

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

**Herausgeber:** Schweizerische Offiziersgesellschaft

**Band:** 164 (1998)

**Heft:** 12

**Anhang:** Systematik der Lagebeurteilung : Beilage zur "Allgemeinen schweizerischen Militärzeitschrift" ASMZ Nr. 12/1998

**Autor:** [s.n.]

### **Nutzungsbedingungen**

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. [Mehr erfahren](#)

### **Conditions d'utilisation**

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. [En savoir plus](#)

### **Terms of use**

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. [Find out more](#)

**Download PDF:** 20.02.2026

**ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>**



Nr. 4,  
Dezember 1998

## Systematik der Lagebeurteilung

- Sicherheitspolitik
- Aussenpolitik
- Armee
- Polizei
- Wirtschaft



Beilage

zur «Allgemeinen Schweizerischen Militärzeitschrift» ASMZ Nr. 12, Dezember 1998



## Inhaltsverzeichnis

Ueli Friedländer	<b>Editorial</b>	3
Herbert Braun	<b>Umfassende Risikoanalyse Schweiz</b>	4
	<b>Ein Projekt als Grundlage zur Weiterentwicklung der Schweizerischen Sicherheitspolitik</b>	
Paul Krüger	<b>Die strategische Architektur für eine Armee nach 2000</b>	9
	<b>Moderne Strategien zur Vorbereitung der Armeen auf die Aufgaben des 21. Jahrhunderts</b>	
Georges Martin	<b>De la difficulté et de la complexité de l'analyse dans le domaine des relations internationales (RI)</b>	13
Walter Fust	<b>Konfliktprävention</b>	15
	<b>Der Beitrag der Entwicklungszusammenarbeit</b>	
Ulrich Fässler	<b>Lagebeurteilung in der Politik</b>	19
	<b>Zwischen Intuition und System</b>	
Dominique Brunner	<b>Systematik der Lagebeurteilung – Politik und Wirtschaft</b>	20
Jürg Siegfried Bühler	<b>Polizeiliche Lagebeurteilung</b>	22
Markus Reinhardt	<b>Lagebeurteilung, Entschlussfassung und Befehlsgebung im Einsatz</b>	25
	<b>Ein Projekt als Grundlage zur Weiterentwicklung der Schweizerischen Sicherheitspolitik</b>	
Peter Lienhart und Harry Stordel	<b>Lagebeurteilung – Firmen mit internationalen Aktivitäten</b>	28
Peter Forster	<b>Information als Waffe</b>	30
	<b>Krisen an der Infofront früh erkennen – oder: Der Zwang zur steten Wachsamkeit</b>	



## Editorial

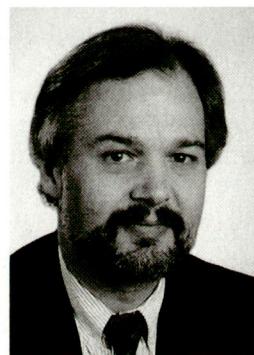
Während der gesamten Jahrzehnte der bipolaren Bedrohung hatte die militärische Lagebeurteilung unwidersprochen ihre eigene Analyselogik: Das beobachtete militärische Umfeld war dermassen gewichtig und dominant, dass alle anderen Aspekte ohne merkbare Einbusse der Aussagequalität vernachlässigt werden konnten. Angesichts dieser Dominanz hätte selbst der gewichtete Einbezug weiterer nichtmilitärischer politischer, wirtschaftlicher oder sozialer Faktoren vermutlich am Resultat nur marginale Retouchen zur Folge gehabt. Die fehlende Notwendigkeit, den Blickwinkel auch für andere Disziplinen zu öffnen, verstellte daher der militärischen Seite die Sicht auf andere Bereiche des politisch-wirtschaftlichen Umfelds, welche sehr wohl auch über erprobte und erfolgreiche entscheidungsfindende Analyseprozesse verfügen.

Die Mauer ist gefallen, und schonungslos zeigen sich mittlerweile in diesem veränderten Umfeld, in dem die militärische Bedrohung nicht mehr die wesentliche, sondern nur noch eine unter vielen beeinflussenden Faktoren ist, dass eine Neuorientierung in der militärischen Analysetechnik dringend notwendig ist. Leider hat sich aber noch nicht in allen militärischen Ecken die Erkenntnis breitmacht, dass das Spektrum der zu berücksichtigenden Elemente extrem weit gefasst werden muss und diesem erweiterten Spektrum auch mit einer breiteren Palette von unterschiedlichen Analyse-Tools begegnet werden muss.

Die Summe aller global wie auch lokal verfügbaren militärischen, politischen, wirtschaftlichen, technologischen, kulturellen, sozialen, ethnischen oder

religiösen Informationen – um nur einige wenige zu nennen – bildet die gemeinsame Datenbasis für alle wirtschaftlichen, militärischen oder politischen Lagebeurteilungen. Unterschiedlich sind nicht die «Basis-Materialien», sondern einzig die aus dieser Datenflut abgeleiteten Schlüsse, welche sich als Informationsprodukte an den Bedürfnissen des Informationsbezügers orientieren müssen. Je nachdem, ob der Datenberg mit einer militärischen, einer politischen oder einer wirtschaftsorientierten Lampe angeleuchtet wird, erscheint er in anderem Licht. Der Berg bleibt aber immer derselbe, unterschiedlich und vielfältig sind einzig die Lampen und deren Handhabung!

Wir wollen daher mit dieser der ASMZ 12/1998 beigelegten Sondernummer des VSN Bulletins ein Forum zur Verfügung stellen, in dem namhafte Vertreter aus Politik, Wirtschaft und Armee ihre Beurteilungssystematik, ihre Erfahrungen und ihre «Analyse-Tools», eingebettet in ihr berufliches Umfeld, vorstellen. Wir wünschen uns, damit einen bereichsübergreifenden Dialog und wechselseitige Inspiration zu initiieren; wir hoffen, damit einen Beitrag zum längst fälligen Überdenken der militärischen Analysemechanismen zu leisten, und danken allen Autoren dafür, dass sie mit ihrem spontanen Engagement die Realisierung dieser Nummer ermöglicht haben.



Oberstleutnant  
Ueli Friedländer  
Redaktionsvorsitzender  
«VSN Bulletin»

# Umfassende Risikoanalyse Schweiz

Ein Projekt als Grundlage zur Weiterentwicklung der schweizerischen Sicherheitspolitik

Herbert Braun

**Bereits im «Bericht 90» zur Sicherheitspolitik hat der Bundesrat erklärt, dass sämtliche Risiken, welche die Bevölkerung und den Staat existentiell gefährden können, vorausschauend und in ihren Wechselwirkungen laufend beurteilt werden sollen. Mit einer Motion und verschiedenen Postulaten hat in der Folge auch das Parlament verlangt, der Bundesrat möge alle existentiellen Risiken ständig analysieren und bewerten und daraus einen möglichst wirksamen Einsatz der Mittel der Existenzsicherung ableiten.**

1992 hat eine interdepartementale Projektgruppe mit Vertretern aller interessierten Bundesstellen damit begonnen, eine vergleichende Risikoübersicht zu erstellen, die Hinweise auf die Verletzlichkeit der Schweiz gibt. Daraus können die Grundlagen für die geforderte Berichterstattung und Rahmenbedingungen für einen effizienten Mitteleinsatz abgeleitet werden. Mit der Leitung und Koordination dieses «Umfassende Risikoanalyse Schweiz» getauften Projektes wurde die Zentralstelle für Gesamtverteidigung (ZGV) beauftragt.

## Die Risikoerhebung 1993 in der Bundesverwaltung

Die Mittel der Existenzsicherung haben die Aufgabe, für die Gefahren und Entwicklungen gewappnet zu sein, welche die vitalen Interessen der Schweiz beeinträchtigen können, und allgemeine, für die Sicherheit und Stabilität der Schweiz günstige Voraussetzungen zu schaffen. Bis 1989 war dies vergleichsweise einfach, da die Anstrengungen unserer Sicherheitspolitik primär darauf ausgerichtet wa-

ren, nicht in eine kriegerische Auseinandersetzung zwischen WAPA und NATO hineingezogen zu werden.

Mit dem Niedergang der Sowjetunion und der Auflösung des WAPA bekam die Frage «Welches sind die existentiellen Risiken für die Schweiz» eine neue Aktualität. Um sie zu beantworten, führte die Projektleitung 1993/94 in der Bundesverwaltung und bei externen Experten eine Risikoerhebung durch. Genannt wurden über 200 Risiken, welche die Schweiz existentiell gefährden können. Um die grosse Zahl der gemeldeten Risiken auszuwerten, drängte sich eine Reduktion auf eine überschaubare Anzahl von möglichen Ereignissen auf.

Zur Lösung dieses Problems haben wir die Fülle der gemeldeten Einzelrisiken in neun Gruppen unterteilt und mit konkreten Szenarien repräsentiert. Szenarien sind hierbei keine Prognosen in dem Sinn, dass sie künftige Entwicklungen voraussagen. Szenarien haben lediglich den Zweck, die unendliche Fülle möglicher Ereignisse und Entwicklungen in der Zukunft durch eine endliche Anzahl möglicher Lageentwicklungen vereinfachend darzustellen. Das Denken in Szenarien stellt somit ein Hilfsmittel dar, um sich bewusst auf die Zukunft vorzubereiten, gleichsam das Überraschende weniger überraschend zu machen. Oder wie es Friedrich Dürrenmatt einmal formulierte: «Die Wirklichkeit ist die Unwahrscheinlichkeit, die eingetreten ist.» Im Rahmen des Projekts Risikoanalyse liefern diese repräsentativen Szenarien exemplarische Bilder möglicher zukünftiger Entwicklungen, auf die sich die

Politik präventiv vorbereiten sollte (Abb. 1).

Wir haben alle Szenarien so gewählt, dass sie ein hohes Schadensausmass und eine nicht vernachlässigbare Eintretenswahrscheinlichkeit aufweisen. Die Auswirkungen der Szenarien wurden stets auf die Schweiz bezogen beurteilt. Diese 27 Szenarien decken das breite Spektrum der Gefahren und Entwicklungen ab, die existentielle Bedeutung für die Sicherheit der Schweiz haben können. Zudem haben wir für jedes dieser Szenarien Daten und Fakten aus vergangenen Ereignissen gesammelt und im RiA-Bericht 1/1994 «Katalog der Szenarien und Basisdaten» zusammengestellt. Dieser Katalog muss natürlich periodisch aktualisiert und auch mit neuen Szenarien ergänzt werden. Darum läuft seit Anfang 1998 eine Totalrevision, bei der die einzelnen Szenarien neu beurteilt und durch weitere existentielle Risiken ergänzt werden sollen. Bis Ende dieses Jahres wird ein inhaltlich und gestalterisch vollständig überarbeiteter neuer Katalog vorliegen.

## Das Beurteilungsmodell

Der Bundesrat und das Parlament wollten nicht nur eine Aufzählung der verschiedenen möglichen Bedrohungen von Staat und Gesellschaft, sondern wünschten eine vergleichende Beurteilung der sicherheitspolitisch relevanten Risiken, d.h. eine Entscheidungsgrundlage für die Massnahmenplanung.

Wir wählten ein Beurteilungsverfahren mit nur vier Messgrössen (Indi-

Naturkatastrophen	Zivilisationsbedingte Katastrophen	Destabilisierung des Ökosystems	Versorgungskrise	Wirtschaftskrise	Krise im politischen und sozialen System	Migration und Bevölkerungsentwicklung	Gefährdung der inneren Sicherheit	Kriegerische Ereignisse in Europa
Erdbeben	Chemieunfall	Zerstörung der Ozonschicht	Energieverknappung	Verlust der Konkurrenzfähigkeit	Demographische Alterung	Verteilungskonflikte um knappe Güter	Extremismus	Grenz-, Regional- und Nationalkonflikte
Trockenheit / Hitze	KKW-Unfall	Verlust von Kulturland und Artenreichtum	Nahrungsmittelkrise	Krise im Finanzsystem	Krankheiten und Epidemien	Ost-West-Migration	Sabotage, Terrorismus, Cyber War	Rückfall in die Konfrontation
Hochwasser	Talsperrenbruch	Treibhaus-Effekt	Rohstoffkrise	Globale Wirtschaftskrise	Verlust der nationalen Kohäsion	Süd-Nord-Migration	Organisiertes Verbrechen	Einsatz von ABC-Waffen in Europa

Abb. 1: Überblick über die Szenarien.



katoren), welche die erwarteten Auswirkungen auf die Schweiz charakterisieren, nämlich:

- «Bevölkerung»,
- «Wirtschaft»,
- «Natürliche Umwelt» und
- «Politik».

Damit sollte die Transparenz und Nachvollziehbarkeit sowohl der Annahmen als auch der Resultate gewährleistet werden (Tab. 1).

Für jedes Szenario wurden die erwarteten Auswirkungen auf Menschen, Wirtschaft, Umwelt und Politik abgeschätzt. Verknüpft mit der jeweiligen Eintretenswahrscheinlichkeit erhält man das Gesamtrisiko, wie es in Abb. 2 dargestellt ist. In dieser Abbildung wurde ein logarithmischer Massstab für die Risikogrösse gewählt; d.h., die Schrittweite entspricht jeweils einem Faktor 10. Das bedeutet, dass schon kleine Differenzen in der Säulenbreite einen grossen Risikounterschied signalisieren.

Das grösste Risiko weisen, aufgrund unserer Auswertung, die Szenarien

- Einsatz von Massenvernichtungswaffen in Europa,
- Verlust des nationalen Zusammenhaltes und
- plötzliche Energieverknappung auf.

In Zukunft an Bedeutung gewinnen werden aber vor allem die sogenannten «schleichenden Risiken»:

- Treibhauseffekt,
- Zerstörung der Ozonschicht,
- weltweite wirtschaftliche Probleme,
- Verlust an Kulturland und Artenreichtum,
- Süd-Nord-Migration u.a.

Die acht Szenarien mit dem grössten Risiko stammen aus fünf der neun Risikogruppen. Davon repräsentieren sechs Szenarien wirtschaftliche und ökologische Entwicklungen: Das bedeutet: Wirtschaft, Versorgung und Umwelt sind zu bestimmenden Fak-

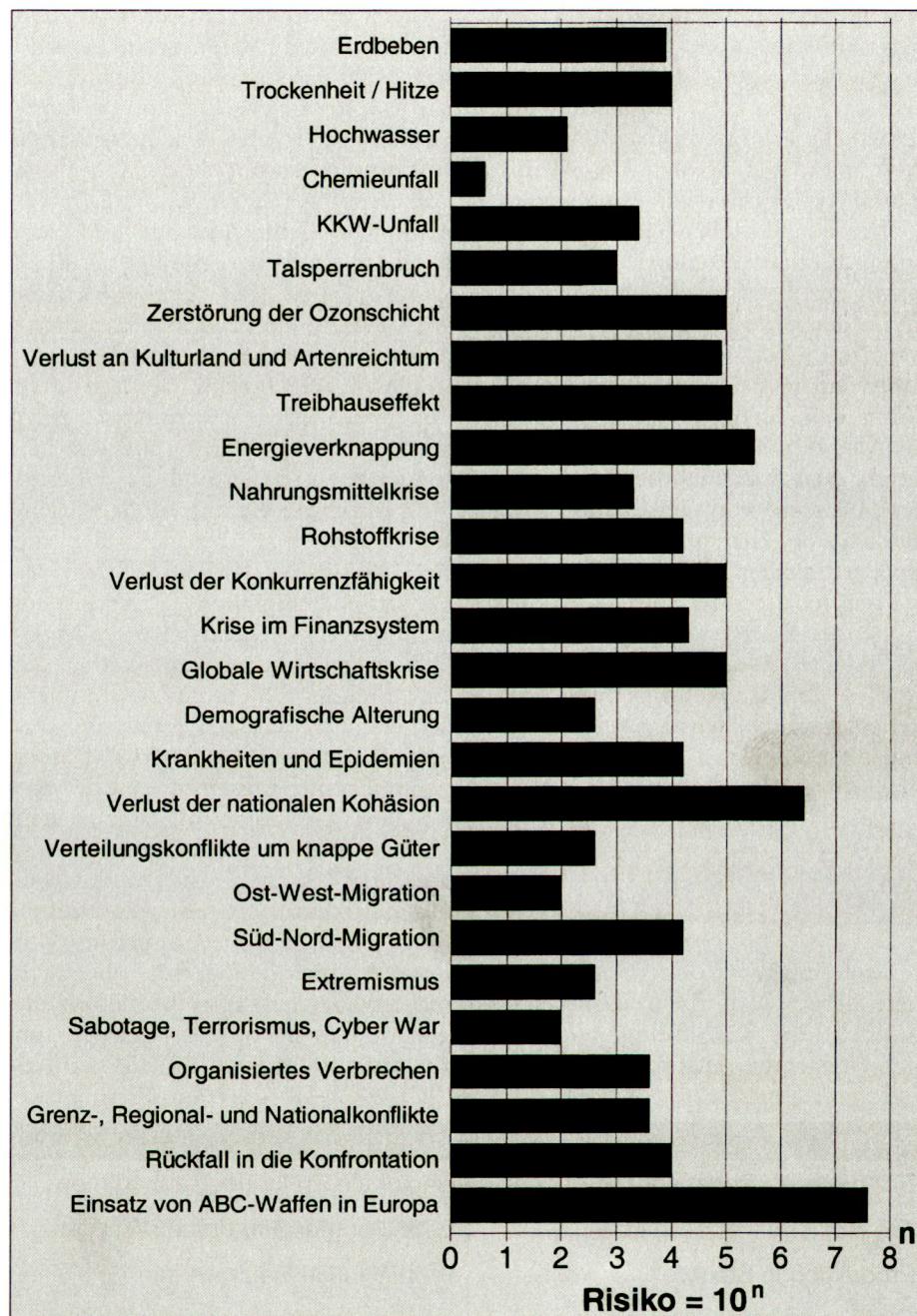


Abb. 2: Risikoprofil der Szenarien.

toren für die Sicherheit der Schweiz geworden.

In den letzten Jahren haben wir eine vertiefte Untersuchung der Sze-

narien mit den grössten Risikowerten im Rahmen von spezifischen Seminaren mit Experten aus Verwaltung, Wissenschaft und Privatwirtschaft

Indikator	Menschen (Anzahl)	Wirtschaft (Franken)	Umwelt (km <sup>2</sup> )	Politik (Mio Pers. Tage)
unbedeutend	0	< 100	< 250 Mio	< 5
gering	2	100–1000	250 Mio–2,5 Mia	5–50
mittel	4	1000–10 000	2,5–20 Mia	50–500
gross	6	10 000–100 000	20–100 Mia	500–2000
katastrophal	8	100 000–1 Mio	100–300 Mia	2000–20 000
existentiell	10	> 1 Mio	300–3000 Mia	20 000–200 000

Tab. 1: Bewertung der Szenarien.

durchgeführt. Es betraf dies die Szenarien «Einsatz von Massenvernichtungswaffen gegen die Schweiz», «Verlust der nationalen Kohäsion» und «Plötzliche Energieverknappung». Die Resultate dieser Seminare wurden in speziellen Berichten zusammengefasst.

Wie man feststellen kann, deckt sich unsere Risikobeurteilung nur teilweise mit der intuitiven Risikowahrnehmung der Bevölkerung. Die von uns eruierten Grossrisiken befinden sich daher auch nicht im Zentrum des politischen Interesses. Selten spricht man heute noch von der Bedrohung durch Massenvernichtungswaffen in den Händen von Terroristen, vom durchaus denkbaren Auseinanderdriften der Schweiz angesichts der Integrationsdebatte oder sogar von einer drohenden Energieverknappung in 10 bis 20 Jahren. Und doch würden gerade diese drei Risiken bei ihrem Eintreffen gewaltige Schäden verursachen und die Schweiz in eine existentielle Krise stürzen.

## Erste Gesamtbeurteilung der Risikosituation Schweiz

Grundsätzlich macht bereits diese erste, grobe Gesamtbeurteilung einen Wandel der Gefährdung sichtbar: Stand früher die Gefährdung der terri-

torialen Integrität und der staatlichen Souveränität im Vordergrund, so sind heute primär die Funktionsfähigkeit der Industriegesellschaft und die Legitimation des Staates als schutzgebende Institution bedroht. Die Schweiz ist aufgrund ihrer Interessen, ihrer internationalen Verflechtungen und Verpflichtungen vom gesamten Risikospektrum betroffen (Tab. 2). Damit verschieben sich auch die sicherheitspolitischen Prioritäten (Tab. 3).

Unser Risikoprofil bestätigt zum Teil vorhandene Erkenntnisse, zeigt aber auch neue Aspekte auf. Von besonderem Interesse sind die Überlegungen zur Vernetzung der Szenarien. Untersucht man beispielsweise die Vernetzung der Risiken anhand des Szenarios «Plötzliche Energieverknappung», so erkennt man die Möglichkeit gefährlicher Kausalketten, die zum Ereignis führen resp. aus ihm heraus ablaufen können (Abb. 3). Das Szenario kann sowohl dazu dienen, weitreichende Auswirkungen der nationalen Energiepolitik aufzuzeigen (Abschaltung oder Ersatz von KKW's, Bau und Nutzung von Stauseen bei prognostizierter Gletscherschrumpfung, voraussehbare Verteuerung von fossilen Energieträgern), als auch machtpolitische Auseinandersetzungen bis hin zu offenen Kriegen um Energieressourcen plausibel zu ma-

chen. Der Golfkrieg war dafür erst ein Vorgeschmack.

Solche vernetzten Szenarien, wie wir sie im Rahmen der «Umfassenden Risikoanalyse Schweiz» auch an anderen Beispielen aufgezeigt haben, bilden in Zukunft für unsere politischen Entscheidungsgremien eine neue und grosse Herausforderung.

Die von der Revolution in der Informationstechnologie und der Globalisierung im Finanzwesen und der Wirtschaft ausgehenden Turbulenzen haben auch die Schweiz erfasst. Die Unsicherheit, die sich früher im wesentlichen auf die militärische Bedrohung konzentrierte, verschiebt sich und erstreckt sich auf immer weitere Politikbereiche.

Aufgrund ihrer Wechselwirkungen können auch Szenarien mit scheinbar kleinem Risiko die sicherheitspolitischen Ziele der Schweiz gefährden. Daraus folgt, dass in einer zukunftsgerichteten Sicherheitspolitik die einzelnen Bedrohungen nicht isoliert betrachtet werden dürfen, um der Einfachheit halber a priori einem bestimmten Politikbereich zur Erledigung zugeordnet werden zu können, wie das unserem traditionellen Umgang mit neuen Problemen entspricht. Damit wächst auch die Erkenntnis, dass lineares und sektorielles Denken nicht mehr genügt, vielmehr vernetztes Denken und interdisziplinäre Zusammenarbeit unumgänglich werden, um Strategien zur Bewältigung der Zukunft aufzustellen.

Ausgehend von der Feststellung, dass das vorliegende Risikoprofil nur einen Hinweis auf den mutmasslichen Handlungsbedarf gibt, erhalten die zeitliche und räumliche Dimension der Risiken einen besonderen Stellenwert. In Abb. 4 wurden die 27 Szenarien – aufgrund einer pragmatischen Abschätzung – nach ihrem primären Entstehungsraum (Schweiz, Europa, Welt) und der «Vorwarnzeit» für die Vorsorge eingeteilt. Die Szenarien wurden zusätzlich gruppiert in «impulsartige», «schleichende» und «fluktuierende».

Wie Abb. 4 zeigt, gibt es eine Reihe von vorwiegend impulsartigen Szenarien, die heute schon in der Schweiz eintreten können. Allerdings bestehen auch schon Institutionen und Strukturen, die sich mit diesen Risiken beschäftigen. Die meisten Szenarien dürften jedoch erst in den nächsten

Bisher	Inskünftig
Bilaterale Wirtschaftsbeziehungen	Regionale Freihandelsabkommen
Erhaltung der Arbeitsplätze	Erhaltung der Standortattraktivität
Produktion in Sektoren	Produktion in Netzwerken
Erhöhung der Mobilität	Intensivierung der Kommunikation
Ausländische Arbeitskräfte	Ausländische Asylsuchende
Aufnahme von Ausländern	Integration von Ausländern
Zunahme der Bevölkerung	Zunahme der Betagten

Tab. 2: Wandel der Gefährdung.

Bisher	Inskünftig
Nutzen vs. Schutz	Nutzung und Schutz
Desurbanisierung der Landschaft	Urbanisierung der Landschaft
Schutz von Objekten	Schutz von Systemen
Kampf um Territorium	Kampf um Informationsvorsprung
Konflikte zwischen Staaten	Konflikte innerhalb von Staaten
Gefährdung der Souveränität	Gefährdung der Funktionsfähigkeit

Tab. 3: Verschiebung sicherheitspolitischer Prioritäten.



Abb. 3: Vernetztes Szenario «Energieverknappung».

Jahren oder Jahrzehnten eine direkte Gefährdung für die Schweiz darstellen. Es handelt sich dabei überwiegend um schlechende und fluktuierende Szenarien. Mit Blick auf den Handlungsspielraum fällt positiv ins Gewicht, dass die verbleibende «Vorwarnzeit» für vorsorgliche Massnahmen genutzt werden kann. Nachteilig wirkt sich indessen aus, dass heute das Bewusstsein für diese Gefahren in der Öffentlichkeit noch nicht sehr weit fortgeschritten ist. Auch sind erst wenige Institutionen und Strukturen vorhanden, die sich für den Schutz vor diesen Gefahren verantwortlich fühlen. Schliesslich wird deutlich, dass viele dieser Szenarien ihre Ursachen in europäischen und globalen Entwicklungen haben, was den Handlungsspielraum der Schweiz einengt und eine kooperative Zusammenarbeit mit dem Ausland zwingend nötig macht. Diese mittelfristig relevanten Szenarien stellen somit eine besondere Herausforderung für die Politik der Schweiz dar.

## Ein Blick über die Landesgrenzen

Mit dem Verschwinden der mächtapolitischen Gegensätze in Europa und der Globalisierung in Wirtschaft und Politik bleiben die Resultate unserer Risikoanalyse nicht nur auf die Schweiz beschränkt. Sie können auch in den internationalen Rahmen eingebettet werden. Insbesondere bewirken die folgenden Entwicklungen eine starke Veränderung der strategischen Rahmenbedingungen:

- Die meisten grossen Risiken können von keinem Land mehr allein bewältigt werden. Vielmehr sind kollektive Ansätze gefordert.
- Die zunehmende Abgabe von Kompetenzen nach oben an supranationale Organisationen sowie nach

unten an die Regionen ist fast überall in Europa zu beobachten. Dadurch verlieren Nationalstaaten an Einfluss und Gestaltungsmöglichkeiten.

- Die Globalisierung der Wirtschaft macht nicht zuletzt wegen der Entwicklung der Informationstechnologie immer mehr Tätigkeiten vom Ort unabhängig. Kapitalströme fliessen ohne staatliche Kontrollmöglichkeit über die Landesgrenzen. Die globale Vernetzung macht die Frage des Standortes einer Tätigkeit vielfach zur Nebensache.
- Die Computerisierung und Roboterisierung fast aller Arbeitsbereiche führt – zumindest in einer Übergangsphase – zu einem gewaltigen Verlust von Arbeitsplätzen und damit zu einer Zerreissprobe für den Sozialstaat.

Diese Entwicklungen werden letztlich zu einer starken Veränderung der Funktion der heutigen Sicherheitspolitik führen, sowohl in der Schweiz als auch in vielen Staaten in Europa und weltweit. Es wäre sicher falsch, diese Entwicklungen als momentanen Trend abzutun, der sich auch wieder umkehren kann; denn die dem Phäno-

men zugrunde liegenden Ursachen prägen weitgehend das globale Geschehen. Die von der Globalisierung der Weltwirtschaft und der Informationstechnologie ausgelösten Entwicklungen führen mittelfristig zu einer neuen Weltordnung, in der die Nationalstaaten eine gegenüber heute klar reduzierte Rolle spielen werden und daher auch für die Frage nach staatlicher Sicherheit und Existenzsicherung eine neue Antwort gefunden werden muss.

## Konsequenzen für die Sicherheitspolitik

Aufgrund der schwindenden Rolle des Nationalstaates versucht man auf supranationaler Ebene, den unvermeidlich erscheinenden Übergang in die «neue Weltordnung» abzusichern und die Gefahr von Konflikten einzudämmen. Damit sinkt das Risiko eines Krieges zwischen den Staaten oder Staatengruppen.

An die Stelle der zwischenstaatlichen Konfrontation tritt immer mehr der globale Wettbewerb um Märkte, wie auch zunehmend um natürliche Ressourcen; vor allem saubere Trinkwasserquellen, fruchtbare Ackerland und leicht erschliessbare Ölfelder. Auch innerstaatliche und importierte Konflikte sorgen dafür, dass die Gewalt nicht so leicht aus dem europäischen Alltag verschwinden wird.

Als unerfreuliche, aber logische Folge der Globalisierung expandiert auch die früher nur regional in Erscheinung

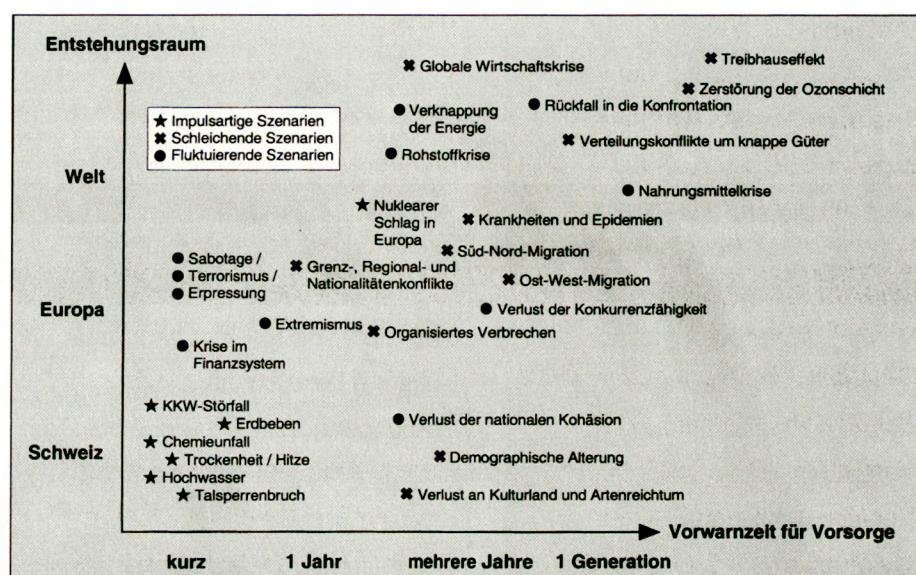


Abb. 4: Räumliche und zeitliche Dimensionen der Risiken.

getretene organisierte Kriminalität über die Landesgrenzen und bildet global vernetzte Unternehmungen. Auch lokale kulturelle oder religiöse Konflikte werden plötzlich an weit vom Ursprungsort entfernten Stellen ausgetragen. Die neuen Technologien bieten Terroristen und Kriminellen gesteigerte Einflussmöglichkeiten. Die durchlässig werdenden Grenzen und die gewaltigen internationalen Transportkapazitäten unterstützen die stetig wachsenden Migrationsströme.

Diesen neuen, diffusen und schwer eingrenzbaren sicherheitspolitischen Herausforderungen muss in Zukunft unser Hauptaugenmerk und auch unsere materielle und organisatorische Vorbereitung in der Sicherheitspolitik gelten, wenn wir weiterhin Macht- und Gewalt widerstehen und die Existenz unserer Bevölkerung und ihrer Lebensgrundlagen schützen wollen.

### Ableitung der Anforderungen an die Bereiche der Existenzsicherung

Das Risikospektrum macht deutlich, wie unterschiedlich Gefahren und Entwicklungen heute sind, welche die Sicherheit der Bevölkerung, die wirtschaftliche Wohlfahrt und die natürliche Umwelt der Schweiz ernsthaft gefährden können. Gemäss unseren sicherheitspolitischen Zielsetzungen ist es Aufgabe der Mittel der Existenzsicherung, die neuen Gefahren und Risiken rechtzeitig zu erkennen und Massnahmen zu deren Abwendung zu treffen.

Über welche und wie viele Kapazitäten die Mittel der Existenzsicherung in einem bestimmten Zeitpunkt

verfügen müssen, welche zeitlichen Erfordernisse gelten und in wieweit Koordinationsbedarf besteht, kann aus der Risikoanalyse aller existentiellen Gefahren abgeleitet werden. Wir haben zu diesem Zweck eine Methode entworfen, um abzuklären, welche Auswirkungen die neuen Risiken auf die Bereitschaft der Mittel der Existenzsicherung haben. Im 1997 fanden dazu bilaterale Gespräche mit gegen 20 Bundesämtern statt, in welchen das ganze Spektrum der existentiellen Risiken abgedeckt werden konnte. Ein prioritäres Ziel im 1998 ist eine Konsolidierung dieser Erhebung über die Anforderungen an die Differenzierung der Bereitschaft der Mittel. Dies wird, neben anderen Prämissen, eine Planungsgrundlage für eine effiziente und zukunftsgerichtete neue Sicherheitspolitik abgeben (Tab. 4).

Bei einer Risikoanalyse ist man versucht, nur den Gefährdungsaspekt zu betrachten. Jedes Risiko birgt aber auch Chancen. So wie für die Zeit des kalten Krieges für die Schweiz die Neutralitätspolitik und das Anbieten guter Dienste (inkl. Finanzdienste) als Chance durchaus wahrgenommen wurden, müssen wir für das neue internationale Umfeld auch unsere Chancen erkunden und in unsere Existenzsicherungsstrategie einbauen.

Dass uns das nicht leicht fällt, zeigen die Ereignisse der letzten Monate und unsere innenpolitischen Auseinandersetzungen um eine Optimierung unserer Politik gegenüber dem Rest der Welt. Es fällt uns dabei schwer, uns von bisher erfolgreichen Rezepten zu lösen und neue strategische Ansätze durchzusetzen.

In der Diskussion um eine optimale Ausgestaltung der Sicherheitspolitik spielt zunehmend die Frage nach der

Akzeptanz der existentiellen Risiken durch die Gesellschaft die entscheidende Rolle. Daher kann die Frage nach einer Optimierung der Mittel im Hinblick auf eine Risikominderung nicht nur naturwissenschaftlich objektiv beantwortet werden, sondern muss auch in der politisch-emotionalen Auseinandersetzung geführt werden. Beide Aspekte sind wichtig und ergänzen einander.

Die «Umfassende Risikoanalyse Schweiz» ist ein Pilotprojekt im Rahmen der weit über die traditionelle Sicherheitspolitik hinausgreifenden Politik der Existenzsicherung. Die eingesetzte Methodik ist einfach, transparent und leicht nachvollziehbar. Sämtliche Resultate und Empfehlungen wurden in enger Zusammenarbeit mit den zuständigen Bundesämtern und Fachstellen erarbeitet. Sie können bereits heute zur Entscheidfindung in der schweizerischen Sicherheitspolitik beitragen, die Koordination der Aufgaben erleichtern und den Vollzug unterstützen – auch auf der Ebene der Kantone. Angesichts der immer knapper werdenden personellen und finanziellen Mittel leistet die «Umfassende Risikoanalyse Schweiz» einen Beitrag, die Ziele unserer Sicherheitspolitik möglichst risikogerecht und kostenwirksam zu verwirklichen.

Bisher	Inskünftig
Nationale Selbstbestimmung	Internationale Mitverantwortung
Koordination der Mittel	Koordination der Aufgaben
Multifunktionalität der Mittel	Sachziele und Leistungsaufträge
Sektorielle Bereitschaft	Integrale Bereitschaft
Vorbeugung und Einsatz	Vorbeugung, Einsatz und Erholung
Stetiger Ausbau	Öffentlicher Legitimationsbedarf
Leistungsfähigkeit	Effizienz und Flexibilität
Nationale Verteidigungspolitik	Internationale Existenzsicherung

Tab. 4: Wandel der Bereitschaft.



Herbert Braun studierte von 1958 bis 1963 Physik an der ETH Zürich, anschliessend wissenschaftliche Mitarbeit mit Abschluss zum Dr. sc. nat. an der ETHZ. Nach Forschungsarbeiter am Schwei. Institut für Nuklearforschung SIN und am CERN ab 1971 Leiter der Stabsstelle Forschung der Gruppe für Rüstungsdienste. Seit 1981 Chef der Sektion Grundlagenstudien bei der Zentralstelle für Gesamtverteidigung Militärisch als Chef der Stabsgruppe Sicherheitspolitik im Range eines Oberstleutnant im Stab Bundesrat Informationszentrale eingeteilt.



# Die strategische Architektur für eine Armee nach 2000

## Moderne Strategien zur Vorbereitung der Armeen auf die Aufgaben des 21. Jahrhunderts

Paul Krüger

**Weltweit sind Militärs, öffentliche Organisationen und Wirtschaft gleichermaßen mit der Herausforderung umfassender Veränderungen konfrontiert, deren Natur, Geschwindigkeit, Volumen und Komplexität bisher einmalig sind. Die herkömmlichen Management- und Führungssysteme zur Weiterentwicklung grosser Organisationen, wie wir sie bisher verwendet haben, sind zu wenig flexibel.**

### Die Herausforderungen

Die Notwendigkeit der Formulierung organisationsbezogener Visionen und Aufgaben, der Verbesserung der individuellen Arbeitsleistung und des effektiveren Teamworks, des systematischen Lernens, des prozess- statt funktionsorientierten Handelns sowie der Entwicklung von Massstäben zum Messen effektiver Auswirkungen von Lösungsansätzen und Entscheiden ist offensichtlich.

Die insbesondere in den USA entwickelten Prozesse zur Gestaltung zukünftiger Armeen unterscheiden sich dabei nicht grundsätzlich von den in der Wirtschaft verwendeten Strategien. Die grundsätzlichen Herausforderungen – rasche Veränderung der Wettbewerbsbedingungen, durch neue Technologien entstehende Möglichkeiten und Probleme, permanente individuelle und teamorientierte Weiterbildung der Mitarbeiter, laufende Veränderung des Aufgabenspektrums und der Rahmenbedingungen sowie Zwang zur Kostenreduktion – sind ähnlicher Natur.

Der Förderung und Weiterentwicklung des strategischen Denkens kommt dabei erstrangige Bedeutung zu. In den nachfolgenden Ausführungen ist die strategische Sprache, wie sie heute zur Führung und Steuerung der systematischen Veränderung in westlichen Armeen verwendet wird, dargelegt.

Die bisher angewandten, primär auf graduelle, kontinuierliche Weiterentwicklung ausgerichteten Prozesse sind für die Lawine der auf uns zukommenden Veränderungen ungeeignet. Die Entwicklung von Veränderungsprozessen zur Gestaltung der Zukunft, zum Ausbrechen aus veralteten Strukturen und zur Entwicklung tauglicher Organisationen für eine Welt der Ungewissheit von morgen ist daher in vollem Gange.

### Der Aufbau der strategischen Architektur

Der moderne Transformationsprozess basiert auf definierten Werten, erhält durch eine strategische Vision seine Stossrichtung und wird durch eine Strategie gelenkt, welche auf den kritischen Einzelprozessen der Organisation (z.B. Rüstungsbeschaffung, Budgetierung, Forschung usw.) aufbaut, durch systematisches, militärwissenschaftlich abgestütztes Handeln fokussiert und durch einen strukturierten Lernprozess ständig perfektioniert wird (Abb. 1).

Werte, Vision und Strategie bilden das Fundament zukunftsgerichteter, positiver Veränderungen. Formulierte und zum Bewusstsein gebrachte Werte helfen uns zu verstehen, welche Teile der Organisation wir nicht ändern, sondern in die zukünftige Armee mitnehmen. Bei der Entwicklung von Strategien, die schlussendlich auf die Reduktion von Streitkräften abzielen, ist dies besonders wichtig. Ohne die Identifikation mit den Werten, auf denen eine Armee aufgebaut ist und auf denen auch die Transformationsstrategie beruht, verliert diese Institution in den Augen der Öffentlichkeit rasch ihren Sinn. Wir müssen daher nicht nur auf die Dimensionen der Veränderung hinweisen, sondern ebenso sehr die Bereiche der Kontinuität unterstreichen. Dabei muss dargestellt werden, welche Werte erhalten bleiben, dass viele von uns aber auch andere Aufgaben als heute zugewiesen erhalten, dass die organisatorischen und strukturellen Neuerungen aber weder den grundsätzlichen Charakter unserer Armee verändern noch die Verdienste früherer Generationen in Frage stellen werden.

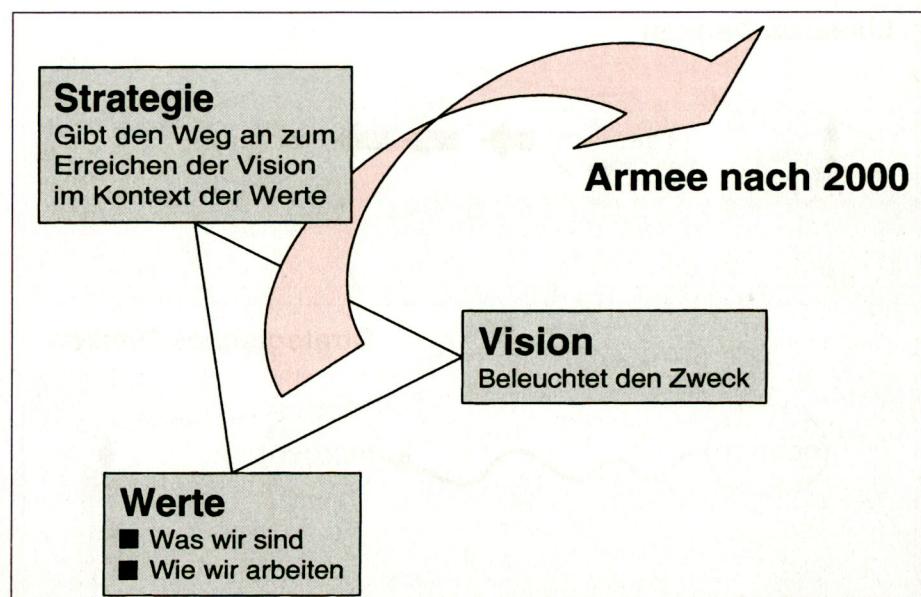


Abb. 1: Die strategische Architektur.

Die Vision soll – als Leitgedanke der Veränderung – das übergeordnete Ziel umreissen, auf welches hin sich eine Armee weiterentwickelt. Sie konzentriert somit alle beteiligten Kräfte, indem sie eine gemeinsame Auffassung dieser Zielrichtung, eine allseitig getragene Perspektive, fördert. Fehlt eine solche Vision, besteht die Gefahr, eine Strategie zu entwickeln, welche sich auf isolierte Einzelaspekte stützt wie z.B. das Szenario eines momentanen Konfliktes oder das unmittelbar zur Verfügung stehende Budget. Werden Kostenreduktion und andere nationale Faktoren (z.B. Forderungen der Gesellschaft nach Reduktion der Dienstleistung) zur alleinigen Triebfeder der Veränderung, tritt anstelle einer wirklichen Strategie ein simpler Schrumpfungsprozess.

## Die zentrale Rolle der Doktrin

Die Doktrin ist der Motor jeder Veränderung. Durch eine kollektive Vorstellung über die zukünftige Art der Führung des Verteidigungskampfes und anderer Operationen wird die Vision verständlich und zur allseits geteilten Auffassung. Die Doktrin beinhaltet die zukünftigen nationalen Ziele und Interessen, die Beitragsleistung der Armee im Kontext der übrigen nationalen Kräfte, das Bedrohungsbild sowie unsere Vorstellung, wie wir über Krieg, Konflikte und

militärische Operationen denken und nach welchen Prinzipien die Einsätze der Armee zu führen sind. Dieser doktrinale Ansatz ist die Basis zur Definition des Leistungsvermögens und somit zur Umsetzung in Strukturen, Operationsformen und taktischen Konzepten, Bewaffnung und Modernisierung, Ausbildung, Operationsbereitschaft und Durchhaltevermögen.

Während dem die Werte festhalten, von wo aus wir mit der Veränderung beginnen, und die Vision Ziel und Zweck angibt, zeichnet die Strategie die Art und Weise auf, wie wir uns auf diese Vision hin – im Kontext der Werte – bewegen wollen.

Strategie ist das zurzeit meist missverstandene Führungskonzept und wird, sowohl im militärischen Denken wie auch im Management, oft mit linearem Denken in Programmen verwechselt. Richtig verstanden, beginnt die Strategie mit dem Morgen, der Vision, und legt von diesem Blickpunkt her den kritischen Pfad in die Zukunft fest (Abb. 2).

## Grundzüge einer modernen Transformationsstrategie

Die in der Folge skizzierte strategische Architektur ist als mögliche doktrinale Leitlinie zur Planung einer Armee nach 2000 zu verstehen. Zuerst ist das strategische Umfeld, das heisst der Kontext, in welchem unsere Orga-

nisation arbeitet, zu definieren. Dazu gehören u.a. die durch die politische Führung festzulegende Beitragsleistung der Armee sowie weitere militärstrategische Rahmenbedingungen (u.a. personelle und finanzielle Ressourcen), politische/regulatorische Dimensionen (beispielsweise Departmentsreformen oder die Beitragsleistung der Kantone) sowie die Entwicklung von Wirtschaft und Technologie.

Die Natur der Veränderung wird primär durch das beginnende Informationszeitalter beeinflusst. Information wird zur kritischen Komponente unserer Waffensysteme: Erfassungs-, Kommunikations- und Datenverarbeitungstechnologien bewirken eine bisher nie dagewesene Transparenz des Gefechtsfeldes. Diese technologischen Fortschritte werden die Doktrin und Zusammensetzung der Armeen fundamental verändern, ihre Synergiewirkung auf Operationsformen und andere Prozesse ist jedoch noch bei weitem nicht voll erfasst.

Als weiterer wichtiger Faktor des strategischen Umfeldes muss der bestehende, institutionalisierte Prozess der militärischen Gesamtplanung in die Veränderungsstrategie eingebunden werden. Armeen stehen nicht still, noch gibt es für sie ein «time-out». Bei aller Notwendigkeit nach raschen Veränderungen benötigt jede Organisation dieser Grössenordnung eine gewisse Kontinuität, damit die laufenden Operationen und Tätigkeiten (Einsätze, Ausbildung, Erneuerungen), aber auch das Selbstbewusstsein der Armee, nicht geschwächt werden. In diesem Zusammenhang ist das Schlagwort einer «neuen» Armee eine semantische Fehlleistung. In allen Armeen des Westens wird allenfalls von der nächsten oder auch übernächsten Armee gesprochen.

Konkret wird auch die Frage zu beantworten sein, wie weit die Armee auf unmittelbare Bedürfnisse auszurichten ist und wie fern sie bereits für Aufgaben der weiteren Zukunft zu konzipieren sei. Zur Beantwortung dieser u.a. für die Rüstungsbeschaffung entscheidenden Frage ist eine definierte Operationsbereitschaft (personelle, materielle, logistische, doktrinale Bereitschaft) notwendig.

Eine weitere Dimension der Veränderung liegt in der Ausweitung des Aufgabenspektrums mit zum Teil neu-

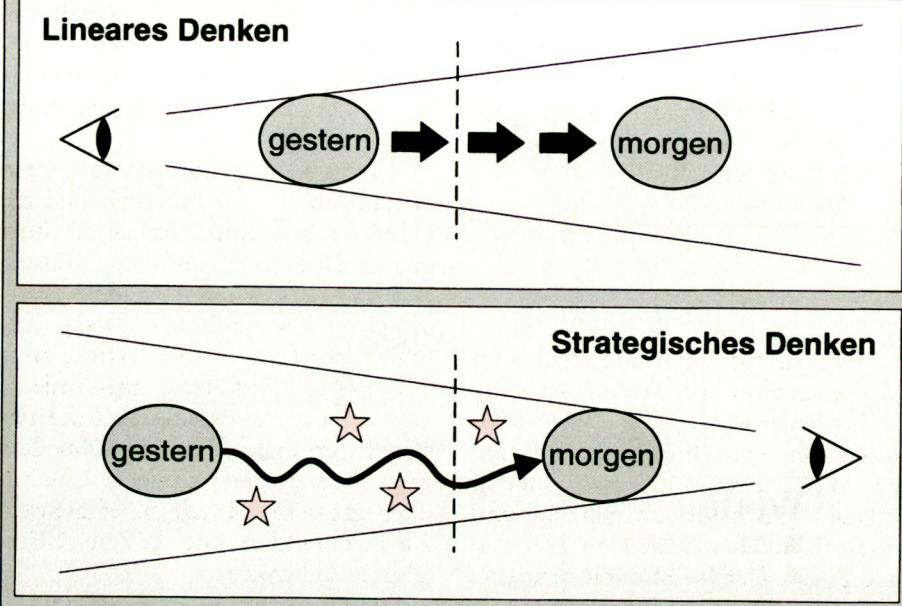


Abb. 2: Die strategische Denkweise.



artigen Missionen in einem instabilen, dynamischen, wirtschaftlichen, technologischen und sozialen Veränderungen unterliegenden Umfeld. Die politische Führung kann zwar eine Beitragsleistung der Armee für einen gewissen Zeitraum festlegen. Die Natur der Aufgabe wird damit aber nicht definiert und ist zudem einem raschen zeitlichen Wandel unterworfen, dessen Dynamik wesentlich grösser ist als die der politischen Vorgabenprozesse. Geht man davon aus, dass ein grösserer Veränderungsschritt – auch in Berufsarmeen – mindestens zehn Jahre dauert, ist zu erkennen, dass moderne Armeen primär flexibler, gesetzlicher Grundlagen und militärstrategischer Rahmen- und Einsatzbedingungen bedürfen, um rasch auf neue Anforderungen reagieren zu können.

## Eckwerte einer strategischen Konzeption

Absicht, Konzeptionen und Teilziele einer Transformationsstrategie müssen schlussendlich dem nationalen Charakter einer Armee entsprechen. Dennoch lassen sich generelle Tendenzen, welche in allen modernen Streitkräften Gültigkeit haben dürften, feststellen.

## Umfassende strategische Armeeplanung

Heutige Gesamtplanungsprozesse sind linear strukturiert und auf eine kontinuierliche, graduelle Veränderung der Armee im Rahmen eines fixen Leitbildes ausgerichtet. Die zukünftige Doktrin der Modernisierung geht jedoch weg vom über Jahrzehnte gepflegten, materialbasierten Planen zu einem System, welches auf eine Verbesserung von Systemleistungen abzielt. Konkret geht es dabei um Fragen der Beitragsleistung einzelner Komponenten zu einem Gesamtsystem, um Bedeutung und Wirksamkeit von Schutz und Mobilität, mengenmässige Anteile an Manöver-Unterstützungs- und Logistikkräften, Präzisions- oder Flächenfeuer, Gewichtung der Informatikmittel u.a.m.

Aufgrund der raschen Technologieentwicklung und der damit verbundenen Verkürzung der Nutzungsdauer einzelner Waffen und Geräte sowie des

explodierenden Kostenanstieges sind flächendeckende Beschaffungen bei grossen Systemen in der heutigen strategischen Lage nicht mehr sinnvoll. An ihre Stelle treten Aufwuchsverfahren, in welchen eine an die besonderen militärischen Belange adaptierte «just-in-time»-Produktionsstrategie Eingang finden wird. Andererseits ist eine Ausweitung der Planungs-, Forschungs- und Entwicklungstätigkeiten unumgänglich.

Die heutigen Planungsorgane sind in der Regel nach klassischen, militärischen Interessengebieten (Operationen, Nachrichten, Logistik) oder nach Waffengattungen zusammengesetzt. Zur Bearbeitung der Probleme moderner, vernetzter Waffensysteme werden sie durch integrierte Projektorganisationen ersetzt werden müssen.

## Der Übergang zur lernenden Organisation

Durch die Abkehr von linearen Entwicklungsschritten zur kontinuierlichen, flexiblen Veränderungsstrategie wird die Armee zur lernenden Organisation. Dabei wird die ganze Armeeführung in eine Kultur des Lernens eingeschlossen, in welcher alle Mitarbeitenden der ständigen Erweiterung des Wissens Bedeutung beimessen, Verantwortung für Wachstum und Leistung der Organisation mittragen und bereit sind, Risiken in Kauf zu nehmen. Die mehrpersonalen Entscheidfindungsprozesse müssen zu einem strukturierten Feedback- und Innovationsprozess erweitert werden. Ein individueller und kollektiver «lessons learned»-Prozess wird es ermöglichen, neue, auf einer gezielten Forschung basierende Erkenntnisse laufend umzusetzen.

## Zusammensetzung von Streitkräften

Die Struktur der Kräfte wird – im Gegensatz zum bisherigen Ansatz der Kräftegliederung nach Gefechtsfeldfunktionen – um Informationssysteme herum aufgebaut werden. «Digital task forces» – Formationen gleicher und unterschiedlicher Stufen mit Zugang zu digitalen Databasen – mit vermehrt nicht hierarchischen Kommandoordnungen treten dabei an die Stelle der

klassischen funktionalen Aufteilung in Kampf-, Kampfunterstützung- und Logistikelemente.

Kleinere Formationen und Einheiten können – als «combined arms teams» – weit flexibler zusammengesetzt werden als die bisherigen waffengattungsorientierten Verbände. Sie werden zudem besser in den Kampf der verbundenen Waffen, inbegriffen die Luftunterstützung, integrierbar sein.

## Entwicklung der Einsatzdoktrin

Die integrative Technologie computergestützter Führungs- und Waffensysteme bewirkt eine Steigerung der Präzision der Operationsführung eines Verbandes als Ganzes. Computerunterstützte Entscheidfindung geschieht rascher und ermöglicht eine genauere Koordination sowie eine grössere Flexibilität der Operationen. Diese Entwicklung wird die Entscheidfindungs- und Stabsarbeitsprozesse revolutionieren. Der begrenzende Faktor stellt dabei nicht die Technologie dar, sondern wird durch die organisatorischen (Anwendungs-) Möglichkeiten sowie die «human factors» bestimmt.

Die nahezu Echtzeitkommunikation und -information sowie die Integration der Aufklärungs- und Nachrichtenbeschaffungssysteme in die der Operations-(Manöver-) und Feuerführung ergeben eine grössere Klarheit über das Gefechtsfeld und die Einsatzbedingungen. Dies wiederum ermöglichen situativ zusammengesetzte Verbände sowie massgeschneiderte Kampf- und Logistikunterstützung.

Zukünftige Landstreitkräfte werden deshalb über hohe Mobilität und die Fähigkeit zur Kommunikation über grosse Distanzen verfügen müssen. Ihre Führungssysteme werden es ermöglichen, Kampfunterstützung verschiedener Stufen und Waffen, auch aus grossen Distanzen, anzufordern. Der verbesserte Zugang zu Informationen ermöglicht somit schnellere und sicherere Bewegungen, Einsätze über grössere Distanzen, effizientere Zielbekämpfung und bessere Überlebensmöglichkeiten.

Die modernen Feuermittel der nahen Zukunft sind in der Lage, riesige

Mengen an Feuermitteln in kürzester Zeit innerhalb grosser Einsatzräume mit absoluter Präzision zum Einsatz zu bringen. Durch die Kombination dieser drei Faktoren wird das Gefechtsfeld, insbesondere für statisch eingesetzte Elemente, zur absolut tödlichen Zone schlechthin.

Die durch die Leistungsfähigkeit der integrativen Technologie gegebenen Täuschungsmöglichkeiten nehmen aber in gleichem Masse zu wie die für Bewegungen und Zielbekämpfung. Einsatzraum und Gefechtsfeld werden durch die fortgeschrittene Technologie einerseits viel transparenter als bisher, andererseits – durch die erhöhte Beweglichkeit wie auch die Anwendung der «stealth»-Technologie – für den unterlegenen Gegner in gleichem Masse undurchsichtiger. Die dezentrale Entscheidfindung durch Kommandanten der untersten möglichen Stufe nach den Grundsätzen der Auftragstaktik bleibt deshalb auch im 21. Jahrhundert von vitaler Bedeutung.

Bei flexibel zusammengesetzten Verbänden, welche in grossen Operationsräumen eingesetzt sind, stellt sich die Frage des inneren Zusammenhaltes in ganz besonderem Masse. Die Kohäsionsbildung der Einheiten als eine der zentralen Aufgaben der Führung und die daraus entstehenden Anforderungen an Offiziere und Soldaten wird noch vertieft zu untersuchen sein.

In der Ausbildung müssen die einfachen, standardisierten Feindbilder durch Darstellungen komplexer, dynamischer Gefechtsfelder mit einer Vielzahl von Akteuren (Mehrzahl verfeindeter Kräfte, Zivilisten/Flüchtlinge, internationale Organisationen, Medien usw.) ersetzt werden. Realitätsnahe Ausbildung wird wichtiger sein den je; die computergestützte Simulation, durch die Technologie der virtuellen Realität zur Perfektion gebracht, wird oft besser sein als Ausbildung in ungeeignetem Übungsgelände.

Die wichtigste Art der Ausbildung in der Zukunft ist jedoch die Schulung der Kampf- und Einsatzformationen. Diese Ausbildung wird wohl nie ganz dem Simulator übertragen werden können. Armeen, die auf diese Ausbildung in Friedenszeiten verzichten, stehen somit bewusst in einer tiefen Operationsbereitschaft.

## Zusammenfassung

Ausgangslage einer kontinuierlichen Lagebeurteilung und Entschlussfassung sind die Vorgaben der gesamtstrategischen Führung. Periodisch erscheinende sicherheitspolitische Leitlinien und Armeeleitbilder allein genügen jedoch nicht mehr, um eine Armee über längere Zeiträume führen zu können. Benötigt wird eine kontinuierliche Überprüfung der militärstrategischen Rahmenbedingungen, insbesondere der Leistungsfähigkeit durch Festlegung von Doktrin und Gestaltung, Modernisierung, Bereitschaft und Durchhaltefähigkeit.

Die Formulierung einer Vision verlangt Weitblick, die Fähigkeit der Antizipation der Zukunft, und soll die Fragen beantworten, welches der Zweck unserer Armee morgen sein wird und welches die Charakteristik unseres zukünftigen strategischen Umfeldes sein wird. Dabei sind die zeitlichen Dimensionen nicht auf einen bestimmten Zeitraum reduzierbar. Eine strategische Vision muss weit in den Beginn des 21. Jahrhunderts hineinreichen. Am Ende dieser strategischen Vision steht die Armee des Informatikzeitalters.

Die strategische Vision soll einerseits die Zukunft auf eine einfache und verständliche Weise beschreiben, so dass alle Beteiligten ihre Rolle im zukünftigen Transformationsprozess verstehen und zum positiven, selbständigen Handeln motiviert werden. Durch hypothetische militärstrategische Rahmenbedingungen kann der Zeitraum, auf welchen hin die zukünftige Armee überhaupt auszulegen bzw. eine optimale Bereitschaft zu erreichen ist, festgelegt werden.

Im weiteren erlaubt die Vision, den institutionalisierten, kontinuierlichen Prozess der militärischen Gesamtplanung, insbesondere Personal-, Finanz-, Rüstungs- und Ausbildungsplanung von Beginn an auf die Entwicklungsrichtung einer Armee nach 2000 auszurichten.

Prägende Einflussgrößen des modernen Managements der Verteidigungsplanung («management of change») und der Entwicklung der Streitkräfte sind das dramatisch gestiegerte Volumen wie auch die zunehmende Komplexität und Geschwindigkeit der Veränderungen sowie die Erkenntnis, dass wir am Beginn des

Informatikzeitalters stehen, dessen Synergiewirkung noch bei weitem nicht abschätzbar ist.



Oberst im Generalstab Paul Krüger ist Berufsoffizier der Infanterie und Chef der Abteilung Armeeplanung in der Untergruppe Planung des Generalstabs. ■



# De la difficulté et de la complexité de l'analyse dans le domaine des relations internationales (RI)

Georges Martin

*«When you pick up one piece of this planet, you find that, one way or another, it's attached to everything else – if you jiggle over here, something is going to wiggle over there...»*

*«We need this sense of the continuing interconnectedness of the system as part of the common knowledge, so that politicians feel it and believe it, and so that voters feel it and believe it, and so that kids feel it and believe it, so that they'll grow up with an ethic.»*

Wallace White: Profiles (Sylvia Earle). New Yorker, 3 July 1989

Depuis que les hommes eurent éprouvé le désir de se regrouper, c'est-à-dire probablement dès les origines, ils durent inventer la politique, l'art de se gouverner et de s'organiser à l'intérieur, et les relations internationales, l'art de gérer leurs relations avec tous ceux qui ne vivaient pas dans leur bande, tribu, royaume ou nation. Que les choses soient devenues plus compliquées aujourd'hui n'enlève rien au fait que nos ancêtres néandertaliens ont dû très tôt prendre des décisions à l'intérieur comme à l'extérieur de leurs sociétés. Déterminer sa zone de chasse ou s'exprimer sur l'adhésion aux Nations Unies sont deux décisions qui se distinguent moins qu'il n'y paraît de prime abord. La décision la plus embryonnaire veut dire choix entre au moins deux possibilités. Que ce choix s'opère de manière intuitive ou plus rationnelle, il est forcément précédé d'une analyse, qu'elle soit succincte ou plus complexe.

Dans le domaine des relations internationales (RI), mais n'en va-t-il pas de même ailleurs aussi, l'analyse, ou plutôt l'analyste a une mission à la fois claire et impossible: apporter au décideur, sur un plateau, la solution qui assurera le succès de son entreprise. Autant dire que même si elle s'est af-

finée au cours des siècles, l'analyse dans les RI est loin d'avoir atteint l'exactitude que les politiques attendent d'elle. L'on a théorisé aujourd'hui le manque de courage lourd de conséquences des démocraties face à Hitler à Munich en 1939. Qui pourra cependant jamais proposer l'attitude définitive qu'il convient d'adopter face à des dictateurs, étant entendu qu'une situation n'est jamais semblable à aucune autre. L'on attend aussi de l'analyste qu'il donne avec certitude les clés de l'avenir. Ceux qui s'y sont essayés s'y sont brûlés, sans d'ailleurs que leurs malheurs n'aient toujours dissuadé les Pythies modernes de poursuivre ce périlleux exercice. Peu après la chute du mur de Berlin, Michel Rocard, le Premier ministre français, s'écrie le 10 novembre 1989: «*C'est formidable, cela veut dire que la guerre est maintenant impossible.*» En 1914, Herbert George Wells écrivait: «A l'aube du XX<sup>e</sup> siècle, rien n'aurait pu être plus évident que la rapidité avec laquelle la guerre devenait impossible.» La même année, en juillet, l'Anglais Brailsford notait qu'*«En Europe, l'époque de la conquête est finie, sauf dans les Balkans, et peut-être aux confins de l'Empire austro-hongrois et de l'Empire russe. Il est certain, autant que quoi que ce soit puisse l'être en politique, que les frontières de nos États nationaux sont finalement stabilisées. Ma propre croyance est qu'il n'y aura plus de guerre parmi les grandes puissances.»* Ces erreurs historiques spectaculaires ne sont que des exemples qui rappellent que toute analyse politique ou diplomatique reste et restera un art largement basé sur les capacités intuitives de celui ou celle qui la conduit, en dépit de la sophistication des méthodes et des moyens informatiques gigantesques qui la soutiennent parfois. Un art au même titre que la politique ou la diplomatie.

L'évolution des 50 à 60 dernières années a éloigné les universitaires des décideurs politiques. A certains égards, nous nous trouvons aujourd'hui un peu dans une situation où les professeurs et autres chercheurs ne veulent

prendre le risque de confronter leurs séduisantes théories avec la réalité et où les «décideurs» en viennent à mépriser «les théories» qui s'opposeraient à leur pratique. Henry Kissinger a bien résumé ce fossé (in *White House Years*, Boston: Little, Brown 1979, 54): «*... (in public office) it was no longer enough to be plausible in argument: one had to be convincing in action. Problems were no longer theoretical; the interlocutors were not debaters but sovereign countries, some of which had the power to make their views prevail.*» La disparition des anciennes et intellectuellement sécurisantes catégories de la guerre froide a peut-être accéléré le divorce

*En dépit de toutes ses faiblesses, l'analyse politico-diplomatique garde plus que jamais un rôle majeur: éclairer, préparer et accompagner la décision politique, bien sûr, mais surtout rappeler la totale intercommunicabilité de toute chose.*

entre ceux qui «agissent» et ceux qui préfèrent la quiétude de leur tour d'ivoire académique. Sous l'angle des publications et des activités dans les RI aujourd'hui, le spectre s'étend de la «general theory», caractérisée par le souci de trouver une explication cohérente à un grand nombre de phénomènes, sinon à tous, au «policy making», en passant par des étapes intermédiaires, les «issue-oriented puzzles» et les «case-oriented explanations». Ces catégories ont leur part d'arbitraire mais reflètent les principales chapelles dans lesquelles se rangent les analystes et agents des RI. Il n'en demeure pas moins que les parois qui les séparent sont poreuses et qu'elles

devront l'être de plus en plus dans un monde multipolaire, dont les complexités tendent plutôt à s'accroître qu'à se résorber. Les défis à relever sont tels qu'une saine et féconde complémentarité entre théoriciens et praticiens est de plus en plus indispensable. Il ne viendrait à l'idée de personne de nier qu'une meilleure compréhension du monde ne puisse avoir d'importantes répercussions sur les décisions politiques. L'analyse d'une situation donnée dans les RI s'apparente aujourd'hui à la quadrature du cercle: comment intégrer les complexités globale

*L'art de l'analyse consistera à mettre en lumière à l'intérieur d'un système les apparentes, ou plus souvent réelles, contradictions entre les parties et le tout.*

et particulière dans un message compréhensible, plausible et compact?

Si, comme on l'a vu, l'analyse politico-diplomatique est bien en peine de proposer des solutions «quick-fix» et encore moins de prédire l'avenir à coup sûr, à quoi peut-elle bien servir? En dépit de toutes ses faiblesses, elle garde plus que jamais un rôle majeur: éclairer, préparer et accompagner la décision politique, bien sûr, mais surtout rappeler la totale intercommunicabilité de toute chose. La première tentation du décideur est d'isoler du contexte la question sur laquelle portera sa décision. Or, le principe-même d'un système tel que celui des RI veut que toute modification d'un seul de ses éléments fait qu'aucun autre ne restera constant. Toute décision aura des effets multiples et risquera d'en avoir au moins un contraire à l'objectif recherché. L'exemple de «*mutual second-strike capability*», qui non seulement a diminué le risque d'une guerre nucléaire mais a aussi permis à l'un ou l'autre camp de mener des provocations à des degrés inférieurs de violence est bien connu.

L'art de l'analyse consistera à mettre en lumière à l'intérieur d'un système les apparentes, ou plus souvent réelles,

contradictions entre les parties et le tout. Ainsi, contrairement à une idée reçue, le tout peut être pacifique et stable même/seulement si ses composantes ne le sont pas. Vu sous cet angle, les maîtres-mots sont interconnections, interaction, système, complexité. Toute analyse de politique internationale doit ainsi éviter à la fois les pièges de l'instantané sorti de son contexte temporel et spatial et de la simplification trompeuse. Cette prise en compte de la mobilité et de la complexité remet incontestablement en question un certain nombre de croyances ou certitudes basées sur une vision linéaire et statique des choses, par exemple certains principes comme celui qui veut que les démocraties soient forcément pacifiques ou celui de l'efficacité linéaire de l'aide au développement. La guerre des Malouines/Falkland et l'invasion du Koweït par Saddam Hussein sont devenues des classiques de mauvaises décisions, peut-être justifiées sur le moment lorsqu'elles sont retirées de leur contexte systémique, mais condamnées par les effets qu'elles ont provoqué sur les autres composantes du système: la réaction de fierté britannique dans un cas et, dans l'autre, les craintes des partenaires arabes de l'Irak qui se sont ainsi décidés à franchir le pas de l'alliance avec les USA.

L'analyse dans le domaine des RI ne peut être, on l'a vu, qu'à la fois imparfaite et indispensable. Imparfaite parce qu'elle ne pourra jamais offrir aucune certitude, mais indispensable parce qu'elle atténue, sans jamais le supprimer il est vrai, le caractère aléatoire de la décision. Ainsi, la meilleure décision sera celle qui aura été précédée de la meilleure analyse systémique de l'ensemble des éléments susceptibles d'être touchés directement ou indirectement par elle: «...*(Nothing in biology makes sense except in the light of evolution). Very little in social and political life makes sense except in the light of systemic processes. Exploring them gives us new possibilities for understanding and effective action; in their absence we are likely to flounder.*» (Robert Jervis: *System Effects. Complexity in Political and Social Life*, Princeton University Press, 1997).

Toutefois, un élément ne pourra jamais être remplacé même par l'analyse la plus lucide et la plus sophistiquée: la décision, qui sera toujours un pas dans l'inconnu, un acte de courage.



Né le 7 septembre 1952 à Chamoson/Valais (Suisse), l'Ambassadeur Georges Martin est licencié en sciences politiques de l'Université de Lausanne. Il est entré au Département fédéral des affaires étrangères (DFAE) en 1979. De 1981 à 1986, il occupa successivement les fonctions d'adjoint diplomatique à la Direction du droit international public et de porte-parole adjoint du DFAE. Après des postes de Conseiller aux Ambassades de Suisse à Pretoria (1986–1990) et Tel-Aviv (1990–1991), il fut de 1991 à 1993 Conseiller diplomatique des Conseillers fédéraux René Felber (1991–1993) et Flavio Cotti (1993). Conseiller à l'Ambassade de Suisse à Ottawa (1993–1996) et Ministre à celle de Paris (1996–1998), il a repris, en août 1998, la direction du Secrétariat à la planification de la politique extérieure du DFAE. ■



# Konfliktprävention

## Der Beitrag der Entwicklungszusammenarbeit

Walter Fust

**Bereits im «Bericht 90» zur Sicherheitspolitik hat der Bundesrat erklärt, dass sämtliche Risiken, welche die Bevölkerung und den Staat existentiell gefährden können, vorausschauend und in ihren Wechselwirkungen laufend beurteilt werden sollen. Mit einer Motion und verschiedenen Postulaten hat in der Folge auch das Parlament verlangt, der Bundesrat möge alle existentiellen Risiken ständig analysieren und bewerten und daraus einen möglichst wirksamen Einsatz der Mittel der Existenzsicherung ableiten.**

### Veränderungen im Sicherheitsverständnis ...

Globalisierung bringen wir meistens mit den globalen Verflechtungen der Weltwirtschaft in Verbindung. Doch sie ist weit mehr. Das Schlagwort «Global Village» deutet es an: Es geht um das Zusammenrücken der Weltgemeinschaft. Länder und Völker werden durch grenzüberschreitende Phänomene miteinander verbunden und bilden eine Gemeinschaft, die zunehmend mit ähnlichen – globalen – Herausforderungen konfrontiert sind. Damit rückt auch ein neues Sicherheitsverständnis in den Vordergrund: die «globale menschliche Sicherheit». Diese geht davon aus, dass Industrie- und Entwicklungsländer längerfristig vitale gemeinsame Interessen haben und folglich letztlich eine Art «Sicherheits- bzw. Schicksalsgemeinschaft» bilden. Sie gründet auf der Überzeugung, dass die menschliche Sicherheit in der Gesellschaft ebenso grosse Bedeutung hat wie die Sicherheit zwischen Staaten. Um diese Herausforderungen proaktiv anzugehen, braucht es eine Weltinnenpolitik, d.h. eine Interessen-, Sicherheits- und Aussen-

politik, die sich «normativ am Weltgemeinwohl orientiert».<sup>1</sup>

### ... und grosse Herausforderungen

Die Konferenz über Umwelt und Entwicklung in Rio hat verdeutlicht, dass die gegenwärtigen Entwicklungstrends in Industrie- und Entwicklungsländern die globalen Lebensgrundlagen gefährden und ein Ausweg nur mit gemeinsamen Anstrengungen zu schaffen ist. Gemeinsame Anstrengungen sind aber auch deshalb nötig, weil deutlich geworden ist, dass auf dieser Welt alles mit allem zusammenhängt: Arbeitsplätze und Absatzmärkte, Armut und Migration, Spraydosen und das Ozonloch.

In einer zunehmend interdependenten Welt bildet die internationale Zusammenarbeit eine unerlässliche Komponente der nationalen wie auch der längerfristigen internationalen Interessenwahrnehmung und Existenzsicherung.

### Die Zunahme von Konflikten

Trotz eindrücklicher Entwicklungsfortschritte in den letzten Jahrzehnten bleibt die Armut eines der grössten Probleme. Damit verbundene verschärfte soziale und wirtschaftliche Disparitäten führen zu Hoffnungslosigkeit von Millionen von Menschen. Dass dies ein günstiger Nährboden für soziale Konflikte ist, hat die erschreckende Zunahme von Gewaltausbrüchen in den letzten Jahren deutlich gemacht. Damit sind Frieden, Sicherheit und Stabilität gefährdet.

Die in den letzten Jahren ausgebrochenen kriegerischen Konflikte belegen deutlich die Wechselwirkung zwischen Sicherheit und menschlicher Entwicklung. Es zeigt sich, dass das Risiko kriegerischer Wirren in jenen Ländern wesentlich höher ist, in denen solide verankerte politische Institutionen fehlen, weite Bevölke-

itungskreise politisch und wirtschaftlich marginalisiert sind, ethnische Differenzen sich selbst überlassen werden und Investitionen in das Human-Kapital vernachlässigt werden. Sicherheit ist heute – nebst innerstaatlichen Machtkämpfen und mangeler Rechtssicherheit – weltweit vor allem auch durch Armut gefährdet.

### Armut

- Rund 1,3 Milliarden Menschen leben von weniger als 1 US-Dollar im Tag.
- Mehr als 800 Millionen Menschen haben nicht genug zu essen.
- Mehr als 840 Millionen Erwachsene können nicht lesen und schreiben. Fast zwei Drittel der erwachsenen Analphabeten in den Entwicklungsländern sind Frauen.
- Mindestens 350 Millionen Kinder können einen grossen Teil des Jahres ihren Hunger nicht stillen. Mindestens 100 Millionen Kinder müssen sich auf den Strassen durchschlagen.
- Rund 800 Millionen Menschen haben keinen Zugang zu Gesundheitsdiensten.
- Mehr als 1,2 Milliarden Menschen haben keinen Zugang zu sauberem Trinkwasser.
- 70% der in Armut lebenden Menschen sind Frauen.

### Konflikte und Entwicklungszusammenarbeit

Die Entwicklungszusammenarbeit trägt – zusammen mit anderen Politikbereichen – zum Abbau von Fehlentwicklungen und damit zu mehr Frieden und Sicherheit bei. Solcherart gestaltete Generalprävention<sup>2</sup> ist mit weniger menschlichem Leid und zudem geringerem Ressourceneinsatz verbunden.

Ein Blick in die jüngste Vergangenheit zeigt jedoch zusätzlich: Bürger-

kiege machen oftmals diese Anstrengungen der Entwicklungszusammenarbeit (EZA) zunichte. Dies wird durch den steigenden Anteil der öffentlichen Entwicklungszusammenarbeit an der Behebung von Kriegsfolgeschäden deutlich: betragen die Beiträge der OECD-Länder dafür 1980 noch 2% der Ausgaben für die gesamte Entwicklungszusammenarbeit, so stiegen diese 1994 bereits auf das Fünffache (10%) an! Sollen die Wirkungen der Armutsbekämpfung nachhaltig sein, müssen ihre Resultate deshalb gezielt durch Konfliktprävention geschützt werden.

## Früherkennung und Prävention

Seit dem Ende des Kalten Krieges haben gewaltsame, in der Regel innerstaatliche Konflikte stark zugenommen. Erfahrungen in Ruanda, in Liberia und in anderen Staaten haben zudem mit aller Deutlichkeit gezeigt, dass gewalttätige Konflikte langfristige Entwicklungsanstrengungen in kurzer Zeit zunichte machen können. Die Rolle der Entwicklungszusammenarbeit bei der Minderung oder Vermeidung von Gewaltkonflikten verdient deshalb in Zukunft mehr Beachtung. Sie kann in Partnerländern dazu beitragen, die Voraussetzungen für einen friedlichen Umgang mit Interessenkonflikten zu schaffen. Gleichzeitig muss sie vermeiden, dass Entwicklungsprogramme oder -projekte zu

einer Verschärfung von Konflikt-situationen beitragen. In bestimmten Situationen kann sie dank ihrer Präsenz vor Ort und der guten Lokalkenntnis gezielte Massnahmen zur Früherkennung und Friedensförderung ergreifen. Die Bedeutung solcher Aktionen darf allerdings nicht über-schätzt werden; sie sind nur im Rahmen übergreifender politisch-diplomatischer Anstrengungen Erfolg versprechend.

Das Prinzip der Prävention gewinnt in der schweizerischen Aussenpolitik zunehmend an Bedeutung. So bezeichnet das vom Bundesrat verabschiedete Leitbild Nord-Süd<sup>3</sup>, welches die Aussenbeziehungen der Schweiz mit den Ländern des Südens in den 90er Jahren umschreibt, in seinem ersten strategischen Ziel die Wahrung und Förderung von Frieden und Sicherheit als eine der prioritären Aufgaben. Die Krisenprävention wird darin als wichtige Voraussetzung angesehen, damit «Zeit, Energie und finanzielle Mittel, welche der Staat, die Gesellschaft und die internationalen Geber aufwenden, tatsächlich zur Bewältigung der wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Herausforderungen eingesetzt werden».

## Steuerungsinstrumente unserer Tätigkeit

Welches sind nun die Instrumente der DEZA für den Umgang mit solch komplexen Situationen? Es soll an

dieser Stelle kurz auf das dreistufige Controlling der DEZA hingewiesen werden (Abb.). Seine wesentlichen Herausforderungen sind:

- Die Kohärenz und Konsistenz der Ziele der internationalen Zusammenarbeit und deren Umsetzung durch alle Organisationsebenen der DEZA zu gewährleisten.
- Wirksamkeit und Relevanz der Interventionen sicherzustellen. Damit wird insbesondere auch die Nachhaltigkeit angesprochen.
- Die Transparenz der Programmsteuerung zu erhöhen und bei Bedarf Instrumente anzupassen.
- Auf neue Herausforderungen des Umfeldes dynamisch reagieren zu können.

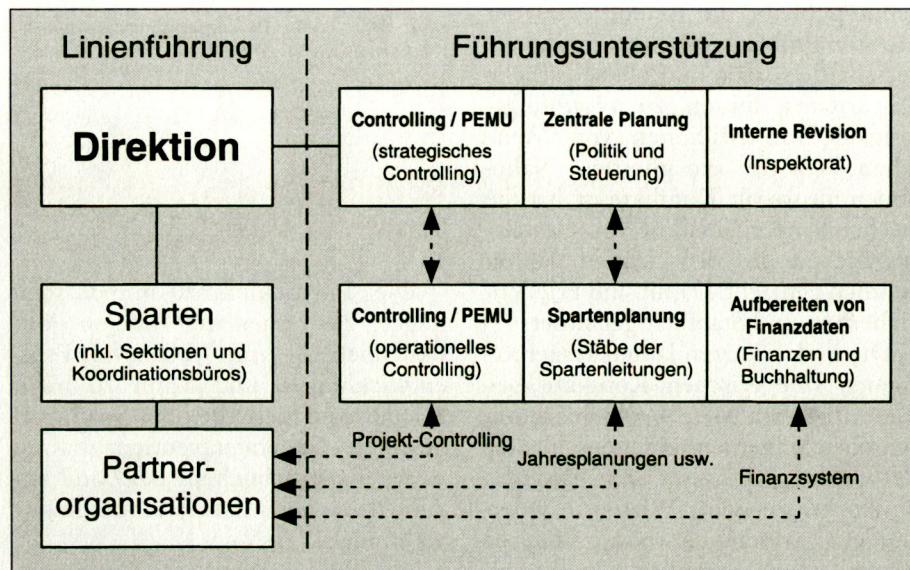
Das Controlling arbeitet mit Instrumenten der Planung, des Monitorings und der Evaluation. Es bezieht sich ebenso auf qualitative als auch auf quantitative Aspekte. Dabei stellen sich die strategische Frage, ob wir das Richtig tun, und die operationelle Frage, ob wir dies richtig machen. Wie dies im Fall der Konfliktprävention umgesetzt wird, möchte ich nachste-hend kurz darstellen.

## Beispiele konkreter Analyseinstrumente und Massnahmen

### PEMU auf Projekt- und Programmebene

Controlling in Projekten und Programmen misst die Ergebnisse an den festgesetzten Zielen. In mittel- oder langfristigen Zeiträumen spielt dabei das PEMU-Konzept der Qualitätsverbesserung eine zentrale Rolle (PEMU: Planung – Evaluation – Monitoring – Umsetzung). Dieses baut stark auf den Werten von Lernen Partizipation (Beteiligung), Ownership (Aneignung) und Empowerment (Ermächtigung) auf. Es ist Teil des dreistufigen Controllings.

Die DEZA verfügt für diese Aufgaben über ein differenziertes und gut eingeführtes Instrumentarium (z.B. mittelfristige Länder- und Sektorprogramme, Sektionsleitlinien, Kreditanträge, Jahresprogramme). Die Ausweitung und Verankerung dieser Instrumente, die Festlegung von Zielen und Indikatoren sowie insbesondere



Dreistufiges Controlling der DEZA.



die systematische und sorgfältige Analyse dieser Projekt- und Programminformationen vermag auch Hinweise auf allfällige zukünftige Konfliktsituationen zu geben.

## Entwicklungs-politisches Umfeldmonitoring

Die DEZA hat in den letzten Jahren eine systematische Risikoanalyse in Form eines entwicklungs-politischen Umfeldmonitorings aufgebaut. Es handelt sich dabei um ein innovatives Element des Controllings. Es ist ein Instrument zur Früherkennung von möglichen Konfliktherden in den Partnerländern und dient gleichermaßen der schweizerischen Entwicklungszusammenarbeit zur besseren Risikosteuerung («risk controlling») als auch der Sensibilisierung von deren Akteuren für die Mitgestaltung des entwicklungs-politischen Umfelds. Sie will damit gesellschaftliche und politische Veränderungen frühzeitig in ihrer Wirkung erkennen, mit Interventionen auf mögliche Problemstellungen aufmerksam machen und ihre internationale Zusammenarbeit flexibel an neue Situationen anpassen können.

Jährlich werden alle Schwerpunkt-länder der DEZA auf ihre aussen- und innenpolitische Situation (Demokratie, Rechtssicherheit, Beachtung der Menschenrechte, Gewaltentrennung u.a.), die entwicklungs-politische Lage (Wirtschaft, Gesellschaft, Entwicklungspolitik u.a.), die Regierungs-politik (Budget, Militär- und Sozialausgaben) sowie die Entwicklung der Zivilgesellschaft hin überprüft.

Damit dieses entwicklungs-politische Umfeldmonitoring aussagekräftig ist, müssen verschiedene Bedingungen erfüllt werden:

■ **Regelmässigkeit:** Nur eine regelmässige Berichterstattung über die gleichen Aspekte kann die Veränderung wahrnehmen. Im Normalfall erfolgt die Analyse alle zwölf Monate, in Ländern mit erhöhtem Risiko wird die Lagebeurteilung drei- bis sechsmonatlich oder gar monatlich vorgenommen.

■ **Systematik:** Für jedes Land werden spezifische Beobachtungsfelder festgelegt, die gleich bleiben, so dass Trends bzw. Änderungen sichtbar werden.

■ **Sensibilität:** Das regelmässige und systematische Beobachten kritischer

## Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA)

Die DEZA umfasst einen Teil der Auslandtätigkeit des Eidg. Departements für auswärtige Angelegenheiten (EDA):

Sie erbringt ihre Leistungen mit einem Jahresbudget von 1,1 Milliarden Franken und rund 400 Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern im In- und Ausland durch direkte Aktionen, Unterstützung von Programmen multilateraler Organisationen, durch Mitfinanzierungen und Beiträge an Programme schweizerischer und internationaler Hilfswerke.

### Die Instrumente der Entwicklungszusammenarbeit

Die technische Zusammenarbeit, die Finanzhilfe, die humanitäre Hilfe und die Unterstützung der Transformation in Osteuropa durch die DEZA sowie die Massnahmen der Wirtschafts- und Handelspolitik des Bundesamtes für Aussenwirtschaft (BAWI) sind die wichtigsten Instrumente der öffentlichen Entwicklungshilfe. Besondere Aufmerksamkeit wird der Koordinierung aller Aktionen zuteil.

#### ■ Entwicklungszusammenarbeit

Ihr Ziel ist die Armutsbekämpfung im Sinne der Hilfe zur Selbsthilfe. Sie fördert namentlich die wirtschaftliche und staatliche Eigenständigkeit, trägt zur Verbesserung der Produktionsbedingungen bei, hilft bei der Bewältigung von Umweltproblemen und sorgt für besseren Zugang zur Bildung und gesundheitlichen Grundversorgung der am meisten benachteiligten Bevölkerung.

#### ■ Zusammenarbeit mit den Ländern Osteuropas und der GUS

Die Länder Osteuropas und der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (GUS) unterstützt die DEZA auf dem Weg zu Demokratie und Marktwirtschaft mit Wissenstransfer und Beiträgen zu Problemlösungen.

#### ■ Humanitäre Hilfe und SKH

Leben retten und Leiden lindern: Dies ist der Auftrag der internationalen humanitären Hilfe des Bundes. In Katastrophen- und Krisenfällen im Ausland leistet die humanitäre Hilfe zugunsten notleidender Menschen einerseits direkte Einsätze durch das Schweiz. Katastrophenhilfekorps (SKH) und unterstützt andererseits Aktionen internationaler Organisationen und schweizerischer Hilfswerke.

#### ■ Multilaterale Ebene

Die Schweiz setzt sich auf multilateraler Ebene für Programme ein, die die Möglichkeiten ihrer bilateralen Zusammenarbeit übersteigen, die aber den gleichen Prioritäten gehorchen und die gleichen Ziele verfolgen.

#### Geographischer Fokus

Während die humanitäre Hilfe bedarfsbezogen dort geleistet wird, wo sie am notwendigsten ist, konzentriert sich die bilaterale Entwicklungszusammenarbeit auf 16 Schwerpunktländer in Afrika, Asien und Lateinamerika. Die technische Zusammenarbeit mit Osteuropa hat ihren Schwerpunkt auf dem Balkan (Albanien, Mazedonien, Bulgarien, Rumänien). Ferner sind Sonderprogramme in Bosnien sowie in einzelnen GUS-Staaten in Arbeit. Multilateral arbeitet die DEZA insbesondere mit den Organisationen des UNO-Systems, der Weltbank und regionalen Entwicklungsbanken zusammen. Gesamthaft sind rund 800 mehrjährige Programme und Projekte in Arbeit.

Trends erhöht die Aufmerksamkeit und Analysefähigkeit bei den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern in den Koordinationsbüros und Botschaften.

■ **Personelle Kontinuität:** Die Beurteilung von Tendenzen, Fakten, Quellen usw. verlangt eine gewisse personelle Kontinuität.

## FAST (Früh-Analyse von Spannungen und Tatsachenermittlung)

Ein weiteres, kürzlich gestartetes Frühwarnsystem ist das Projekt FAST. Mit diesem wird bezieht, die langfristig eingesetzten Mittel der Gene-

ralprävention nicht unnötigen Risiken und Rückschlägen auszusetzen. Im Gegensatz zum Entwicklungspolitischen Umfeldmonitoring stützt sich das FAST primär auf externe Kapazitäten sowie Know-how und Do-how. In Kooperation mit der Schweizerischen Friedensstiftung und anderen interessierten Kreisen im In- und Ausland werden die nötigen Grundlagen systematisch aufgearbeitet. Das FAST soll als operatives Hilfsinstrument der DEZA die Entscheidungsvorbereitung und -findung im Umfeld potentiell konfliktueller Situationen erleichtern.

Über die operationelle Tätigkeit der DEZA hinaus soll es dazu beitragen, potentiell konfliktträchtige Situationen klarer zu erkennen, damit rechtzeitig – wenn möglich unter Einbezug aller wesentlichen Akteure – Massnahmen erarbeitet werden können, welche eine Eskalation zu verhindern respektive zu dämpfen vermögen.

Die DEZA verspricht sich in den nächsten zwei Jahren

■ Information und Daten, bezogen auf die vereinbarten geographischen Gebiete zu nachstehenden drei Bereichen:

- Krisenhintergrund,
- Krisenentwicklung und
- Krisenbeschleunigung und Krisendämpfung.

■ Kontinuierliche Analysen ausgewählter Länder/Regionen im Sinne von «Gesamtrisikoanalysen».

■ Vertiefte Risikoanalysen («Risk Assessments») für ausgewählte Länder/Regionen, welche primär als zusätzlicher Input für die Jahresprogramme der betreffenden Länder zu verwenden sind.

Die Erkenntnisse dieser Analysen sollen den eigenen Beobachtungen, unserem eigenen Umfeldmonitoring gegenübergestellt werden. Relevante Abweichungen sollen hinterfragt und Schlüsse daraus gezogen werden.

überzeugend dar. Es wird eine Entwicklungspolitik skizziert, die den Erfahrungen der letzten Jahrzehnte Rechnung trägt und gleichzeitig Ansätze bezüglich der neuen weltweiten Herausforderungen formuliert.

Aufgrund der aus den Erfahrungen der Vergangenheit gezogenen Erkenntnisse identifiziert die OECD-Strategie folgende Elemente als Grundlage für eine erfolgreiche nationale Politik der nachhaltigen Entwicklung:

- Stabile und entwicklungsfördernde politische Verhältnisse.
- Investitionen in die soziale Entwicklung.
- Stärkere Mitbeteiligung der Bevölkerung, insbesondere der Frauen.
- Eine gute Regierungsführung.
- Umweltfreundliche Politik und Praxis.
- Verstärkung von Konfliktprävention und -regelung sowie Versöhnung.

Entwicklung ist ein langfristiges Unterfangen. Die schweizerische Entwicklungszusammenarbeit ist bereit, längerfristige Engagements einzugehen. Dies ist um so wichtiger, als die Entwicklungszusammenarbeit nur subsidiär eingreifen kann: Letzten Endes sind es nämlich unsere Partner, welche die Verantwortung für ihre eigene Entwicklung tragen müssen. Dies gilt auch für ihre Verantwortung für alle Vorkehrungen betreffend potentieller Konflikte.

Die Katastrophenhilfe kommt dann zum Einsatz, wenn Prävention und Entwicklung den Konflikt nicht zu vermeiden vermochten, wenn die Mittel der Diplomatie (bilaterale und multilaterale) versagten. Humanitäre und Katastrophenhilfe sind gewissermaßen die Folge gescheiterter Prävention.

Die Schweiz ist natürlich in ihren Bemühungen nicht allein und hätte im übrigen auch nicht die Mittel für ausreichende Dienste. Sie ist mit vielen Partnern Teil des internationalen Systems und bringt sich ein. Die Schweiz ist aber nicht zu klein, um Ideen zu entwickeln und durch qualitativ hochwertige Arbeit Wirkung zu erzielen. Zu gross sind die Herausforderungen globaler Fehlentwicklungen, als dass es nicht das Mittun aller bräuchte. Wo und wie die Schweiz eine positive Differenz zu schaffen vermag, hängt nicht zuletzt von unserem Können, vom Vertrauen und der

Akzeptanz durch die Konfliktparteien bzw. der Zusammenarbeitspartner ab.

<sup>1</sup> D. Messner u. F. Nuscheler: Global Governance. Organisationselemente und Säulen einer Weltordnungspolitik, in: Weltkonferenzen und Weltberichte, Bonn 1996, S. 12–36.

<sup>2</sup> Die Generalprävention befasst sich mit mittel- bis langfristig wirksamen strukturellen Bedingungen, die zu Krisen führen oder diese verschärfen. Ziel ist der Abbau «struktureller» Gewalt mit Mitteln der Strukturförderung, der Menschenrechtspolitik, der Demokratieförderung usw.

<sup>3</sup> Bericht des Bundesrates über die Nord-Süd-Beziehungen der Schweiz in den 90er Jahren (Leitbild Nord-Süd) vom 7. März 1994.

<sup>4</sup> OCDE/DAC: Das 21. Jahrhundert gestalten: Beitrag der Entwicklungszusammenarbeit, Mai 1996.



Walter Fust, geboren 1945 in Mosnang (St. Gallen), schloss über den zweiten Bildungsweg seine Studien an der Handelshochschule St. Gallen mit dem Lizentiat in Staatswissenschaft (lic. rer. publ. HSG) ab. Nach Einsätzen in der Privatwirtschaft

1975 Eintritt in den diplomatischen Dienst des Eidg. Departementes für auswärtige Angelegenheiten. 1984 Berufung zum persönlichen Mitarbeiter von Bundesrat Kurt Furgler, Vorsteher des Eidg. Volkswirtschaftsdepartementes. 1986 Wahl zum Direktor der Schweiz. Zentrale für Handelsförderung (OSEC). 1990 Wahl zum Generalsekretär des Eidg. Departementes des Innern. 1993 Wahl zum Direktor der Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit. Botschafter Fust ist verheiratet und Vater einer Tochter und zweier Söhne. ■

## Neue Formen der Zusammenarbeit mit unseren Partnern

In ihrem 1996 veröffentlichten Strategiebericht «Das 21. Jahrhundert gestalten»<sup>4</sup> legt die OECD die Konturen einer Entwicklungspolitik für den Übergang ins nächste Jahrhundert



# Lagebeurteilung in der Politik

## Zwischen Intuition und System

Ulrich Fässler

Bei meiner «Lagebeurteilung der Lagebeurteilung» konzentriere ich mich auf Erfahrung als Regierungsrat, d.h. als Mitglied einer Kollegialbehörde und als Vorsteher eines Departementes. Es geht dabei um allgemeine Erkenntnisse, nicht aber um die Darstellung von spezialisierten, dem Militärischen angenäherten Entscheidungsprozessen, wie die des polizeilichen Einsatzes und des staatlichen Krisenmanagements. Wenn im Folgenden von politischer Lagebeurteilung die Rede ist, dann handelt es sich um das Erkennen und die Analyse von Zuständen und Prozessen, welche für politische Entscheidungen von Bedeutung sind.

### Die Notwendigkeit von Früherkennung und Lagebeurteilung

Grundsätzlich unbestritten ist in der Politik – hier verstanden als politische Entscheidungsfindung und oberste Verwaltungsführung – die Notwendigkeit einer zeitgerechten, dem staatlichen Auftrag entsprechenden Früherkennung und Lagebeurteilung als wesentliche Grundlage aller Führungs- und Entscheidungsprozesse. Das Handeln ohne, ohne genügende oder aufgrund falscher Lagebeurteilung kann zu schwerwiegenden negativen Konsequenzen führen.

Lagebeurteilungen sind nicht nur unverzichtbare Grundlage bei erstmaligen grundsätzlichen Entscheidungen, es braucht sie regelmässig immer wieder als Begleitung laufender Prozesse.

Systematische, umfassende Beschaffung und Bewertung von Informationen (Nachrichten) sind unabdingbare

Voraussetzung jeder brauchbaren Lagebeurteilung.

### Die Elemente einer guten Lagebeurteilung

Ist die Lagebeurteilung für den politischen Entscheidungsprozess von hoher Bedeutung, so stellt sich sofort die Frage, wie man zu dieser guten Lagebeurteilung kommt. Im wesentlichen sind es dieselben Faktoren, die auch in allen anderen Bereichen, insbesondere in Wirtschaft und Militär, zum Erfolg führen, nämlich die Analyse des Zeitfaktors. Gerade dieser Faktor ist aber – wie Beispiele aus der jüngsten Vergangenheit zeigen – eine oft vernachlässigte Grösse. Auch Politiker sollten lieber rechtzeitig grob richtig liegen, als verspätet exakt falsch ...

### Die politische Realität

Ein Blick auf die wichtigsten politischen Lagebeurteilungen der letzten Jahre zeigt leider keine Erfolgsstory. Immer wieder wurde die Politik von Entwicklungen und Ereignissen über-

rascht, verlor so weitgehend ihre Handlungsfähigkeit und konnte nur noch reagieren, statt in voller Freiheit zu agieren. Verschiedene Beispiele belegen dies leider nachdrücklich: Holocaust, Asyl.

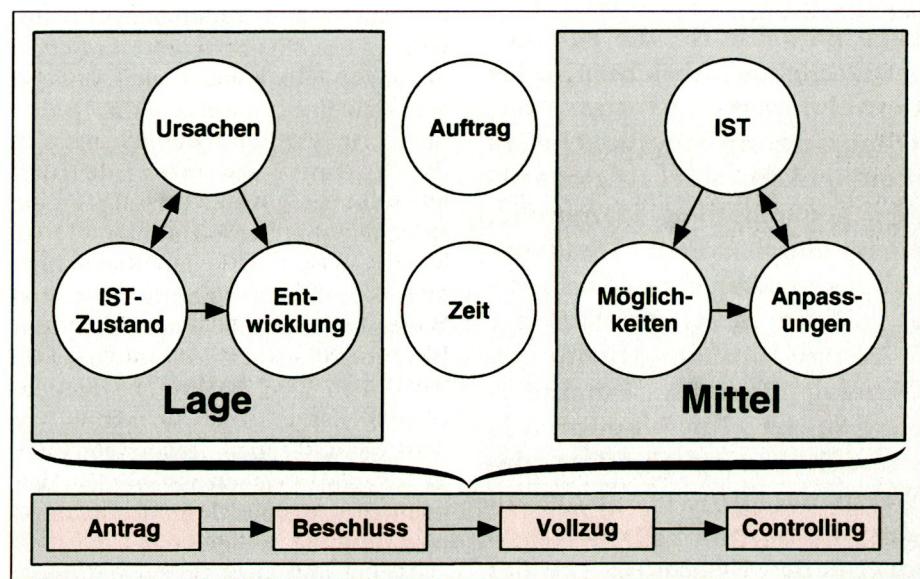
Versucht man die Praxis der politischen Lagebeurteilung zu typisieren, so werden etwa folgende Vorgehensweisen erkennbar:

- Reflexartige politische Entscheidung ohne bewusste Lagebeurteilung. Nach der Tat hält der Schweizer Rat ...
- Intuitive, unsystematische Lagebeurteilung

und als Idealfall ...

- systematische Lagebeurteilung.

Generell lässt sich feststellen, dass im politischen Alltag der Bedeutung der Lagebeurteilung für die Entscheidungsfindung zu wenig Rechnung getragen wird. Einer der Hauptgründe dafür mag in der völlig unterschiedlichen beruflichen Herkunft und Ausbildung der politischen Verantwortungsträger liegen. Wer nicht in Militär- oder Managementschulung fast drillmässig die Verpflichtung zur Lagebeurteilung und deren Technik eingetrichtert bekommen hat, der neigt eben zu spontaner oder intuitiver Entscheidung.



Politik und Verwaltung bieten heute kaum Ausbildung für Technik und Grundsätze der Lagebeurteilung an, wie dies in Militär und Wirtschaft Selbstverständlichkeit ist. Die wichtige Funktion des Nachrichtenoffiziers und der weiteren Führungsgehilfen, die zur Lagebeurteilung beitragen, müssen sehr oft von Stabsmitarbeitern wahrgenommen werden. Hier erkenne ich Handlungsbedarf.

## Handlungsbedarf

Die Politik hat dafür zu sorgen, dass die Nachrichtenbeschaffung, Früherkennung und Lagebeurteilung professionell durchgeführt werden können. Dafür braucht sie Know-how, klar zugewiesene Verantwortlichkeiten und geregelte Verfahren. Den Know-how kann sie sich durch Ausbildung von politischen Entscheidungsträgern, Stabsmitarbeiterinnen und -mitarbeitern oder aber durch Anstellung von Personen mit entsprechendem

militärischem oder wirtschaftlichem Wissen beschaffen. Ich selber habe sehr gute Erfahrungen gemacht mit der Anstellung von Mitarbeitern, die über eine entsprechende Ausbildung als Generalstabs- oder Nachrichtenoffiziere verfügen. Wesentlich ist, dass die Verantwortlichkeiten im Entscheidungsprozess klar zugewiesen werden und dass sich die Politik immer einem systematischen Entscheidungsprozess unterwirft.

## Bedürfnisse der modernen wirkungsorientierten Verwaltung (NPM)

Moderne Verwaltungen, die nach dem Prinzip des «New Public Managements» mit Leistungsauftrag arbeiten, sind bei der Lagebeurteilung ganz besonders gefordert, denn im Kreislauf von Leistungsauftrag, Vollzug und Controlling ist eine regelmässige Analyse der Entwicklungen von entscheidender Bedeutung. Die Controller, die

es in Politik und Verwaltung künftig dringend braucht, müssen diese Aufgabe übernehmen.



Ulrich Fässler, geboren 1943 in Luzern, absolvierte ein juristisches Studium an der Universität Bern und schloss 1970 mit dem Doktorat ab. Nach Anwaltspraktikum und Anwaltsexamen im Kanton Luzern 1971 Tätigkeit als Gerichtsschreiber am Amtsgericht Luzern-Stadt. Von 1973–1989 Tätigkeit als selbstständiger Anwalt. Seit 1990 vollamtliches Mitglied der Luzerner Regierung (Vorsteher des Militär-, Polizei und Umweltschutzdepartementes). Militärisch im Range eines Obersten bis 1990 Kommandant eines Mobilmachungsverbandes. Ulrich Fässler ist verheiratet und Vater zweier Töchter und eines Sohnes. ■

# Systematik der Lagebeurteilung – Politik und Wirtschaft

Dominique Brunner

**Es kann eigentlich keine grundsätzlichen Abweichungen in der Frage geben, wie an die Beurteilung einer Lage heranzugehen sei, sofern eine Lage gemeint ist, die mit gegensätzlichen Absichten oder Bestrebungen zu tun hat. Voraussetzung für die Unvermeidlichkeit einer gleichartigen gedanklichen Demarche, eines gleichartigen Denkvorganges ist aber eben, dass man es mit einem «Gegensatz» der Willen zu tun hat, im Sinn von General Beaufres Formulierung in der «Introduction à la stratégie», nämlich dass das Wesen der Strategie in jenem abstrakten Spiel liege, das sich aus dem Gegensatz zweier Willen ergebe.**

Man kann auch von mehreren Willen reden. Es muss, damit unser einleitendes Postulat stimmt, um «Dialektik der Willen» gehen, um Auseinandersetzung mit anders gerichteten Zielsetzungen und Bestrebungen, um Ringen um eine bestimmte Entscheidung, um ein Ja oder ein Nein zu etwas, zu einem spezifischen Vorgehen oder Handeln. Und letztlich muss es das Ziel sein – wie eben bei jedem dialektisch-strategischen Vorgang – eine Entscheidung herbeizuführen. Diese besteht darin, dass der Kontrahent oder Gegenspieler die ihm gestellten Bedingungen annimmt. Um mit Beaufre zu reden: «In dieser Dialektik der Willen wird die Entscheidung zu einer psychologischen Reaktion, die man beim Gegner hervorrufen will. Er soll davon überzeugt werden, dass es nutzlos ist, den Kampf aufzunehmen oder fortzusetzen.»

Wenn diese Voraussetzungen erfüllt sind, kommt dem Faktor «Gegner»

ganz offensichtlich grösste Bedeutung zu. Gemeint sind die «entgegenwirkenden Kräfte», was wir präzisieren, um unter dem Einfluss des Zeitgeistes zu erwartenden Reaktionen im Sinn von «deplazierte militärische Betrachtungsweise, provozierende Terminologie usw.» von vornherein zu begegnen. Es geht um Auseinandersetzung – mit was auch immer, aber namentlich mit den der eigenen Zielsetzung widersprechenden Zielsetzungen von anderer Seite. Sonst braucht man ja wohl keine Lagebeurteilung in dem hier gemeinten Sinne.

Unter dem Gesichtspunkt politischer Entscheidungen gesehen, der hier gewählte Gesichtspunkt ist, sollte der Nachvollzug dieser Überlegung nicht allzu schwer fallen. Man will eine Entscheidung herbeiführen, und dabei stösst man auf Widerstand.

Andere sind anderer Meinung. Die den Entscheid fällende Instanz muss überzeugt werden, zum Beispiel die



Regierung oder das Parlament oder der Souverän. Die Rede ist hier vom Prozess der Lagebeurteilung – und damit wohl auch der Entschlussfassung, denn was soll Lagebeurteilung, wenn sie nicht in einen Entschluss mündet, der auch lauten kann, gar nichts zu tun. Also ist es elementare Logik, dem Faktor «Gegner» entscheidende Bedeutung beizumessen.

Aber zuvor muss man sich über die eigene Zielsetzung klar geworden sein. Das tönt wie eine Selbstverständlichkeit, doch die Geschichte wie auch

*Das eigene Ziel kann nicht rein abstrakt formuliert werden. Sonst ist es weltfremd und der Misserfolg überaus wahrscheinlich.*

praktische Erfahrungen lehren, dass man sich von Staaten an abwärts oftmals über das effektiv verfolgte Ziel nicht restlos im Klaren war oder ist. Die Geschichte der Kriege wimmelt von Beispielen dafür – die der Unternehmen auch.

Das eigene Ziel kann aber nicht rein abstrakt formuliert werden. Sonst ist es weltfremd und der Misserfolg überaus wahrscheinlich. Also muss schon die Formulierung der Zielsetzung die «gegnerischen Möglichkeiten» angemessen einbeziehen. Wir sind damit mitten in dem Denkprozess, der im Mittelpunkt der Führerschulung brauchbarer Armeen immer stand. Ein dialektischer Vorgang, der im militärischen wie in anderen Bereichen höchste Anforderungen stellt.

Die noch zwingend formulierte «Truppenführung 69» der Schweiz. Armee definierte: «Die Beurteilung der Lage geht vom Auftrag aus (hier natürlich vorausgesetzt, dass er wohl durchdacht sei). Sie analysiert die übrigen Faktoren in ihrer gegenseitigen Abhängigkeit und leitet durch Synthese die gegnerischen und die eigenen Möglichkeiten ab.»

Mit dem vor Augen tritt man mit Vorteil an ein politisches Problem heran. Welches sind denn diese «übrigen Faktoren»?

Die «klassischen» kann man apodiktisch feststellen. Zeit, Kraft, Raum.

Dass der Zeitfaktor in verschiedenster Hinsicht entscheidend sein kann, liegt auf der Hand. Bei Operationen im Hinblick auf einen politischen Entscheid ist sorgfältig abzuwägen, wie viel Zeit man braucht, um seine Argumente den relevanten Zielgruppen zu vermitteln, um – die wohl immer zunehmenden – Vorurteile zu überwinden, um Grundinformation an Mann und Frau oder umgekehrt zu bringen.

Die Beurteilung der Lage sollte grösstmögliche Klarheit nicht nur über den Wissensstand derjenigen, die man von etwas überzeugen will, schaffen, sondern insbesondere über die vorgenannten Vorurteile. Henry Kissinger, der in seinen Werken nach seinem Ausscheiden als Aussenminister der USA immer wieder die Rolle von «preconceptions» hervorhebt, macht eine in diesem Zusammenhang illustative Bemerkung über seine Situation im unmittelbaren Vorfeld des Ausbruchs des Yom Kippur-Krieges am 6. Oktober 1973: «By 9.20 a.m., in New York, having no preconceptions to defend, I had long since resolved any doubts as to what was happening.» (Years of Upheaval). Er rechnete nunmehr mit Krieg im Mittleren Osten,

vertretenden Personen, das Ansehen, die Repräsentativität von Behörden und Organisationen. Was immer Meinungsforschungen über den Stellenwert von Regierung und Parlament in der Schweiz aussagen, die langjährige Betrachtung offenbart eine auffallende Übereinstimmung zwischen Beschlüssen oder Empfehlungen von Bundesrat und Parlament, namentlich der bürgerlichen Parteien, und dem Entscheid von Volk und Ständen bei obligatorischen Referenden bzw. Volksbegehren.

Die eigene «Kraft» muss vorurteilslos in Beziehung zu der der Gegenseite eingeschätzt werden. Das dem militärisch Geschulten vertraute Kapitel «Der Gegner kann ...» verdient grösste Aufmerksamkeit, auch wenn man dessen Möglichkeiten beim Publikum, um das es einem geht, vielfach nur partiell zu erkennen vermag.

Zusammengefasst: Der in Armeen eingebügte Prozess der Lagebeurteilung bildet ein überaus nützliches Muster für die Beurteilung im Blick auf politische, wirtschaftlich relevante Auseinandersetzungen.

*Geschichte wie auch praktische Erfahrungen lehren, dass man sich von Staaten an abwärts oftmals über das effektiv verfolgte Ziel nicht restlos im Klaren war oder ist.*

während die Experten der Regierung zum selben Moment, da die ägyptische und syrische Offensive losbrach, zum Schluss kamen, es werde keinen Krieg geben. Dass das Überwinden von Vorurteilen viel Zeit brauchen kann, ist evident.

Kraft ist sicher auf politischem Gebiet die Überzeugungskraft der eigenen Argumente, sind aber auch die zur Verfügung stehenden finanziellen Mittel. Unter den Begriff «Kraft» fällt in diesem Zusammenhang auch die Ausstrahlung und Glaubwürdigkeit der den eigenen Standpunkt öffentlich



Dominique Brunner ist als Publizist, Direktor und Vizepräsident der Farner PR und Consulting AG in Zürich tätig. Militärisch kommandierte Oberst i Gst Brunner das Infanterieregiment 22 und war im Armeestab eingeteilt. ■

# Polizeiliche Lagebeurteilung

Jürg Siegfried Bühler

**Lagebeurteilungen gehören in der polizeilichen Arbeit auf jeder Stufe zum Alltag. Sie ermöglichen es, Entscheide über Massnahmen, Mittel-einsätze, Prioritäten, Zielset-zungen, kurz alles zu treffen, was zur Erfüllung des Auftrags – Gewährleistung der inneren öffentlichen Sicherheit – erforderlich ist. Im Folgenden wird aus der Sicht der Bundes-polizei als ein Polizeikorps mit besonderen Aufgaben im Be-reich des Staatsschutzes auf die polizeiliche Lagebeurteilung eingegangen.**

Region), ein konkreter Auftrag einer übergeordneten Behörde (z.B. des Bundesrates oder des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartementes zur Beurteilung eines bestimmten Sach-verhaltes) oder einer Rechtsgrundlage (z.B. Verpflichtung im Bundesgesetz über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit zur jährlichen Be-richterstattung, Art. 27). Die Auslöser haben dabei oft schon erheblichen Einfluss auf die Art der Durchführung der Lagebeurteilung: Zeitverhältnisse, mögliche Massnahmen, Vertraulich-keit und andere Elemente können die Methodik bestimmen. Die Erstellung eines jährlichen Berichts an die Öffentlichkeit folgt anderen Prinzipien als die Sofortmassnahmen auf einen Anschlag.

## Vorgehen

Wie bereits erwähnt, haben die Auslöser einer Lagebeurteilung oft schon erheblichen Einfluss auf die anwendbare Methode. Im polizeilichen Alltag, der von zahlreichen spontanen, aber oft typisierbaren Ereignissen ge-prägt ist, sind deshalb möglichst viele Abläufe vorbereitet, damit nach einer kurzen Beurteilungsphase die rich-tigen Massnahmen reibungslos aus-gelöst werden können und die Leitungsorgane nicht mit «Bagatelllagen» absorbiert werden.

Oft schwieriger zu erfassen sind eher langsame, schleichende Entwick-lungen und Ereignisse. Hier gilt es voreiliges und überstürztes Handeln zu verhindern, wozu auch wiederum gehört, sich nicht von noch nicht Relevantem absorbieren zu lassen, andererseits darf der richtige Zeitpunkt für zeitgerechtes Handeln nicht ver-passt werden. Diese Balance zu finden ist nicht nur im polizeilichen Staats-schutz eine ständige Herausforderung, sondern ist auch auf gesamtstaatli-cher Ebene Gegenstand wiederholter Überprüfungen (Stichworte Früher-kennung, Nachrichtenverbund usw.).

Wichtiges Element im Prozess der polizeilichen Lagebeurteilung ist die Informationsbearbeitung. Dabei ist zu unterscheiden in die Phasen der Infor-mationsbeschaffung, der Informationsaufbereitung und der Informationsbereitstellung. Hieran schliesst sich die eigentliche Beurteilung an.

Die Informationsbeschaffung aus allen gesetzlich zur Verfügung stehenden Quellen ist ein ständiger Prozess und wird schwergewichtig durch frühere Entscheide bestimmt, die sich somit notwendigerweise auf frühere Lagebeurteilungen stützen. Im politisch eng geführten und kontrollierten Staatsschutzbereich bedingt eine Änderung der Ausrichtung der Informationsbeschaffung auf neue Phänomene eine vorgängige Lagebeurteilung und Auftragsanpassung durch die politi-schen Behörden. Für die Erkennung solcher Entwicklungen wurde die

## Ziel und Zweck

Vorausschickend darf nicht verges-sen werden, dass Lagebeurteilungen nicht Selbstzweck sind, sondern der Überprüfung der eigenen Position dienen und damit auf das Handeln ausgerichtet sind. Lagebeurteilungen ohne Handlungsoptionen sind nutzlos und können bei der heutigen Res-sourcensituation im polizeilichen Bereich nicht erbracht werden. Eine Beurteilung muss somit auf einen Ent-scheid ausgerichtet sein. Dabei kann die Bestätigung des bisherigen oder eingeschlagenen Weges selbstverständ-lich eine, wenn nicht sogar häufige Handlungsoption sein.

## Grundlagen

Wichtigste materielle Grundlagen einer Lagebeurteilung sind die Problemerfassung, die Informationsbe-schaffung und die Auswertung. Ihr schliesst sich eine erste Beurteilung an, die in der Regel in den Entscheid über Massnahmen mündet. Auch hier gleichen sich zivile und militärische Vorgehensweisen, wobei die polizei-liche Lagebeurteilung oft spontaner und punktueller erfolgen muss, als dies insbesondere in militärischen Stäben meist der Fall ist.

Kleinere und grössere Lagebeur-teilungen finden laufend statt. Die Bundespolizei hält hierzu regelmässig Rapporte auf allen Stufen ab, die dem Informationsaustausch, dabei auch oft der kurzfristigen Lagebeurteilung dienen. Bei besonderen Bedürfnissen fin-den Rapporte und Sitzungen unter Bezug der notwendigen internen und externen Partner statt.

Bei grösseren Ereignissen werden Stäbe oder Arbeitsgruppen gebildet, welche eine Problemlage konzentriert behandeln. Hierfür bestehen auf Bun-desebene teilweise auch vorbereitete, jederzeit abrufbare Organisationen (Sonderstäbe).

## Auslöser

Wie in den aktualisierten militäri-schen Führungsgrundlagen ist auch im zivilen polizeilichen Bereich in der Regel ein Ereignis Auslöser einer Lagebeurteilung. Dies kann ein spontan, von aussen eintretendes Ereignis sein (z.B. ein Terroranschlag), eine längerfristige Entwicklung (z.B. Änderung der Machtverhältnisse in einer



Konsultative Staatsschutzkommision geschaffen, welche die notwendige breite Sicht hat, Entwicklungen beurteilt und gegebenenfalls Empfehlungen für Neuausrichtungen abgeben kann. Jüngst erfolgte dies in Bezug auf Sektenphänomene, insbesondere der Scientology Church. Die (n.b. nicht-polizeiliche) Lagebeurteilung ergab hier, dass die Staatsschutzorgane sich mit Sekten weiterhin nicht befassen sollen.

Im übrigen stellt die Bundespolizei durch die Informationsbeschaffung im Rahmen der bestehenden Aufträge sicher, dass ein Informationsstand aufrecht erhalten wird, der die regelmässige Lagebeurteilung in ihren Aufgabengebieten der Bekämpfung von Terrorismus, gewalttätigem Extremismus, Spionage und Proliferation ermöglicht.

Bei der Informationsaufbereitung geht es um die Sichtung, Gewichtung und eine erste Beurteilung der Masse von Einzelinformationen. Dabei muss nach möglichst objektiven Gesichtspunkten eine Feststellung der Lage versucht werden. Insbesondere bei unsicherer Informationslage in formeller (z.B. unsichere Quellen) oder materieller (z.B. widersprüchliche Meldungen) muss dabei darauf geachtet werden, dass mit der Lagefeststellung nicht schon entscheidende Elemente der Beurteilung vorweggenommen werden.

An die Informationsaufbereitung und Lagefeststellung schliesst die Informationsbereitstellung an. Dabei müssen die gewonnenen Erkenntnisse in geeigneter Form zuhanden der verschiedenen Empfänger dargestellt werden.

Es ist unvermeidlich, dass kleinere Gewichtungen bereits in den Phasen der Beschaffung und Aufbereitung vorgenommen werden. Diese müssen in der Darstellung möglichst transparent gemacht werden, damit sie bei der eigentlichen Beurteilung in Rechnung gezogen werden können. Auswertungen müssen deshalb in Berücksichtigung der vorhergehenden Mittel und Methoden vorgenommen werden. Informationsdefizite und Unsicherheiten sind dabei zu identifizieren und zuhanden der Lagebeurteilung aufzuführen. Ebenso muss klar dargestellt werden, in welchen Bereichen aufgrund der gesetzlichen Aufträge überhaupt Beurteilungen vorgenom-

<b>Staatsschutzberichte</b>	Jährlich bzw. zweijährlich; öffentlich (Staatsschutzberichte 93/94, 95/96, 97).
<b>Sonderberichte</b>	Bei besonderen Ereignissen oder zur Behandlung grösserer Fallkomplexe; klassifiziert (z.B. PKK-Bericht) oder öffentlich (z.B. Skinheads-Bericht).
<b>Lageberichte</b>	Zweimonatlich; klassifiziert.
<b>Lagebulletins</b>	Bei besonderen Ereignissen (z.B. ZIKOBA, Golfkrieg); in der Regel klassifiziert.
<b>Planungen, Konzepte, Zielsetzungen</b>	Regelmässig oder bei besonderer Veranlassung, intern oder an Aufsichtsbehörden; in der Regel klassifiziert.
<b>Aufträge und Auskunftsersuchen</b>	Ereignisbezogen oder permanent, an nationale und internationale Partner; in der Regel klassifiziert.
<b>Massnahmen</b>	Ereignisbezogen oder permanent; klassifiziert (z.B. Liste der zu beobachtenden Organisationen und Gruppierungen), parteiöffentlich (z.B. Einreiseproben) oder öffentlich (z.B. Aufruf an Internet-Provider, die Sperrung rassistischer Inhalte zu prüfen).
<b>Anträge</b>	Ereignisbezogen oder mit permanentem Charakter an politische Instanzen (z.B. Anträge auf Ausweisungen nach Art. 70 Bundesverfassung) oder andere Behörden (z.B. Antrag auf Verweigerung an das EDA des Agréments für spionageverdächtige Diplomaten), in der Regel klassifiziert.

**Tabelle von Produkten der Bundespolizei, die Lagebeurteilungen enthalten.**

men werden können (z.B. Terrorismusbekämpfung, Spionageabwehr, Verhinderung der Proliferation) und was mangels Zuständigkeit nicht beurteilt werden kann (z.B. Drogenkriminalität, Geldwäsche).

Je nach Fragestellung wird danach die Lagebeurteilung von verschiedenen Gremien und in verschiedener Form vorgenommen, festgehalten, kommuniziert und zur Grundlage weiteren Vorgehens gemacht. Kleinere Lagebeurteilungen können in unmittelbare Massnahmen münden. Grösere in die Neuausrichtung ganzer Arbeitsbereiche.

An dieser Stelle kann erwähnt werden, dass die gesamte Auswertetätigkeit heute ohne den umfangreichen Einsatz von EDV-Mitteln kaum mehr denkbar ist. Nur mit ihr können die umfangreichen vorhandenen Informationen erfasst, verarbeitet und dargestellt werden.

## Elemente

Die gesammelte, verdichtete und dargestellte Faktenlage (Auswertung)

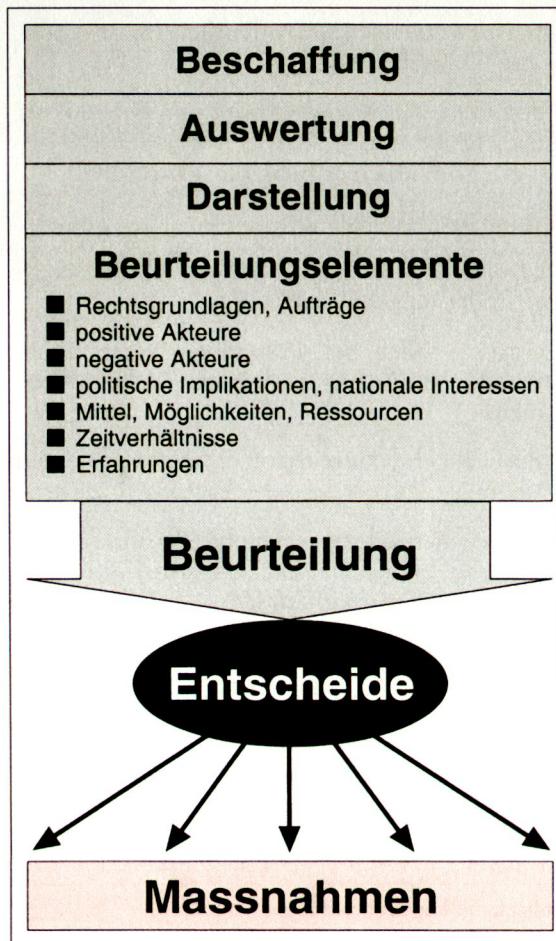
wird mit weiteren Faktoren in Verbindung gesetzt, gewichtet und schliesslich im Hinblick auf zu fällende Entscheide festgelegt. Von besonderer Bedeutung ist dabei das Prinzip der Verhältnismässigkeit, das in jedem Stadium der Lagebeurteilung und Entschlussfassung berücksichtigt werden muss. Als Faktoren können im Einzelnen genannt werden:

### ■ Rechtsgrundlagen, gesetzliche und politische Aufträge

Diese müssen bezogen auf die aktuelle Lage in einem breiteren Kontext konkretisiert und ihre Bedeutung in Bezug auf die Verhältnismässigkeit überprüft werden. Der allgemeine Auftrag der «Aufrechterhaltung der inneren Sicherheit» kann unter verschiedenen Voraussetzungen verschiedene Inhalte haben.

### ■ Positive Akteure/negative Akteure

Im polizeilichen Bereich können die Begriffe «Feind» oder «Gegner» und «Eigene» im üblichen Sinn meist nicht gebraucht werden. Vielmehr muss eher in positive und negative Elemente bzw. Akteure unterschieden werden. Dies ermöglicht eine neutra-



**Darstellung des Prozesses der Lagebeurteilung.**

lere Sicht auf die verschiedenen Rollen, die von Fall zu Fall anders verteilt sein können. Es wäre fatal, von festgefahrenen «Feind- und Freundbildern» auszugehen, da dies oft den Blick für Chancen und Möglichkeiten, aber auch für unerwartete Widrigkeiten verstellt.

#### ■ Politische Implikationen, nationale Interessen

Gerade im politisch oft heiklen Gebiet des Staatsschutzes müssen Lagebeurteilungen besonders Augenmerk auf die politischen Einflüsse und Auswirkungen und insbesondere die nationalen Interessen haben. Diese Kriterien werden teilweise schon von den Elementen «positive/negative Akteure» bzw. vom übergelagerten Prinzip der Verhältnismässigkeit erfasst. Ihre Wichtigkeit und ihr besonderer Beurteilungscharakter geben ihnen aber Eigenständigkeit als Beurteilungsfaktoren.

#### ■ Mittel, Möglichkeiten, Ressourcen

Diese haben oft wichtigen Einfluss auf die Entschlussfassung, insbesondere in Bezug auf die Antragstellung zusätzlicher Mittel. Umgekehrt limitie-

ren sie den Handlungsspielraum und setzen Grenzen der Verhältnismässigkeit.

#### ■ Zeitverhältnisse

#### ■ Erfahrungen

Sie sind von nicht zu unterschätzender Bedeutung und können deshalb als eigener Beurteilungsfaktor erwähnt werden. Die Geschichte wiederholt sich zwar nicht ständig, liefert aber immer wieder wertvolle Hinweise für die Beurteilung von Entwicklungen.

### Produkte von Lagebeurteilungen der Bundespolizei

Die Bundespolizei erstellt im Rahmen der Erfüllung ihrer Aufträge eine Reihe von Produkten, die Lagebeurteilungen enthalten (Tab.). Diese Produkte enthalten je nach Empfänger, Aktualitätsbezug oder zu treffenden Entscheiden mehr oder weniger ausführliche Lagebeurteilungen.

So enthält ein Staatsschutzbericht mit der Beschreibung der Jahrestätigkeit im präventiven Staatsschutz vorwiegend Lagedarstellungen und -ent-

wicklungen, während ausdrückliche Beurteilungen nur dort gemacht werden, wo sich diese nicht bereits aus der Lagedarstellung klar ergibt, oder es von besonderer Bedeutung ist. Immerhin stellt die Themenauswahl beim beschränkten zur Verfügung stehenden Platz schon eine Beurteilung dar, indem nur Sachverhalte behandelt werden können, die für die innere Sicherheit von einiger Bedeutung sind.

Der Detaillierungsgrad der übrigen Produkte hängt jeweils ebenfalls von der Sachkenntnis und der Vorbefas- sungs der Empfänger ab.

### Standardisierung und Flexibilität

Wie dargelegt, werden Lagebeurteilungen in der polizeilichen und besonders auch präventiv-polizeilichen Arbeit laufend in der einen oder anderen Form vorgenommen. Dabei stehen dem Praktiker verschiedene Methoden zur Verfügung, deren Handhabung er durch gezielte Ausbildung und vor allem im Verlauf der beruflichen Tätigkeit erwirbt. Eine Standardisierung zur Bewältigung der Masse an Fragestellungen ist ebenso wichtig wie die Beibehaltung der nötigen Flexibilität, um ausgewöhnliche Probleme anpacken zu können. Im Vordergrund steht dabei immer, mit den richtigen Informationen und der richtigen Analyse zur richtigen Zeit zu einem – seien wir bescheiden – brauchbaren Ergebnis zu kommen. Da die Polizei meist im realen Umfeld und nicht in Übungssituationen agiert, zeigt sich die Stichhaltigkeit der Beurteilung und der darauf fassenden Entscheide in der Regel schon nach kurzer Zeit.



Jürg Siegfried Bühler, 35, trat nach Schulen in Solothurn und dem Studium der Rechtswissenschaften an der Universität von Fribourg 1989 in den Rechtsdienst der Bundesanwaltschaft ein, wo er sich mit allen Belangen der Bundesstrafgerichtsbarkeit und Fragen der präventiv-polizeilichen Tätigkeit befasste. Seit Dezember 1993 ist er einer der beiden Stellvertreter des Chefs der Bundespolizei und betreut vor allem die gerichtspolizeilichen Ermittlungen und ausgewählte Bereiche des Berichtswesens. Der Vater zweier Kleinkinder ist im Militär Nachrichtenoffizier des Füsilierbataillons 51. ■



# Lagebeurteilung, Entschlussfassung und Befehlsgebung im Polizeieinsatz

Markus Reinhardt

**Polizeieinsätze sind in besonderer Weise charakterisiert durch Ungewissheit, Zeitdruck und beschränkte Ressourcen. Einem zum Voraus festgelegten Führungsrhythmus kommt deshalb besondere Bedeutung zu. Traditionell und mit Recht orientiert er sich an demjenigen der Armee. Damit können Ausbildungssynergien erschlossen, Kompatibilität nicht zuletzt im Hinblick auf subsidiäre Einsätze der Armee realisiert und Sicherheit in der Krise gewonnen werden. Auf bestimmte Besonderheiten der polizeilichen Lagebeurteilung weist dieser Beitrag mit Schwerpunkt hin.**

## Der Behelf des Schweizerischen Polizei-Institutes (SPI)

Das Schweiz. Polizei-Institut (SPI) in Neuenburg ist eine Stiftung der öffentlichen Hand, die die polizeiliche Aus- und Fortbildung mit einem breiten Angebot sicherstellt und verein-

heitliche und verbindliche Lehrmittel herausgibt. Dazu gehört auch der Behelf «Lagebeurteilung, Entschlussfassung und Befehlsgebung im Polizeieinsatz (LEB)».

## Zielsetzungen des Behelfs

Der «LEB» stellt die Lagebeurteilung, Entschlussfassung und Befehlsgebung im Polizeieinsatz dar. Durch Systematisierung und Vereinheitlichung sollen die Polizeikader Führungssicherheit in polizeilichen Einsätzen auch unter Zeitdruck erhalten. Das Zusammenwirken verschiedener Polizeikräfte wird dadurch gefördert. Der Behelf befasst sich aber nicht mit der Zusammenarbeit von zivilen und militärischen Einsatzpartnern. Im Einzelfall kann er aber auch dafür dienlich sein.

Erläuterungen und Beispiele vertiefen und ergänzen zusammen mit den Anhängen und einer Zusammenfassung die Grundsätze. Der Behelf und das dazugehörige Behelfskärtchen richten sich an die Polizeikader aller Stufen und sind für die Kurse des Schweiz. Polizei-Institutes (SPI) verbindlich.

Die erste Auflage aus dem Jahre 1990 ist in Berücksichtigung der militärischen Terminologie und im In-

teresse der Kompatibilität überarbeitet und mit Grundsätzen zur Verhältnismässigkeit, Begriffsbestimmungen sowie Signaturen gegenseitig abgestimmt und ergänzt worden. Die Überarbeitung erfolgte in enger Zusammenarbeit mit den Klassenlehrern der Polizeioffizierskurse deutscher und französischer Sprache sowie Vertretern der Armee und Gesamtverteidigung. Er steht auch in französischer und italienischer Sprache zur Verfügung.

Subsidiäre Einsätze der Armee zu Gunsten der zivilen Polizei (z.B. Katastrophenhilfe, Kongressschutz, Objektschutz, Offenhalten von Alpentransversalen usw.) werden durch eine gemeinsame Sprache erleichtert. Auch die Zusammenarbeit mit weiteren Partnern der Polizei wird durch die abgestimmte Verfassung vereinfacht.

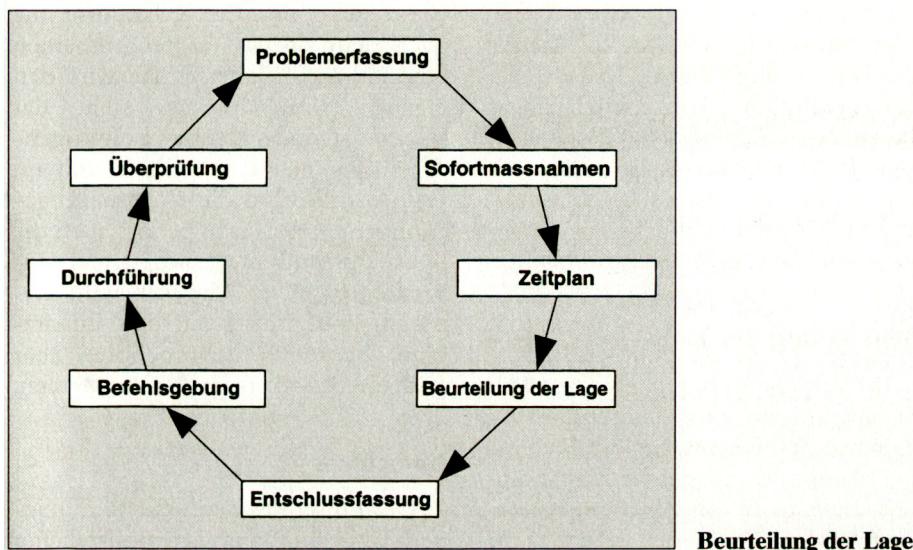
## Anwendung und Inhalt

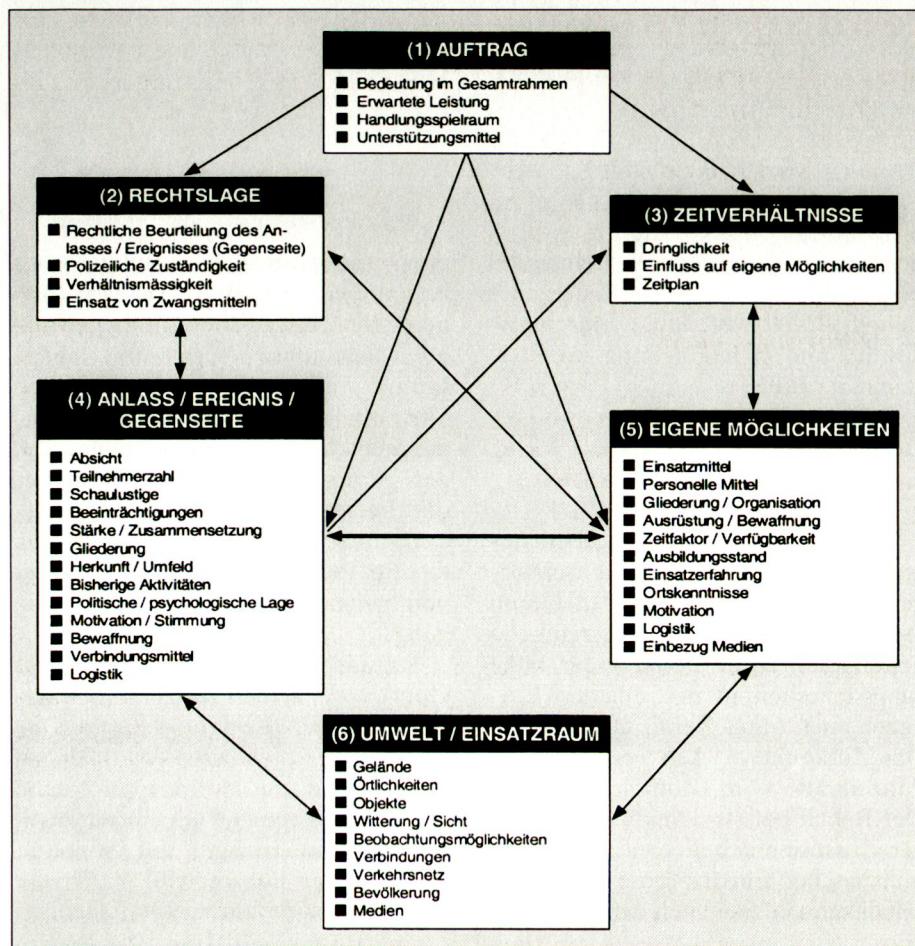
Der LEB regelt die Führungstätigkeiten des polizeilichen Einsatzleiters und bestimmt den Führungsrhythmus polizeilicher Stäbe. Für die untere Stufe (Gruppe) wird ein vereinfachtes Befehlsschema (Drei-Punkte-Befehl) in Analogie zur Armee für statische und bewegliche Einsätze sowie Beobachtungsaufträge zur Verfügung gestellt.

Der Inhalt folgt dem klassischen Ablauf der Führungstätigkeiten. Zahlreiche Erläuterungen und Beispiele aus dem polizeilichen Alltag ergänzen in synoptischer Darstellung die Grundsätze. Damit kann der «LEB» für einfache verkehrs-, kriminal- und sicherheitspolizeiliche Einsätze ebenso wie für die Bewältigung von Grosslagen (Veranstaltungen, Demonstrationen, Katastrophen usw.) eingesetzt werden.

In zahlreichen Anhängen vertiefen Schaubilder (mit Bewilligung des Generalstabschefs aus FSO adaptiert), Beispiele und Checklisten die Grundsätze.

Der «LEB» als Gesamtes ist als Lehrerexemplar zu verstehen. Für den ei-





#### Lagebeurteilung, Entschlussfassung und Befehlsgebung im Polizeieinsatz.

gentlichen Einsatz steht das Behelfskärtchen zur Verfügung. In ihm werden kurz gefasst die Führungstätigkeiten, Problemerfassung, Sofortmassnahmen, Beurteilung der Lage und das Befehlschema zusammengefasst. Vertieft fasst ein weiterer Anhang die Elemente der Führungstätigkeiten und ihre Zielsetzungen zusammen.

#### Die Besonderheiten im Vergleich zur Armee

##### Lage = Auftrag

Oft liegt der Polizei kein konkreter Auftrag vor. Er muss deshalb aus der Lage und rechtlichen Situation abgeleitet werden. Dabei ist insbesondere in Berücksichtigung des Zeitplanes vorab immer zu prüfen, ob es sich um einen planbaren (Anlass), einen spontanen (unmittelbar bevorstehendes Ereignis) Einsatz oder um die Führung im Einsatz selbst handelt, wo die Wechselwirkung von Planung und Reaktion entscheidend ist.

##### Sofortmassnahmen

Namentlich bei spontanen Ereignissen verkehrs- und kriminalpolizeilicher Art (Unfälle/Delikte) erhalten die Sofortmassnahmen entscheidendes Gewicht. Sie dienen nicht nur dem Zeitgewinn, sondern oft auch der Rettung von Menschenleben und raschen Aufklärung von Straftaten. Oft entscheiden sie deshalb über Erfolg oder Misserfolg. Die anschliessende Lagebeurteilung dient deshalb der Entscheidfindung von zeitlich länger dauernden Ereignissen. Polizeilich typisch ist bei der Anordnung von Sofortmassnahmen oft auch der direkte polizeiliche Durchgriff auf eingesetzte und verfügbare Kräfte.

##### Beurteilung der Lage

Die Lagebeurteilung geht von der Auftragsanalyse aus, beurteilt dann aber mit Schwerpunkt die Rechtslage, damit die polizeiliche Zuständigkeit, der Einsatz von Zwangsmassnahmen und in besonderer Weise die

Verhältnismässigkeit des Einsatzes beurteilt werden kann. Die Beurteilung der Rechtslage umfasst die rechtliche Würdigung des Anlasses/Ereignisses (Gegenseite) sowie die Zuständigkeiten und Befugnisse einschliesslich der möglichen Anwendung von Zwangsmitteln, die sich aus dem Anlass/Ereignis (Gegenseite) ergeben können. Sie zeigt auch auf, gegen welche Normen die Gegenseite verstossen hat oder möglicherweise verstossen kann. Daraus ergeben sich die Antworten auf die Fragen, ob polizeiliches Handeln notwendig und rechtlich zulässig ist, welches Vorgehen sowie welche Mittel geeignet dafür sind und ob der Einsatz als Ganzes im Vergleich zum bedrohten Rechtsgut verhältnismässig ist. Die Beurteilung der Rechtslage gibt darüber Aufschluss, auf welche Normen sich das polizeiliche Handeln abstützen kann und ob die Polizei zum Einschreiten verpflichtet oder berechtigt ist. Sie stellt die zutreffenden Bestimmungen in materieller und formeller Hinsicht dar. Die Beurteilung der Rechtslage orientiert sich am Grundsatz der Verhältnismässigkeit und nimmt eine Güterabwägung vor. Die Polizeiführung beurteilt auch, wie der Zustand der Rechtmässigkeit unter Wahrung der Verhältnismässigkeit raschestmöglich wieder herbeigeführt werden kann. Die Rechtslage kann sich während eines Einsatzes ändern. Sie ist demzufolge laufend zu überprüfen. Oft genügt dabei der Hinweis auf die polizeiliche Generalklausel nicht. Die entscheidenden Artikel und Normen sind deshalb anzusprechen. Die Anwendung des polizeilichen Schusswaffengebrauchs ist beredtes und typisches Beispiel dafür. Nach der Beurteilung der Zeitverhältnisse, die nach dem oben Gesagten oft einen besonderen Stellenwert hat, wird den eigenen Möglichkeiten nicht der «Gegner», sondern der zu bewältigende Anlass oder das Ereignis und im Falle von Störern die Gegenseite gegenübergestellt. Dazu gehört auch die politische und psychologische Lagebeurteilung. Die Umwelt wird namentlich in Bezug auf den Einsatzraum beurteilt. Dazu gehören aber auch die Bevölkerung und die Medien.

##### Entschluss

Der Entschluss berücksichtigt in jedem Falle die Grundsätze polizeilicher



Führung. Sie orientieren sich an den klassischen Einsatzgrundsätzen und sind ergänzt mit Gesetzmässigkeit und Verhältnismässigkeit.

## Befehl

Konsequenterweise wird deshalb bereits in der Orientierung (Ziffer 1 des Befehls) der Anlass/das Ereignis und die Lage und ihre Entwicklung sowie die Bedrohungsszenarien, die Gegenseite und ihre Möglichkeiten und nebst dem eigenen Auftrag auch die Struktur der Aufgabe sowie die Rechtslage dargestellt. Die zusätzliche Unterstützung bezieht sich auf nicht direkt der Polizei unterstellte Kräfte von Partnerorganisationen (Feuerwehr, Rettungsdienste usw.).

Logistische und administrative Ergänzungen charakterisieren nebst den taktischen und technischen Massnahmen die besonderen Anordnungen.

Unter den Standorten wird auf die eigenen Führungseinrichtungen (in der Regel KP-Front und KP-Rück) und die Führungsstandorte von Vorgesetzten und Dritten hingewiesen.

## Rapportrhythmus

Der Rapportrhythmus in der Führung mit polizeilichen Stäben unterscheidet ebenfalls zwischen planbaren Ereignissen und der Führung im Einsatz. Entscheidend ist das Ziel des Rapportes und dessen Umsetzung und weniger die formelle Traktandenliste. Nach einem Einsatz schliesst sich in der Regel ein Auswerterapport an, der die Erfahrungen bündeln und für

weitere Einsätze nutzbar machen soll. Der Rapportrhythmus richtet sich deshalb eher nach dem Zeitplan der aus der Problemerfassung gewonnenen Problemfelder. Von besonderer Bedeutung ist auch der Abspracherapport mit Partnerorganisationen, wozu in subsidiären Einsätzen primär auch die Armee gehört.

## Verhältnismässigkeit

Das Verhältnismässigkeitsprinzip gründet auf ethischen Forderungen. Es liegt aller polizeilichen Tätigkeit zu Grunde. Alleiniges Vernichten und Zerstören kann deshalb nie Zielsetzung polizeilicher Einsätze sein. Das Verhältnismässigkeitsprinzip ist in der Schweiz ein (ungeschriebener) verfassungsmässiger Rechtsgrundsatz, der von Art. 4 der Bundesverfassung (Rechtsgleichheit) abgeleitet wird.

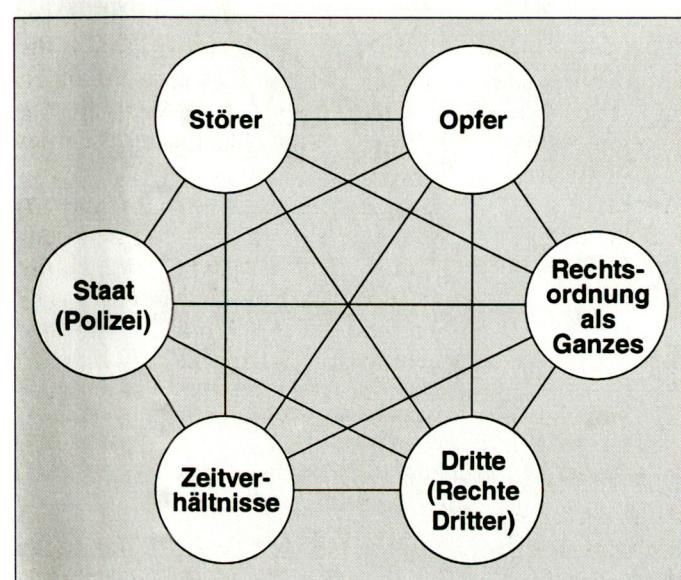
## Polizeiliche Begriffsbestimmungen

Mit dem «LEB 97» wurde eine Lücke geschlossen, die bisher vor allem auch bei partnerschaftlichen Einsätzen Probleme der Verständigung schuf. Es sind nun polizeispezifische Begriffe definiert, die in gemeinsamen Einsätzen mit Partnern verwendet werden. Oft unterscheiden sich nämlich die Definitionen der Armee gemäss OF und TF 95 von den polizeilichen Begriffsbestimmungen, die sich an den polizeilichen Einsatzgrundsätzen der Rechtmässigkeit und Verhältnismässigkeit orientieren. Im

Rahmen der Auftragerteilung tut man deshalb gut daran, darauf hinzuweisen, welche Definition dem Begriff zu Grunde gelegt wird.

## Signaturen

Einem gleichen Ziel sind auch die vereinheitlichten Signaturen für die bildliche Darstellung von Lagen und Entschlüssen verpflichtet. Sie umfassen nebst rein polizeilichen Symbolen auch solche aus dem Schnittstellenbereich aller Partner der Gesamtverteidigung. Sie wurden vom Generalstab, dem Bundesamt für Zivilschutz (BZS), dem Schweiz. Feuerwehrverband (SFV), der Zentralstelle für Gesamtverteidigung (ZGV) und dem Schweiz. Polizei-Institut (SPI) erarbeitet und gelten für alle Beteiligten. Daneben verfügen die einzelnen Partner naturgemäß über ihre spezifischen Signaturen, die in ihren einschlägigen Reglementen enthalten sind. Auffälligstes Merkmal ist die Grundform. Die Armee geht nach wie vor vom Quadrat aus und alle zivilen Partner haben sich auf die Kreisform geeinigt. Damit sind klare Unterscheidungen optisch wirksam geworden.



Prinzip der Verhältnismässigkeit.



Markus Reinhardt, Dr. iur., Chur, seit 1984 Kommandant der Kantonspolizei Graubünden, ist Präsident der Konferenz der Kantonalen Polizeikommandanten der Schweiz (KKPKS) und Verfasser des Beihafes des Schweiz. Polizei-Institutes (SPI) «Lagebeurteilung, Entschlussfassung und Befehlsgabe im Polizeieinsatz (LEB)», 1997. Militärisch war Oberst im Generalstab Markus Reinhardt von 1992–1993 Stabschef der Gebirgsdivision 12, kommandierte von 1994–1997 das Gebirgsinfanterieregiment 36 und ist seit 1998 Kommandant-Stellvertreter der Gebirgsdivision 12.

# Lagebeurteilung – Firmen mit internationalen Aktivitäten

Peter Lienhart und Harry Stordel

**Der Angriff läuft, an vielen Fronten und rund um die Uhr. Doch nicht Armeen stehen sich gegenüber, sondern hervorragend organisierte Konzerne, geführt von kompetenten Managern und getragen von engagierten Mitarbeitern. Wir sprechen vom globalen Markt für Finanzdienstleistungen. Ziel des Kampfes ist es, die sich seitens der Konkurrenz und der technologischen Entwicklung stets neu stellenden Herausforderungen zu meistern, um das eigene Überleben zu sichern.**

Ausgangspunkt jeder Strategie ist eine Lagebeurteilung. Die Armee hat die diesbezüglichen Prozesse sehr systematisch angelegt. Der Vergleich mit den entsprechenden zivilen Gepflogenheiten ist gewiss reizvoll. Was ist vergleichbar, wo und weshalb bestehen Unterschiede, was können die beiden Seiten voneinander lernen? Diese Fragen stellen sich auch vielen jungen Leuten beim Nachdenken darüber, ob sie die Laufbahn eines Milizoffiziers einschlagen wollen. Wir schildern nachfolgend unsere Erfahrungen bei der Erarbeitung des Businessplans einer Bank und der dazu erforderlichen Lagebeurteilung und versuchen Parallelen zur militärischen Lagebeurteilung zu ziehen.

## Businesspläne

Businesspläne setzen die Leitplanken und Prioritäten für das Handeln einer Unternehmung über eine Periode von drei bis fünf Jahren. Die Strategie wird dabei aufgrund einer Analyse der Umwelt inkl. Konkurrenz sowie der eigenen Firma festgelegt. Im Endeffekt geht es dabei um die Einsatzplanung, welche auch im militärischen Bereich stattfindet. Abb. 1 und 2 zeigen den Vergleich zwischen ziviler

strategischer Planung und militärischer Einsatzplanung.

Die militärische Lagebeurteilung zielt darauf ab, im Rahmen eines Auftrages:

1. Die für die Entscheidung wichtigen Faktoren zu erkennen,
2. daraus Konsequenzen und mögliche Lageentwicklungen abzuleiten und
3. auf diesen beiden Grundlagen Lösungsmöglichkeiten zu erarbeiten.

Die Lagebeurteilung teilt die erwähnten Faktoren in fünf Gruppen auf:

- Auftrag,
- Zeitverhältnisse,
- Umwelt,
- feindliche Mittel und
- eigene Mittel.

Die Lagebeurteilung ist ein Teil der Einsatzplanung.

Im Unterschied zur militärischen Einsatzplanung, werden die Mission aufgrund der Lageanalyse separat erarbeitet und die Zeitverhältnisse erst

in der Strategieformulierung detailliert analysiert.

## Die Umweltbeurteilung

Die Analyse der Rahmenbedingungen in Businessplänen entspricht der militärischen Beurteilung der Umwelt. Es geht dabei jedoch nicht um solche Faktoren wie die Beschaffenheit des Geländes, Witterungsverhältnisse oder Zivilbevölkerung, sondern um die Beschaffenheit des institutionellen Umfeldes, die Konjunkturentwicklung oder Politik. So hat z.B. Internet oder das Abkommen über die Liberalisierung des Dienstleistungshandels das «Gelände», in dem sich schweizerische Banken bewegen, wesentlich zugänglicher für «Feinde» gemacht. Die Konjunktur könnte den Witterungsverhältnissen gleichgesetzt werden.

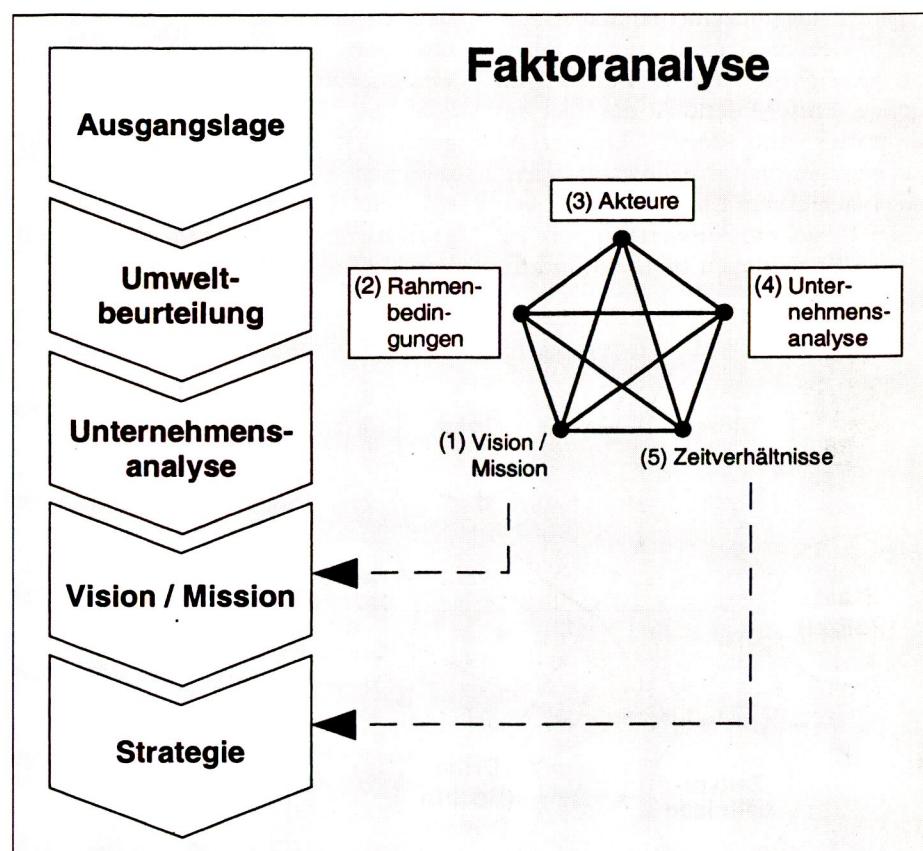


Abb. 1: Zivile strategische Planung.

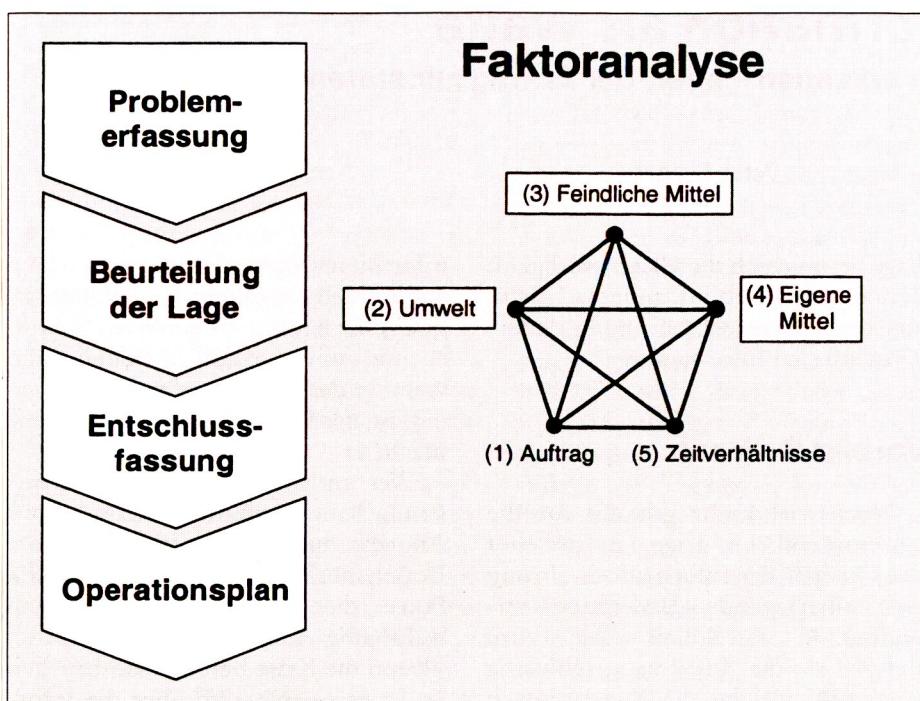


Abb. 2: Militärische Einsatzplanung.

Die Akteure werden in der Analyse der Rahmenbedingungen genau untersucht. Dies entspricht im wesentlichen der militärischen Beurteilung der feindlichen Mittel. Neben dem Marktpotential und dem Wettbewerb in der Branche werden die Konkurrenten unter die Lupe genommen. Dabei stützt man sich u.a. auf Vergleiche von finanziellen Kennzahlen und Marktanteilen, aber auch von Strategien, z.B. hinsichtlich Kundenausrichtung oder Preis- und Vertriebspolitik. Diese Analyse dient nicht ausschliesslich der Ermittlung von Gefahren. Sie bezweckt auch die Suche nach neuen Ideen. In diesem Sinne beschränkt sich die Analyse der Akteure nicht auf direkte Konkurrenten, sondern zieht auch Vorbilder (Best Practice) in anderen Branchen mit ein. Letzteres dient als Messlatte (Benchmarking) für die eigene Verbesserung. Dieser Aspekt ist bei der militärischen Beurteilung der feindlichen Mittel nicht prioritätär.

## Die Unternehmensanalyse

Die Unternehmensanalyse entspricht der militärischen Analyse der eigenen Mittel. Sie durchleuchtet die Eigenschaften der Kunden der Firma sowie die finanziellen und qualitativen Kontrolldaten für einzelne Kundensegmente und organisatorische Einheiten.

Die Kundeneigenschaften werden z.B. hinsichtlich Produktenutzung untersucht, um Schlussfolgerungen über ihre Bedürfnisse und somit für die Produkte- und Vertriebskanalgestaltung zu ermitteln.

Die drei strategischen Hebel – Erträge, Kosten und Risiken – werden anhand von Finanzeckdaten analysiert, um Schlussfolgerungen über die Überlebensfähigkeit der Firma und Prioritäten der Stossrichtungen zu ermitteln. So werden z.B. die wichtigsten organisatorischen Kostenblöcke (in Banken ist dies oft die EDV) genauer auf die Kostentreiber analysiert.

## Ausblick

Die militärische und wirtschaftliche «Kriegsführung» haben eine ähnliche Zielsetzung. Die eingesetzten Waffen sind nur zum Teil verschieden: Know-how und gut eingespielte Teams sind in beiden Bereichen ausschlaggebend, anstatt von Panzern und Flugzeugen macht die Wirtschaft von Preisen, Innovation, Effizienzsteigerungen und Risikobewirtschaftung Gebrauch. Dies erklärt den hohen Deckungsgrad zwischen der Methodik zur Lagebeurteilung im militärischen und zivilen Bereich.

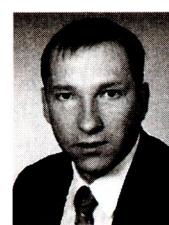
Bei der Erarbeitung der zivilen Lagebeurteilung werden neben der

Planungseinheit alle relevanten Stellen innerhalb des Betriebes einbezogen und oft auch externe Berater. Die Unvollständigkeit der Information muss soweit wie möglich minimiert werden! Ein Weg in die falsche Richtung wird sofort durch hohe Kursverluste an der Börse oder sogar Bankrott bestraft. In der militärischen Lagebeurteilung ist der aufgezwungene Zeitdruck oft hoch und es muss aufgrund von Teilsachverhalten entschieden werden.

Bei der Analyse der feindlichen Mittel geht die zivile Lagebeurteilung mit der Untersuchung von marktführenden Unternehmen und Best Practice u. E. einen Schritt weiter: Sie versucht von den Besten zu lernen, wie man etwas besser machen kann. Dieser Ansatz sollte auch das Nebeneinander von Armee und Wirtschaft prägen. Beide Bereiche können viel von einander lernen.



Peter Lienhart, geboren 1946, schloss seine Studien an der Handelshochschule von St. Gallen mit dem Lizentiat (oec. HSG) ab. Er ist als Mitglied der Geschäftsleitung der CREDIT SUISSE tätig. Militärisch ist Peter Lienhart im Range eines Oberstleutnants im Stab der Luftwaffe eingeteilt.



Harry Stordel schloss seine Studien an der Albert Ludwigs-Universität von Freiburg im Breisgau 1982 als Diplom-Volkswirt sowie an der Universität von Genf mit dem Doktorat (rer. pol.) ab. Seit 1998 ist Dr. Harry Stordel als Director «Group Risk Management» bei der CREDIT SUISSE GROUP tätig. ■

# Information als Waffe

## Krisen an der Infofront früh erkennen – oder: Der Zwang zur steten Wachsamkeit

Peter Forster

**In der Politik, den Armeen und der Wirtschaft setzt sich nur noch durch, wer zur richtigen Zeit am richtigen Ort über die richtige Information verfügt – und sie gezielt einzusetzen weiß. Die Beurteilung der Informationslage gehört zu den permanenten Führungspflichten. Dabei wird jede Systematik von drei Fragen ausgehen müssen: Sind wir – erstens – gewappnet, Krisen und Angriffe an der Informationsfront rechtzeitig zu erkennen? Gelingt es uns – zweitens – das Terrain auch an der Infofront früh zu besetzen? Und haben wir – drittens – eine Botschaft: glaubwürdig, einheitlich, aktuell?**

Wie entscheidend wichtig die geordnete Informationsführung sein kann, haben die neunziger Jahre zur Genüge erwiesen.

### Schwarzkopf persönlich

Norman Schwarzkopf setzte am Golf die Information sparsam, gezielt und wirkungsvoll ein. Jeden Morgen nahm er sich Zeit, die Informationsführung persönlich zu ordnen. Auf dem Balkan war den Serben, Kroaten und Muslimen jedes Mittel recht, wenn es nur half, den Gegner im Propagandakrieg anzuschwärzen.

Und die Schweiz wäre in der Holocaust-Debatte nicht derart unter die Räder geraten, wäre sie im schwarzen Januar 1997 besser gewappnet gewesen, als sie an der Informationsfront von einer Hiobsbotschaft nach der anderen überrascht und überrumpelt wurde (Delamuraz-Interview, Meili-Enthüllung, Jagmetti-Indiskretion).

Wer in der Krise informieren muss, hat Erfolg nur dann, wenn er glaubwürdig ist. Schon in der ordentlichen

Lage bemisst sich die Glaubwürdigkeit derjenigen, die zu informieren haben, an der zeitgerechten und widerspruchsfreien Information.

### Vorbild Swissair

Noch viel mehr gilt das für die ausserordentliche Lage, in welcher der Qualität der Informationsführung eine überragende Bedeutung kommt. Als vorbildlich wird – zum Beispiel – die Informationsführung eingestuft, welche die Swissair nach der Katastrophe von Halifax an den Tag legte.

In einer Krisen- oder Kriegssituation entscheiden die ersten Tage darüber, wie es um die Glaubwürdigkeit der politischen und militärischen Führung bestellt ist. Wer sich in der Anfangsphase gravierende Widersprüche – oder gar Unwahrheiten – erlaubt, verliert die Glaubwürdigkeit.

Am 6. Oktober 1973, in den ersten Stunden des Jom-Kippur-Kriegs, sagte Mosche Dayan dem israelischen Volk nicht die Wahrheit. Schleichend machten sich Zweifel breit, und erst der unerschrockenen Golda Meir gelang es, wahrhaftig informierend das Vertrauen in die Führung wiederherzustellen. Wer in der kritischen Lage

informieren muss, der ist zur Leistung auf Anhieb verpflichtet – militärisch gesagt: Er hat nur einen ersten Schuss, er muss im ersten Anlauf treffen; denn wenn er das Vertrauen einmal verloren hat, ist der Verlust nicht mehr gutzumachen.

Wer in der Informationsführung Erfolg haben will, muss Krisen, muss Angriffe, muss Gegner früh erkennen. Botschafter Thomas Borer, dessen Task Force die Information offen und wahrhaftig führt, formuliert es so: «Wenn die Krise bereits ausgebrochen ist, ist es zu spät, sich über die Information Gedanken zu machen oder erst dann Vorkehrungen zu treffen.»

### Der Faktor Zeit

Explizite fordert Borer, dass geeignete Strukturen *vor* dem Ernstfall geschaffen werden: «Es ist äusserst wichtig, dass die Information konsequent und frühzeitig in die Sachbearbeitung einbezogen wird. Die Früherkennung von Themen mit informationspolitischer Brisanz darf nicht dem Zufall überlassen werden».

Schwer wiegt der Faktor Zeit: «Es gilt zu vermeiden, dass einfach zugewartet wird, wie sich die Lage entwickelt, ohne dass rasch das Infor-





mationsbedürfnis abgeschätzt und ein geeignetes Konzept erarbeitet wird. Voraussetzung dafür ist es allerdings, dass die Entscheidungsträger die politische Bedeutung eines Ereignisses richtig einschätzen» (Borer).

Immer wieder kommt es vor, dass Handlungsträger mit der Information bis zu jenem berühmten Zeitpunkt zuwarten, zu welchem man alles weiß und alle Fragen beantworten kann. Das ist falsch. Denn erstens gibt es diesen Zeitpunkt nie; und zweitens deckt er sich selten mit den Interessen der Öffentlichkeit.

Wer mit der Information zu lange wartet, riskiert, den Anspruch auf Informationsführung zu verlieren: «Eine Informationspolitik, die das Terrain von sich aus besetzt, findet meist eine sachgerechtere und wohlwollendere Aufnahme als eine defensive Strategie, bei der die Information nur unter Druck erfolgt» (Borer).

An Grenzen stösst das Postulat der sofortigen Information indessen da, wo Handlungsträger Fragen zu Themen beantworten sollen, mit denen sie zum erstenmal konfrontiert werden.

## Grenzen der Transparenz

Für Borer gibt es Fragen, «die mangels vorliegender Fakten beim besten Willen nicht auf der Stelle beantwortet werden können. Aus Unkenntnis Sachverhalte zu dementieren, um sie später dann doch wieder bestätigen zu müssen, ist der Glaubwürdigkeit wenig förderlich. Empfehlenswert ist es da, die Schwierigkeiten in der Informationsaufbereitung offen darzulegen».

Grenzen der Transparenz sind auch da zu ziehen, wo die Information die öffentlichen Interessen tangiert: «Wir können nicht immer über alle Abläufe und Schritte, Ideen und Pläne offen informieren, ohne dass wir uns selber Wege verbauen», schreibt Botschafter Borer zu Recht. Gerade in laufenden Verhandlungen könne es sehr schaden, wenn Standpunkte in den Medien zu früh ausgebreitet würden.

Gleiches gilt selbstverständlich für die militärische Geheimhaltung. Die Kriegsgeschichte ist voller Beispiele dafür, was geschehen kann, wenn Absichten und Pläne, Truppen und Orte zu früh verraten werden.

Wer die Information erfolgreich führen will, braucht eine Botschaft.

Wer keine Botschaft hat, läuft Gefahr, dass andere das Terrain besetzen. René Fasel, langjähriger Stabschef von Informationstruppen, bettet die Information ein in ein «spinnwebartiges Netzwerk», über das die Teilnehmer laufend eine Vielzahl von Informationen zu allen möglichen Sachverhalten aufnehmen, verarbeiten und verbreiten.

Aus diesem Netzwerk gilt es, diejenigen Teilnehmer zu bestimmen, die von Bedeutung sind. Dabei können auch die wichtigen Zielgruppen nicht einfach uniform angegangen werden: «Wenn die Tonalität, der Mix von Emotionen und Intellekt, das Bild und die Sprache nicht stimmen, dann nützt auch die transparenteste Informationsarbeit nichts oder nicht viel» (Fasel).

Unbestritten ist, dass die Information in ihren Inhalten einheitlich geführt werden muss: Nur eine sorgfältige Lagebeurteilung und eine konsequente Planung bieten Gewähr dafür, dass die Information widerspruchsfrei erfolgen kann: «Die Zentrale muss eine Grundhaltung festlegen und dafür sorgen, dass weltweit die gleiche Botschaft verbreitet wird» (Borer).

Dabei hat – so Fasel – jede Beurteilung der Tatsache Rechnung zu tragen, dass sich die Zahl der Mittel und Kanäle in den letzten Jahren vervielfacht hat: «Im Zeitalter privat verfügbarer moderner Kommunikationsmittel (wie Natel, Internet, Miniaturempfänger) überschneiden sich früher getrennte Zielgruppen in zunehmendem Masse. Die Handlungsträger müssen die sich daraus ergebenden Gefahren rechtzeitig erkennen». Als Hauptstolperstein nennt Fasel die Gefahr, dass Widersprüche Vertrauen zerstören.

## Permanenter Effort

Militärisch geht Peter Regli als Unterstabschef Nachrichten so weit, dass er von allen Truppen nicht nur die Kampf-, sondern permanent auch die Informationsplanung verlangt. Unabdingbar dafür ist die stete Lagebeurteilung auch im Informationsbereich, welche die Elemente militärische, politische und publizistisch-psychologische Situation umfassen muss.

Was den Zwang zur Information betrifft, argumentiert Regli anhand eines Beispiels: «Nehmen wir an, eine Territorialeinheit steht im Sotoceneri

im Sicherungseinsatz. Sie wird diesen nicht mehr führen können, wie sie ihn noch vor ein paar Jahren geführt hätte. Mit Sicherheit wären die Kameraleute des Tessiner Fernsehens dabei, und womöglich überträgt CNN einzelne Phasen *live*. Das führt zwingend zur Forderung an die Kommandanten aller Verbände, dass sie die Information rechtzeitig in die Lagebeurteilung und Aktionsplanung miteinbeziehen.»

## Weltmacht CNN

Mit dem Stichwort CNN spricht Regli den Fernsehsender an, den der frühere amerikanische Generalstabschef Colin Powell eine Weltmacht nennt – und dessen Bedeutung Powells Nachfolger John Shalikashvili 1994 mit dem Worten würdigte: «Wir haben erst gewonnen, wenn CNN sagt, wir haben gewonnen.»

Seit der Starreporter Peter Arnett in der Nacht zum 17. Januar 1991 die ersten Treffer des Golfkriegs aus Bagdad *live* übertrug, beherrscht das *Cable News Network* in Krisenlagen weltweit die Information. Meist sind seine Korrespondenten «näher dran» als die Konkurrenz, und keine andere Station inszeniert sich selber so gerissen.

Experten allerdings beklagen den kritischen Verlust an Zeit, den die unerhörte Präsenz von CNN für die Verantwortlichen mit sich bringt. CNN übt via Äther auf die Handelnden einen derartigen Druck aus, dass die Zeit für Entscheidungen oft auf Stunden zusammenschmilzt.

Hand in Hand mit der Hektik geht ein gravierender Verlust auch an Rationalität. Es kommt zu fatalen Freund-Feind-Orientierungen und zum überhasteten Ruf nach (zu) schnellen, (zu) entschlossenen Massnahmen.

Auch das gilt es in jeder Lagebeurteilung zu berücksichtigen, die den Gefahren, Chancen und Risiken der modernen Informationsführung gebührend Rechnung tragen will.



Peter Forster, Dr. phil., ist Chefredaktor der «Thurgauer Zeitung» und Autor des Buches «Aber wahr muss es sein». Militärisch kommandiert Oberst Forster das Informationsregiment 1. ■