

# STRATEGISCHES KRISENMANAGEMENT IN DER SCHWEIZ: DIE DEBATTE UM DAS SICHERHEITSDEPARTEMENT

von *Christoph Doktor*

## EINLEITUNG

Die veränderten sicherheitspolitischen Rahmenbedingungen seit dem Ende der bipolaren Weltordnung erfordern eine Neubewertung der sicherheitspolitischen Strategien, Institutionen und Mittel. In einer globalisierten Welt folgen die sicherheitspolitischen Krisen nicht den gewohnten und eingeübten Schemata des Kalten Krieges. Sie zeichnen sich vielmehr durch komplexe Ursachen, zyklische Verläufe, *Spill-over*-Effekte in die Politik, Wirtschaft und Gesellschaft und einen oft transnationalen Charakter aus.

Auch in der Schweiz setzte vor diesem Hintergrund im Laufe der 1990er Jahre ein Prozess der Neubestimmung und der Neudefinierung der nationalen Konzepte, Organe und Instrumente in den Bereichen der strategischen Führung und des strategischen Krisenmanagements ein. Das Ziel dieses Evaluationsprozesses bestand darin, der veränderten sicherheitspolitischen Lage wirkungsvoll begegnen zu können und ein ganzheitliches System der Krisenbewältigung zu entwickeln, welches unter den Grundbedingungen eines föderalistischen Staates effektiv und effizient funktioniert. Unterdessen hat man die schwergewichtig auf die militärischen Bedrohungen des Kalten Krieges ausgerichteten Strukturen zwar abgeschafft, allerdings ist bisher noch kein Konzept an ihre Stelle getreten, das die Anforderungen an die erforderliche Kohärenz erfüllen würde.

Ein Rückblick auf die vergangene Dekade zeigt, welche teilweise tief greifenden Veränderungen im Bereich des strategischen Krisenmanagements bisher stattgefunden haben. Im Folgenden wird zunächst die Entwicklung der sicherheitspolitischen Strukturen der Schweiz seit dem Ende des Kalten Krieges nachgezeichnet. Schon mehrfach wurde in diesem Zusammenhang

\* Der Autor bedankt sich bei Andreas Wenger und Daniel Trachsler für die wertvollen Kommentare und die Durchsicht des Manuskripts.

auch die Idee eines Sicherheitsdepartements als Leitungs- und Koordinierungsstelle auf der Stufe Bund diskutiert, ohne aber bisher realisiert zu werden. Nach einer Analyse und Beurteilung der bisher tatsächlich geschaffenen Strukturen, Abläufe und Instrumente wird deshalb der aktuelle Beschluss des Bundesrats vom Mai 2008, mit dem Abbruch der Departementsreorganisation auf die Einrichtung eines umfassenden Sicherheitsdepartements vorderhand zu verzichten, in seiner Bedeutung eingeschätzt und es werden die Konsequenzen dieses Entscheids für das strategische Krisenmanagement der Schweiz untersucht.

## 1 VOM KALTEN KRIEG ZU DEN SICHERHEITSPOLITISCHEN HERAUSFORDERUNGEN EINER GLOBALISIERTEN WELT

In der ersten Hälfte der 1990er Jahre veränderte sich in der Schweiz unter dem Eindruck der Entwicklungen in der internationalen Politik langsam die Bedrohungsperzeption. Die bewährten sicherheitspolitischen Strategien der Dissuasion und der autonomen Verteidigungsfähigkeit mit der Armee als Hauptinstrument der schweizerischen Sicherheitspolitik wurden hinterfragt und mit dem Sicherheitspolitischen Bericht 2000 (SIPOL B 2000) durch das Konzept der «Sicherheit durch Kooperation» ersetzt. Diese Neuausrichtung der Sicherheitspolitik machte auch eine Anpassung der strategischen Führungsprozesse und der Krisenmanagementstrukturen erforderlich. Der nachfolgende Abschnitt stellt die Veränderungen des sicherheitspolitischen Instrumentariums bis in die Gegenwart dar und geht dabei auch auf die Debatte um das Sicherheitsdepartement ein.

### 1.1 DAS ENDE DER DOMINANZ DES MILITÄRISCHEN IN DER SICHERHEITSPOLITIK

Die Anpassungen der sicherheitspolitischen Strukturen folgen den Veränderungen des Bedrohungsspektrums und dem damit einhergehenden Wandel des Sicherheitsbegriffes. Die während des Kalten Krieges geschaffene Zentralstelle für Gesamtverteidigung (ZGV), die administrativ dem damaligen Militärdepartement unterstellt war und als Stabs- und Koordinationsstelle

des Bundesrats fungierte, widerspiegelte noch eine Perzeption von Sicherheit, bei der die zu erwartenden Bedrohungen und Krisen machtpolitischer Natur waren, und die es daher hauptsächlich mit militärischen Mitteln zu bewältigen galt. Die von der ZGV geführte Lagekonferenz, geschaffen als eine für alle Departemente zentrale Plattform für den permanenten interdepartementalen Informationsaustausch, bildete einen ersten Ansatz eines Systems der ganzheitlichen Früherkennung der sicherheitspolitischen Bedrohungen. Allerdings konnte sich die Lagekonferenz aufgrund der zu starken Fokussierung auf die militärischen Aspekte der Sicherheit, des mangelnden Bewusstseins für nichtmilitärische Krisenlagen und auch wegen des ausgeprägten Departementsdenkens nicht zur entscheidenden Schnittstelle für alle sicherheitspolitisch relevanten Informationen im Dienste der Frühwarnung der obersten politischen Entscheidungsträger entwickeln, als welche sie ursprünglich gedacht war.<sup>1</sup>

Der Wandel des Verständnisses von Sicherheit hin zu einem ganzheitlichen Sicherheitsbegriff, in dem die Trennung zwischen äusserer und innerer Sicherheit und damit auch die primäre Zuständigkeit des Militärs für die Abwehr der sicherheitspolitischen Bedrohungen zunehmend an Bedeutung verlor, führte zur Einsicht, dass alleine mit dem Instrument und den Mitteln der Armee den Krisenlagen der post-bipolaren Welt nicht wirksam begegnet werden kann. Entsprechend der vom Bundesrat im SIPOL B 2000 niedergelegten Neukonzipierung der Schweizer Sicherheitspolitik wurde daher die auf die militärischen Bedrohungen des Kalten Kriegs ausgerichtete Zentralstelle für Gesamtverteidigung im Jahr 1999 aufgelöst.<sup>2</sup> Bereits zuvor waren verschiedene neue Organe geschaffen worden, die an deren Stelle traten. Mit der Gründung des Sicherheitsausschusses des Bundesrats (SiA) und der Lenkungsgruppe Sicherheit (LGSi) hatte der Bundesrat 1994 die Grundlagen für ein neues Modells der sicherheitspolitischen Führung in Krisenlagen gelegt. Dieses sollte den neuartigen sicherheitspolitischen Herausforderungen wie dem global agierenden Terrorismus, dem religiösen und ethnischen

1 Vgl. Spillmann, Kurt R. Vom Nachrichtendienst zum integrierten Frühwarnsystem. In: *Bulletin 2000 zur schweizerischen Sicherheitspolitik*. Zürich: Forschungsstelle für Sicherheitspolitik, 2000, S. 46.

2 Sicherheit durch Kooperation. Bericht des Bundesrats an die Bundesversammlung über die Sicherheitspolitik der Schweiz (SIPOL B 2000) vom 7. Juni 1999, S. 45 und S. 75.

Extremismus, unkontrollierbaren Migrationsströmen oder der organisierten Kriminalität Rechnung tragen. Gleichzeitig mit der Abschaffung der ZVG wurden mit dem Stab und dem Rat für Gesamtverteidigung sowie mit der Lagekonferenz noch weitere aus dem Kalten Krieg stammende Strukturen aufgehoben. Parallel dazu wurde die LGSi zum vorbereitenden Stabsorgan des Bundesrats aufgewertet, womit der Bundesrat entsprechend den Vorgaben des Sicherheitspolitischen Berichts 2000 ein wesentliches Element der strategischen Führung umsetzte.<sup>3</sup> Die Zusammensetzung sowie die Aufgaben- und Verantwortungsbereiche des SiA und der LGSi im Rahmen der «umfassenden flexiblen Sicherheitskooperation»<sup>4</sup>, welche laut SIPOL B 2000 an die Stelle der Organisation für Gesamtverteidigung trat, wurden in der Folgezeit kontinuierlich bestätigt und weiter präzisiert, zuletzt im Oktober 2007.

Danach setzt sich der SiA aus den Vorsteherinnen und Vorstehern des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten (EDA), des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements (EJPD) und des Eidgenössischen Departements für Verteidigung, Bevölkerung und Sport (VBS) zusammen, den drei hauptsächlich mit sicherheitspolitischen Fragen befassten Departementen. Seine Aufgabe ist die Stärkung der sicherheitspolitischen Führungsfähigkeit des Bundesrats. Als vorbereitendes Organ des Gesamtbundesrats beurteilt er die sicherheitsrelevante Lage und koordiniert die departementsübergreifenden sicherheitspolitischen Geschäfte. Im Rahmen eines ganzheitlichen Verständnisses des strategischen Managements beschäftigt sich der SiA darüber hinaus mit der Früherkennung, der Prävention und der Bewältigung von Krisen strategischen Ausmasses.<sup>5</sup> Dabei wird er von der interdepartemental und unter Einbezug der Kantonsvertreter zusammengesetzten LGSi unterstützt. Diese verfolgt und analysiert laufend die Lage im strategischen Umfeld der Schweiz und beurteilt das Gewaltspektrum und seine möglichen Auswirkungen im Inneren und jenseits der Grenzen, ist für

3 Weisungen über die Organisation der sicherheitspolitischen Führung des Bundesrats vom 3. November 1999, S. 228–233. <http://www.admin.ch/ch/d/ff/2000/228.pdf>.

4 In der Folgezeit hat sich anstelle der im SIPOL B 2000 eingeführten Bezeichnung «umfassende flexible Sicherheitskooperation» der Begriff «Nationale Sicherheitskooperation» durchgesetzt.

5 Verordnung über die Organisation der sicherheitspolitischen Führung des Bundesrats von 24. Oktober 2007, S. 5218. <http://www.admin.ch/ch/d/as/2007/5217.pdf>.

Früherkennung und -warnung zuständig, erarbeitet Strategien und Handlungsoptionen und bereitet darüber hinaus die Geschäfte des SiA vor.<sup>6</sup>

Um die angesichts der grenzüberschreitenden Bedrohungen zunehmend wichtige Früherkennung und -warnung zu stärken, wurde gleichzeitig als erster Schritt einer Zusammenführung der gesamten nachrichtendienstlichen Erkenntnisse die nachrichtendienstliche Koordinationsstelle des Bundes geschaffen, die aus einem vollamtlichen Nachrichtenkoordinator mit Lage- und Früherkennungsbüro bestand. Die Aufgabe der Koordinationsstelle war es, den Bundesrat frühzeitig auf Entwicklungen und Risiken im Sicherheitsbereich aufmerksam zu machen und mögliche Handlungsoptionen für die Schweiz auszuarbeiten.<sup>7</sup>

## 1.2 DEBATTE UM DAS SICHERHEITSDEPARTEMENT

Seit der Mitte der 1990er Jahre etablierten sich der SiA und die LGSi als Elemente der strategischen Führung. Gleichzeitig wurden erste Stimmen laut, die sich in der Frage nach der institutionellen Ausgestaltung der zu schaffenden Strukturen des strategischen Krisenmanagements für die Bildung eines Sicherheitsdepartements stark machten. So regte der damalige Verteidigungsminister Kaspar Villiger bereits im Herbst 1995 die Idee der Schaffung eines Sicherheitsdepartements an. Ein solches sollte die Integration der relevanten Ressourcen unter einem Dach und die bessere Wahrnehmung sicherheitspolitischer Querschnittsaufgaben ermöglichen.<sup>8</sup> Der Vorschlag stiess allerdings angesichts der föderalistischen Tradition der Schweiz auf Kritik und konnte sich nicht durchsetzen. Nicht zuletzt Gustav Däniker, der Mitverfasser des Sicherheitspolitischen Berichtes 90, warnte vor einer «Militarisierung» und vor einem «totalitären» Anspruch der Gesamtverteidigung und brachte damit die Argumente der Gegner einer solchen institutionellen Lösung zum Ausdruck.<sup>9</sup>

6 Ebd., S. 5221.

7 Weisungen über die Organisation der sicherheitspolitischen Führung des Bundesrats vom 3. November 1999, S. 230 – 232. <http://www.admin.ch/ch/d/ff/2000/228.pdf>.

8 Wozu ein Sicherheitsdepartement? In: *Neue Zürcher Zeitung*, 31. Januar 2004.

9 Ebd.

Allerdings war damit die Frage der institutionellen Ausgestaltung eines künftigen Krisenmanagementsystems nicht vom Tisch. Die Koordination der sicherheitspolitischen Instrumente und Massnahmen im Rahmen der bestehenden institutionellen Lösungen verursachte immer wieder Reibungs- und Zeitverluste.<sup>10</sup> In den nach wichtigen Ereignissen mit möglichen sicherheitspolitischen Implikationen periodisch aufflammenden sicherheitspolitischen Debatten wurden immer wieder die Probleme und Mängel bei Koordination und Kooperation zwischen den einzelnen Handlungsebenen thematisiert.

Nach den Erfahrungen anlässlich des G8-Gipfels im französischen Evian, als aufgrund nicht klar abgegrenzter Führungsstrukturen Koordinationsprobleme zwischen Bund und Kantonen aufgetreten waren<sup>11</sup>, lancierte Bundesrat Samuel Schmid Ende 2003 erneut die Diskussion um Bildung eines Sicherheitsdepartements. Mit dem Hinweis auf die zunehmende Verwischung der Grenze zwischen innerer und äusserer Sicherheit, die asymmetrischen Bedrohungen sowie die mittelfristig absehbare Rolle des Militärs bei subsidiären Einsätzen regte Schmid die Bündelung der geteilten Verantwortlichkeiten im Bereich der Sicherheit an.<sup>12</sup> Auch an dieser Initiative wurde von verschiedenen Seiten die Gefahr einer zu grossen Machtkonzentration, einer Militarisierung der Sicherheit und eines Eingriffs in die kantonale Polizeihöhe kritisiert. Sie führte jedoch zur Einsetzung einer Arbeitsgruppe der drei involvierten Departemente, welche das weitere Vorgehen im Hinblick auf einen Entscheid des Gesamtbundesrats prüfte.<sup>13</sup>

10 Sicherheitsbereich unter einem Dach. Gespräch mit Bundesrat Schmid. In: *Neue Zürcher Zeitung*, 28. April 2004.

11 Ein Testfall für die nationale Sicherheitskooperation. In: *Neue Zürcher Zeitung*, 6. Juni 2008.

12 Sicherheitsbereich unter einem Dach. Gespräch mit Bundesrat Schmid. In: *Neue Zürcher Zeitung*, 28. April 2004.

13 Haltiner, Karl W./Wenger Andreas/Würmli, Silvia/Wenger, Urs. *Sicherheit 2007. Aussen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitische Meinungsbildung im Trend*. Zürich: Center for Security Studies der ETH Zürich und Militärakademie an der ETH Zürich, 2007, S. 61. <http://www.isn.ethz.ch/pubs/ph/details.cfm?lng=en&cid=7401>.

### 1.3 SCHAFFUNG EINES PERMANENTEN KRISENSTABS UND MASSNAHMEN ZUR KOORDINIERUNG DER NACHRICHTENDIENSTLICHEN ARBEIT

In seinem Grundsatzentscheid vom 8. September 2004 verzichtete der Bundesrat jedoch vorläufig darauf, das von Bundesrat Schmid geforderte Sicherheitsdepartement zu schaffen. Stattdessen entschied er sich für die Bildung eines übergeordneten Krisenstabs, der als Schnittstelle auf der Stufe Bund die bestehenden Koordinationsprobleme beheben sollte. Gleichzeitig wurde der zuvor rotierende Vorsitz des SiA zwecks Straffung der sicherheitspolitischen Führung bis auf weiteres dem Chef des VBS übertragen. In weiteren Bundesratsbeschlüssen vom Dezember 2004 und vom Juni 2005 wurden anschliessend die Strukturen der sicherheitspolitischen Führung und des strategischen Krisenmanagements angepasst und die Aufgaben und der Verantwortungsbereich des neu geschaffenen Stabs des Sicherheitsausschusses des Bundesrats (Stab SiA) festgelegt.<sup>14</sup>

Der permanente Stab SiA soll die Koordination zwischen Bundesstellen sowie zwischen Bund und Kantonen sicherstellen. In dieser Eigenschaft unterstützt er den Sicherheitssausschuss des Bundesrats (SiA), erstellt Beurteilungen zu sicherheitspolitischen Entwicklungen, trägt für die Alarmierung der sicherheitspolitischen Führungsorgane Verantwortung und dient innerhalb des Bundes als Ansprechstelle für Krisenmanagement. Im Fall von Krisen strategischen Ausmasses oder bei schweren Katastrophen koordiniert der Stab SiA relevantes Fachwissen und unterstützt den Chef VBS dabei, dem Bundesrat Massnahmen zur Bewältigung der Situation zu unterbreiten. Hierzu erarbeitet er zusammen mit den zuständigen Dienststellen Handlungsvorschläge. Da in strategischen Krisensituationen, wenn die Durchführung einer ordentlichen oder ausserordentlichen Verhandlung des Bundesrats nicht möglich ist, der Bundespräsident anstelle des Bundesrats vorsorgliche Massnahmen anordnen kann, steht der Stab bei Bedarf auch diesem zur Verfügung und unterstützt die Bundeskanzlei.<sup>15</sup>

14 Zusammenfassung der Bundesratsbeschlüsse vom 22.12.04 und 22.06.05: Sicherheitspolitische Strukturanpassungen / KKSIA, 15. September 2005. [http://www.vbs-ddps.ch/internet/groupgst/de/home/sanit/koordinierter0/ksdgreimien0/ksdgreimien0/konstituierende.Par.0030.Download-File.tmp/Fact%20Sheet\\_KKSIA\\_d\\_15SEP05\\_rim.pdf](http://www.vbs-ddps.ch/internet/groupgst/de/home/sanit/koordinierter0/ksdgreimien0/ksdgreimien0/konstituierende.Par.0030.Download-File.tmp/Fact%20Sheet_KKSIA_d_15SEP05_rim.pdf) [April 2006].

15 Verordnung über die Organisation der sicherheitspolitischen Führung des Bundesrats von 24. Oktober 2007, S. 5219. <http://www.admin.ch/ch/d/as/2007/5217.pdf>.

Entsprechend den Bundesratsbeschlüssen wurde die bis dahin in der LGSi angesiedelte nachrichtendienstliche Koordinationsstelle in den neuen Stab übertragen und die Funktion des Nachrichtendienstkoordinators, die laut Bundesrat in der Praxis nicht die gewünschte Wirkung erzielt hatte, abgeschafft.<sup>16</sup> Parallel dazu beschloss der Bundesrat im Hinblick auf die Koordination der zivilen Nachrichtendienste, dass auf Anfang 2006 drei gemeinsame Auswertungs- und Analyseplattformen in den Themenbereichen Terrorismus, Organisierte Kriminalität und Proliferation gebildet werden sollten. Damit sollten allfällige Abgrenzungsschwierigkeiten, Kompetenzkonflikte und Doppelspurigkeiten zwischen dem Dienst für Analyse und Prävention (DAP) des EJPD und dem Strategischen Nachrichtendienst (SND) des VBS verhindert sowie Synergien geschaffen werden.<sup>17</sup> Allerdings gingen die Massnahmen des Bundesrats zur Verbesserung der Führung und Zusammenarbeit der Nachrichtendienste dem Parlament nicht weit genug. In der Folgezeit wurde daher von beiden Kammern des Parlaments kontinuierlich gefordert, die beiden zivilen Nachrichtendienste in einem einzigen Departement anzusiedeln.<sup>18</sup>

## 2 EINE EINORDNUNG DES STATUS QUO: WO STEHEN WIR?

Mit der Schaffung des permanenten Stabs ab 2006 wurde der Tatsache Rechnung getragen, dass die LGSi alleine, nicht zuletzt aufgrund ihrer Zusammensetzung hauptsächlich aus den obersten Linienchefs ohne Stabsangehörige, die Aufgabe der Sicherstellung der Koordination zwischen den Bundesstellen und zwischen Bund und Kantonen nicht erfüllen konnte.<sup>19</sup> Da sich das gegenwärtige Krisenmanagementsystem der Schweiz durch eine Vielzahl von institutionellen Einrichtungen und Akteuren auf verschiedenen Ebenen

16 Bericht des Bundesrats über Motionen und Postulate der gesetzgebenden Räte im Jahre 2006 vom 9. März 2007, S. 2092. <http://www.admin.ch/ch/d/ff/2007/2063.pdf>.

17 Sicherheitspolitische Führung des Bundes und Kooperation der Nachrichtendienste. Pressemitteilung, 22.06.2005. [http://www.admin.ch/cp/d/42b9486e\\_1@fwsrvg.html](http://www.admin.ch/cp/d/42b9486e_1@fwsrvg.html).

18 Beide Nachrichtendienste im gleichen Departement. Auftrag an Geschäftsprüfungsdelegation. In: *Neue Zürcher Zeitung*, 10. Juli 2007.

19 Der neue Krisenstab nimmt Gestalt an. Führungsunterstützung in besonderen Lagen. In: *Neue Zürcher Zeitung*, 25. Februar 2005.



auszeichnet, die im Rahmen der nationalen Sicherheitskooperation in einem wirkungsorientierten System zusammenspielen sollen, ist eine funktionierende Koordination unerlässlich. Der Stab SiA, der den Sicherheitsausschuss des Bundesrats unterstützt, sowie die LGSi fungieren gegenwärtig als koordinierende und unterstützende Organe des strategischen Krisenmanagements auf der Stufe Bund.

Gewisse Vorteile ergeben sich bei dem bestehenden System daraus, dass es auf vorhandenen Strukturen, Zuständigkeiten und eingespielten Abläufen basiert. Als positiv gilt zudem, dass im Ereignisfall das Fachwissen der Linienstellen direkt einbezogen werden kann und daher keine zusätzlichen Ressourcen erforderlich sind. Wichtig für ein effektives Krisenmanagement ist darüber hinaus, dass beim Übergang in eine Krisenlage mit denselben Strukturen gearbeitet werden kann.

Allerdings weist die Krisenmanagementorganisation nach wie vor Schwachstellen auf. Zwar wurde mit dem Stab SiA eine Koordinations- und Schnittstelle als Kern eines ganzheitlichen, nationalen Krisenmanagementsystems auf der Stufe Bund gebildet. Doch ein reibungsloser Ablauf der vorgesehenen Prozesse ist damit noch nicht gewährleistet. Problematisch erscheint, dass die strategische Führung für Krisenlagen im Bund geregelt ist, auf der operativen Ebene aber die Zuständigkeit bei den einzelnen Departementen liegt. Der Stab SiA und die LGSi besitzen keine Führungs- und Entscheidungskompetenz gegenüber den Linien der Bundesverwaltung, zudem kann Unterstützung in einer Krisenlage nicht aufgezwungen werden. Auch muss im Krisenfall beim vorgesehenen Aufwuchs des Stabs SiA zu einem Krisenstab durch das Einbeziehen von Fachleuten aus der Bundesverwaltung mit Umsetzungsschwierigkeiten gerechnet werden, denn dieselben Expertinnen und Experten werden während einer Krise in den betroffenen Departementen selbst für die departementsinternen Krisenstäbe benötigt. Die Tatsache, dass die Zuständigkeiten auf verschiedene Departemente verteilt sind, führt weiter dazu, dass es für die Kantone mehrere Ansprechpartner gibt. Daraus ergeben

sich in der Praxis immer noch Probleme bei der Koordination zwischen den verschiedenen Bundesstellen und auch zwischen Bund und Kantonen.<sup>20</sup>

Aufgrund der föderalistischen Strukturen der Schweiz stehen bei vielen Krisenszenarien zuerst die Kantone in der Verantwortung. Auf der interkantonalen Ebene bestehen zwar Mechanismen und Absprachen insbesondere über die Plattform der Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektoren (KKJPD) und auch über die Arbeitsgruppe Gesamtschweizerische Interkantonalen Polizeieinsätze bei besonderen Ereignissen (GIP). Es existiert jedoch keine interkantonale Organisation im Bereich des Krisenmanagements. Darüber hinaus ist der Zeitpunkt, ab welchem bei grösseren Krisen die Verantwortung an den Bund übergeben werden soll, nicht klar formuliert. Der SIPOL B 2000 definiert wenig präzise, dass die «Koordinations- und Führungsebene Bund» dann zum Tragen kommt, wenn mehrere Kantone, das ganze Land oder das benachbarte Ausland in einer Art betroffen sind, die eine übergeordnete Führung erfordert.<sup>21</sup>

Zusätzliche Herausforderungen ergeben sich aus der Tatsache, dass auch das Konzept der nationalen Sicherheitskooperation, das auf der operativen Ebene die für die Sicherheit der Schweiz zuständigen Institutionen und Behörden aller Stufen mit dem Ziel der Prävention und Bewältigung von Gefahren zusammenführen soll, noch in das entstehende ganzheitliche Krisenmanagementsystem integriert werden muss. Dazu gehören so verschiedene Akteure wie der Bevölkerungsschutz mit dem Bundesamt für Bevölkerungsschutz (BABS) als wesentliches Element der Sicherheitskooperation, die Armee im Rahmen von subsidiären Einsätzen und Raumsicherung, staatliche Institutionen und nicht zuletzt private Unternehmen.<sup>22</sup> Dabei dürfte die Hauptschwierigkeit in der Zusammenfassung von verschiedenen dezentralisierten, bereits vorhandenen Führungsorganisationen und Führungsprozessen bestehen.

20 Strategisches Krisenmanagement: Trends und Konzepte. *CSS Analysen zur Sicherheitspolitik*, Nr. 23. Zürich: Center for Security Studies, November 2007. [http://www.ssn.ethz.ch/forschung/css\\_analysen/details.cfm?lng=de&id=44433](http://www.ssn.ethz.ch/forschung/css_analysen/details.cfm?lng=de&id=44433).

21 Sicherheit durch Kooperation. Bericht des Bundesrats an die Bundesversammlung über die Sicherheitspolitik der Schweiz (SIPOL B 2000) vom 7. Juni 1999, S. 61 und S. 73.

22 Im Schatten der Armee. Der Bevölkerungsschutz braucht ein schärferes Profil. In: *Neue Zürcher Zeitung*, 27. März 2008.

Angesichts der geschilderten Problemlagen ringt die Schweiz weiterhin um ein kohärentes Konzept im Bereich des strategischen Krisenmanagements. Während anfänglich prozessorientierte Elemente den Strukturanpassungsprozess dominierten, rückten die von den Bundesräten Villiger und Schmid ausgelösten sicherheitspolitischen Diskurse die institutionelle Lösung in den Vordergrund. Heute prägen verschiedene, nur teilweise aufeinander abgestimmte Lösungsansätze die Debatte. Das Parlament hat sich in seinen beiden Kammern für die von Bundesrat Schmid propagierte institutionelle Variante entschieden. Mit der Zustimmung zur Schaffung eines Sicherheitsdepartements, das die Schnittstellen der zahlreichen involvierten Bundesstellen vermindern, die Synergien stärken sowie als klare Ansprechstelle für die Kantone fungieren sollte, setzte das Parlament im September 2007 ein starkes Zeichen und forderte den Bundesrat auf, zentrale sicherheitsrelevante Instrumente (Armee, Polizei, Grenzwehr und Nachrichtendienste) in einem Departement zusammenzuführen.<sup>23</sup>

Dem Auftrag des Parlaments ist der Bundesrat in seiner diesbezüglichen Klausursitzung am 21. Mai 2008 nur insofern nachgekommen als er entschied, die nachrichtendienstlich relevanten Teile des Dienstes für Analyse und Prävention (DAP) vom EJPD in das VBS zu transferieren und damit die zivilen Nachrichtendienste, wie seit langem vom Parlament gefordert, einem Departement zu unterstellen. Zwecks einer besseren Führung in Krisenlagen wurde der Chef VBS zugleich beauftragt und ermächtigt, die Koordination im Bereich Sicherheitspolitik in Kooperation mit den betroffenen Bundesstellen und den Kantonen umfassend sicherzustellen.<sup>24</sup> Zwar kann damit das VBS als ein Sicherheitsdepartement «light» betrachtet werden, das Pendel in der sicherheitspolitischen Debatte hat aber mit dem Entscheid des Bundesrats de facto wieder in Richtung eines prozessorientierten Systems des strategischen Krisenmanagements zurückgeschlagen.

23 Weitere Unterstützung für ein Sicherheitsdepartement. Beschluss einer Ratskommission. In: *Neue Zürcher Zeitung*, 6. September 2007; Ausserdem im Parlament. In: *Neue Zürcher Zeitung*, 28. September 2007.

24 Teile des Dienstes für Analyse und Prävention (DAP) wechseln vom EJPD zum VBS. <http://www.news.admin.ch.message/index.html?lang=de>, 22.05.2008.

### 3 DER ENTSCHEID DES BUNDESRATS: FAZIT UND SCHLUSSFOLGERUNGEN

Eine politische Entscheidung über die Strukturen und Instrumente eines ganzheitlichen Krisenmanagementsystems sollte vor dem Hintergrund des sicherheitspolitischen Umfelds der Schweiz, der gegenwärtigen Bedrohungslage und der spezifischen Beschaffenheiten des schweizerischen politischen Systems getroffen werden. Die zunehmende Komplexität des sicherheitspolitischen Umfelds und die damit verbundenen wachsenden Abhängigkeiten von internationalen Entwicklungen verlangen mehr denn je nach einer kohärenten sicherheitspolitischen Strategie, ungeteilten Verantwortlichkeiten und klar definierten Zuständigkeiten im Bereich des strategischen Krisenmanagements. Dabei sind allerdings die konstant bleibenden sicherheitspolitisch relevanten Parameter in der Schweiz zu berücksichtigen. Dazu gehören die föderalistischen Strukturen, knappe Ressourcen, die Aufträge der Armee und die demographische Entwicklung. Erst vor diesem Hintergrund können Lösungen definiert werden, welche die Entwicklung von entsprechenden Fähigkeiten zur Krisenbewältigung ermöglichen und gleichzeitig dem föderalistischen Grundsatz «so dezentral wie möglich, so zentral wie nötig» gerecht werden. Diese Faktoren kommen im Entscheid des Bundesrats zum Tragen.

Mit seinem Entscheid hat der Bundesrat einen weiteren, wenn auch bescheidenen Schritt in Richtung eines funktionierenden nationalen Sicherheitsverbunds gemacht, wobei eine Reihe von Fragen nach wie vor offen bleibt. Für das Krisenmanagementsystem der Schweiz, welches unter den Bedingungen des föderalistischen Staates funktionieren muss, ergeben sich daraus einige Schlussfolgerungen.

*Erstens* hat der Bundesrat der Schaffung eines Sicherheitsdepartements zwar letztlich nicht zustimmen wollen, gleichzeitig wurde der Chef VBS jedoch damit beauftragt, die Koordination im Bereich Sicherheitspolitik in Zusammenarbeit mit den betroffenen Bundesstellen und Kantonen umfassend sicherzustellen. Das VBS hat somit den Auftrag, bei der Ausgestaltung dieser Querschnittsaufgabe im Rahmen eines ganzheitlichen und umfassenden Krisenmanagementprozesses die Federführung zu übernehmen. Dem Vorsteher des VBS wurde damit neu die Kompetenz übertragen, die notwendigen Prozesse in die Wege zu leiten, um mit den betroffenen Departementen Leis-

tungsvereinbarungen für die benötigten Projekte abzuschliessen und Führungsabläufe mit den Kantonen zu definieren. Damit kann die gegenwärtige Lösung als eine Mischform aus prozessorientierten und institutionellen Formen eines Krisenmanagementsystems<sup>25</sup> betrachtet werden, die der Idee eines Sicherheitsdepartements zwar nahe kommt, sich aber gleichzeitig verstärkt auf prozessorientierte Elemente abstützt.<sup>26</sup> Allerdings ist es noch unklar, wie die zu vereinbarenden Projektaufträge mit den betroffenen Departementen ausgestaltet werden sollen und ob die erhoffte Verbesserung der Führung in Krisenfällen in der Praxis erreicht werden kann.

*Zweitens* stellt sich die Frage nach der Beschaffenheit der Führungsstrukturen innerhalb des VBS selbst. Aus den im VBS versammelten wichtigen Elementen des nationalen Sicherheits- und Nachrichtenverbundes, darunter die Nationale Alarmzentrale (NAZ) und neu das Bundeslagezentrum, liesse sich aus der Sicht des VBS ein wirkungsvolles Instrument des Krisenmanagements formen. Dabei ist allerdings noch offen, ob diese Strukturen von den anderen Departementen, von den Kantonen und von der Politik akzeptiert würden.

*Drittens* stellt sich im Hinblick auf die Sicherstellung einer besseren Koordination und Kooperation zwischen den Bundesstellen und den Kantonen die Frage, mit welchen Mitteln diese erreicht werden soll. Zentral für diese Zusammenarbeit ist die Ausgestaltung der Nationalen Sicherheitskooperation. Vorderhand bleibt die Grundproblematik bestehen, dass auf Stufe Bund mehrere Ansprechpartner existieren. Abhilfe könnte hier die Etablierung professioneller Strukturen schaffen. Beispielsweise könnte ein Lenkungsstab eingerichtet werden, der als Koordinierungsorgan für die Kantone und gleichzeitig als zentrale Ansprechstelle auf der Stufe Bund fungieren würde. Denkbar wäre in diesem Zusammenhang auch, einem der bereits bestehenden Koordinierungsorgane die zur Erfüllung dieser Aufgaben erforderlichen Kompetenzen zu erteilen. Letztlich entscheidend ist dabei, dass die Strukturen auf strategischer und operativer Ebene harmonisch ineinander greifen.

25 Ausführlich zu den prozessorientierten und institutionellen Ansätzen eines Krisenmanagementsystems vgl. Doktor, Christoph. Krisenmanagement im Wandel: Grundlagen, konzeptionelle Weiterentwicklungen und aktuelle Trends. In: *Bulletin 2007 zur schweizerischen Sicherheitspolitik*. Zürich: Center for Security Studies, 2007, S. 11–39.

26 *Ein Testfall für die nationale Sicherheitskooperation*. In: *Neue Zürcher Zeitung*, 6. Juni 2008.

*Viertens* spielt die Verstärkung der Früherkennung bei der Verkürzung der Krisenreaktionszeit eine zentrale Rolle. Es bleibt abzuwarten, ob die im Zusammenhang mit dem vom Bundesrat beschlossenen Transfer der nachrichtendienstlich relevanten Teile des Dienstes für Analyse und Prävention vom EJPD in das VBS erwarteten Effizienzgewinne bei der Früherkennung von Bedrohungen tatsächlich eintreten werden. Vor dem Übergang vom EJPD zum VBS müssen zudem die zu übertragenden Teile des DAP erst identifiziert und definiert werden. Darüber hinaus werden zwischen den betroffenen Departementen Leistungsvereinbarungen zu schliessen sein, um den Informationsfluss von nachrichtendienstlichen Erkenntnissen, etwa im Bereich der organisierten Kriminalität, vom VBS zum EJPD zu sichern.

Einige wichtige Elemente des modernen strategischen Krisenmanagements wurden in den Entscheid des Bundesrats nicht aufgenommen. Unbeantwortet liess der Bundesrat die Frage nach den Schnittstellen zu nicht-staatlichen und privaten Akteuren. Auch dieser wichtige Bereich muss in eine effektive Krisenmanagementorganisation einbezogen und koordiniert werden. 80 bis 90 Prozent der wichtigen bzw. kritischen Infrastrukturen befinden sich in privaten Händen, dazu gehören unter anderem Telekommunikationsunternehmen, Stromversorger, SBB und grosse Lebensmittelversorger. Die Einbindung und die Kooperation mit dem Privatsektor sind im Krisenfall unabdingbar und für einen ganzheitlichen Krisenmanagementprozess essentiell. Beides kann entweder mittels so genannter *Public-Private-Partnerships* (PPP) oder in Form von sich selbst regulierenden Netzwerken im Rahmen des Governance-Ansatzes, bei welchen der Staat die Koordination der Netzwerke im Sinne der zu erfüllenden Aufgabe sicherstellt, realisiert werden.<sup>27</sup> In diesem Zusammenhang müssen Verantwortlichkeiten geklärt und Prozesse definiert werden.

Darüber hinaus hätte mit der Zusammenlegung der zivilen Nachrichtendienste ein Klärungsprozess bezüglich der Rolle und der Verankerung von OSINT (*Open Source Intelligence*) in der Schweiz angestossen werden können. Es existiert nach wie vor keine Strategie, welche die Aktivitäten in diesem zunehmend wichtigen Bereich der nachrichtendienstlichen Arbeit beschrei-

27 Zu Grenzen des *Public-Private-Partnership*-Konzepts und den Vorteilen des *Governance*-Ansatzes vgl. den Beitrag von Myriam Dunn Cavelty und Manuel Suter in diesem Bulletin.

ben, politische Koordination festlegen sowie Rollen und Verantwortlichkeiten definieren würde. Hier gilt es einen klaren Rahmen vorzugeben und die benötigten Infrastrukturen zu schaffen.<sup>28</sup>

Weiter ist eine umfassende Risikoanalyse nötig, welche die Zusammenhänge mit dem europäischen Umfeld und globalen Entwicklungen berücksichtigt. Die bereits existierenden Szenarien für Krisenfälle, wie etwa ein Anschlag mit der so genannten «Schmutzigen Bombe», müssen kontinuierlich aktualisiert und professionell ausgewertet werden. Dazu gehört nicht zuletzt, dass die Ursachen und Auswirkungen der Risiken im internationalen Kontext eingeordnet werden. Die Auswertungsergebnisse sollten in die Übungskonzepte einfließen und sicherheitspolitische Übungen vermehrt durchgeführt werden. Gleiches gilt für die Erfahrungen und Erkenntnisse aus Krisenmanagementkonzepten bei Grossereignissen wie der Euro 2008. Darüber hinaus muss der Wissenstransfer gesichert werden.

Schliesslich muss es darum gehen, ein Krisenbewusstsein bei den Verantwortlichen in Politik und Verwaltung und nicht zuletzt in der Bevölkerung zu schaffen. Eine professionelle Krisenkommunikation ist dazu unabdingbar. Verantwortung und Führung im Bereich der Krisenkommunikation sind daher eindeutig zu definieren und zuzuordnen.

28 Vgl. dazu Open Source Intelligence: Neues nachrichtendienstliches Paradigma? *CSS Analysen zur Sicherheitspolitik*, Nr. 32. Zürich: Center for Security Studies, April 2008. [http://www.ssn.ethz.ch/forschung/css\\_analysen/details.cfm?lng=de&cid=49836](http://www.ssn.ethz.ch/forschung/css_analysen/details.cfm?lng=de&cid=49836).