommt und die Akteure in die regionale Sicherheitsarchitektur eingebunden sind. Sie ist somit in der Lage, ein inklusives und umfassendes Sicherheitskonzept zu entwerfen und umzusetzen.

## Entwicklung der Vorkehrungen

Als der Flughafen Zürich 1948 eröffnet wurde, gab es weder einen Zaun um das Gelände, noch Gepäck- oder Personenkontrollen. Für die Passkontrolle waren fünf zivile Angestellte der Kantonspolizei zuständig, kriminalpolizeiliche Fälle erledigte die Stadtpolizei Kloten, die Bewachung des Geländes übernahmen zwei Nachtwächter, ein Torwächter und ein Kantonspolizist. Obwohl im Jahr 1959 bereits über eine Million Fluggäste den Flughafen nutzten, war das Flughafengelände noch immer nicht abgesichert. Ein Polizeiposten wurde erst 1961 zusammen mit der Flughafenwache gegründet. Diese ursprünglich fünfköpfige, der kantonalen Baudirektion unterstehende Truppe wurde 1966 bewaffnet und ein Jahr später auf 25 Personen aufgestockt. Auch der Bestand der Passkontrolleure wurde erhöht. 1968 überprüften 24 Grenzpolizisten die Reisepässe von rund 3,5 Millionen Fluggästen.

Die ersten Sicherheitskontrollen wurden Ende der 1960er-Jahre eingeführt als Reaktion auf terroristische Anschläge und Flugzeugentführungen. Nach dem Attentat auf eine Maschine der israelischen Fluggesellschaft EL-AL im Februar 1969 wurden die Sicherheitsmassnahmen am Flughafen Zürich umgehend verstärkt. Schon fast überstürzt bot man Polizisten aus allen Abteilungen der Kantonspolizei für die Bewachung von Flugzeugen auf. Grenzpolizisten führten danach erstmals vereinzelte Sicherheitskontrollen durch, Passagiere und Handgepäck wurden dabei vor den Flugzeugtreppen durchsucht. Ein Jahr später brachte eine Paketbombe ein Flugzeug der Swissair über Würenlingen zum Absturz. Eine weitere Maschine wurde von Terroristen entführt und, nach der Freilassung der Geiseln, in Jordanien in die Luft gesprengt. Die Sicherheitsvorkehrungen wurden daraufhin drastisch erhöht: Luftpost wurde fortan geröntgt, die Flughafenfeuerwehr bewaffnet und die «totale Passagier- und Handgepäckkontrolle» eingeführt. Die Sicherheitskontrolle wurde vom Flugfeld ins Flughafengebäude verlegt und zusätzliches Kontrollpersonal schnellstmöglich aus Polizeikorps, Grenzschutzkorps, Grenzpolizei und Swissair-Angestellten rekrutiert. Der Kantonspolizei unterstellte Soldaten überwachten während einiger Monate das Gelände des Flughafens Zürich. 1971 entfiel die personelle Unterstützung von Bund und Kantonen für die systematische Personenkontrolle. Diese wurde der Grenzpolizei übertragen, die neues Personal rekrutieren musste. Auch die Militärtruppen wurden

Der Flughafen Zürich in Zahlen 2016	
Anzahl Passagiere	27,67 Mio. (im Vergleich zum Vorjahr: +5,3%), davon 27,6% Transferpassagiere
Zum Vergleich: Brüssel-Zaventem 2015	23,46 Mio.
Anzahl Flugbewegungen	269160 (+1,5%)
Anzahl Tonnen Fracht	433 577 (+5,3%)
Anzahl Destinationen	125 europäische Destinationen in 38 Ländern 53 interkontinentale Destinationen in 27 Ländern
Anzahl Retail-Geschäfte:	59 auf der Landseite und 66 auf der Luftseite
Anzahl Gastronomiebetriebe:	28 auf der Landseite und 20 auf der Luftseite
Total Mitarbeitende am Flughafen*	knapp 27 000
Anzahl ÖV-Nutzer pro Tag 2015	68 000
Polizeibeamte	520
Sicherheitsbeauftragte der Flughafenpolizei	ca. 900
Sicherheitsassistenten der Grenzkontrolle	ca. 80
Sicherheitskräfte Insgesamt	rund 1500**
* inkl. Flughafen Zürich AG ** ohne Mitarbeitende privater Dienstleister	

abgezogen, die Flughafenwache übernahm wieder die Verantwortung für die Absicherung des Flughafengeländes.

Aufgrund weiterer Terroranschläge auf internationale Flughäfen wurde die Flughafenwache ab 1975 dauerhaft unter das Kommando der Kantonspolizei gestellt. Seither ist die Kantonspolizei Zürich für sämtliche Sicherheitsbelange zuständig. 1980 wurde der Polizeiposten am Flughafen zur Hauptabteilung «Flughafenpolizei» und die Flughafenwache zur «Sicherheitspolizei Flughafen». Bis 2004 bestanden diverse Ausbildungsunterschiede zwischen Flughafensicherheits-, Grenz- und Kantonspolizisten. Heute absolvieren alle Aspiranten der Kantonspolizei Zürich dieselbe Grundausbildung und sind im zweiten Ausbildungsjahr am Flughafen tätig. Die Grenzpolizisten, die heutigen «Sicherheitsbeauftragten der Flughafenpolizei» und «Sicherheitsassistenten Grenzkontrolle», durchlaufen eine neun- bis zehnwöchige interne Ausbildung.

Mit den zunehmenden Passagierzahlen stieg am Flughafen Zürich über die Jahre auch der Bestand der Sicherheitskräfte. Zudem wurden immer wieder neue Kontrollmassnahmen und -technologien eingeführt. Die Kosten für die Sicherheitsinfrastruktur haben deswegen in den letzten Jahren zugenommen (siehe Grafik). Die Neuerungen sind meist auf neue internationale Vorgaben zurückzuführen, die wiederum häufig auf sicherheitsrelevante Vorfälle zurückgingen. Anfang 2002 wurde beispielsweise als Reaktion auf einen Passagier in Paris mit Sprengstoff in den

Schuhen die Kontrolle von Schuhen verschärft. Weitere markante Veränderungen waren die seit 2006 geltende Beschränkung von Flüssigkeitsmengen im Handgepäck sowie die 2008 in Kraft getretene Vorgabe, dass auch Mitarbeitende, die den abgesicherten Flughafenbereich betreten, kontrolliert werden müssen. Der letzte grössere Wandel war die Einführung von Sprengstoffdetektoren. Seit 2015 werden per Zufallsprinzip Passagiere ausgewählt, deren Hände, Kleider oder Taschen auf Sprengstoffspuren untersucht werden. Am Flughafen Zürich wurden in den letzten Jahren auch neue Technologien im laufenden Betrieb getestet. So wurde 2014 etwa der sogenannte «Bodyscanner» zwar von den Fluggästen positiv bewertet. Aus operativen und ökonomischen Gründen wird auf dessen Einführung aber vorerst verzichtet.

## Reaktion auf Brüssel und Istanbul

Der Anschlag im Flughafen Brüssel letztes Jahr war nicht der erste Anschlag auf die Landseite eines Flughafens. 2011 war die Ankunftshalle des Moskauer Flughafens Domodedowo Ziel eines Anschlags geworden, 2012 das Ankunftsterminal des Flughafens Burgas in Bulgarien. Die Aufmerksamkeit der Sicherheitsverantwortlichen richtet sich somit auch auf den Schutz der Landseite. Die Gewährleistung von Sicherheit in diesem Bereich ist mit der Sicherung von anderen öffentlich zugänglichen Räumen wie Bahnhöfen oder Plätzen vergleichbar. Entsprechend werden Sicherheitsmassnahmen wie Videoüberwachungen oder Patrouillen eingesetzt. Die Massnahmen werden aufgrund aktueller Lageeinschätzungen angepasst. So können



Sicherheitskräfte dynamisch auf Gefährdungslagen reagieren und potenzielle Täter mit unvorhergesehenen Abwehrmassnahmen konfrontieren.

Bereits wenige Stunden nach den Anschlägen in Brüssel und Istanbul, als noch keine Details über die Hintergründe bekannt waren, wurden die Polizeipräsenz und die Kontrolltätigkeit am Flughafen Zürich erhöht. Unter anderem waren vermehrt Pat-

## Die Sicherheitsmassnahmen am Flughafen Zürich werden heute stärker als früher langfristig konzipiert und geplant.

rouillen mit Sprengstoffhunden im Einsatz. Zudem wurden an der Zufahrt zum Flughafen Fahrzeuge angehalten und kontrolliert. In einigen Fällen wurde bereits an dieser Stelle eine Gepäckkontrolle durchgeführt. Zusätzlich wurden die Sicherheitsbeauftragten der Flughafenpolizei sensibilisiert, verdächtiges Verhalten zu erkennen und zu melden. Sicherheitsverantwortliche am Flughafen Zürich betonen, dass das Sicherheitskonzept nach den Anschlägen nicht neu ausgerichtet werden musste. Das Sicherheitsdispositiv sei so gestaltet, dass auf Grossereignisse schnell und adäquat reagiert und im Ereignisfall auf dem bestehenden Konzept aufgebaut werden könne. Die Bedrohungslage habe sich zudem nicht grundlegend verändert, sie sei seit den Anschlägen in Paris vom November 2015 unverändert hoch. Seither wurde die Polizeipräsenz an neuralgischen Punkten erhöht. Zudem wurden Teile der Zürcher Polizeikräfte nach dem Anschlag in Nizza im Sommer 2016 mit neuen schuss-sicheren Westen und ihre Maschinenpistolen mit neuen Zielvorrichtungen ausgestattet. Ziel all dieser Massnahmen sei es, im Ereignisfall angemessen reagieren zu können, aber auch den Reisenden ein Gefühl von Sicherheit und Vertrauen zu vermitteln und potenzielle Täter abzuschrecken.

Nach den Anschlägen in Brüssel und Istanbul wurden am Flughafen Zürich grundlegendere Überlegungen angestellt. Zum einen überprüfte man die baulichen Sicherheitsaspekte, die bei einem Anschlag zum Tragen kämen. Zum anderen wurde überlegt, ob man gewisse Sicherheitskontrollen vorverlagern könnte. Eine Sicherheitsschleuse würde für ankommende Fahrzeuge jedoch bedeuten, dass sie nach der Autobahnabfahrt kontrolliert würden, was Rückstaus auf der Autobahn zur Folge hätte. Bahnreisende müssten wohl bereits am Hauptbahnhof Zürich eine Sicherheitskontrolle passieren. Die Umsetzung dessen an einem Bahnhof mit mehr als 400 000 Passagieren am Tag

würde sich dabei schwierig gestalten. Zudem könnte die Menschenansammlung an der Sicherheitsschleuse ihrerseits zum Anschlagziel werden. Vorgelagerte Kontrollen, das hat auch der Anschlag in Istanbul gezeigt, bieten zudem keine Sicherheitsgarantie. Das Vorhaben wird aus diesen Gründen vorerst nicht weiterverfolgt.

### Absehbare Neuerungen

Die Anschläge in Brüssel und Istanbul haben in Zürich nicht zu übereifrigem Aktionismus geführt. Sie haben aber die Diskussion, was bei den landseitigen Sicherheitsmassnahmen verbessert werden könnte, verstärkt auf die Agenda gesetzt. Die Sicherheitsmassnahmen am Flughafen Zürich werden heute stärker als früher langfristig konzipiert und geplant, damit nach einzelnen Anschlägen nicht das Gesamtkonzept infrage gestellt werden muss. Die Sicherheitsverantwortlichen reagieren nicht nur auf Grossereignisse, sondern versuchen Vorfälle präventiv zu antizipieren. Derweil entwickeln sich die Bestimmungen zur Flughafensicherheit stetig weiter. Auf internationaler Ebene werden neue Konzepte, Technologien und Massnahmen diskutiert und beschlossen, die später auf nationaler und regionaler Ebene gegebenenfalls umgesetzt und mit infrastrukturel-

len, baulichen und nicht zuletzt finanziellen Aspekten in Einklang gebracht werden müssen.

Die bis anhin recht allgemein formulierten Regularien der ICAO zu Sicherheitsvorkehrungen auf der Landseite werden vermutlich in verbindliche Standards umgewandelt und lenken so das Augenmerk auf den öffentlich zugänglichen Teil des Flughafens. Auch in Zürich wird die Absicherung der Landseite ein Schwerpunkt bleiben: Das Grossbauprojekt «The Circle», das direkt neben dem Flughafen entsteht, wird mit zahlreichen Einkaufsmöglichkeiten, Hotels, Restaurants, Büro- und Konferenzräumen sowie einem universitären Gesundheitszentrum viele Besucher anziehen.

Auch im technologischen Bereich sind Veränderungen absehbar. In den nächsten Jahren werden voraussichtlich Scangeräte eingeführt, die sensibler auf verschiedene Materialien reagieren, sodass das Entnehmen und separate *Screenen* von elektronischen Geräten und Flüssigkeiten nicht mehr erforderlich sein wird. Ausserdem wird das Konzept der Unvorhersehbarkeit an Bedeutung gewinnen, das die risikobasierte, vorausschauende Anwendung von Schutzmassnahmen verstärkt. Sicherheitsverantwortliche am Zürcher Flughafen gehen zudem davon aus, dass nach jahrelangem Verschärfen der Sicherheitskontrollen künftig die Bedeutung nachrichtendienstlicher Informationen steigen wird, sodass einzelne verdächtige Passagiere herausgefiltert werden können.

**Dr. Matthias Leese** ist Senior Researcher am Center for Security Studies (CSS) der ETH Zürich. Er ist unter anderem Autor von [Governing Airport Security Between the Market and the Public Good](#) (2016).

**Lisa Wildi** war bis Ende März 2017 Researcher am CSS. Zu ihren Publikationen zählt [Per aspera ad astra: Der lange Weg zur einheitlichen Polizeiausbildung](#) (2016).

Die **CSS Analysen** zur Sicherheitspolitik werden herausgegeben vom Center for Security Studies (CSS) der ETH Zürich. Jeden Monat erscheinen zwei Analysen auf Deutsch, Französisch und Englisch. Das CSS ist ein Kompetenzzentrum für schweizerische und internationale Sicherheitspolitik.

Herausgeber: Christian Nünlist und Matthias Bieri  
Lektorat: Benno Zogg  
Layout und Infografiken: Miriam Dahinden-Ganzoni  
ISSN: 2296-0236

Feedback und Kommentare: [analysen@sipo.gess.ethz.ch](mailto:analysen@sipo.gess.ethz.ch)  
Bezug und Abonnement: [www.css.ethz.ch/cssanalysen](http://www.css.ethz.ch/cssanalysen)

Zuletzt erschienene CSS-Analysen:

**C-Waffenverbot in schwerem Fahrwasser** Nr. 207  
**Frankreichs künftige Verteidigungspolitik** Nr. 206  
**Konfessionell motivierter Terrorismus in Pakistan** Nr. 205  
**Die Urbanisierung der Katastrophenvorsorge** Nr. 204  
**Klimapolitik nach Paris: Unbequeme Wahrheiten** Nr. 203  
**Die OSZE und die Zukunft europäischer Sicherheit** Nr. 202