

Vom Nachrichtendienst zum integrierten Frühwarnsystem

von Kurt R. Spillmann

Am 15. Februar 2000 hat die Studienkommission Untergruppe Nachrichtendienst (SUN) ihrem Auftraggeber, Bundespräsident Adolf Ogi, zeitgerecht ihren Bericht und ihre Empfehlungen abgegeben. Der Vorsteher des Departementes für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport hatte die Kommission unter Leitung von Alt-Staatssekretär Edouard Brunner am 8. September 1999 eingesetzt, um grundlegende Fragen zur Notwendigkeit nachrichtendienstlicher Informationen, zu den Schnittstellen zwischen der Untergruppe Nachrichtendienst und anderen Stellen der Bundesverwaltung und insbesondere zur Unterstellung und Führung des Strategischen Nachrichtendienstes zu klären und politische Empfehlungen abzugeben. Die Kommission hat die Chance genützt, um Vorschläge in Richtung einer grundsätzlichen Neuausrichtung der Nachrichtendienste, vor allem des Strategischen Nachrichtendienstes, zu unterbreiten.

Die Nachrichtendienste der Zeit des Kalten Krieges hatten die grosse strategische Konfrontation zwischen Ost und West im Auge, und sie konnten sich darauf konzentrieren, die strategische Verteilung der grösseren Militärformationen zu beobachten, die Modernisierung, Vermehrung, Verlagerung und Verbreitung der militärischen Mittel zu verfolgen und auf diese Weise den eigenen Staat – bzw. das eigene „Lager“ – vor Überraschungen zu schützen.

Heute ist das Spektrum der sicherheitspolitischen Herausforderungen sehr viel breiter geworden. Während die militärischen Faktoren als Bedrohungsgrössen an Bedeutung eingebüsst haben, werden wirtschaftliche, demographische, kulturelle (religiöse, ethnische) und sogar ökologische Faktoren immer wichtiger. Nicht mehr die Staaten mit ihren militärischen Machtpotentialen sind notwendigerweise die Hauptbedrohungen, sondern kleinzellige terroristische Bedrohungen können auch von wirtschaftlich, ideologisch oder ethnisch motivierten Gruppen ausgehen. Entsprechend umfasst heute das potentielle Bedrohungsspektrum eines Staates alle Lebensbereiche. Woraus sich wiederum die Forderung ableitet, dass die Staatspolitik – als eine Politik, deren erstes Anliegen die Sicherheit und Wohlfahrt ihrer Bürgerinnen und Bürger ist – sich mit all diesen Bereichen befassen sollte.

Das setzt stärker als je zuvor auch die schweizerische Staatsführung unter Koordinationsdruck. Bisher war es möglich, die Departemente und ihre Unterabteilungen als Zuständigkeits- und Verantwortungsbereiche streng säuberlich zu trennen, denn mit „Sicherheit“ – so wie sie früher verstanden werden konnte – musste sich nur ein Bereich befassen: das Militärdepartement. Heute drückt sich schon in der Bezeichnung „Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport“ (VBS) eine thematische Erweiterung aus, die nicht nur durch die Vorlieben des gegenwärtigen Departementvorstehers zu begründen ist, sondern im Begriff des Bevölkerungsschutzes anzeigt, dass „Sicherheit“ heute weit über rein militärische Bedrohungen hinaus verstanden werden muss.

Als Bundesrat Ogi nach der „Affäre Bellasi“ Alt-Staatssekretär Brunner mit der Leitung einer Studienkommission beauftragte, die Vorschläge zur Neugestaltung des Strategischen Nachrichtendienstes unterbreiten sollte, war klar, dass der Anlass (Bellasi) eigentlich in seiner Bedeutung geringfügig war gegenüber dem Problem, um das es eigentlich ging: die grundlegende Modernisierung der Nachrichtendienste und die Überleitung zu einem System der ganzheitlichen Früherkennung. Ansätze dazu waren schon zu Zeiten des Kalten Krieges im Leitungsorganisationsgesetz und insbesondere durch die Zentralstelle für Gesamtverteidigung (ZGV) gemacht worden. Doch die von der ZGV geführte Lagekonferenz konnte sich bedauerlicherweise nie zu jener für alle Departemente zentralen Plattform für den permanenten interdepartementalen Informationsaustausch entwickeln, als die sie eigentlich gedacht war. Erstens wurde sie nicht regelmässig von den verantwortlichen Chefbeamten besucht, und zweitens wurde mit ihrer administrativen Unterstellung unter das damalige Militärdepartement die transdepartementale Funktion der ZGV kompromittiert und behindert. So degenerierte die Lagekonferenz zu einer Routineübung für Stellvertreter, statt dass sie zum entscheidenden Knotenpunkt für alle sicherheitspolitisch wichtigen Informationen aus der gesamten Bundesverwaltung geworden wäre, beauftragt mit der jederzeit abrufbaren, zeitgerecht verfügbaren und ganzheitlichen Information im Dienste der Frühwarnung der obersten politischen Führung.

Der sicherheitspolitische Bericht 2000 ging das Problem der strategischen Führung und der integrierten Frühwarnung mit einem neuen Realisierungskonzept an. Gemäss diesem Konzept löste der Bundesrat die ZGV auf und ersetzte sie in den hier anvisierten Funktionen durch die Lenkungsgruppe Sicherheit, die dem Sicherheitsausschuss des Bundesrates (bestehend aus den Chefs der Departemente VBS, EDA und EJPD) unterstellt ist. In ihr sind die wichtigsten Chefbeamten aus den gleichen Departementen sowie dem EFD, EVD und der Bundeskanzlei

vertreten. Es sind dies der Staatssekretär EDA, der Generalstabschef (VBS), der Chef Sicherheits- und Verteidigungspolitik (VBS), der Unterstabschef Nachrichtendienst (VBS), der Direktor des Bundesamtes für Polizeiwesen (EJPD), der Chef der Bundespolizei (EJPD), der Vorsitzende der Koordinationsgruppe Migration (EJPD), der Oberzolldirektor (EFD), der Staatssekretär für Wirtschaftsfragen (EVD), der Vizekanzler Information (Bundeskanzlei) sowie der Nachrichtenkoordinator. Der Strategische Nachrichtendienst kommt im Prinzip durch den Chef der Untergruppe Nachrichten zu Wort. Aussenstehende Experten können fallweise zugezogen werden. Der Vorsitz wechselt in jährlichem Turnus zwischen den obersten Linienverantwortlichen des VBS, EDA und EJPD.

Dem Vernehmen nach funktioniert dieses neue Konzept bisher gut und ist noch nicht zur Routineübung verkommen. Doch um die angestrebte permanente, zeitgerechte und ganzheitliche Information des Bundesrates auf strategischer Ebene sicherzustellen, sollten mindestens drei Elemente noch verbessert werden. Erstens sollte aus Gründen der Kontinuitätssicherung die Führung der Lenkungsgruppe nicht jährlich wechseln. Zweitens sollte die verantwortliche Leitung der Lenkungsgruppe jederzeit die Möglichkeit haben, dringende Anliegen direkt vor dem Bundesrat vorzutragen. Und drittens sollte der Strategische Nachrichtendienst – demilitarisiert, professionalisiert und zahlenmässig verstärkt gemäss den Vorschlägen der SUN – zum zentralen Element der Lenkungsgruppe gemacht werden. Auf diese Weise kann die Fähigkeit des Bundesrates zur Krisenprävention und zum erfolgreichen Krisenmanagement entscheidend verstärkt werden.¹

Dass die Schweiz in ihrer Suche nach einem integrierten Frühwarnsystem nicht auf Sonderwegen geht, sondern eine Entwicklung nachvollzieht, die in allen modernen Ländern vor sich geht, wird durch eine amerikanische Studie des renommierten Center for Strategic and International Studies, CSIS, in Washington belegt, die 1998 einen Vorschlag zur Zusammenführung aller Informationskanäle der amerikanischen Verwaltung unterbreitete.² Dieser Vorschlag ist so, wie er formuliert wurde, bis heute nicht realisiert worden. Er zeigt aber auf, dass bei aller Verschiedenheit der Grössendimensionen in den USA wie in der Schweiz strukturell gleiche Probleme zur Bewältigung anstehen.

¹ In diesem Sinn lautet auch die erste Empfehlung der SUN: „Wirksames Krisenmanagement durch den Bundesrat erfordert eine Früherkennung, welche die rascheren Zeitabläufe und die zunehmende Komplexität der internationalen Entwicklungen laufend analysiert. Ein Nachrichtendienst ist ein unentbehrliches Instrument, um diesen neuen Herausforderungen gerecht zu werden. Entscheidend ist, dass der Bundesrat über eigenständige Informationen verfügt, die eine zuverlässige und zeitgerechte Grundlage für die politische Entscheidungsfindung bilden.“ Bericht der Studienkommission Untergruppe Nachrichtendienst an Bundespräsident Adolf Ogi, Vorsteher des VBS, vom 15. Februar 2000.

² Cambone, Stephen A./ Garrity, Patrick J./ Shepherd, Alistair J. *A New Structure for National Security Policy Planning*. Washington, D.C. 1998.

Der amerikanische Vorschlag für eine Neustrukturierung des Nachrichtensystems sieht als Lösung die Schaffung eines nationalen „Sicherheitsdirektorates“ (National Security Directorate, NSD) unter Führung des Präsidenten vor, das aus fünf Direktoraten für Krisenmanagement, Regionale Angelegenheiten, Landesverteidigung (Home Defense Affairs), Finanzen und Handel sowie Wissenschaft und Technologie bestehen würde. Eine solche Struktur sollte breit genug sein, meinen die Autoren, um den Forderungen eher national ausgerichteter wie auch international ausgerichteter Sicherheitsinteressen gerecht zu werden und ein breites Spektrum von Risiken und Bedrohungen abdecken zu können.

Das nationale Sicherheitsdirektorat sollte ausser einem kleinen Stab kein eigenes bürokratisches Leben entwickeln, dafür gemäss den Weisungen des Präsidenten über alle Ministerien hinweg und quer durch sie hindurch operieren. Jedes der fünf Linien-Direktorate sollte durch ein Kabinettsmitglied geleitet und das Personal aus den besten Leuten des betreffenden Ministeriums ausgesondert werden. Insbesondere empfiehlt die Studie, ein Kader von erfahrenen Beamten zu schaffen, das für die Entwicklung politischer Optionen und die Implementierung der gewählten Option verantwortlich ist über die Grenzen der Linien-Direktorate und über die Departementsgrenzen hinweg. Interdepartementales Denken sollte dadurch gefördert werden, dass kein Beamter mehr Vizeminister oder Staatssekretär werden soll, ohne zuvor in hohen Positionen verschiedener Ministerien und Direktorate gewirkt zu haben.

Es ist offensichtlich, dass es in diesem amerikanischen Modell um die gleichen Grundprobleme geht wie in der Schweiz; nämlich darum, drei Modernisierungselemente zu verbinden: Erstens müssen die traditionellen Elemente der Sicherheitspolitik – vor allem Streitkräfte und Nachrichtendienst – in der ihnen zukommenden Bedeutung erhalten und zugleich für neue Herausforderungen flexibilisiert werden. Zweitens müssen alle neuen sicherheitsrelevanten Elemente in die laufende Beurteilung der Situation einbezogen werden, damit auf dieser Basis eine wirklich ganzheitliche, moderne Sicherheitspolitik formuliert und realisiert werden kann, die über die traditionelle Machtpolitik hinausgreift und die Menschen auch in ihrem modernen, vielschichtigen Selbst- und Sicherheitsverständnis einschliesst. Drittens muss der jederzeitige Einfluss der Erkenntnisse aus der Frühwarnung auf die Spitze der Staatsführung gesichert sein und damit die Priorität des Sicherheitsbereiches für die Entscheidungen der höchsten politischen Ebene feststehen.

Die Schweiz sucht ihre Sicherheitsstrukturen in gleicher Richtung zu modernisieren, nämlich erstens ihre Wehrtradition und ihre Nachrichtendienste zu erhalten und diese gleichzeitig an die veränderten Bedürfnisse anzupassen. Zwei gegensätzliche politische Tendenzen stehen ihr dabei im Weg. Auf der Seite der politischen Linken möchten Extremisten die Armee und den Nachrichtendienst ganz abschaffen (GSoA), gemässigtere Kreise sie wenigstens durch massive Kreditreduktionen entscheidend redimensionieren. Auf der rechten Seite des politischen Spektrums werden die Traditionen der Miliz, der bewaffneten Neutralität und teilweise sogar die Fortsetzung des Abwehrkonzeptes der Landesverteidigung ab Grenze hochgehalten. Beide Extrempositionen sind schwer mit den veränderten Umweltbedingungen in Einklang zu bringen. Tatsache bleibt, dass Armee und Nachrichtendienst beide unabdingbarer Ausdruck des staatlichen Selbstbehauptungswillens sind. Jede staatlich organisierte menschliche Gemeinschaft muss über ein Machtinstrument verfügen, will sie sich nicht von vornherein zum Objekt und Spielball anderer machen lassen. Solange nicht ein theoretisch denkbarer Weltstaat für alle seine Einwohner die gleichen Verhaltensnormen setzt und auch durchsetzt, so lange werden staatlich organisierte Gesellschaften ihre eigenen Normen setzen. Daraus leiten sie ihre je eigenen staatlichen Interessen ab, die sich zu den Interessen anderer Staaten zum Teil harmonisch, zum Teil gegensätzlich verhalten. Gegensätze können zu Dialog und Vereinbarung, aber auch zu Konflikt und Auseinandersetzungen führen.

Um über die Entwicklungen im ganzen Spektrum der relevanten Trends informiert zu sein und damit die Gefahr bedrohlicher Überraschungen zu vermeiden, brauchen Staaten Informationen und unterhalten zu ihrer Gewinnung, Sammlung und Auswertung Nachrichtendienste. Und während Nachrichtendienste sozusagen ständig im Einsatz stehen und den Ernstfall praktizieren, sind Armeen Mittel der ultima ratio, der letzten Stunde, in erster Linie dazu da, in der gefürchteten Situation des primitiven physischen Kräftemessens noch ein letztes Mittel in die Waagschale werfen zu können. Diese letzte und ernste Funktion sollte hinter dem Imagewandel vom Kämpfer zum Beschützer („miles protector“, G. Däniker) nicht vergessen werden. Sie ist immer noch die wichtigste Begründung für die Notwendigkeit einer Armee, auch wenn die Fähigkeit, auf Anfrage Armeekontingente aus Freiwilligen für friedenserhaltende Operationen in internationalen Einsätzen zur Verfügung zu stellen, heute als selbstverständliche Dienstleistung jedes modernen Staates angesehen wird und eine Flexibilisierung der bestehenden Strukturen verlangt, genauso wie der Nachrichtendienst über seine angestammte Optik hinaus zu einem alle Lebensgebiete umfassenden integrierten Frühwarnsystem werden muss.

Im zweiten Bereich – der ganzheitlichen sicherheitspolitischen Konzeption – hat die Schweiz ebenfalls mit besonderen landestypischen Schwierigkeiten zu kämpfen, indem die Staatsspitze föderalistisch aus sieben Mitgliedern besteht, die ihre Departemente und die daraus hervorgehenden Informationen traditionsgemäss sehr stark als persönliche Verantwortungsbereiche verstehen, was dem interdepartementalen Austausch und einer integrierten Zusammenfassung der sicherheitspolitisch relevanten Informationen nicht förderlich ist. Heute müssen alle sicherheitsrelevanten Elemente in eine laufende Beurteilung der Lage einbezogen werden. Der sicherheitspolitische Bericht 2000 hat in dieser Richtung mit der Schaffung der Lenkungsgruppe Sicherheit bereits wichtige Vorarbeit geleistet. Allerdings kann nur durch hohe Integrationsleistungen der (bisher wechselnden) Vorsitzenden, der Mitglieder des Sicherheitsausschusses und des Nachrichtenkoordinators sichergestellt werden, dass auch wirklich alle relevanten Informationen aus dem gesamten Informationsnetz des Staates zusammenkommen und dass mit den richtigen Instrumenten des Staates zeitgerecht und flexibel auf neue und auch auf neuartige Herausforderungen reagiert werden kann. Das Resultat der Arbeiten der Lenkungsgruppe Sicherheit muss heute sehr viel differenzierter sein als in Zeiten des direkten physischen Kräftemessens zwischen Armeen. Sicherheitserzeugung beginnt heute lange vor dem Einsatz militärischer Mittel durch präventive Massnahmen. In dieser Hinsicht stellt ein modernisierter, demilitarisierter und breit interdisziplinär und transdepartemental arbeitender Strategischer Nachrichtendienst das Schlüssel- und Verbindungselement in all diesen Zusammenhängen dar.

Zum dritten Punkt, der Priorität der Sicherheit im Denken und Wirken der Staatsführung: Sicherheit und Prosperität aller Bürgerinnen und Bürger sind die eigentlichen Begründungen für den Zusammenschluss von Menschen in staatlichen Gemeinschaften. Entsprechend muss die Erhaltung und Befestigung der Sicherheit die höchste Priorität der Staatsführung darstellen. Das bedeutet konkret, dass die alltägliche Verwaltungsführung durch die Departementschefs der dauernden strategischen Lageanalyse und damit der Sorge um die langfristige und präventive Erhaltung der gemeinsamen Sicherheit nachgeordnet sein muss. Deshalb ist es unabdingbar, dass das Stabsorgan, das für die sicherheitspolitische Lageanalyse verantwortlich ist, dem Bundesrat direkt zugeordnet sein muss, bzw. dass der Vorsitzende der Lenkungsgruppe Sicherheit sich erstens dauernd und nachhaltig (nicht im jährlichen Turnus abwechselnd) mit der Lageanalyse befassen kann und dass er zweitens im Bedarfsfall sofort und direkt Zugang zum Bundesrat hat. Nur so ist gewährleistet, dass die Lenkungsgruppe rechtzeitig, ganzheitlich informiert und präventiv beim Bundesrat direkt Handlungsoptionen in Vorschlag bringen

kann. Bisher hielt der Bundesrat an der Tradition fest, keine Chefbeamten, keine Experten und überhaupt keine Nichtmitglieder des Bundesrates (mit Ausnahme des Bundeskanzlers als Stabschef) zu seinen Sitzungen beizuziehen. Entsprechend macht die Vorstellung Mühe, einem Nationalen Sicherheitsverantwortlichen jederzeit das Direktvortragsrecht einzuräumen und ihn dadurch in seiner Bedeutung über andere Chefbeamte herauszuheben. Doch angesichts der Wichtigkeit und Komplexität der laufenden Lageanalyse wäre eine Flexibilisierung auch dieser Tradition als Anpassung an die veränderten Umweltbedingungen zweifellos von Vorteil.

Zum Schluss einige Gedanken zur Modernisierung und Flexibilisierung des Strategischen Nachrichtendienstes selbst. Wie können die national definierten Interessen mit den grenzüberschreitenden funktionalen Gefahren wie Terrorismus, organisierte Kriminalität, ethnische Konflikte, Weiterverbreitung von Massenvernichtungsmitteln, Klimadestabilisierung oder asymmetrische Wirkungen aus Erschütterungen des globalen Wirtschafts- und Finanzsystems in einer kohärenten, ganzheitlichen Sicherheitspolitik zusammengebracht werden? Die Antwort kann nur heissen: durch einen strategischen Nachrichtendienst, der klar vom traditionellen militärischen Armeenachrichtendienst (dessen Notwendigkeit keineswegs bestritten wird) abgesetzt sein muss. Seine fachliche Bandbreite muss alle Lebensbereiche umfassen, von der politischen Lageanalyse über die wirtschaftlichen Bereiche bis zu Demographie, Ökologie und den verschiedensten kulturell relevanten Aspekten. Er muss seine Informationen aus allen Kanälen der Verwaltung bekommen und selbstverständlich auch die offenen Informationen der Medien, der Wissenschaft und der Wirtschaft einarbeiten. Es darf keine „Einmann-Kompetenz“ mehr geben, sondern die Institution des Strategischen Nachrichtendienstes als solche muss über ein „institutionelles Wissen“ verfügen, d.h. es müssen immer Expertengruppen zusammenarbeiten und für das lange Gedächtnis der Institution und für die nachhaltige Kompetenz trotz Ausscheidens einzelner Experten sorgen. Auf diese Weise könnte der Strategische Nachrichtendienst zum zentralen Element für die Arbeiten der Lenkungsgruppe Sicherheit werden. Hier wären Analysekompetenz, langfristige Kontinuität in der Kenntnis eines Gebietes oder eines Sachzusammenhanges und vernetztes Denken die besten Voraussetzungen eines wirkungsvollen Führungsinstrumentes der obersten Staatsführung.

Ein solcher Strategischer Nachrichtendienst muss personell aufgestockt werden, sonst ist er nicht in der Lage, seinem Auftrag gerecht zu werden. Er muss als Führungsinstrument der obersten Staatsführung gesehen werden, und deshalb ist auch seine Ansiedelung möglichst bei der Staatsspitze wünschenswert. Nur: wer repräsentiert in der Schweiz die Staatsspitze? Es ist der Bundesrat in seiner

Gesamtheit, und nicht der Bundespräsident. Diese föderalistische Tradition der kollektiven Staatsführung hat aus der Sicht der Sicherheitspolitik ihre klaren Nachteile. Ein Präsidialamt und ein klar führender Staatspräsident wäre der geeignetste Ort, um sowohl den Zusammenfluss aller Informationskanäle der gesamten Bundesverwaltung durchzusetzen wie auch die Führung eines allfälligen Krisenmanagements wahrzunehmen. Doch die Staatsreform, die eine solche Straffung der Kompetenzen in einem starken Präsidialamt bringen könnte, ist in der absehbaren Zukunft unwahrscheinlich. Ist es deshalb die nächstbeste Lösung, den Strategischen Nachrichtendienst beim Sicherheitsausschuss des Bundesrates anzusiedeln? Diese Lösung wäre denkbar und hätte den Vorteil, dass der Strategische Nachrichtendienst dann von den drei mit Sicherheitsfragen am meisten befassten Bundesräten im Turnus geführt würde. Aber gerade dieser turnusmässige Wechsel der Führungsverantwortung wiegt als Nachteil schwer. Das entscheidende Element der Kontinuität käme bei jährlich wechselnder Führung zu kurz. Deshalb ist die Ansiedelung bei einem einzelnen Bundesrat wohl die vorläufig immer noch beste Lösung. An sich käme jedes der drei im Sicherheitsausschuss vertretenen Departemente in Frage. Doch das Departement für Auswärtige Angelegenheiten würde wohl durch diese institutionell so nahen Beziehungen mit einem (wenn auch Strategischen) Nachrichtendienst in Diplomatenkreisen in Verlegenheit gebracht. Und beim Justiz- und Polizeidepartement könnte sich die ausschliesslich innenpolitische Fokussierung des Departementes auf die Tätigkeit des stark auf das Ausland gerichteten Dienstes einschränkend auswirken. Deshalb ist der Verbleib des Strategischen Nachrichtendienstes beim Vorsteher des VBS die vorläufig beste Lösung. Als eine weitere mögliche Variante könnte auch die Ansiedelung in der Bundeskanzlei ins Auge gefasst werden, was aber aus Gründen der Vermischung von Informationstätigkeit und nachrichtendienstlicher Tätigkeit höchst ungünstig wäre.

Der Bericht der SUN weist Wege in die Zukunft. Es wird jetzt am Bundesrat liegen, ob er mit Mut einen neuen Strategischen Nachrichtendienst und in der Gestalt des Nachrichtenkoordinators eine starke Position schaffen will, die ihn unterstützen könnte, in Zukunft erfolgreich und zeitgerecht präventive Massnahmen einzuleiten, die ihm helfen werden, Debakel wie anlässlich der Nazigold-Affäre zu vermeiden.