Zivil-militärische Kooperation und Völkerrecht

Autor(en): **Kunold, Wolf**

Objekttyp: **Article**

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

Band (Jahr): **171 (2005)**

Heft 1

PDF erstellt am: **19.03.2024**

Persistenter Link: https://doi.org/10.5169/seals-69741

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

Zivil-militärische Kooperation und Völkerrecht

Die gegenwärtige sicherheitspolitische Lage in der Welt zeigt eine Vielzahl militärischer und nicht-militärischer Risiken mit einer schwer abschätzbaren Entwicklung auf. Vermehrt sind militärische Streitkräfte in komplexen Friedensmissionen eingesetzt, die umfangreiche humanitäre Hilfe einschliessen oder sogar auf diese als Zweck ausgerichtet sind. Eine Betrachtung der Zusammenarbeit zwischen militärischen und zivilen Institutionen vor dem völkerrechtlichen Hintergrund kann daher nützlich sein. Um das Thema konkret abhandeln zu können, werden vornehmlich NATO-Festlegungen zugrunde gelegt.

Wolf Kunold*

Die zivil-militärische Kooperation (Civil Military Cooperation; CIMIC) ist ein Begriff, der von den beteiligten Akteuren in verschiedenen Zusammenhängen mit voneinander abweichenden Implikationen verwendet wird. Das hat zu einem Durcheinander von Konzepten und zu begrifflichen Missverständnissen geführt, die zunehmend klärende Diskussionen erforderlich machen. Berührungspunkte in ziviler und militärischer Routinearbeit, Überschneidungen und Vermischungen in Teilbereichen von humanitären Einsätzen, Katastrophenhilfe und ziviler Notfallvorsorge für den Einsatzfall erschweren eine klare Abgrenzung. Die Übersetzung des englischen Begriffs Civil Military Cooperation ist zunächst auch nur eine sprachliche, aber keine allgemein verbindliche inhaltliche Festlegung. So haben z. B. Hilfen für das zivile Umfeld in einem Einsatzland, die Nutzbarmachung lokaler Ressourcen und Massnahmen zu unmittelbarer Hilfeleistung oft dazu geführt, dass CIMIC fälschlicherweise mit «Humanitärer Hilfe» gleichgesetzt wurde.

CIMIC[1] bezieht sich nach dem MC 411/1 auf Operationen unter Anwendung von Artikel 5 (Collective Defence Operations; CDO) und Nicht-Artikel-5-Operationen (Crisis Respose Operations; CRO) des NATO-Vertrages. Obwohl hier lediglich die Verbindlichkeit für NATO-Streitkräfte festgelegt wird, so ist ausdrücklich auch die mögliche Anwendung für Operationen von Koalitionen zwischen NATO- und Nicht-NATO-Staaten ins Auge gefasst worden.

CIMIC ist Bestandteil der NATO-Planung und Operationsführung. Als ausgewiesene Führungsverantwortung umfasst sie die Zusammenarbeit militärischer Dienststellen mit zivilen Behörden, Institutionen und Einrichtungen. Die gezielte Abgrenzung konzentriert alle daraus abzuleitenden Tätigkeiten auf den militärischen Auftrag. Damit erhält der Truppenführer einen klaren Handlungsrahmen, der ihn in Priorität auf die militärische Zielsetzung festlegt, die in der Regel vorrangig Gefechtstätigkeit bedeutet. Lange hatte sich in der NATO daher die Auffassung gehalten, dass Streitkräfte die Schlacht gewinnen, aber zivile Institutionen mit den Konsequenzen zu befassen sind. Spätestens seit der Balkankrise hat sich diese Haltung aber geändert.

In der AJP-9[2], die die NATO-CIMIC-Policy für Operationen umsetzt, wird betont, dass das Ineinandergreifen von Streitkräften und zivilen Einrichtungen (auf Regierungs- und Nicht-Regierungsebene) entscheidend für den Erfolg militärischer Operationen ist. Damit wird aufgezeigt, dass die Bedeutung von CIMIC sich von einem ursprünglich logistisch angesehenen Problem zu einer strategischen Dimension entwickelt hat. Das erfolgreiche Umsetzen des CIMIC-Task-Force-Konzepts im Balkankonflikt kann dazu als Beispiel dienen.

Die NATO sieht die Anwendung von CIMIC besonders in den Bereichen Bevölkerungsfragen, Politik, Kultur, Religion, Wirtschaft, Umwelt und Menschenrechten. Wobei bereits unter grundsätzlichen Bemerkungen der Truppenführer darauf hingewiesen wird, dass eine grosse Zahl von Regierungs- und Nicht-Regierungsorganisationen (NGOs) eigene (voneinander abweichende) Ziele, Handlungen und Ansichten aufweist, die es unter operativen Gesichtspunkten einzuordnen gilt. Auch ergibt sich der Stellenwert des Arbeitsgebietes CIMIC erst im Rahmen der Gesamtoperation – es müssen also Umfang und Schwerpunkt der zivil-militärischen Zusammenarbeit auf die Erfüllung des Auftrags ausgerichtet werden. Durch Richtlinien ist der Truppenführer im Zusammenhang daran gebunden, besonders darauf zu achten, dass militärische Mittel nicht für artfremde Aufgaben vergeudet werden, die Prioritäten der Einzelaufträge unbedingt einzuhalten sind, aber die Einhaltung von Menschenrechten und Völkerrecht im eigenen Verantwortungsbereich zu garantieren ist. Letzteres kann zivile Kritiker beruhigen, werden doch verlässliche endliche Normen so festgelegt.

CIMIC umfasst in der NATO drei Kernbereiche:
- zivil-militärische Verbindung (Civil-Military Liaison),
- Unterstützung für den zivilen Bereich (Support to the Civil Environment),
- Unterstützung für die Streitkräfte (Support to the Force).

Zivil-militärische Verbindung richtet bereits während der Planungsarbeiten Elemente und Technik ein, die Dialog und Umsetzen vom Massnahmen ermöglichen sollen. Der Ansatz auf übergreifender politischer Entscheidungsebene wird dabei gezielt gesucht und setzt sich bis zu gemeinsam besetzten Verbindungselementen fort. Die **Unterstützung für den zivilen Bereich** kann Bereitstellung von Information, Fachpersonal, Material und Ausrüstung, Verbindungstechnik sowie Ausbildung umfassen. Dazu ist hervorzuheben, dass die Unterstützung nicht unter ziviler Leitung zum Tragen kommt, sondern die ungeteilte Führungsverantwortung vielmehr beim Truppenführer verbleibt und er Art und Ausmass der Mittel festlegt, die für CIMIC-Zwecke zur Verfügung gestellt werden. Von ziviler Seite wird CIMIC oft inhaltlich auf diesen Teilbereich eingegrenzt; damit wird der falschen Gleichsetzung mit humanitärer Hilfe oft Vorschub geleistet. Die **Unterstützung für die Streitkräfte** ist aus Sicht des Truppenführers der wichtigste Teilbereich, denn die Erfüllung seines operativen Auftrags kann davon abhängen. Kapazitäten und Hilfsmittel ziviler Einrichtungen können daher gefordert werden, die möglicherweise aber an daraus sich ergebenden Mängeln der Grundversorgung der Bevölkerung ihre Grenzen finden können – nur der konkrete Fall kann hier endgültig klären.

Die NATO hat in ihren weiterführenden Strategieüberlegungen die Berührungen und Überschneidungen von zivilen und militärischen Bereichen über die zunächst enger gefasste operative Führungsaufgabe CIMIC hinaus auf
- Militärische Unterstützung in humanitären Notlagen (Military Assistance in Humanitarian Emergencies; MAHE),
- Zivile Notfallplanung (Civil Emergency Planning; CEP) und
- Unterstützungen durch das Gastland (Host Nation Support; HNS)

ausgeweitet und alle unter Civil-Military Relations (CIMIR) zusammengefasst.

* Wolf Kunold, Oberst a D., Deutschland, vormals Verteidigungsattaché in der Schweiz. (Die o.a. Darstellung drückt nur die persönliche Meinung des Verfassers aus.)

[1] Military Committee Document 411/1, NATO Military Policy for CIMIC: «CIMIC is co-ordination and co-operation, in support of the mission, between the NATO Commander and civil actors, including national population and local authorities, as well as international, national and non-governmental organisations and agencies.

[2] Allied Joint Publication – 9, Civil-Military Co-operation Doctrine.

MAHE kommt national oder multinational dann zum Tragen, wenn Streitkräfte zeitlich, räumlich oder objektbegrenzt unter ziviler Gesamtverantwortung eingesetzt werden, während CIMIC im Unterschied militärisch-operativ begründet und geführt wird. **CEP** ist mit Schutz und Unterstützung der eigenen Bevölkerung im Kriegs- oder Katastrophenfall befasst, wobei insbesondere übergreifende Logistik sowie Kommunikationswege und -einrichtungen auf militärische Planungen abzustimmen sind. CIMIC ist daher hier nicht unmittelbar betroffen, Informationsaustausch ist für beide Bereiche aber sinnvoll. **HNS** ist darauf ausgerichtet, dass die Gastnation den entsandten Streitkräften Unterstützung durch Verfügbarkeit von Material, Einrichtungen und Leistungen gewährt, damit Logistiktruppen und Material für Verlegung und Einsatz reduziert werden können. CIMIC der entsandten Streitkräfte ist damit berührt und bedarf der Abstimmung.

Die Bereitschaft der Vereinten Nationen, zunehmend umfangreiche Unterstützung und Hilfe für notwendigen Wiederaufbau und/oder Erneuerung von Staatsorganisationen und Gesellschaftsstrukturen in ehemaligen Krisenregionen bereitzustellen, hat weiterführende Überlegungen zur Krisenverhütung und -bewältigung in vielen Nationen und Organisationen – nicht nur der NATO – neu aufkommen lassen.

So hat inzwischen die Europäische Union (EU) – nicht zuletzt ausgelöst durch die gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik – eine CIMIC-Konzeption erarbeitet, die sich eng an die der NATO anlehnt, weil viele NATO-Mitglieder auch in der EU sind und gezielt ihre Erfahrungen eingebracht haben. Es spielte sicher dabei eine Rolle, dass Doppelverpflichtungen von Truppenteilen möglichst einheitliche Einsatzgrundsätze erforderlich machen. Daher wurde die NATO-Definition für CIMIC beinahe im Wortlaut durch die EU[3] übernommen. Bemerkenswert ist in diesem Zusammenhang, dass die EU als Rahmen in den so genannten Petersberger Aufgaben *«humanitäre Aufgaben und Rettungseinsätze, friedenserhaltende Aufgaben sowie Kampfeinsätze bei der Krisenbewältigung einschliesslich friedenschaffender Massnahmen»* nennt – also deutlich macht, dass zivil-militärische Zusammenarbeit sich zum wichtigen Teil von Krisenvorsorge und -management entwickelt hat.

Auch die Mitgliedsstaaten der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) reflektieren mit der Unterzeichnung der Charta zur europäischen Sicherheit die neuen Risiken und Herausforderungen. Sie richten so die operativen Fähigkeiten der OSZE auf den Feldern der Krisenvorsorge und des -managements sowie des Wiederaufbaus nach Beendigung eines Konflikts neu aus. Die Fähigkeiten sollen dann umfassen: Field operations, peacekeeping, police operations und das Rapid Expert Assistance and Cooperation Teams (REACT)-Konzept. Mit Letzterem haben sich die Mitgliedstaaten auch verpflichtet, Kapazitäten aufzubauen, die zivile Expertise für Einsätze der OSZE verfügbar machen.

Jetzt zeigt sich bereits, dass – abgesehen von der zunächst festgestellten Begriffsverwirrung – die zivil-militärische Zusammenarbeit, die mit CIMIC als logistische Teilaufgabe begann, inzwischen in der Dimension zugenommen hat und auch viel komplexer geworden ist. Bündnisse und grosse Organisationen haben spätestens seit den Entwicklungen auf dem Balkan daraus ihre Folgerungen gezogen. Trotzdem treten Überschneidungen verschiedener Konzepte, Duplizierung von Strukturen und Wettbewerbe bis zur Konkurrenz auf, wobei die dadurch reduzierten Kapazitäten und Mittel sich oft zu Ungunsten der Zivilbevölkerung auswirken. Erschwerend kommt hinzu, dass die bisherigen Trennlinien zwischen zivilen und militärischen Aufgaben verwischt wurden, und der Einsatz von Streitkräften nun nicht mehr nur Planung, Androhung oder Durchführung von Kampfhandlungen bedeutet.

Als hervorzuhebende Leistung hat das Büro für Koordination Humanitärer Angelegenheiten in Verantwortung der internationalen Staatengemeinschaft bereits konkrete Richtlinien[4] herausgegeben, die die zivil-militärische Zusammenarbeit in Naturkatastrophen und komplexen Notlagen regeln soll. (Es ist nur anzumerken, dass es für einen entsendenden Staat dabei nicht immer sehr leicht ist zu verstehen, dass militärische Kräfte subsidiär unter ziviler Leitung stehen und als letztes Mittel eingesetzt werden sollen.)

An diesen Richtlinien prinzipiell orientiert, ist dies sicher ein möglicher Weg auch für andere Konflikte, die in ihrer politischen Lösung nicht nur humanitäre Zielsetzungen haben können, Verbindlichkeiten festzulegen, damit z.B. auch für friedenserzwingende Mandate Zivil und Militär in Rolle und Verantwortung – gemessen an ihren Fähigkeiten – völkerrechtlich festgelegt werden können.

ZITAT DES MONATS

«Eine Nation, die sich behaupten will, wird nur die Wehrform wählen dürfen, in welcher sich die grösste Stärke findet. Für das schweizerische Volk ist die Miliz die Wehrform mit der grössten Stärke. Sie ist weitgehend unabhängig vom Umfang der materiellen Möglichkeiten.»

Div Edgar Schumacher 1897–1967

Ausgehend vom Völkerrecht als «Staatenrecht» wäre die Staatengemeinschaft aufgerufen, Initiative zu ergreifen. Die derzeitige internationale Sicherheitslage, die u.a. durch organisierte Kriminalität, Drogenhandel, Proliferation und Terror stark geprägt wird, zeigt mit dieser Aufstellung Risiken und Bedrohungen, die nur unter gemeinsamer Beteiligung von Zivil und Militär bekämpft werden können. Damit kann eine Einsicht in notwendige zivil-militärische Zusammenarbeit bewirkt werden, die dann über die vorliegenden Regelungen für Naturkatastrophen und komplexe Notlagen hinaus zu entwickeln wären. Es könnten z.B. die Vereinten Nationen die NATO oder die EU bitten (mit einem Mandat beauftragen?), ein umfassendes Konzept (sicher über CIMIC hinaus!) zur zivil-militärischen Zusammenarbeit zu entwickeln, an dem dann auch NGOs (z.B. das Internationale Rote Kreuz, Welthungerhilfe usw.) zu beteiligen wären. Im Vorfeld ist es sicher auch möglich, dass die Vollversammlung der Vereinten Nationen und/oder der Sicherheitsrat die EU, OSZE oder NATO ermutigen, NGOs in Ausbildungs- und Übungsvorhaben einzubeziehen, um vorbereitend Informationen und Erfahrungen auszutauschen und gegenseitige Vorbehalte abzubauen.

Zusammenfassend ist festzustellen, dass
– CIMIC in seiner Dimension aus der Vorstellung des Kalten Krieges zu einer zivil-militärischen Zusammenarbeit von strategischer Dimension entwickelt werden muss,
– dies insbesondere durch neue Bedrohung (Terror!), die nur durch zivil-militärische gemeinsame Anstrengung bekämpft werden kann, erforderlich geworden ist,
– aufgrund des dazu notwendigen Ausmasses die Völkergemeinschaft Initiative entwickeln sollte und
– damit die völkerrechtliche Regelung angestrebt werden kann. ■

---

[3] Council of the EU, Civil-Military Co-operation (CIMIC) Concept for EU-led Crisis Management Operations: «Civil-Military Co-operation (CIMIC) is the co-ordination and co-operation, in support of the mission, between military components of EU-led Crisis Management Operations and civil actors (external to the EU), including national population and local authorities, as well as international, national and non-governmental organisations and agencies.»

[4] a) Guidelines on the Use of Military and Civil Defence Assets in Disaster Relief

b) Guidelines on the Use of Military and Civil Defence Assets to Support United Nations Humanitarian Activities in Complex Emergencies.