Die Führung der Armee XXI auf dem Prüfstand

Autor(en): **Wijk, Markus van / Breitenmoser, Christoph / Schönholzer, Thomas**
Objekttyp: **Article**

Zeitschrift: **ASMZ : Sicherheit Schweiz : Allgemeine schweizerische Militärzeitschrift**

Band (Jahr): **174 (2008)**

Heft 12

PDF erstellt am: **28.04.2024**

Persistenter Link: https://doi.org/10.5169/seals-71518

Nutzungsbedingungen
Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.
Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.
Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss
Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Ein Dienst der *ETH-Bibliothek*
ETH Zürich, Rämistrasse 101, 8092 Zürich, Schweiz, www.library.ethz.ch

http://www.e-periodica.ch

DIE FÜHRUNG DER ARMEE XXI AUF DEM PRÜFSTAND

Erkenntnisse aus der Armee-Stabsrahmenübung «STABILO 07»

Die Weiterentwicklung von Streitkräften ist eine Kernaufgabe, um deren Einsatzfähigkeit angesichts der sich wandelnden sicherheitspolitischen Bedingungen zu verbessern. In der Stabsrahmenübung «STABILO 07» im November 2007 ist die Praxistauglichkeit der Strukturen und Prozesse der Armee XXI erstmals geprüft worden. Gegenstand der Übung bildete eine parallele Echtzeitplanung von der militärstrategischen bis zur taktischen Ebene. Inhaltlich befasste sich die Übung mit dem Thema Raumsicherung.

Markus van Wijk, Christoph Breitenmoser, Thomas Schönholzer

Markus van Wijk, Berufsoffizier, Oberst i Gst, MSc. Global Security, Teamchef/Projektleiter Stab Operative Schulung, Stab Chef der Armee, 3003 Bern; Dr. Christoph Breitenmoser, Major, und Dr. Thomas Schönholzer, Fach Of (Hptm), Milizoffiziere, Armeestabsteil 110, Operative Schulung, Fachbereich Politikberatung, 3003 Bern.

Die Kriegsverhinderung durch Verteidigungsbereitschaft (Dissuasion) bildete bis gegen Ende der 1980er Jahre den Kern der schweizerischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik. Die Armee konzentrierte sich auf die autonome Landesverteidigung im Rahmen eines definierten militärischen Bedrohungsszenarios. Mit dem Ende des Kalten Krieges und mit den Terroranschlägen vom 11. September 2001 veränderten sich die für die Schweiz massgeblichen sicherheitspolitischen Rahmenbedingungen in grundlegender Weise. Mit «klassischen» bewaffneten Auseinandersetzungen in Europa ist kaum mehr zu rechnen. Auf absehbare Zeit besteht für die Schweiz keine unmittelbare Bedrohung durch einen konventionellen, militärisch organisierten Gegner.

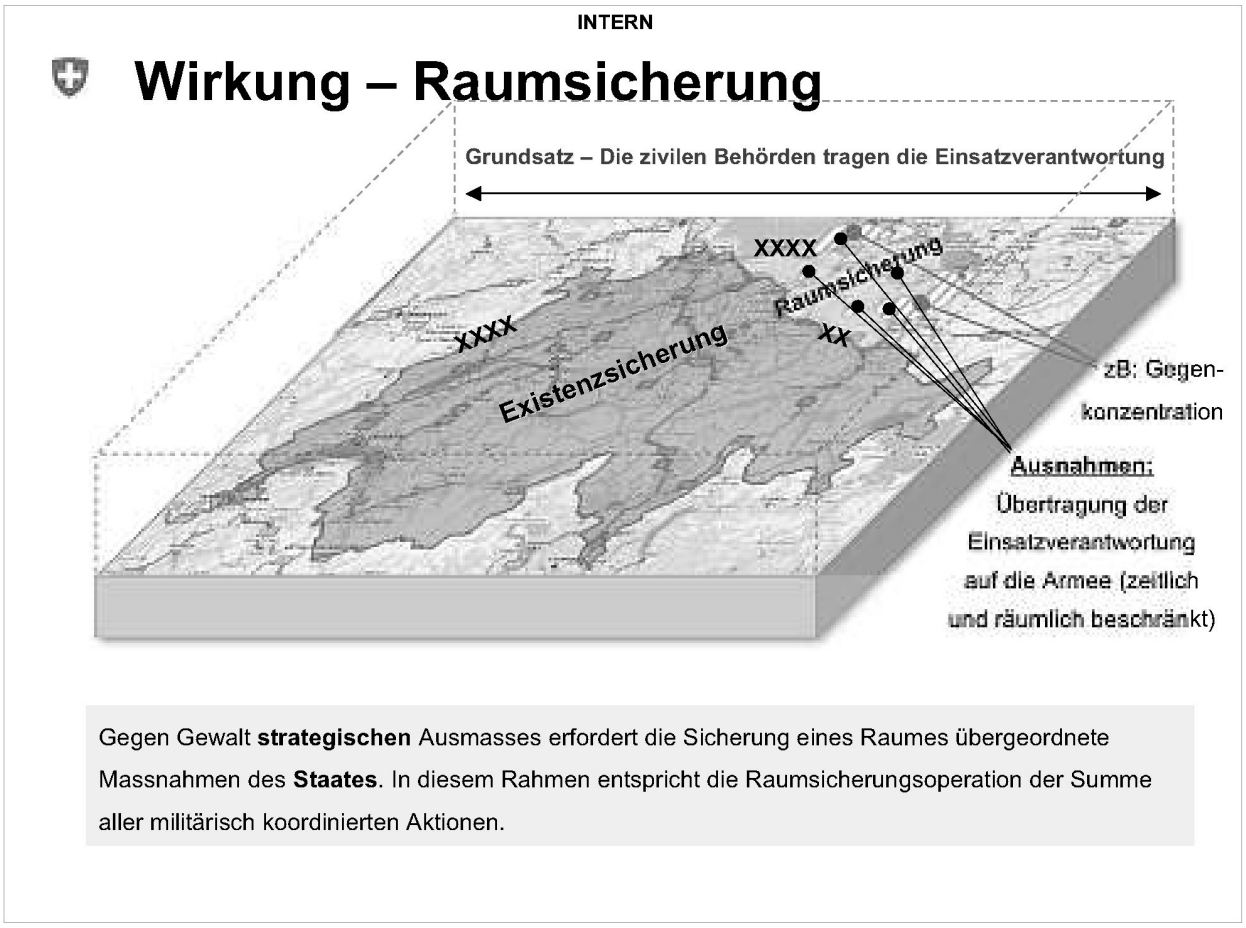
«Die Risiken, denen sich die Schweiz heute gegenübersieht, sind vielmehr als diffus, unvorhersehbar zu bezeichnen.»

Die Risiken, denen sich die Schweiz heute gegenübersieht, sind vielmehr als diffus, unvorhersehbar zu bezeichnen und als transnationale Phänomene nicht an Staaten gebunden.

Im Sinne einer geographischen «Entgrenzung» bietet die räumliche Entfernung keinen Schutz mehr vor verschiedenartigen Risiken. Auch weit entfernte Konfliktherde können deshalb negative Auswirkungen auf unser Land besitzen. Des Weiteren lässt sich die Differenzierung in äussere und innere Sicherheit nicht mehr aufrechterhalten respektive sind zivile und militärische Sicherheitsaspekte eng ineinander verzahnt. Schliesslich zeichnen sich die heutigen Risiken durch einen hohen Grad an Komplexität aus. Moderne Bedrohungsformen richten sich nicht mehr allein gegen das staatliche Territorium, sondern vielmehr gegen die Gesellschaft, Wirtschaft sowie deren Infrastruktur.

Schwindende Grenzen und diffuse Bedrohungsformen verlangen nach einer Armee, die als sicherheitspolitisches Instrument ihre Kräfte und Ressourcen zugunsten der Sicherheit des Landes flexibel einzusetzen vermag. Im Zuge der Streitkräfteentwicklung soll die Armee XXI, basierend auf den sicherheits- und verteidigungspolitischen Vorgaben, optimiert werden, um den Herausforderungen von morgen begegnen zu können. In den Vorgaben sind folgende Grundaufträge formuliert, welche die Armee zu erfüllen hat: Die Existenzsicherung umfasst die unterstützenden, subsidiären Einsätze der Armee zugunsten der Bevölkerung. Sie erfolgen auf Ersuchen der zivilen Behörden, wenn die Mittel von Bund, Kantonen und Gemeinden nicht mehr ausreichen. Einsätze der Armee zur Raumsicherung dienen dem Schutz wichtiger Gebiete und des Luftraums. Bei der Verteidigung handelt es sich um die Abwehr eines militärischen Angriffs auf die Schweiz. Schliesslich hat die Friedensförderung zum Ziel, im Ausland den Frieden zu festigen und einen erneuten Ausbruch bewaffneter Konflikte zu verhindern. Friedensförderungsaktivitäten erfolgen auf Grund eines internationalen Mandats, in der Regel zusammen mit anderen Staaten vgl. Bild 1.

Mit dem Entwicklungsschritt 08/11 passt sich die Armee XXI, die sich als lernende Organisation versteht, weiter den sich verändernden Umfeldbedingungen an. Sie konzentriert sich auf wahrscheinliche Einsätze, indem sie ihren Schwerpunkt von den Verteidigungskräften auf die Sicherungskräfte verlagert. Dabei hat die neue Armeeorganisation auch den herrschenden Finanzdruck zu



[1]

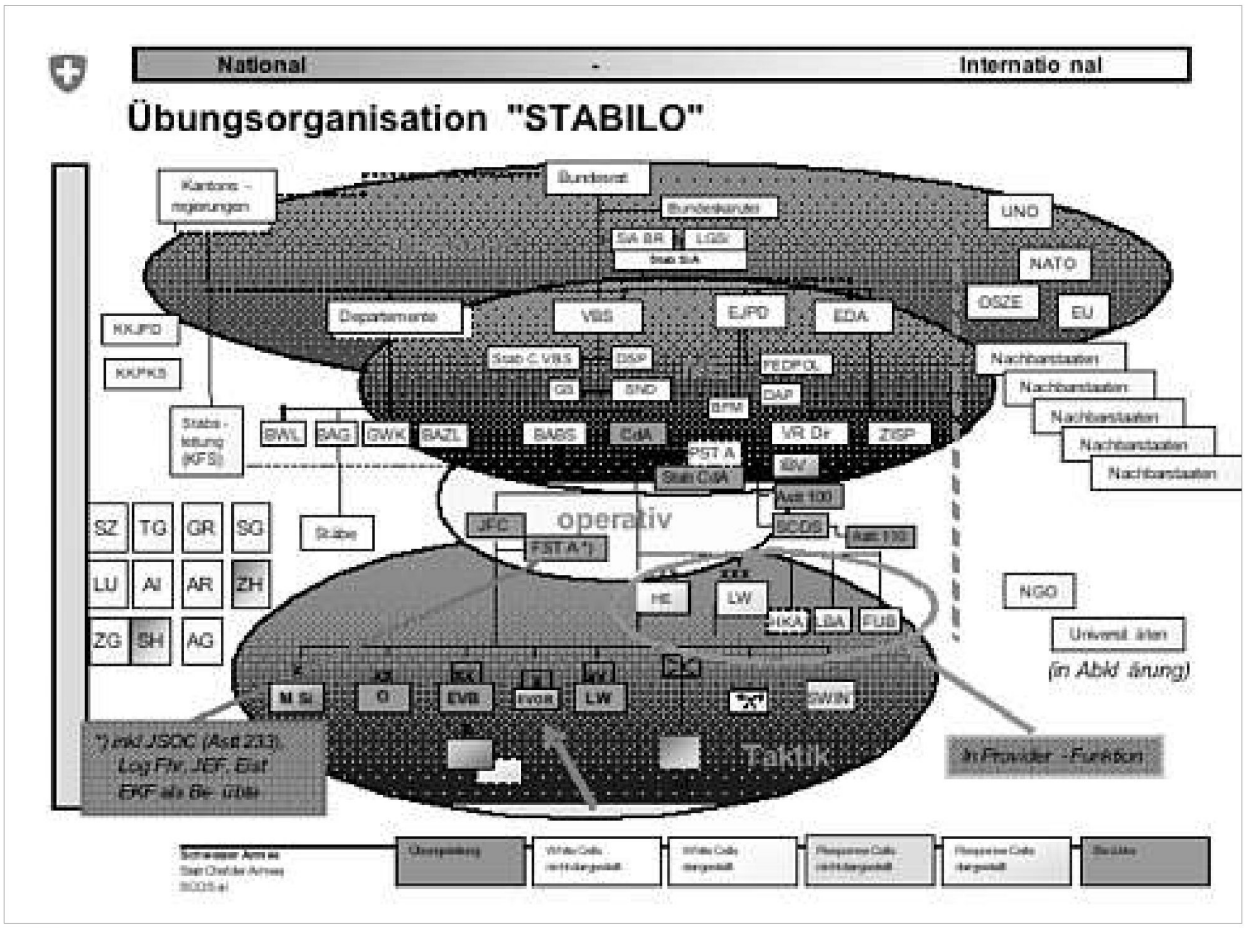
berücksichtigen, um das Gleichgewicht zwischen Aufgaben, Leistungen und Mitteln sicherzustellen. Im Rahmen der die Strukturen und Prozesse der Armee XXI überprüfenden Stabsrahmenübung «STABILO 07» wurde der Entwicklungsschritt 08/11 als grösstenteils umgesetzt betrachtet.

Übungsanlage: Von der militärstrategischen bis zur taktischen Stufe

Die Übung «STABILO 07» stellte die letzte Schulungssequenz im Rahmen der Ausbildungsagenda 2004/07 der Stufe Armee durch den Stab Operative Schulung dar. In den vorangegangenen Übungen «ANTILOPE» (2004), «GAZELLE» (2005) und «ORYX» (2006) wurde hauptsächlich der Führungsstab der Armee (FST A) auf der operativen Ebene beübt. In thematischer Hinsicht stand bei allen diesen Stabs(rahmen)übungen die Raumsicherung im Zentrum. Bei «STABILO 07» handelte es sich um eine Armee-Stabsrahmenübung, die erstmals die Anwendung der Parallel-Echtzeitplanung über mehrere Führungsstufen, von der militärstrategischen bis zur mittleren taktischen Stufe, beinhaltete. Die grossangelegte Übung stellte somit einen ersten Höhepunkt in der Schulung der Stufe Armee seit dem Übergang von der Armee 95 zur Armee XXI dar.

Hauptzwecke der Stabsrahmenübung «STABILO 07» waren die Schulung der Armeeführung mit ihren unterstellten Führungsstufen (operative und taktische Stufe), die Schulung des Zusammenspiels der obersten militärischen Stufe mit den entsprechenden zivilen Organen von Bund und Kantonen, die erstmalige Anwendung der Führungsstruktur mit einem Operativen Führer (Joint Force Com-

[1] «STABILO 07» – Planung einer Raumsicherungsoperation



[2]

mander, JFC) sowie die erstmalige Parallel-Echtzeitplanung über vier Stufen hinweg (militärstrategische/operative/obere und mittlere taktische Führungsstufe), vgl. Bild 2.

Gemäss dem zugrunde liegenden Szenario wurde HELVETIA als Drittstaat von einem ethnisch motivierten Konflikt zwischen nördlichen und östlichen Nachbarstaaten beziehungsweise Volksgruppen tangiert. Da diese Krise ein grosses Konfliktpotential beinhaltete und die zivilen Behörden der Ostschweizer Kantone überfordert waren, hatte das Parlament einem Einsatz von maximal 25'000 Angehörigen der Armee im Rahmen des Aktivdienstes zugestimmt, vgl. Bild 3.

Der bundesrätlichen Weisung für den Einsatz der Armee zufolge hatte die Armeeführung primär den Auftrag, die Rolle und die Aufgaben der Armee im Rahmen der Teilstrategie Militär zu überprüfen. Hierfür waren unter anderem auf militärstrategischer Ebene Optionen zu erarbeiten und erste Angaben zur Force Generation zugunsten der strategischen Stufe zu erstellen. Innerhalb dieser durch den Militär-Strategischen Stab (MSS) auszuarbeitenden, den gesamten Armee-Einsatz umfassenden militärstrategischen Optionen waren aufgrund der Lageentwicklungsmöglichkeiten und ersten politischen Leitlinien die möglichen Aufgaben und Aufträge an die Armee abzuklären und die genannten Optionen zu überprüfen. Es galt, nicht nur reaktive militärstrategische Optionen zu entwickeln, sondern auch die Möglichkeit allenfalls begrenzter präventiver Elemente in der Strategie zu evaluieren.

Die Armee-Stabsrahmenübung «STABILO 07» wurde als Blockübung vom 12. bis 29. November 2007 durchgeführt. Die Übungsleitung bestand im Kern aus der Profiorganisation Operative Schulung und dem Armeestabsteil 110. Der Übungsleiter war Divisionär zD Christian Josi, dessen Stellvertreter war Oberst i Gst Jürg Oberholzer, Stabschef Operative Schulung (inzwischen leider verstorben). Insgesamt waren mehr als 135 Personen in der Übungsleitung eingesetzt (inklusive Kontaktstellennetz). In die gesamte Übung eingebunden waren rund 2000 Angehörige der Armee und 40 zivile Stellen, vgl. Bild 4.

«Der Erkenntnisgewinn aus dieser anspruchsvollen Übung hat sich gesamthaft als hoch erwiesen.»

Der zeitliche Ablauf der Vorbereitung, Durchführung und Nachbereitung von «STABILO 07» orientierte sich an internationalen Standards. Die neue Art der Generierung von Übungen erforderte bereits im Vorfeld der eigentlichen Übung Vorleistungen der Übenden (MSS und FST A). Der breit angelegte Auswertungsprozess im Hinblick auf die zu erzielenden Erkenntnisse und Lehren umfasste verschiedene Stufen: von der unmittelbar an die Übung anschliessenden Schlussbesprechung, über die First Impression Reports der Übenden, den Aktionsnachbereitungsprozessen der Übenden und der Übungsleitung, bis schliesslich zum detaillierten Schlussbericht. Der Erkenntnisgewinn aus dieser anspruchsvollen Übung hat sich

gesamthaft als hoch erwiesen. Dies gilt insbesondere für die militärstrategische und operative Führungsstufe, die sich in «STABILO 07» mit zahlreichen neuen Problemlagen konfrontiert sahen, vgl. Bild 5.

Zentrale Erkenntnisse: Optimierungsbedarf der Führungsstruktur, Uneinheitliche Prozesse, Divergenz in doktrinalen Grundlagen

Grundsätzlich hat sich gezeigt, dass die Armee XXI mit dem Entwicklungsschritt 08/11 auf einem gangbaren Weg ist, wenngleich angesichts des starken finanziellen Druckes seitens der Politik in naher Zukunft zu entscheiden sein wird, wie das Leistungsprofil im Rahmen der weiteren Streitkräfteentwicklung genau zu definieren ist. Mit Blick auf die drei zentralen Erkenntnisse, die sich aus der Armee-Stabsrahmenübung «STABILO 07» ergeben haben, bleibt an dieser Stelle vorerst festzuhalten, dass das System Armee hinsichtlich seiner Planungs- und Führungsfähigkeit zahlreiche Herausforderungen zu meistern hat.

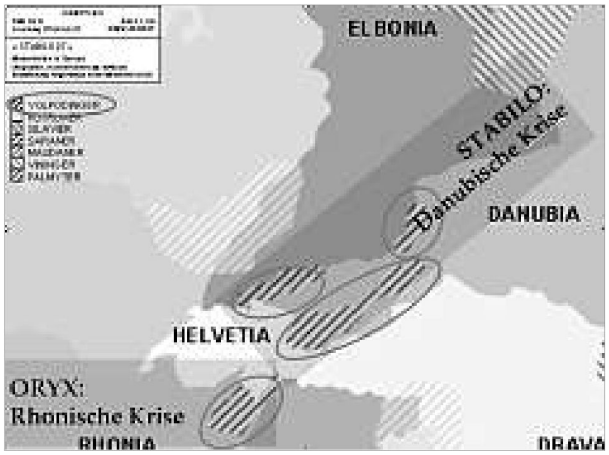
« ‹STABILO 07› hat … gezeigt, dass die Führungsstrukturen der Armee der Optimierung bedürfen.»

«STABILO 07» hat erstens gezeigt, dass die Führungsstrukturen der Armee der Optimierung bedürfen. Im Sinne einer verstärkten Handlungsfähigkeit ist zu prüfen, welche Verbesserungsmöglichkeiten in den Bereichen Führung und Ausbildung auf Armeestufe mittelfristig zu realisieren sind. Kurzfristig ist die Funktion des Operativen Führers und dessen Kompetenzabgrenzung zum Chef des Führungsstabes zu präzisieren. Basierend auf der Erkenntnis, dass die militärstrategische Führungsstufe ihren Beitrag zur Erfüllung der sicherheitspolitischen Ziele zu leisten hat, wird diese Stufe nun Schritt für Schritt wieder aufgebaut.

Zweitens hat sich die synchronisierte stufenübergreifende Parallel-Echtzeitplanung als grosse Herausforderung erwiesen. Auf den verschiedenen in die Übung involvierten Ebenen wurde mit unterschiedlichen Prozessreglementen und -versionen gearbeitet, wobei die Stabsarbeit während der Übung durch unterschiedliche, nicht kompatible Führungs- und Informationssysteme erschwert wurde.

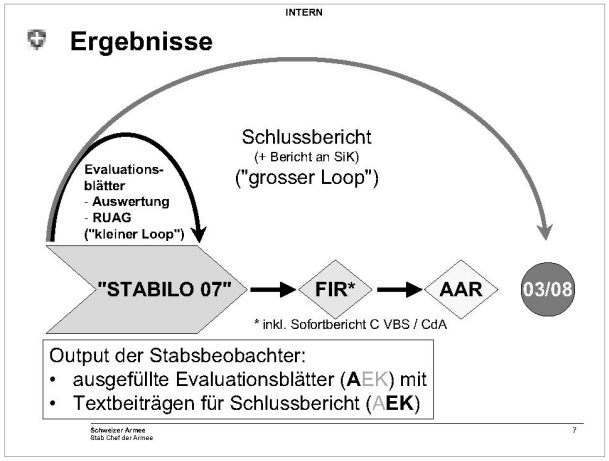
«Eine weitere Konkretisierung der doktrinalen Vorgaben in der Umsetzung auf operativer und taktischer Stufe bezüglich Raumsicherung erscheint zweckmässig.»

Hier ist zukünftig Klarheit zu schaffen bezüglich der für die Planung und Führung zu verwendenden Grundlagen. Wie bei den Führungsstrukturen bezieht sich der Handlungsbedarf auch hinsichtlich der Optimierung der Prozesse vor allem auf die oberen Führungsstufen. Dies hängt damit zusammen, dass die durch die Armee XXI hervorgerufenen Veränderungen auf der taktischen Führungsstufe weit geringer ausfallen, als dies auf der operativen und militärstrategischen Stufe der Fall ist.



[3]

[4]



[5]

[2] «Die Übungsorganisation und die hohe Anzahl der zu involvierenden öffentlichen und militärischen Stellen begründet die hohen Anforderungen an die Durchführung einer vernetzten Echtzeitplanung über mehrere Stufen und Stellen.»

[3] «Ethnisch motivierte Konflikte entlang der nördlichen und östlichen Landesgrenze führen zu Spannungen mit einem grossen Konfliktpotenzial.

[4] «Die VBS-Führung anlässlich des militärstrategischen Dialogs»

[5] «Organisation Übungsleitung»

Drittens lassen sich im Bereich der Raumsicherung auch nach der Ergänzung der Operativen Führung (OF) beziehungsweise der Taktischen Führung (TF) im vergangenen Jahr noch divergierende Auffassungen bezüglich der Planung und Führung von Raumsicherungsoperationen konstatieren. Folglich müssen die neuen Doktringrundlagen den Vorgaben des Befehls für die Grundbereitschaft entsprechend intensiv geschult werden. Eine weitere Konkretisierung der doktrinalen Vorgaben in der Umsetzung auf operativer und taktischer Stufe bezüglich Raumsicherung erscheint zweckmässig.

Aus der Fülle der Erkenntnisse, die aus der Übung «STABILO 07» gewonnen werden konnten, werden nachfolgend die zentralen Aspekte des im Auswertungsprozess identifizierten Handlungsbedarfs dargelegt.

Vision der Armeeführungsstruktur

Die Armee-Stabsrahmenübung hat aufgezeigt, dass für Raumsicherungsoperationen und in der Folge auch für Verteidigungsoperationen die heute bestehende Führungsstruktur auf militärstrategischer und operativer Führungsstufe Mängel aufweist. Der fehlende direkte Einbezug der verschiedenen J-Heads in die Planung und das nach wie vor vorherrschende Heeresdenken, sprich die fehlende Jointness (die Land/Air Cells wurden nicht als Koordinations-, Informations- und Lenkungsinstrumente genutzt), verhinderten eine ganzheitliche und zielorientierte Planung. Deshalb soll eine vertiefte Analyse zur Optimierung der Armeeführungsstruktur im Rahmen der Berichterstattung politisches Controlling gemäss Militärgesetz Artikel 149b erfolgen.

«Das nach wie vor vorherrschende Heeresdenken verhinderte eine ganzheitliche und zielorientierte Planung.»

Unter spezifischer Beobachtung stand während der Übung «STABILO 07» namentlich der im Jahr 2006 konstituierte Militär-Strategische Stab des Chefs der Armee (MSS). Für diesen galt es, einen ersten Bewährungstest in der Praxis zu bestehen. Die Konsequenzen der erst rudimentär vorhandenen Grundausbildung auf dieser Stufe hatten praktische Auswirkungen auf die geforderte Stabsarbeit. Die grosse Belastung des Stabes in der Alltagsarbeit stellte die Übenden der militärstrategischen Stufe zudem immer wieder vor ein Dilemma, wenn es darum ging, genügend Ressourcen bereit stellen zu können. Schwierigkeiten bereitete die Frage nach einer geeigneten Struktur und Führung dieses Stabes. In Anlehnung an die bewährten Stabsstrukturen wurde die Gliederung nach Führungsgrundgebieten auch für diese Führungsstufe gewählt. Es zeigte sich jedoch, dass eine solche Gliederungsform auf dieser Stufe wenig hilfreich ist. Gefragt sind vielmehr Generalisten mit umfassendem Verständnis für (militär)strategische Problemstellungen.

Erschwerend kam hinzu, dass die Armee für diese Führungsstufe über keine schriftlichen Grundlagen (z.B. Reglemente, Lehrschriften, Leitfaden) verfügt. Eingeführte Reglemente der operativ-taktischen Stufe konkurrenzieren sich mit ausländischen (Guidelines for Operational Planning, GOP). Der nützliche GOP muss allerdings den spezifischen Verhältnissen entsprechend lage- und bedarfsgerecht angewendet werden. Die fehlenden Grundlagen in doktrinaler und prozessualer Hinsicht sind bereitzustellen, wobei ein besonderes Augenmerk auf die Belange der Nationalen Sicherheitskooperation, Stichwort «Vernetzte Sicherheit», zu legen ist.

Obwohl im Gesamturteil die Leistung des MSS als positiv beurteilt werden kann, sollten die Ausbildungslücken, die von Anbeginn bekannt waren und denen man während der Übung in vielfältiger Art und Weise Rechnung getragen hat (zum Beispiel mittels enger Begleitung des Stabes durch die Übungsleitung im Sinne eines Coaching), gezielt mit regelmässigen Ausbildungssequenzen geschlossen werden. Nur so lässt sich die geforderte fachliche Tiefe in der Auseinandersetzung um grundlegende Problematiken des Einsatzes der Armee erreichen.

«Die erstmalige Anwendung der Führungsstruktur mit einem Joint Force Commander (JFC) als Operativem Führer hat aufschlussreiche Erkenntnisse geliefert.»

Auch auf operativer Stufe hat «STABILO 07» Optimierungsbedarf in den Stabsabläufen und -strukturen zu Tage gefördert. Die erstmalige Anwendung der Führungsstruktur mit einem Joint Force Commander (JFC) als Operativem Führer hat aufschlussreiche Erkenntnisse geliefert. Insbesondere waren die Kompetenzen des JFC und dessen Abgrenzung gegenüber dem Chef des FST A unklar definiert. Es ist nicht eindeutig festgelegt, ob der JFC die Armee als Ganzes führt und unter anderem auch für die Ausbildung zuständig ist. Zudem stellt sich die Frage, ob der Chef FST A sowohl als Stabschef des JFC als auch als Operativer Führer agieren soll.

Nach einigen Startschwierigkeiten stieg die Lernkurve des involvierten FST A während der Übung an. Unter anderem waren Abstimmungsprobleme mit dem MSS ein Grund für die anfänglichen Probleme. In der Gesamtschau lassen sich für diese Führungsstufe schwergewichtig folgende Problembereiche identifizieren: Das Nebeneinander der Führungsrichtlinien GOP und dem Reglement Führungs- und Stabsorganisation (FSO); das Fehlen eines durchgehenden Führungssystems; das Fehlen eines leistungsfähigen Führungsdienstes; das Fehlen entsprechender Planungsgrundlagen und Fähigkeiten, die eine einheitliche Vorgehensweise beim operativen Design, der Synchronisation, Koordination und Harmonisierung einer Operation (Planung und Führung) erlauben würden.

Einheitliches und vernetztes Führungs- und Informationssystem

Die Stabsarbeit und die Prozessführung wurden während der Übung «STABILO 07» durch unterschiedliche, nicht kompatible Systeme (FABIS, BURAUT, FIS HE, FIS LW) erschwert, teilweise gar verhindert. Für die Optimierung der Führungssysteme ist deshalb eine Lösung anzustreben, die den reibungslosen Datentransfer zwischen den verschiedenen Führungsebenen sicherstellt und allen Akteuren den Zugriff auf die gültigen Dokumente ermöglicht. Dabei ist den Sicherheitsanforderungen für die Übermittlung klassifizierter Inhalte besondere Beachtung beizumessen.

Eine zeitgleiche parallele Planung über bis zu vier Führungsstufen, wie dies in der Armee-Stabsrahmenübung der Fall war, ist nur mit einem Führungs- und Informationssystem realisierbar, das auf allen Stufen verwendbar und kompatibel ist. Ein solches Führungs-Informationssystem zur Unterstützung der Arbeit auf operativer Stufe fehlt bislang.

Das existierende FABIS/BERFIS als reines Informationssystem kann nach entsprechender Ausbildung und intensivem Training zwar für die Arbeit innerhalb des FST A als genügend bezeichnet werden. Für die Joint-Planungsprozesse mit den Teilstreitkräften, für die parallele Planung über vier Stufen und für die Zusammenarbeit der Armee mit den zivilen Behörden vermag es hingegen nicht zu genügen. Insbesondere der Austausch vertraulicher Dokumente ist stark behindert. Dies hat schwerwiegende Auswirkungen, da die vertikale Synchronisation über die verschiedenen Planungsstufen und die Synchronisation mit den zivilen Partnern deutlich erschwert wird.

Das Projekt Armeemanagement- und Informationsführungssystem (AMFIS) für den Joint-Verbund auf operativer Ebene ist folglich mit hoher Priorität zu einem erfolgreichen Abschluss zu bringen. Dabei ist der Frage der Datenreplikation zu anderen militärischen und zivilen Führungs- und Informationssystemen hohe Bedeutung beizumessen (Interagency).

Um im Weiteren einen wirkungsvollen Betrieb sicherstellen zu können, muss für die Bearbeitung und Übermittlung eine einheitliche Informationsübermittlungsarchitektur bereitgestellt werden. Es wird vorgeschlagen, folgende Systeme weiterzuführen und durchgängig zu gestalten: BURAUT (inkl. Videokonferenz), zugelassen bis Stufe «VERTRAULICH», sowie FIS HE/FIS LW auf der oberen taktischen und taktischen Ebene.

Klärung der Planungs- und Führungsprozesse

Während der Armee-Stabsrahmenübung «STABILO 07» basierten die verschiedenen Führungsstufen in ihren jeweiligen Planungs- und Führungsprozessen auf unterschiedlichen Reglementen und -versionen. Die militärstrategische und die operative Stufe arbeiteten mit den international gebräuchlichen GOP oder nach angepassten, das heisst «helvetisierten» Prozessen und internen Führungshandbüchern. Demgegenüber verwendeten die taktischen Stufen in ihren Planungs- und Führungsprozessen die FSO respektive arbeiteten ebenfalls nach GOP, wobei letztere in unterschiedlichen Versionen und Übersetzungen verwendet wurden. Gerade an den Schnittstellen zwischen dem FST A und den Führungsstäben der Einsatzverbände bewirkten die teilweise inkompatiblen Prozesse und verschiedenartigen Begriffsdefinitionen infolgedessen Missverständnisse und Reibungsverluste.

«Dazu gehören namentlich die Klärung der Begriffsbestimmungen, die Methodik, die Ausbildung sowie die Bezeichnung der Synchronisationsverantwortlichen in den einzelnen Stäben.»

Deshalb sind Voraussetzungen zu schaffen für eine synchronisierte stufenübergreifende Parallel-Echtzeitplanung. Dazu gehören namentlich die Klärung der Begriffsbestimmungen, die Methodik, die Ausbildung sowie die Bezeichnung der Synchronisationsverantwortlichen in den einzelnen Stäben. In der Operationsplanung über mehrere Hierarchiestufen ist es nämlich einerseits zwingend, dass alle Beteiligten im Sinne des Operativen Führers (JFC) handeln. Andererseits hat die Operationsführung sicherzustellen, dass die Operation innerhalb der vorgegebenen Richtlinien, Weisungen und Befehle zeitgerecht geführt wird. Zentral ist die Synchronisation vor allem für Raumsicherungs- und Verteidigungsoperationen, weniger für rein subsidiäre Einsätze, da diese ausschliesslich durch die Kantone geführt werden.

Bei der Überarbeitung der Prozesse geht es nun darum, die Bedürfnisse der verschiedenen Führungsstufen im Detail zu erfassen, insbesondere betreffend Inputs, Outputs und der entsprechenden Genehmigungsschritte. Auf dieser Grundlage sind sodann Anpassungen vorzuschlagen, was in Zusammenarbeit mit allen betroffenen Führungsstufen erfolgen muss.

Bezüglich der für die Planung und Führung zu verwendenden Grundlagen ist rasch Klarheit zu schaffen. Dabei ist insbesondere den Schnittstellen zwischen den verschiedenen Führungsstufen Beachtung zu schenken. Es soll eine den schweizerischen Verhältnissen angepasste Form der GOP/FSO entwickelt werden. Diese künftige FSO (plus) soll für alle Stufen Gültigkeit haben und insbesondere auch wertvolle Ergänzungen aus ausländischen Reglementen umfassen.

«Vor dem Hintergrund der erkannten Lücken … soll im Hinblick auf die Nachfolgeübung ‹STABILO 2› eine Joint-, Interagency- und Combined-Schulungsagenda definiert werden.»

Nach dieser geforderten Klärung der Planungs- und Führungsprozesse ist in der Folge dem diesbezüglichen Ausbildungsbedarf die notwendige Aufmerksamkeit zu schenken. Namentlich der MSS und der FST A müssen die interne Ausbildung intensivieren in den Bereichen der Prozesse (GOP/SOP) sowie der horizontalen (Joint) und vertikalen Zusammenarbeit über die verschiedenen Führungsstufen. Die Schulungs-Bereiche der Stäbe müssen künftig eine aktivere Rolle übernehmen. Vor dem Hintergrund der erkannten Lücken zwischen Soll- und Ist-Fähigkeiten in den Bereichen Planung und Führung der militärstrategischen und operativen Stufe soll im Hinblick auf die Nachfolgeübung «STABILO 2» eine Joint-, Interagency- und Combined-Schulungsagenda definiert werden.

Schulung der doktrinalen Grundlagen der Raumsicherung

Wie sich im Verlaufe der Übung «STABILO 07» zeigte, herrschten bezüglich des Konzeptes Raumsicherung auch nach den 2007 vom Chef der Armee erlassenen Ergänzungen der Führungsreglemente Operative Führung (OF) beziehungsweise Taktische Führung (TF), welche die Inhalte der Raumsicherung und die Einbettung von Raumsicherungsoperationen ins Einsatzspektrum der Armee präzisieren, weiterhin divergierende Auffassungen. Die Ergänzungen der OF/TF stellten ein erstes Ergebnis aus den gewonnenen Erfahrungen seit dem Start der Armee XXI und aus der intensivierten Zusammenarbeit zwischen zivilen Behörden und militärischen Stellen dar.

Die doktrinalen Grundlagen definieren eine Raumsicherungsoperation durch folgende Charakteristiken: Die Raumsicherung unterscheidet sich von einer Existenzsicherungsoperation durch ihre deutlich höhere Komplexität. Diese resultiert aus Faktoren wie der Art des Gegners, der Ausdehnung des Raumes, der Dauer der Aktion, der Anzahl betroffener Partner sowie der Lage und der Intensität staatlicher Zwangsanwendung («Robustheit» der Massnahmen). Diese Umstände bedingen im Vergleich zu Einsätzen der Existenzsicherung einen wesentlich grösseren Koordinationsaufwand.

Folglich ist die Raumsicherung in einem grösseren Kontext zu betrachten. Sie stellt den militärischen Beitrag als Teil einer Gesamtheit von Massnahmen des Staates zur Prävention und Bewältigung von Gewaltanwendung strategischen Ausmasses dar. Dieser Beitrag der Armee wird als Summe aller militärischen Aktivitäten erbracht, die sich auf dem Gebiet der Raumsicherung ergeben.

«Die Militärdoktrin muss das Schwergewicht ihrer Tätigkeiten vermehrt auf die gegenwärtigen Herausforderungen der Armee ausrichten.»

Aufgrund der in der Übung «STABILO 07» beobachteten heterogenen Interpretationen der Raumsicherung und der auf allen Stufen ungenügend vorhandenen Kenntnisse der bestehenden Ergänzungen der reglementarischen Grundlagen geht es nun für die HKA, den SCOS und den J7 darum, diesem Mangel Abhilfe zu schaffen und die neue Doktrin zur Raumsicherung intensiv zu schulen. Im Rahmen der Militärdoktrin (MID) sind durch gezieltes Coaching der Ausbildner die Grundlagen für ein richtiges Verständnis und damit für eine «unité de doctrine» zu schaffen. Die Militärdoktrin muss das Schwergewicht ihrer Tätigkeiten vermehrt auf die gegenwärtigen Herausforderungen der Armee ausrichten und sich in der Doktrinschöpfung auch an Szenarien orientieren, die in der Schweiz in naher Zukunft eintreten können.

Ressourceneinsatz in Zukunft: Kostenbewusstsein und Prioritäten

Grundsätzlich fehlen von der Stufe MSS bis zur taktischen Stufe die Prozesse, um eine Operation wie «STABILO» finanziell durchgängig kostentransparent zu führen. Weiter ist insbesondere auf der operativen Stufe kein Kostenbewusstsein vorhanden, um über die Verwendung der vorgegebenen Mittel nach allgemein anerkannten Richtlinien nachzudenken und Kostenvorgaben an die «Force Provider» und die taktische Stufe bereitzustellen.

Das Kostenbewusstsein und die dazugehörigen Prozesse im Rahmen von Kosten- und Leistungsrechnungen sind deshalb von der militärstrategischen bis zur taktischen Stufe grundlegend umfassend aufzubauen und auszubilden.

Den grössten Kostenblock der Operation «STABILO» bilden primär Diensttage (CHF 550 Mio. pro Jahr) und sekundär der Mehraufwand für den Betrieb sowie die Instandhaltung der Systeme (CHF 230 Mio. pro Jahr). Dazu kommen Nachholbedürfnisse in der Bevorratung, Ausbildung und bei den Investitionen bzw. beim Einkauf von Betreiberleistungen (CHF 800 Mio. pro Jahr).

Es wurden im Rahmen der Stabsrahmenübung keine spezifischen Auswertungen zum Thema Finanzen zur Verfügung gestellt. Faktisch wurde das finanzielle Ressourcenmanagement im Reporting durch die Stabsbeobachter ausgeblendet, obwohl für den Themenbereich Finanzen in der Vorbereitung wie in der Ablauf- und Auswertungsphase Personalressourcen eingesetzt wurden.

Kostentreiber einer Operation «STABILO»:

> Diensttage der eingesetzten Verbände: Es ist mit rund 4.5 Mio. zusätzlichen Diensttagen innerhalb «STABILO 07» zu rechnen (CHF 270 Mio.). Für ein ganzes Jahr würde der Mehraufwand für einen solchen Einsatz mit zusätzlich 9 Mio. Diensttagen oder rund CHF 550 Mio. zu Buche schlagen.
> Instandhaltung und Flugstunden: Diese steigen massiv an. Der Mehraufwand beziffert sich auf ca. CHF 230 Mio. pro Jahr.
> Die Bevorratung, Ausbildung und Investitionen (oder der Einkauf von Leistungen) müssen hochgefahren werden. Der Mehraufwand pro Jahr beträgt ca. CHF 800 Mio.

«Insgesamt ist für eine Operation im Ausmass von «STABILO 07» mit rund CHF 1,5 Mrd. Mehraufwand pro Jahr zu rechnen.»

Insgesamt ist für eine Operation im Ausmass von «STABILO 07» mit rund CHF 1,5 Mrd. Mehraufwand pro Jahr zu rechnen. In der normalen Lage (ohne Einsatz STABILO) fallen CHF 1,4 Mrd. pro Jahr an Kosten für den Erhalt und die Weiterentwicklung (Aufwuchsfähigkeit) der «Abwehr eines militärischen Angriffs» an. Um den Mehraufwand für den Einsatz «STABILO» sicherzustellen, hat sich die Armee gezwungenermassen auf die zu erbringenden Leistungen zu konzentrieren. Vor dem Hintergrund der grossen eingesetzten Armeebestände und insbesondere der aufgelaufenen Durchhaltefähigkeit über zwei Jahre, ist eine Kompensation aus dem laufenden Budget ausgeschlossen. Das Standardverfahren besteht darin, im vorgeschlagenen Operationskonzept auch den Modus der Finanzierung in der Botschaft ans Parlament integral einzupflegen.

Proportional zur erhöhten Anzahl Diensttage steigen zudem die Kosten für die Erwerbsersatzkosten (EO) sowie die Kosten für den Lohnausfall. Sie betragen für «STABILO 07» rund 1,1 Mrd. Franken pro Jahr. Der steigende Bedarf an Diensttagen entzieht einerseits der Privatwirtschaft Arbeitskräfte, welche andererseits bei der Realisierung von Investitionsvorhaben der Armee unter Umständen auch wieder fehlen könnten. Dieser Wechselwirkung ist bei der Realisierung von Vorhaben situativ Rechnung zu tragen. Sie beeinflusst massgebend die Möglichkeit, Projekte in grösserem Ausmass innerhalb derartiger Operationen durchstehen zu können.

Die Grundlagen für eine Finanzplanung sind auf der militärstrategischen Ebene vorhanden (Dokumente CdA: Bericht zu den militärstrategischen Optionen, Weisung für die Budgetierung «STABILO 07»). Der finanzielle Ressourcensteuerungsprozess endet aber beim MSS. Insbesondere besteht kein durchgängiger Prozess, der die dem CdA direkt Unterstellten (DU CdA) in die Pflicht nimmt. Auf der operativen Ebene steht primär die Leistungserbringung im Vordergrund und entsprechend ist kein ausgeprägtes Kostenbewusstsein oder betriebswirtschaftliches Handeln erkennbar.

Dem gegenüber wurde die Umsetzung der finanziellen Ressourcensteuerung durch die Fachbereiche (Querschnittsbereich Finanzen und PST A) in «STABILO 07» zum Teil erfolgreich vollzogen. Die Planungsinstrumente sind vorhanden und können auf der Basis der gemachten Erfahrungen weiterentwickelt werden. Künftig ist nun die Weiterführung dieses Prozesses auf der operativen Ebene, bzw. durch alle DU CdA sicherzustellen. Es gilt dabei zu berücksichtigen, dass es Zeit und Akzeptanz benötigt, bis das finanzielle Verständnis von den Fachbereichen auf sämtliche militärischen Führungsstufen übertragen werden kann.

Schlussfolgerungen und Ausblick

Mit der Armeestabsrahmenübung «STABILO 07» gelang es seit 1998 erstmalig wieder, die Armeeführung über vier Stufen zu schulen und wertvolle Erkenntnisse für die Optimierung der Armee XXI zu gewinnen. Damit eine derartige Übung einen nachhaltigen Beitrag zur Weiterentwicklung der Armee leisten kann, ist sicherzustellen, dass die gewonnenen Erkenntnisse und die daraus resultierenden Anträge auf allen Stufen geprüft und konsequent umgesetzt werden. Die Armeeführung hat die erkannten Lücken analysiert, die daraus folgenden Massnahmen priorisiert und zur Umsetzung befohlen. Einige Korrekturen werden rasch umgesetzt werden können, andere bedürfen vertiefter Analysen, weitere erfordern auch zusätzliche Investitionen vor allem im Bereich der Führungsunterstützung. Über den Stand der Umsetzung der einzelnen Massnahmen wacht das Controlling V.

«Eine kontinuierlich und systematische Schulung der Armeeführung und der unterstellten Stäbe und Formationen wird auch künftig von grösster Bedeutung sein.»

Eine kontinuierlich und systematische Schulung der Armeeführung und der unterstellten Stäbe und Formationen wird auch künftig von grösster Bedeutung sein. Die nächste Gross-Übung auf Stufe Armee ist deshalb für 2012 geplant. In der Zwischenzeit werden alle Führungsstufen von den gemachten Erfahrungen profitieren.

«Nach der Übung ist vor der Übung». Mit einem harmonisierten Schulungsprogramm und daraus abgeleitet einer Folge von Schulungssequenzen sollen erste Optimierungen bald sichtbar werden. Der wesentlich verstärkte Einbezug der Sicherheitsorgane des Bundes und der Kantone, analog früherer Gesamtverteidigungsübungen, wird künftig dank noch engerem Verbund eine höhere Gesamtleistung ergeben.

Die Fähigkeiten und Leistungsbereitschaft der Armee alleine genügen nicht, Sicherheit und Stabilität in der Schweiz im heutigen und künftigen Risikospektrum zu gewährleisten. Alle Armee-Einsätze unabhängig von der Grössenordnung in der Krise und im Krieg implizieren eine Zusammenarbeit mit zivilen Instanzen, primär mit Verantwortungsträgern und leitenden Behördemitgliedern auf verschiedenen schweizerischen staatlichen Ebenen.

In der Schulung der obersten Führung gilt es aber auch die steigende Bedeutung der operativen Zusammenarbeit mit anderen Staaten, mit internationalen und supranationalen staatlichen Organisationen und ebenso die Interaktion der Streitkräfte mit grossen Nicht-Regierungsorganisationen (NGO) zu berücksichtigen. Militärstrategische und auch Operative Schulung hat zum Ziel, den zivil-militärischen Entscheidungsfindungsprozess und den Führungskreislauf in einem interdisziplinären, interdepartementalen, interkantonalen und allenfalls internationalen Umfeld zu schulen, zu trainieren und integrierte Beiträge zu deren Optimierung zu liefern. Entsprechend ist die Militärstrategische und Operative Schulung nur mit einem internen und externen Netzwerk von Partnerschaften möglich. «STABILO 07» hat dies eindrücklich aufgezeigt.