

REORGANISATION DER STRATEGISCHEN FÜHRUNG

Christian Catrina

Reorganisation der strategischen Führung

Im Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Sicherheitspolitik der Schweiz vom 7. Juni 1999 sind Anpassungen der Organisation der sicherheitspolitischen Führung angekündigt, wobei der Bundesrat selbstverständlich weiterhin das oberste strategische Führungsgremium bleibt. Es sind vor allem drei Gründe, die diese Maßnahmen nahe legen:

Die Ersetzung der Gesamtverteidigung durch eine flexiblere, modulare Zusammenarbeit zwischen den schweizerischen sicherheitspolitischen Instrumenten ("umfassende, flexible Sicherheitskooperation" im Innern) führt zu einer Verringerung der ständigen Koordination auf unterer und mittlerer Stufe. Dafür soll die Koordination auf höchster Beamtenstufe intensiviert werden.

Verschiedene Erfahrungen mit außen- und sicherheitspolitischen Herausforderungen in den vergangenen Jahren (nicht zuletzt jene betreffend das Verhalten der Schweiz im Umfeld des Zweiten Weltkriegs) führten zur Erkenntnis, dass die strategische Führung der Schweiz zu sehr bloß reaktiv gehandelt habe. Um die Früherkennung und das Krisenmanagement zu verbessern, soll die Koordination der Zusammenarbeit im Bund in Bezug auf Nachrichtendienste und andere Stellen, die über sicherheitsrelevante Informationen verfügen, verbessert werden.

1994 wurde ein Sicherheitsausschuss des Bundesrates eingesetzt, zusammengesetzt aus den Vorstehern des EDA (Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten), des EJPD (Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement) und des VBS (Eidgenössisches Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport). Zur Vorbereitung der Sitzungen des Sicherheitsausschusses wurde eine Lenkungsgruppe eingesetzt. Mit diesen Gremien wurden grundsätzlich gute Erfahrungen gemacht, und es ging im Zusammenhang mit dem sicherheitspolitischen Bericht darum, diese ad hoc Lösung zu verstetigen und, was die Lenkungsgruppe betrifft, noch etwas zu verbessern.

Die Kernelemente der Reorganisation der sicherheitspolitischen Führung betreffen die neu geschaffene Lenkungsgruppe Sicherheit und die Einsetzung eines Koordinators oder einer Koordinatorin für die nachrichtendienstliche Zusammenarbeit im Bund ("Nachrichtenkoordinator"). Die entsprechenden Weisungen wurden vom Bundesrat am 3. November 1999 verabschiedet ("Weisungen über die Organisation der sicherheitspolitischen Führung des Bundesrats") und traten am 1. Januar 2000 in Kraft. Die bisherige Lenkungsgruppe des Sicherheitsausschusses des Bundesrats wurde auf diesen Zeitpunkt durch die neue Lenkungsgruppe Sicherheit ersetzt, die Wahl eines Nachrichtenkoordinators oder einer Nachrichtenkoordinatorin sollte in den nächsten Wochen erfolgen.

Diese Organisation soll 18 Monate nach ihrer Einsetzung im Licht der bis dahin gemachten Erfahrungen überprüft und allenfalls modifiziert werden.

Die im Vergleich mit anderen Staaten in manchen Aspekten vielleicht schwerfällig anmutende Organisation (z.B. im Jahresturnus rotierende Vorsitze des Sicherheitsausschusses und der Lenkungsgruppe Sicherheit, relativ niedere Position des Nachrichtenkoordinators in Bezug auf Weisungsbefugnisse und Zugang zur strategischen Führung) ist vor allem auf das kollegiale Regierungssystem der Schweiz, mit sieben gleichberechtigten Bundesrätinnen und -räten zurückzuführen. Es gibt keinen Bundeskanzler oder Premierminister mit Richtlinienkompetenz. Die föderalistische Struktur der Schweiz hat eine Entsprechung auch in der Zusammenarbeit zwischen den einzelnen Departements auf Bundesebene, und sie

verlangt gerade in der Organisation der sicherheitspolitischen Führung, dass Effizienzüberlegungen zugunsten der politischen Akzeptanz relativiert werden.

Lenkungsgruppe Sicherheit

Die Herausforderungen im Sicherheitsbereich sind komplexer geworden. Die Bedeutung einer frühen Erkennung potentieller Bedrohungen, Gefahren und Risiken hat zugenommen. Der Ersatz der Gesamtverteidigung durch eine umfassende flexible Sicherheitskooperation verlangt, dass auf hoher Ebene enge Koordination besteht. Darum wurde eine Lenkungsgruppe Sicherheit geschaffen, die dem Sicherheitsausschuss des Bundesrates unterstellt ist. Sie umfasst ständige und nichtständige Mitglieder.

Ständige Mitglieder

der Staatssekretär des EDA; EDA
der Direktor des Bundesamts für Polizeiwesen; EJPD
der Generalstabschef; VBS
der Vizekanzler Information; BK
der Staatssekretär für Wirtschaftsfragen; EVD
der Chef der Bundespolizei; EJPD
der Vorsitzende der Koordinationsgruppe Migration des EJPD; EJPD
der Chef Sicherheits- und Verteidigungspolitik im VBS; VBS
der Unterstabschef Nachrichtendienst; VBS
der Oberzolldirektor; EFD
sowie der bzw. die (noch einzusetzende) Koordinator/in
für die nachrichtendienstliche Zusammenarbeit im Bund. VBS

Nichtständige Mitglieder

ein Vertreter der Bundesverwaltung aus dem Bereich Bevölkerungsschutz;
ein Vertreter der Bundesverwaltung aus dem Bereich innere Sicherheit;
der Delegierte für wirtschaftliche Landesversorgung;
der Direktor des Bundesamts für Kommunikation;
der Direktor des Bundesamts für Informatik und Telekommunikation;
der Direktor des Bundesamts für Gesundheit.

Die nichtständigen Mitglieder werden bei Bedarf zu den Sitzungen der Lenkungsgruppe Sicherheit eingeladen, können aber auch selbst Antrag auf Teilnahme stellen. Bei Bedarf können weitere Linienverantwortliche oder Experten als nichtständige Mitglieder bezeichnet werden.

Der Vorsitz der Lenkungsgruppe rotiert im Jahresturnus zwischen dem Staatssekretär EDA, dem Direktor des Bundesamtes für Polizeiwesen und dem Generalstabschef. Der Vorsitzende kann beantragen, beim Bundesrat vorzusprechen.

Die Lenkungsgruppe Sicherheit hat zur Aufgabe, die Lage in allen sicherheitsrelevanten Bereichen laufend zu verfolgen; das Gewaltspektrum sowie dessen mögliche Entwicklungen im Innern und im strategischen Umfeld der Schweiz zu analysieren und zu beurteilen; die Früherkennung und Frühwarnung bezüglich der neuen Bedrohungsformen, Risiken und Gefahren sicherzustellen; Szenarien, Strategien und Optionen zuhanden des Sicherheitsausschusses des Bundesrats zu erarbeiten sowie jährlich eine Gesamtschau über die Ressourcen im Sicherheitsbereich des Bundes zu erstellen und darin eine mittelfristige Ressourcenzuteilung vorzuschlagen.

Koordination der nachrichtendienstlichen Zusammenarbeit im Bund

Die Verbesserung der Früherkennung und Frühwarnung bezüglich Bedrohungen, Gefahren und Risiken und die Frühwarnung ist ein Kernanliegen der Reorganisation der sicherheitspolitischen Führung. Ein wesentliches Element in diesem Zusammenhang ist die Einsetzung einer nachrichtendienstlichen Koordinationsstelle des Bundes. Sie besteht aus einem Nachrichtenkoordinator (bzw. einer Nachrichtenkoordinatorin) sowie einem ihm unterstellten Lage- und Früherkennungsbüro (bestehend aus vier Fachreferenten/innen) und Sekretariat (bestehend aus zwei Personen). Fachlich ist der Nachrichtenkoordinator dem Vorsitzenden der Lenkungsgruppe Sicherheit, der er als Mitglied angehört, unterstellt, administrativ ist er dem VBS zugeordnet.

Die Nachrichtenkoordination soll für die Koordination der Zusammenarbeit der Nachrichtendienste des Bundes und damit auch für die Optimierung der Unterstützung des Bundesrates in seiner sicherheits-politischen Führung sorgen. Konkret geht es um folgende Aufgaben:

- Führung und Aktualisierung der ständigen Nachrichtenbedürfnisse in Bezug auf die sicherheitspolitisch relevanten Risiken;
- Orientierung der Nachrichtendienste und anderer Informationslieferanten über die politischen Prioritäten und Nachrichtenbedürfnisse des Bundesrats;
- Aufarbeitung der Lage zuhanden der Lenkungsgruppe Sicherheit und damit auch Sicherstellung der Früherkennung und Frühwarnung;
- Unterstützung des Vorsitzenden der Lenkungsgruppe Sicherheit bei der Erarbeitung von Vorschlägen zuhanden des Bundesrats;
- Führung der Sekretariate für den Sicherheitsausschuss des Bundesrats und für die Lenkungsgruppe Sicherheit.

Die Nachrichtenkoordination hat keine operativen nachrichtendienstlichen Aufgaben; die Kontakte mit Stellen außerhalb der Bundesverwaltung sind Sache der zuständigen Linienorgane des Bundes. Thematisch befasst sich die Nachrichtenkoordination in erster Linie mit sicherheitspolitischen Aspekten der Bereiche Außenpolitik, Sicherheitspolitik, Staatsschutz und Polizei sowie Flüchtlings- und Ausländerwesen. In bezug auf andere Bereiche (insbesondere Wirtschaft, Finanzen, Energie, Kommunikation, Technologie, Umwelt, Verkehr, Gesundheitswesen) kann die Nachrichtenkoordination erst nach Konsultation der entsprechenden Departements und bei Vorliegen eines Auftrags der Lenkungsgruppe Sicherheit sicherheitsrelevante Probleme untersuchen. Dies ist primär eine Reflektion der departementalen Orientierung des schweizerischen Regierungssystems und der Befürchtung dieser Bereiche, dass die Nachrichtenkoordination unnötig interveniere. Immerhin hat der Nachrichtenkoordinator Zugang zu allen gewünschten Informationen im Bereich der inneren und äußeren Sicherheit, soweit nicht schutzwürdige Aspekte des Quellenschutzes berührt sind; eine eigentliche Weisungsbefugnis hat er aber nicht. Der Nachrichtenkoordinator oder die Nachrichtenkoordinatorin wird die Funktion voraussichtlich im Frühling/Frühsommer 2000 antreten; es kann damit gerechnet werden, dass die nachrichtendienstliche Koordination (inkl. Lage- und Früherkennungsbüro) ab Herbst 2000 operationell sein wird.

Mit der Einsetzung einer nachrichtendienstlichen Koordinationsstelle hat der Bundesrat dem Weg der Koordination gegenüber jenem der Integration (d.h. der organisatorischen Zusammenfassung der verschiedenen nachrichtendienstlichen Organe in einem umfassenden, die äußere und die innere Sicherheit abdeckenden, "Landesnachrichtendienst") den Vorzug gegeben.

Bereits vorliegende Veränderungsvorschläge

Die Geschäftsprüfungsdelegation der eidgenössischen Räte hat in ihrem Bericht vom 24. November 1999 über Vorkommnisse in der Untergruppe Nachrichtendienst des Generalstabs ("Bellasi-Affäre") festgestellt, dass eine "bloße Koordination auf mittlerer Beamtenstufe, wie sie der Bundesrat am 3. November 1999 angeordnet hat", den Anforderungen nicht genüge. Sie schlägt damit eine Verstärkung der Position des Nachrichtenkoordinators vor.

Die vom Vorsteher des Departements für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport, Bundesrat Adolf Ogi, eingesetzte Studienkommission Untergruppe Nachrichtendienst schließt sich in ihrem Bericht vom 15. Februar 2000 dieser Empfehlung an. Sie schlägt konkret vor, bei der Überprüfung der Organisation der sicherheitspolitischen Führung den Nachrichtenkoordinator in einen möglichst hohen Rang zu erheben, ihn mit dem Vorsitz der Lenkungsgruppe Sicherheit zu betrauen (in Ablösung des gegenwärtigen rotierenden Vorsitzes) und ihm eine eigentliche Weisungsbefugnis gegenüber den Nachrichtendiensten zu geben.

Schlussbemerkungen

Führung steht in einem Regierungssystem kollegialer Art, geprägt durch kollektive Verantwortung, vor besonderen Schwierigkeiten. Die neue Organisation der sicherheitspolitischen Führung des Bundesrats kann sich dieser Problematik nicht entziehen, ist aber ein Fortschritt verglichen mit der Vergangenheit. Es ist weiterhin erforderlich, einen Kompromiss zwischen Überlegungen der Wirksamkeit und Effizienz einerseits, der politischen Abstützung andererseits zu finden. Sollte die Staatsleitungsreform in eine wesentliche Stärkung der Position des Bundespräsidenten ausmünden, könnten weitere Optimierungsmaßnahmen für die sicherheitspolitische Führung ins Auge gefasst werden. Zunächst aber gilt es, der neue Organisation in der praktischen Realität eine Chance zu geben, erkannte Schwachpunkte bei der Überprüfung im nächsten Jahr zu beseitigen und dadurch die Früherkennung, die Frühwarnung und das Krisenmanagement auf Bundesebene zu verbessern.

Dr. Christian CATRINA

verantwortlich für Sonderaufgaben, Sicherheits- und
Verteidigungspolitik im Generalsekretariat des VBS in Bern