Verknüpfung nationaler und internationale Krisenbewältigung

Autor(en): **Mäder, Markus / Schaer, Andreas**

Objekttyp: **Article**

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

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

Heft 7-8

PDF erstellt am: **28.03.2024**

Persistenter Link: https://doi.org/10.5169/seals-69848

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

Verknüpfung nationaler und internationaler Krisenbewältigung

Erste Erkenntnisse aus der Schweizer Teilnahme an der euro-atlantischen Krisenmanagementübung CMX 05

In der Schweiz wird die Landesregierung alle paar Jahre mittels der von der Bundeskanzlei durchgeführten Strategischen Führungsübungen (SFU) im Krisenmanagement geschult. Die SFU fokussiert auf das gesamtpolitische Krisenmanagement auf Stufe Bund. Angesichts der zunehmenden internationalen Verflechtung sowohl der Herausforderungen als auch der entsprechenden Lösungsansätze gilt es ergänzend, die sicherheitspolitische Führung des Bundesrats in den internationalen Krisenbewältigungsmechanismen zu schulen. Die im EAPC/PfP-Rahmen stattfindende CMX 05 bot dazu Gelegenheit.

Markus Mäder und Andreas Schaer*

CMX – Krisenmanagementübungen im euro-atlantischen Kontext

So häufig Krisen auftreten, so zahlreich sind die verwendeten Begriffsdefinitionen. Ein gewisser Konsens besteht darin, dass die Krise im staatlichen Sinn eine Situation darstellt, in welcher Staaten bedeutende Interessen als gefährdet betrachten und zur Einsicht gelangen, dass die Beherrschung der Situation nicht mehr vollständig im Rahmen der ordentlichen Abläufe gewährleistet werden kann. Zur Beschleunigung der Prozesse und zur Wiedererlangung der Handlungsinitiative muss deshalb vorübergehend zu besonderen Verfahren und Massnahmen – dem Krisenmanagement – gegriffen werden.

Die NATO-Staaten führen im Rahmen ihres Bündnisses jährlich eine Krisenmanagementübung *(Crisis Management Exercise,* CMX) durch. Diese Stabsrahmenübungen auf strategischer Stufe haben zum Ziel, die höchsten politischen und militärischen Entscheidträger sowie deren Stäbe in der Bewältigung von komplexen internationalen Krisensituationen zu schulen. Die Übung ist gleichzeitig auch ein Instrument zur Überprüfung bestehender Strukturen, Mechanismen und Verfahren der NATO sowie zum Austesten neuer Denkansätze. Mit der Übernahme einer tragenden Rolle bei internationalen Präventions- und Stabilisierungsbemühungen hat die nordatlantische Allianz festgestellt, dass mittlerweile ein erhöhter Schulungsbedarf bezüglich der Zusammenarbeit mit internationalen Organisationen, Nicht-NATO-Staaten oder auch Nicht-Regierungsorganisationen (NGO) besteht. Konsequenterweise hat die NATO seit einigen Jahren bestimmte CMX für diese Partner geöffnet.

Die siebentägige CMX 05, die Ende Januar 2005 stattfand, war eine solche Übung, an welcher neben sämtlichen NATO-Mitgliedern auch die UNO, EU und OSZE sowie neun Staaten des Euro-atlantischen Partnerschaftsrates (EAPC) teilnahmen.[1] Methodisch war die CMX 05 nach bewährtem Muster konstruiert: Der Übungsablauf war «ereignisgetrieben», das heisst, die Teilnehmer wurden mittels eines von der Übungsleitung zentral gesteuerten Drehbuches durch Einspielen von Ereignissen laufend zu Beurteilungen, Konsultationen und Entscheiden provoziert. Die Hauptbeübten der beteiligten Staaten waren die nationalen politischen und militärischen Entscheidträger, deren Mitarbeiterstäbe in den jeweiligen Hauptstädten sowie deren politische und militärische Repräsentanten in den NATO- und EAPC-Gremien. Zwischen all diesen, über den gesamten euro-atlantischen Raum und über mehrere Zeitzonen verteilten Teilnehmern lief somit – parallel zum Tagesgeschäft – eine umfangreiche, mehrtägige Krisenmanagementübung ab.

Das fiktive Übungsszenario stellte einen UNO-mandatierten und NATO-geführten multinationalen Friedenseinsatz dar mit Beteiligung zahlreicher Nicht-NATO-Staaten. Ziel der Friedensoperation war die Stabilisierung einer komplexen regionalen Krise, in der sich sowohl konventionelle als auch asymmetrische Risiken und Bedrohungen mit verschiedenen internationalen Implikationen überlagerten. Dieses anspruchsvolle Szenario erlaubte es, zentrale Aspekte des internationalen Krisenmanagements zu schulen: politische und militärische Konsultations- und Entscheidfindungsprozesse zwischen der NATO und den übrigen betroffenen Partnern; das Abstimmen der Palette von zivilen (humanitären, polizeilichen, diplomatischen) und militärischen Massnahmen; die multinationale Presse- und Informationspolitik; die Koordination des nationalen und internationalen Vorgehens gegen Terrorismus; Massnahmen zur Verhinderung der Proliferation von nuklearem, biologischem und chemischem Waffenmaterial sowie die internationale nachrichtendienstliche Zusammenarbeit.

Diese Themenpalette stellte insbesondere die Problematik in den Vordergrund, dass sich die «spill-over»-Effekte von Konflikten in geografisch weit entfernten Regionen zunehmend auf die Stabilität und innere Sicherheit der Staaten im euro-atlantischen Raum auswirken. Die Übungsteilnehmer mussten sich deshalb mit der Frage auseinandersetzen, inwiefern angesichts dieser «Globalisierung der Risiken und Bedrohungen» und der Vermischung von äusserer mit innerer Sicherheit das verfügbare sicherheitspolitische Instrumentarium und die entsprechenden Krisenbewältigungsmechanismen angepasst oder erweitert werden sollen.

Teilnahme der Schweiz an CMX 05

Gerade diese sicherheitspolitische Aktualität der Übung bewog den Bundesrat dazu, die Einladung der NATO zur Teilnahme an CMX 05 anzunehmen.[2] Durch die Mitarbeit an der Planung konnte die Schweiz die für sie relevanten Aspekte der Übungsanlage mitgestalten. Die Federführung bei der Planung, Vorbereitung und Durchführung der Schweizer Teilnahme an CMX 05 oblag der Direktion für Sicherheitspolitik (DSP/VBS), in Absprache mit dem Zentrum für internationale Sicherheitspolitik (ZISP/EDA) und dem Bundesamt für Polizei (fedpol/EJPD).

Da zeitgleich zur aktiven Übungsphase der CMX 05 das WEF 05 stattfand und der Terminkalender der Landesregierung entsprechend belegt war, wurden die Chefbeamten in den betroffenen Departementen (EDA und VBS sowie teilweise EJPD) zu den primär Beübten auf Schweizer Seite. Eine zentrale Rolle fiel der Schweizer

*Markus Mäder, Dr. phil., VBS, Direktion für Sicherheitspolitik (DSP); Projektleiter CMX 05/ Schweiz; Maj i Gst, Stab Pz Br 11.

Andreas Schaer, MA, VBS, Projektleitung «Optimierung des Systems der Nationalen Sicherheitskooperation und Stärkung der sicherheitspolitischen Führung» (ONSKF); Leiter Kernteam/Stv SC ai; Oberstlt i Gst, Kdt Inf Bat 16.

[1] Insgesamt nahmen die folgenden neun EAPC-Partnerstaaten an CMX 05 teil: Armenien, Aserbaidschan, Finnland, Irland, Kroatien, ehemalige Jugoslawische Republik Mazedonien, Österreich, Schweden und die Schweiz.

[2] Vgl. Medieninformation EDA/VBS vom 19. Januar 2004.http://www.admin.ch/cp/d/41ee2e06_1@fwsrvh.html. Für die formelle Beschlussfassung des Bundesrates vgl. Individuelles Partnerschaftsprogramm (IPP) zwischen der Schweiz und der NATO für 2005 vom 22. Dezember 2004.http://www.pfp.admin.ch.

Mission bei der NATO als Bindeglied zwischen der nationalen Entscheidfindung und dem kollektiven Krisenmanagement im NATO/EAPC-Rahmen zu. Unter der Leitung von Botschafter Robert Mayor, dem Chef der Mission und höchsten politischen Vertreter der Schweiz bei der NATO, sowie Divisionär Josef Schärli, dem militärischen Repräsentanten, stellten die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Mission diese Funktion mit eindrücklicher Kompetenz und hoher zeitlicher Präsenz sicher. Zwecks Verkürzung des Fachdienstweges und Erhöhung der Durchhaltefähigkeit wurde die Mission für die Dauer der Übung mit fünf Experten aus EDA und VBS verstärkt.

CMX 05 und Krisenmanagement Stufe Bund

Für das sicherheitspolitische Krisenmanagement verfügt der Bundesrat über den *Sicherheitsausschuss* (SiA), welcher die Beratungen und Entscheide des Bundesrates in sicherheitspolitischen Fragen zeitgerecht vorbereitet. Der SiA setzt sich aus der Vorsteherin des EDA sowie den beiden Vorstehern des EJPD und des VBS (mehrjähriger Vorsitz) zusammen. Seine Aufgabe ist es, departementübergreifende Optionen und Strategien zuhanden des Bundesrates zu formulieren und zum Entscheid zu bringen. Unterstützt wird der SiA im Strategieschöpfungsprozess durch die *Lenkungsgruppe Sicherheit* (LGSi), die sich aus den obersten Linienchefs der für Sicherheitsfragen primär relevanten Departemente und dem Koordinator für die nachrichtendienstliche Zusammenarbeit (NDK) innerhalb der Bundesverwaltung zusammensetzt. Situativ kann die LGSi mit weiteren Chefbeamten sowie Vertretern der Kantone ergänzt werden, insbesondere dann, wenn es sich um Fragen der inneren Sicherheit handelt.[3]

Szenario und Übungsanlage der CMX 05 eigneten sich deshalb ganz besonders, um die interdepartementale Entscheidfindung auf oberster Stufe zu schulen. Dies umso mehr, als der Bundesrat kurz vor Jahresende 2004 entschied, die sicherheitspolitische Führung zu stärken, indem der SiA und die LGSi künftig durch einen permanenten *Kern-/Krisenstab* (KKSiA) auf strategischer Stufe unterstützt werden sollen.[4] Obschon der Entscheid des Bundesrates über die definitive Ausgestaltung des KKSiA erst auf Ende Mai 2005 in Aussicht gestellt wurde, erteilte der C VBS als Vorsitzender des SiA noch vor Neujahr die Weisung, einen *Kernstab ad hoc* unter der Leitung von Divisionär Max Riner als Stabschef ad interim auf Pikettbasis aufzustellen, um damit eine erste minimale Führungsfähigkeit zu gewährleisten. Diese Sofortmassnahme erlaubte es, Teile einer möglichen Konfiguration dieser neuen Krisenmanagementstruktur auf Stufe Bund für die Dauer der CMX 05 zu bilden und damit erste Erfahrungen im internationalen Kontext zu sammeln. So wurde insbesondere eine Führungsunterstützungszelle zugunsten des C VBS – ein so genanntes Situationscenter (SITCEN) – eingerichtet. Diese wurde dem Stabschef ad interim des Kernstabes ad hoc unterstellt und diente als Informationszelle für den Departementschef sowie als zentrale Koordinations- und Verbindungszelle zwischen allen Organisationseinheiten, die in die CMX 05 involviert waren.

Erste Erkenntnisse für die Schweiz aus CMX 05

Erste Erkenntnisse aus CMX 05 ergaben, dass ohne ein laufend nachgeführtes, integrales Lagebild, welches sämtliche für die Schweiz relevanten Nachrichten und Informationen in sich vereinigt, der Strategieschöpfungsprozess erschwert und damit verlangsamt wird. Um eine echte Abwägung der schweizerischen Interessen vornehmen zu können, benötigt die sicherheitspolitische Führung jene Führungsunterstützung, die sie in die Lage versetzt, das gesamte Spektrum möglicher Entwicklungen im Einsatzgebiet der zivilen und militärischen Mittel der Schweiz zu beurteilen – wenn möglich auch auf Grund eigener nachrichtendienstlicher Quellen und Informationen. Gleichzeitig muss sie auch die Risiken asymmetrischer Natur – beispielsweise in Form terroristischer Aktionen in unserem Land – hinsichtlich eines allfälligen weiteren Engagements im Krisengebiet beurteilen können. Erst die zeitgerechte Synthese der äusseren und inneren Sicherheitslage ermöglicht es dem Bundesrat, die sicherheitspolitische Strategie der Schweiz im spezifischen Krisenfall festzulegen und umzusetzen.

Eine weitere Erkenntnis war, dass eine Grundbedingung für Sicherheitskooperation die Abstimmung nationaler Krisenmanagementprozesse auf diejenigen der internationalen Partner ist. Ohne methodisch-doktrinale Kenntnisse der im EAPC-Rahmen festgelegten Prozesse ist es äusserst schwierig, die inhaltliche und zeitliche Koordination der nationalen Entscheidfindung gegenüber der multinationalen wahrzunehmen. Dies bedeutet, dass auch auf politisch-strategischer Stufe ein gewisses Mass an Interoperabilität vorhanden sein muss, damit die nationale Entscheidautonomie gewahrt bleibt («opting-in vs. opting-out»).

Letztlich bestätigte die CMX 05, dass der Kernstab ad hoc in der gegenwärtig noch improvisierten Ausgestaltung nur beschränkt in der Lage ist, die erwartete Führungsunterstützung zugunsten des SiA und der LGSi zu gewährleisten und somit Ad-hoc-Lösungen auf dieser Stufe nicht zielführend sind. Um die sicherheitspolitische Führung adäquat unterstützen zu können, muss der KKSiA jederzeit in der Lage sein, aus dem Stand ein ereignis- oder krisenspezifisches integrales Lagebild zu erstellen und über längere Zeit nachzuführen. Er muss zudem als Stab über jene Methodenkompetenz verfügen, die es ihm erlaubt, die nationalen Krisenmanagementprozesse mit denjenigen unserer internationalen Partner zu verknüpfen. Um diesen Forderungen gerecht zu werden, bedarf es einer minimalen Permanenz in Form des vom Bundesrat vorgesehenen *Kernstabes,* welcher im konkreten Ereignis- oder Krisenfall modular zu einem leistungs- und durchhaltefähigen *Krisenstab* aufwachsen kann.

Zusammenfassung

Die Teilnahme an CMX 05 ist ein Beispiel dafür, wie die Schweiz auf Grund eigener Sicherheitsinteressen und Schulungsbedürfnisse Gewinn bringend vom EAPC/PfP-Angebot Gebrauch machen kann. Insgesamt verdeutlichte die Übung die zentrale Bedeutung der Kooperationsfähigkeit auch auf politisch-strategischer Stufe, um bei der Bewältigung gemeinsamer Sicherheitsherausforderungen den eigenen Handlungsspielraum und damit letztlich die Entscheidautonomie möglichst gross zu halten. Damit erst werden die Voraussetzungen geschaffen, um die internationale auf die nationale Dimension des Krisenmanagements abzustimmen. ■

[3] Die Organisation der Sicherheitspolitischen Führung besteht aus dem SiA, der LGSi und der Nachrichtendienstlichen Koordinationsstelle; seit dem 1.1.2005 wird sie im Ereignis- oder Krisenfall durch denn *Kernstab ad hoc des SiA* ergänzt.

[4] Vgl. Medieninformation VBS vom 23. Dezember 2004.http://www.admin.ch/cp/d/41ca9d54_1@fwsrvg.html.

SCHWEIZER SOLDAT

Aus dem Inhaltsverzeichnis der Juli-Nummer

- Ausbildung: Besuch bei der Elektronik-Mechaniker-RS 53
- Existenzsicherung: Erdbeben und deren Bewältigung
- 2. Weltkrieg: Reminiszenzen eines Veterans