


Bulletin 2009 zur schweizerischen Sicherheitspolitik

Edited Volume**Author(s):**

Wenger, Andreas; Mauer, Victor; Trachsler, Daniel; Möckli, Daniel; Bonin, Sergio; Habegger, Beat; Mason, Simon Jonas Augusto  Lanz, David; Mölling, Christian; Moser, Patricia; Hess, Michel

Publication date:

2009

Permanent link:

<https://doi.org/10.3929/ethz-b-000019638>

Rights / license:

In Copyright - Non-Commercial Use Permitted

Originally published in:

Bulletin zur schweizerischen Sicherheitspolitik

BULLETIN 2009

ZUR SCHWEIZERISCHEN SICHERHEITSPOLITIK

Herausgeber

Andreas Wenger, Victor Mauer und Daniel Trachsler
Center for Security Studies, ETH Zürich

Das Bulletin sowie andere Publikationen des Center for Security Studies können über <http://www.css.ethz.ch/> bestellt werden und sind dort auch im Volltext verfügbar.

Andreas Wenger, Victor Mauer und Daniel Trachsler (Hrsg.)
Center for Security Studies der ETH Zürich

© 2009 ETH Zürich
Center for Security Studies
ETH Zentrum SEI
Seilergraben 45–49, 8092 Zürich
e-mail: css@sipo.gess.ethz.ch

Alle Rechte vorbehalten. Nachdruck und fotomechanische Wiedergabe, auch auszugsweise, nur mit schriftlicher Genehmigung des Center for Security Studies.

Die im «Bulletin zur schweizerischen Sicherheitspolitik» wiedergegebenen Auffassungen stellen ausschliesslich die Ansichten der betreffenden Autoren dar.

Layout Marion Ronca

Schriftarten The Sans und Adobe Caslon pro

ISSN 1024-0608

ISBN 3-905696-26-6

BULLETIN 2009 ZUR SCHWEIZERISCHEN SICHERHEITSPOLITIK

INHALTSVERZEICHNIS

Vorwort

AKTUELLE DISKUSSION

Zur Erarbeitung des neuen Sicherheitspolitischen Berichts 9
von Andreas Wenger und Daniel Möckli

Risiko- und Verwundbarkeitsanalyse in der Bundespolitik:
Erfahrungen und Perspektiven 35
von Sergio Bonin und Beat Habegger

Mehrwert oder Leerlauf? Der «Whole of Government»-
Ansatz der Schweiz im Sudan 57
von Simon J. A. Mason und David Lanz

Umfassende Ansätze im internationalen Krisenmanagement:
Von der schrittweisen Weiterentwicklung zur konzeptionellen
Reorganisation 83
von Christian Mölling

PROJEKTE DES CENTER FOR SECURITY STUDIES

Wie sich Fachleute über Internationale Beziehungen
informieren – www.isn.ethz.ch 117
von Patricia Moser

Strategisches Krisenmanagement im Rahmen einer
Pandemieübung 125
von Michel Hess

Kurzangaben zu den Autorinnen und Autoren 137

VORWORT

Auch in diesem Jahr befasst sich das Bulletin mit Themen, die für die Sicherheitspolitik der Schweiz von Bedeutung sind, und leistet damit einen Beitrag zur sicherheitspolitischen Debatte. Der bisherige Entstehungsprozess des neuen Sicherheitspolitischen Berichts steht im Zentrum des ersten Beitrags. Er beruht auf der Auswertung der vom CSS moderierten, interaktiven Web-Plattform SIPOL WEB (www.sipol09.ethz.ch). Auf dieser wurden der Öffentlichkeit die Stellungnahmen der politischen Parteien, Interessengruppen, Vertreter von Kanton, Polizei und Bevölkerungsschutz, wissenschaftlichen Institute sowie Einzelexperten aus dem In- und Ausland zugänglich gemacht. Dies ermöglichte der Bevölkerung eine aktive Beteiligung an der sicherheitspolitischen Meinungsbildung. Der Beitrag bezieht Position zu den zentralen sicherheitspolitischen Fragen, welche zurzeit diskutiert werden. Die Autoren plädieren dafür, den laufenden Strategieprozess als Chance zu sehen, um die Schnittmenge der unterschiedlichen sicherheitspolitischen Vorstellungen zu vergrössern und so die nationale Handlungsfähigkeit in diesem Politikbereich wieder zu stärken. Im zweiten Artikel wird vor dem Hintergrund des sicherheitspolitischen Planungsprozesses und auf der Basis einer empirischen Erhebung die Verankerung der Risiko- und Verwundbarkeitsanalyse auf Bundesebene evaluiert. Ausgehend von dieser Bestandesaufnahme betont der Beitrag die Wichtigkeit einer umfassenden Risikoanalyse für die Formulierung einer bedrohungsgerechten Sicherheitspolitik.

Der dritte Beitrag setzt sich mit den Bemühungen der Schweiz auseinander, ihre aussen- und sicherheitspolitischen Aktivitäten besser aufeinander abzustimmen und so deren Effizienz und Effektivität zu erhöhen. Die Verfasser untersuchen das vielfältige Engagement der Schweiz im Sudan und analysieren die Bemühungen der involvierten Stellen, einen «*Whole of Government*»-Ansatz anzuwenden. Daraus leiten sie Empfehlungen für eine optimale Umsetzung dieses Konzepts ab. Im vierten Artikel wird die Bedeutung von umfassenden Ansätzen im internationalen Kontext beleuchtet. Der Beitrag diskutiert anhand von Fallbeispielen die entsprechenden Entwicklungen und kommt zu dem Schluss, dass zahlreiche Schwierigkeiten bei der Implementierung des «*Compre-*

hensive Approach» darauf zurückzuführen sind, dass dieser Ansatz zeitlich zu spät einsetzt. Auf dieser Grundlage wird ein Vorschlag präsentiert, wie diese Problematik entschärft werden könnte.

In der Rubrik Projekte des *Center for Security Studies* (CSS) wird zum einen die im Herbst 2008 grundlegend überarbeitete und neu lancierte Webseite des *International Relations and Security Network* (ISN) vorgestellt (www.isn.ethz.ch). Übersichtlich und kostenfrei bietet das weltweit führende Informationsportal für Internationale Beziehungen und Sicherheitspolitik Zugang zu rund 40 000 Dokumenten, Analysen und zahlreichen anderen Online-Ressourcen. Der abschliessende Beitrag stellt eine strategische Krisenmanagementübung zum Thema Pandemie vor, die nur wenige Wochen vor der globalen Ausbreitung der Schweinegrippe im Rahmen des *Master of Advanced Studies in Security Policy and Crisis Management* (MAS ETH SPMC) durchgeführt wurde. Die Chronologie zur schweizerischen Sicherheitspolitik, die bis anhin im Bulletin veröffentlicht wurde, ist weiterhin auf dem Internet verfügbar (www.ssn.ethz.ch).

Wir danken allen Autorinnen und Autoren für ihre Beiträge. Zahlreiche weitere Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des CSS haben mit ihrem grossen Engagement ebenfalls zur Publikation dieses Bulletins beigetragen: Samuel Witzig und Andrin Hauri haben sich für das Lektorat zur Verfügung gestellt, Christopher Findlay übersetzte aus dem Englischen, das Layout lag in den bewährten Händen von Marion Ronca, und Mirija Weber kümmerte sich um die organisatorischen Belange. Auch ihnen sei an dieser Stelle herzlich gedankt.

Zürich, im Juli 2009

Prof. Dr. Andreas Wenger

Leiter des Center
for Security Studies
der ETH Zürich

Dr. Victor Mauer

stv. Leiter des Center
for Security Studies
der ETH Zürich

Daniel Trachsler

Wiss. Mitarbeiter des
Center for Security
Studies der ETH Zürich

AKTUELLE DISKUSSION

ZUR ERARBEITUNG DES NEUEN SICHERHEITSPOLITISCHEN BERICHTS

von *Andreas Wenger und Daniel Möckli**

EINLEITUNG

Der Bundesrat verfasst in diesem Jahr einen neuen Sicherheitspolitischen Bericht. Der Entscheid zur Überprüfung der sicherheitspolitischen Strategie der Schweiz fiel im Sommer 2008. Er liess sich auf drei wesentliche Faktoren zurückführen. Erstens hat sich das Bedrohungsspektrum in den letzten Jahren teilweise gewandelt und erweitert. Damit haben sich auch die Anforderungen an die sicherheitspolitischen Instrumente verändert. Zweitens ist die Schweizer Sicherheitspolitik heute durch eine politische Selbstblockade gekennzeichnet. Langwierige und unergiebiges Armeedebatten im Parlament zeugen von einer starken innenpolitischen Polarisierung. Das Fehlen eines sicherheitspolitischen Basiskonenses und die Tendenz zur parteipolitischen Instrumentalisierung der Sicherheitspolitik manifestieren sich in einer abnehmenden politischen Steuerungsfähigkeit. Drittens wurde der Bundesrat auch von Seiten des Parlaments in verschiedenen Vorstössen dazu aufgefordert, ein neues Basisdokument zu verfassen, um der Schweizer Sicherheitspolitik wieder einen Orientierungsrahmen zu geben.¹

Der neue Bericht wird die vierte Strategiekonzeption der Schweiz nach den Berichten von 1973, 1990 und 1999 (Bericht 2000) darstellen.² Künftig will der Bundesrat in jeder Legislatur einen Strategie-

* Die Autoren danken Daniel Trachsler für die sorgfältige Durchsicht des Manuskripts.

- 1 Eine Übersicht über die parlamentarischen Vorstösse bezüglich eines neuen Sicherheitspolitischen Berichts findet sich auf SIPOL WEB: <http://www.sipol09.ethz.ch>.
- 2 Der Bericht 73 (Konzeption der Gesamtverteidigung), der Bericht 90 (Schweizer Sicherheitspolitik im Wandel) und der Bericht 2000 (Sicherheitspolitik durch Kooperation) sind einsehbar unter <http://www.ssn.ethz.ch>. Für eine inhaltliche Einordnung, siehe Spillmann, Kurt R. et al. *Schweizer Sicherheitspolitik seit 1945: zwischen Autonomie und Kooperation*. Zürich: NZZ Verlag, 2001; Fanzun, Jon A./Wenger, Andreas. *Schweizer Sicherheitspolitik im Umbruch: der Bericht 2000 vor dem Hintergrund des Kosovo-Konflikts*. In: *Bulletin zur schweizerischen Sicherheitspolitik 2000*. Zürich: Center for Security Studies, 2000, S. 9–43.

prozess durchführen, wobei der jeweils gültige Bericht je nach Anpassungsbedarf aktualisiert, ergänzt oder ersetzt werden soll. Im aktuellen Fall drängt sich eine Neukonzeption auf. Der Bericht 2000 begründete zwar den Strategiewandel von der autonomen Landesverteidigung zur «Sicherheit durch Kooperation» überzeugend. Er setzte aber weder die einzelnen Bedrohungen noch die verschiedenen Instrumente in Bezug zueinander und wurde deshalb auch nur beschränkt in politische Richtungsentscheide umgesetzt. Angesichts der wachsenden Komplexität und Dynamik der sicherheitspolitischen Herausforderungen wirkt der Strategieansatz des Berichts 2000 heute zu segregiert.

Auf Initiative von Verteidigungsminister Ueli Maurer fanden im Frühjahr 2009 im Hinblick auf die Erarbeitung des neuen Berichts Anhörungen statt. Parallel dazu moderierte das *Center for Security Studies* (CSS) der ETH Zürich im Auftrag des VBS eine interaktive Web-Plattform (SIPOL WEB), auf welcher die interessierte Öffentlichkeit die Anhörungen kommentieren und zu aktuellen Fragen der Sicherheitspolitik Stellung beziehen konnte.³ Die dadurch erzielte Verankerung der Strategieformulierung in einer breiten öffentlichen Diskussion erlaubte es, einen aktiven Meinungsbildungsprozess zur künftigen sicherheitspolitischen Ausrichtung sicherzustellen. Dies war umso wichtiger, als die sicherheitspolitischen Debatten in der Schweiz grundsätzlich einen vorwiegend reaktiven Charakter haben und durch strukturelle und organisatorische Detailfragen im Zeichen der Finanzknappheit geprägt sind. Eine strategische Gesamtschau kommt häufig zu kurz, was sich u.a. auf den Departementalismus des schweizerischen Regierungs- und Verwaltungssystems sowie staatspolitische Eigenheiten wie die direkte Demokratie, den Föderalismus, das ausgeprägten Neutralitätsbewusstsein und die Miliztradition zurückführen lässt. Dies hat sich auch bei den Anhörungen vieler Interessengruppen gezeigt, welche die Suche nach der richtigen Sicherheitsstrategie oftmals vom erwünschten Resultat her angingen.

Im Folgenden werden wir zunächst einen Blick auf die Anhörungen und die Benutzung der Web-Plattform werfen und deren Bedeutung im grösseren Kontext des Strategieprozesses verorten. Anschliessend wer-

3 SIPOL WEB wird in unmoderierter Form über den aktuellen Strategieprozess hinaus online zugänglich bleiben: <http://www.sipol09.ethz.ch>.

den wir auf der Basis einer inhaltlichen Auswertung der Anhörungen und der Kommentierung auf SIPOL WEB die zentralen Schnittflächen und Divergenzen des sicherheitspolitischen Meinungsbildes skizzieren und aus Sicht des CSS kommentieren.

1 AUF DEM WEG ZUM NEUEN BERICHT: ÜBER DIE ANHÖRUNGEN UND SIPOL WEB

In den Hearings, die zwischen dem 27. Februar und dem 24. April 2009 im Bundeshaus stattfanden, hatten alle Eingeladenen Gelegenheit, ihre Sichtweisen und Anliegen zur Schweizer Sicherheitspolitik mündlich vorzutragen. Anschliessend folgte jeweils eine Frage-Antwort-Runde.⁴ Insgesamt fanden 45 Anhörungen statt. Eingeladen waren die politischen Parteien, zahlreiche Interessengruppen, Vertreter von Kanton, Polizei und Bevölkerungsschutz, wissenschaftliche Institute sowie Einzelexperten aus dem In- und Ausland.⁵

Die vom *International Relations and Security Network* (ISN) des CSS entwickelte dreisprachige Plattform SIPOL WEB wurde am 18. März 2009 online geschaltet und bis am 5. Juni 2009 von Mitarbeitenden des CSS moderiert. Während dieser Zeitspanne konnten die Benutzer von SIPOL WEB die Transkriptionen der Anhörungen kommentieren und im Diskussionsforum ihre Meinung zu den vier Themen «Bedrohungen», «Positionierung der Schweiz in der Welt», «Armee» und «Neutralität» darlegen. Nach Abschluss der moderierten Debatte verfasste das CSS einen Schlussbericht zur Benutzung der Webplattform und zu inhalt-

4 Zu den Anhörenden zählten der Vorsteher des VBS, der Chef des Planungsstabes der Armee, der Chef Sicherheitspolitik im VBS Generalsekretariat, der Stellvertretende Politische Direktor des EDA, der Chef der Politischen Abteilung IV des EDA, der Direktor des Bundesamtes für Polizei im EJPD, der Generalsekretär der Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren, der Generalsekretär der Militär- und Zivilschutzdirektorenkonferenz respektive die jeweiligen Vertretungen dieser Funktionsträger. Die vollständigen Angaben finden sich auf SIPOL WEB.

5 Für die Liste der Angehörten, siehe SIPOL WEB.

lichen Trends in den Hearings und den öffentlichen Debatten, der am 11. Juni der Öffentlichkeit präsentiert wurde.⁶

Mit den Anhörungen und der Verwendung neuer Medien zur breiten öffentlichen Abstützung der Strategieformulierung ging der Bundesrat für die Schweiz neue Wege. Frankreich verfolgte im vergangenen Jahr einen ähnlichen Ansatz im Rahmen der Erarbeitung des Weissbuchs zur Verteidigung und nationalen Sicherheit, wobei im Unterschied zur Schweiz eine Expertenkommission für den Strategieprozess verantwortlich zeichnete.⁷ Ähnlich wie in Frankreich sind die Anhörungen und die Diskussionsmöglichkeiten auch in der Schweiz auf ein beachtliches öffentliches Interesse gestossen. Gerade auch im Hinblick auf die künftige Verwendung von sozialen Medien in vergleichbaren politischen Prozessen kann eine positive Bilanz gezogen werden. Bis zum Ende der Moderationsphase haben über 8500 Besucher (*Unique Visitors*) SIPOL WEB konsultiert. Pro Besucher wurden durchschnittlich 14 Seiten angeklickt, was auf eine breite inhaltliche Auseinandersetzung mit den auf SIPOL WEB verfügbaren Informationen hinweist. Etwa 300 Personen haben sich regelmässig via E-Mail-Benachrichtigungsdienst oder Twitter über neue Stellungnahmen informieren lassen.

Während der Moderationsphase liessen sich mehr als 8100 File-Zugriffe (*Downloads*) auf Stellungnahmen oder andere Dokumente auf SIPOL WEB registrieren. Grösste Beachtung fanden dabei wie erwartet die Stellungnahmen der Vertreter der jeweiligen Pole des politischen Spektrums, insbesondere der SVP und der SP. Die Hearings der anderen politischen Parteien stiessen ebenfalls auf überdurchschnittliches

6 Mückli, Daniel/Wenger, Andreas. *Schlussbericht SIPOL WEB: Details über die Benutzung und inhaltliche Auswertung der Hearings und der Kommentierung*. Zürich, 11. Juni 2009. <http://www.sipol09.ethz.ch>; Wenger, Andreas. *Schweizer Sicherheitspolitik in der Diskussion*. In: *ETH Life*, 11. Juni 2009. http://www.ethlife.ethz.ch/archive_articles/090611_Sipol_Wenger_sch/index.

7 Frankreichs Weissbuch: Eine neue umfassende Sicherheitsstrategie. *CSS Analysen zur Sicherheitspolitik*, Nr. 46. Zürich: Center for Security Studies, Dezember 2008. Alle CSS Analysen zur Sicherheitspolitik sind online einsehbar unter http://www.ssn.ethz.ch/forschung/css_analysen; *Défense et Sécurité Nationale: Le Livre Blanc*. Paris: Odile Jacob, 2007. Online verfügbar unter http://www.defense.gouv.fr/livre_blanc. Die Expertenkommission hielt 40 Anhörungen ab, die im parlamentarischen Fernsehkanal übertragen wurden. Auch führte sie 52 Interviews mit Experten und Interessenvertreter aus 14 Staaten durch, die in Buchform publiziert wurden. Zusätzlich wurden zahlreiche vertrauliche Konsultationen abgehalten. Die Webseite zum Weissbuch, die mehrere Diskussionsforen enthielt, ist heute nicht mehr online einsehbar.

Interesse. Unter den meist konsultierten Stellungnahmen befanden sich zudem die GSoA, die AUNS und Pro Militia. Von den vier Diskussionsforen fanden die Themen «Bedrohungen» und «Armee» am meisten Beachtung.

Erfreulicherweise wurde SIPOL WEB auch zu einer *aktiven* Auseinandersetzung mit spezifischen Themen und Stellungnahmen benutzt. Die überwiegende Mehrheit der online abgegebenen Kommentare war bemerkenswert gehaltvoll. Viele der Kommentare waren zudem von einer beachtlichen Länge. Die Nutzungsbestimmungen von SIPOL WEB, insbesondere die Registrierungspflicht für Benutzer und die Prüfung der Kommentare durch Moderatoren des CSS, haben sich bewährt. Die sorgfältige Wahl verschiedener interaktiver Elemente (Forum, Kommentarfunktion) aus dem immer breiter werdenden Spektrum sozialer Medien hat wesentlich zur hohen Qualität der Debatten beigetragen. Insgesamt haben die Moderatoren des CSS etwa 150 der eingereichten Beiträge als sachgerecht und nicht ehrverletzend eingestuft und entsprechend auf SIPOL WEB sichtbar gemacht.

Als Bilanz ist festzuhalten, dass in der Schweiz nach wie vor eine beachtliche Zahl von sicherheitspolitisch interessierten Personen und Organisationen vorhanden ist. Die Veröffentlichung der schriftlichen Transkriptionen stiess auf ein beträchtliches Interesse. Die Möglichkeit, sich dank der Verwendung «Neuer Medien» aktiv an einer öffentlichen Sachdebatte zu beteiligen, wurde offensichtlich geschätzt. Die Einrichtung einer moderierten Web-Plattform zur Förderung eines aktiven sicherheitspolitischen Meinungsbildungsprozesses hat sich aus Sicht des CSS bewährt.

Die Transkriptionen der Anhörungen und die Kommentare auf SIPOL WEB erlauben einen fundierten Überblick über das derzeitige sicherheitspolitische Meinungsspektrum in der Schweiz. Auf der Basis dieser Materialien lassen sich sowohl mehrheitsfähige als auch besonders kontroverse Aspekte hinsichtlich der Ausgestaltung der Schweizer Sicherheitspolitik identifizieren. Im Folgenden sollen in knapper Form die wichtigsten Schnittflächen und Divergenzen bezüglich Umfeldanalyse, konzeptionelle Reichweite der Sicherheitspolitik, Grundstrategie, Aussenpolitik und Neutralität, Armee sowie strategische Führung dargestellt werden. Wir stützen uns dabei auf den bereits erwähnten

Schlussbericht zu SIPOL Web.⁸ Gleichzeitig nehmen wir als wissenschaftliches Kompetenzzentrum im Bereich Sicherheitspolitik auch inhaltlich zu den aufgeworfenen Themen Stellung. Als Grundlage dafür dient der Beitrag des CSS zu den sicherheitspolitischen Hearings, der wiederum die Erkenntnisse der regelmässig erscheinenden *CSS Analysen zur Sicherheitspolitik* widerspiegelt.⁹

2 UMFELDDANALYSE

Mit Blick auf die Umfeldanalyse der Schweiz herrschte im Rahmen der Anhörungen und der Kommentare auf SIPOL WEB weitgehend Einigkeit, dass die Komplexität der Bedrohungen zugenommen hat, das Spektrum von Risiken und Gefahren breiter geworden ist und die Prognostizierbarkeit von Krisen abgenommen hat. Die Globalisierung wird vielfach als zentraler Rahmen für den sicherheitspolitischen Wandel identifiziert. Viele der Angehörten erläuterten allerdings die Zusammenhänge zwischen Sicherheitspolitik und Globalisierung nicht genauer und nahmen keine regionalspezifischen Differenzierungen vor. Dies ist insofern bemerkenswert, als Gewaltphänomene geographisch konzentriert auftreten und die meisten Kriege auch im Zeitalter der Globalisierung über starke lokale und regionale Wurzeln verfügen.

Auch inhaltlich herrscht über einen grossen Teil der Bedrohungen ein breiter Konsens. Viele Interessengruppierungen konzentrieren sich jedoch auf spezifische Gefährdungsarten, die ihre sicherheitspolitischen Prioritäten und ihre Vorstellungen zur Weiterentwicklung des sicherheitspolitischen Instrumentariums widerspiegeln. Von internationaler Seite ist in den Anhörungen denn auch skeptisch angemerkt worden, dass sich aus einer Bedrohungsanalyse, welche um bestehende Lösungen herum konstruiert wird, keine zukunftsgerichtete Sicherheitsstrategie ableiten lassen wird. Erschwerend kommt hinzu, dass die vielschichti-

8 Möckli/Wenger, *Schlussbericht SIPOL WEB*.

9 Transkription der CSS-Anhörung (inkl. Folien) vom 20. März 2009, <http://www.sipol09.ethz.ch>; Sicherheitspolitischer Bericht: Kernpunkte und Debatten. *CSS Analysen zur Sicherheitspolitik*, Nr. 50. Zürich: Center for Security Studies, November 2008; Wenger, Andreas/Möckli, Daniel. Sicherheitspolitik im Zeichen der Globalisierung. In: *Neue Zürcher Zeitung*, 19. Juni 2009.

gen Interdependenzen und Rückkopplungseffekte zwischen einer wachsenden Anzahl sicherheitspolitisch relevanter Gefahren und Risiken nur in Ansätzen thematisiert wurden.

Eine wesentliche Divergenz besteht erwartungsgemäss in der Frage der Wahrscheinlichkeit einer direkten militärischen Bedrohung der Schweiz. Eine Mehrheit der Schweizer Angehörten und die internationalen Experten halten eine solche Bedrohung mittel- bis langfristig für sehr unwahrscheinlich. Dennoch gibt es auch einige Gruppierungen, die einen Krieg an den Schweizer Grenzen nach wie vor für ein bedrohungsgerechtes Szenario halten und die «strategische Überraschung» zum Kernmerkmal der Umfeldanalyse erheben. Von anderen wird dies wiederum als bewusstes Ignorieren einer realitätsbezogenen Lageeinschätzung kritisiert. Kein Konsens besteht auch darüber, ob in der Schweiz soziale Unruhen wie etwa in französischen Vorstädten oder Athen eine realistische Bedrohung für die nationale Sicherheit darstellen und was dies für die Arbeitsteilung zwischen Armee und Polizei heissen könnte.

Globaler versus regionaler Kontext

Aus Sicht des CSS bietet sich in einer Umfeld- und Bedrohungsanalyse zunächst eine Unterscheidung zwischen dem globalen und dem regionalen Kontext der Schweizer Sicherheitspolitik an. Bezüglich der globalen Ebene lässt sich feststellen, dass im Zuge der Globalisierung der globale Steuerungsbedarf stark angestiegen ist. Versagen die entsprechenden Steuerungssysteme, kann das negative Rückwirkungen auf die internationale Stabilität und Sicherheit haben. Dies lässt sich an drei Bereichen zeigen: Erstens haben sich die Finanz-, Energie- und Nahrungsmittelmärkte als extrem volatil und stark voneinander abhängig erwiesen. Wachstumsschübe und -einbrüche verändern das geopolitische Kräfteverhältnis und beeinflussen den Verlauf lokaler und regionaler Konflikte in vielfältiger, oftmals nur schwer vorhersehbarer Art und Weise.¹⁰ Zweitens steigt aufgrund der dichteren Vernetzung die Verwundbarkeit der Globalisierungsinfrastruktur. Unterbrüche im Bereich von Trans-

10 Ölpreis und Geopolitik: Gewinner und Verlierer. *CSS Analysen zur Sicherheitspolitik*, Nr. 58. Zürich: Center for Security Studies, Juni 2009.

port-, Versorgungs- und Kommunikationsnetzwerken können sicherheitspolitische Folgen haben, was die aktuellen Debatten um Piraterie und die Sicherheit der Informatikinfrastruktur veranschaulichen.¹¹ Drittens machen sich die negativen Folgen einer nicht nachhaltigen Nutzung von natürlichen Ressourcen für die menschliche Sicherheit zunehmend bemerkbar. In diesem Zusammenhang steigt die sicherheitspolitische Bedeutung von Themen wie dem globalen Klimawandel, der Wasserknappheit oder der generell häufiger auftretenden Naturgefahren.¹²

Der transnationale und langfristige Charakter vieler dieser Herausforderungen legitimiert auf frühzeitiges und kooperatives Handeln ausgerichtete Lösungsstrategien. Damit verbunden ist die Chance, dass viele dieser Risiken mit gemeinsamen Anstrengungen erfolgreich bewältigt werden können. Allerdings geht der ansteigende globale Steuerungsbedarf zurzeit mit einer abnehmenden globalen Handlungsfähigkeit einher. Die USA haben während der Administration Bush als Ordnungsmacht an Einfluss und Durchsetzungskraft verloren.¹³ Europa seinerseits verfügt nach wie vor nur über eine beschränkte überregionale Gestaltungsmacht.¹⁴ China und Russland haben im Zuge globaler Machtverschiebungen zwar viel Kapital akkumuliert, ihre innere Stabilität bleibt jedoch fragil.¹⁵ Eine effektive Koordination zwischen den Grossmächten wird angesichts der wachsenden Konkurrenz zwar schwieriger und nur selektiv zu erzielen sein. Die Wahrscheinlichkeit einer militärischen Grossmachtkonfrontation bleibt gleichwohl auf ab-

11 Operation Atalanta: Piraterie und Schweizer Sicherheitspolitik. *CSS Analysen zur Sicherheitspolitik*, Nr. 55. Zürich: Center for Security Studies, Juni 2009; Kritische Infrastrukturen: Verwundbarkeiten und Schutz. *CSS Analysen zur Sicherheitspolitik*, Nr.16. Zürich: Center for Security Studies, Juni 2007.

12 Klimawandel und Sicherheitspolitik. *CSS Analysen zur Sicherheitspolitik*, Nr. 26. Zürich: Center for Security Studies, Dezember 2007; Umwelt- und Ressourcenkonflikte: Relevanz und Lösungsansätze. *CSS Analysen zur Sicherheitspolitik*, Nr. 24. Zürich: Center for Security Studies, November 2007.

13 Amerikanische Aussenpolitik unter Bush: Bilanz und Ausblick. *CSS Analysen zur Sicherheitspolitik*, Nr. 41. Zürich: Center for Security Studies, Oktober 2008.

14 Die ESVP nach dem EU-Reformvertrag: Kohärenter und effizienter? *CSS Analysen zur Sicherheitspolitik*, Nr. 28. Zürich: Center for Security Studies, Februar 2008.

15 Der Aufstieg Chinas: Regionale und globale Machtverschiebungen. *CSS Analysen zur Sicherheitspolitik*, Nr. 8. Zürich: Center for Security Studies, Februar 2007; Was will Russland? Ambitionen und Grenzen einer Grossmacht. *CSS Analysen zur Sicherheitspolitik*, Nr. 15. Zürich: Center for Security Studies, Juni 2007.

sehbarer Zeit gering. Nicht nur die Gestaltungsmacht der Grossmächte bleibt beschränkt, auch die Handlungsfähigkeit vieler internationaler Organisationen kennt weiterhin enge Grenzen. Dabei fällt zunehmend ins Gewicht, dass die internationalen Organisationen zur Steuerung der globalen Finanz-, Handels- und Energiesysteme weiterhin stark vom Westen geprägt sind. Die Uno wiederum bleibt reformbedürftig, ebenso wie zahlreiche regionale Sicherheitsorganisationen.¹⁶ Die Bedeutung und das Machtpotential von nichtstaatlichen Akteuren haben dagegen stark zugenommen, was zur wachsenden Komplexität des internationalen Systems beiträgt.¹⁷

Die Globalisierung als ein zunehmend strukturbestimmendes Element der internationalen Sicherheit kann sowohl stabilitätsfördernd als auch -mindernd wirken. Sie hat wesentlich dazu beigetragen, dass Sicherheit nicht mehr primär an geographische Nähe und staatliche Souveränität gebunden ist. Gleichzeitig sind das Gefahrenspektrum breiter und diffuser und damit die Vorhersehbarkeit des zeitlichen und räumlichen Verlaufs sicherheitspolitischer Ereignisse geringer geworden.

Stabiler Kern versus fragile Peripherie

Mit Blick auf das regionale europäische Umfeld der Schweiz drängt sich eine geographische Differenzierung auf: Während das unmittelbare Sicherheitsumfeld der Schweiz im Zentrum Europas durch strategische Stabilität geprägt ist, lassen sich an der europäischen Peripherie zahlreiche Krisen ausmachen. Die unmittelbarsten Gefahren für die europäischen Staaten ergeben sich aus dem Zusammenfallen von schwachen Staaten und globalen Sicherheitsrisiken in einem Krisenbogen, der von Afrika über den Nahen und Mittleren Osten, den Kaukasus und Zentralasien bis nach Südwestasien reicht. In dieser Zone der Instabilität dominieren innerstaatliche Konflikte, die auf vielschichtige politi-

16 Allianz der Widersprüche: Die NATO nach dem Jubiläumsgipfel. *CSS Analysen zur Sicherheitspolitik*, Nr. 54. Zürich: Center for Security Studies, Mai 2009.

17 Wachsende Bedeutung ziviler Akteure in Gewaltkonflikten. *CSS Analysen zur Sicherheitspolitik*, Nr. 45. Zürich: Center for Security Studies, Dezember 2008; Der Privatsektor als neuer Akteur der Sicherheitspolitik, *CSS Analysen zur Sicherheitspolitik*, Nr. 6. Zürich: Center for Security Studies, Januar 2007; Wenger, Andreas/Möckli, Daniel. *Conflict Prevention: The Untapped Potential of the Business Sector*. Boulder: Lynne Rienner, 2003.

sche, soziale und wirtschaftliche Schwächen zurückzuführen sind. Politische Fragmentierung und wirtschaftliche Marginalisierung machen diese Gesellschaften besonders verwundbar gegenüber Klimawandel, Wasser- oder Nahrungsmittelknappheit. Gleichzeitig werden diese innerstaatlichen Konflikte oftmals überlagert durch transnationale Gewaltphänomene, die sich in der Form globaler Sicherheitsrisiken wie Extremismus, organisierter Kriminalität, Terrorismus und der Proliferation von Massenvernichtungswaffen häufig auch nach aussen wenden. Die meist nichtmilitärischen Rückwirkungen von solchen Krisenherden stellen heute eine zentrale Herausforderung für die Sicherheit der europäischen Staaten dar.

Angesichts dieses Gefahrenbilds hängt die Sicherheit der Schweiz wesentlich von der Effizienz und Effektivität der zwischenstaatlichen Kooperation im bilateralen und multilateralen Rahmen ab. Die europäischen Sicherheitsstrukturen haben sich in den letzten Jahren dynamisch weiterentwickelt: So hat sich der stabile Kern Europas aufgrund der Osterweiterung der EU und der Nato geographisch signifikant erweitert. Auch hat die EU-Justiz- und Polizeizusammenarbeit im Bereich der inneren Sicherheit stark zugenommen. Zudem bemühen sich die europäischen Staaten im Rahmen der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) vermehrt um eine gemeinsame Strategie- und Doktrin formulierung, Rüstungsplanung und zivile und militärische Fähigkeitsentwicklung. Schliesslich engagieren sie sich auch vor Ort im Rahmen von Stabilisierungsoperationen der EU, der Nato und der Uno.

Eine militärische Bedrohung des heutigen EU- und Nato-Raumes durch Russland zeichnet sich nicht ab. Der Georgienkrieg vom August 2008 widerspiegelte zwar die anhaltende Instabilität an Europas Rändern, bietet aber keine plausible Grundlage für die bisweilen bemühten Szenarien eines neuen Kalten Kriegs zwischen Ost und West oder gar einer neuen expansiven Politik Russlands. Trotz dem zunehmenden Ringen um Einfluss im post-sowjetischen Raum hat Moskau aufgrund der hochgradigen Interdependenz in den Wirtschafts- und Energiebeziehungen mit Europa ein überragendes Interesse an kooperativen Beziehungen mit dem Westen. Auch aus westlicher Sicht erscheint eine Isolierungsstrategie Russlands wenig vielversprechend, was wiederum bedeutet, dass der Westen in der Frage der Nato-Osterweiterung mit

Umsicht und Zurückhaltung vorgehen sollte.¹⁸ Wenig realistisch erscheint auch die erstaunlich häufig geäusserte Prognose, wonach die globale Finanz- und Wirtschaftskrise zu einer Erodierung oder gar Auflösung der euro-atlantischen Sicherheitsstrukturen und zu neuen Kriegen in Europa führen könnte. Auch wenn die EU und die Nato sich derzeit wenig dynamisch entwickeln oder gar in einer Krise stecken,¹⁹ bilden sie doch ein solides Dach für eine europäische Sicherheitsgemeinschaft, in der eine militärische Konfliktaustragung kaum mehr denkbar ist.²⁰

Für die Schweiz lässt sich aus dieser Umfeldanalyse der Schluss ziehen, dass erstens ein Krieg in Europa und eine konventionelle militärische Bedrohung des Landes sehr unwahrscheinlich geworden sind. Zweitens gewinnen in einem unübersichtlichen und unberechenbaren globalen Umfeld die Fähigkeiten in den Bereichen Antizipation und Lagekenntnis an Bedeutung.²¹ Drittens gilt es zu thematisieren, mit welcher aussen- und sicherheitspolitischen Positionierung die Schweiz heute ihre Interessen am effektivsten wahren kann. Politischer Druck auf die Schweiz dürfte auch in Zukunft primär an den Schnittstellen zwischen Sicherheit und Wirtschaft ausgeübt werden, dort wo die Ungleichgewichte zwischen dem wirtschaftlichen und dem politischen Gewicht

- 18 Europas östliche Nachbarschaft zwischen russischem Einfluss und Westorientierung. *CSS Analysen zur Sicherheitspolitik*, Nr. 56. Zürich: Center for Security Studies, Juni 2009; Krise im Kaukasus: Russland und der Westen in der ZerreiSSprobe. *CSS Analysen zur Sicherheitspolitik*, Nr. 39. Zürich: Center for Security Studies, September 2008; Energiesicherheit in Europa: Stand und Perspektiven. *CSS Analysen zur Sicherheitspolitik*, Nr. 36. Zürich: Center for Security Studies, Juni 2008.
- 19 Baustelle Bündnis: Die Nato nach dem Gipfel von Riga. *CSS Analysen zur Sicherheitspolitik*, Nr. 4. Zürich: Center for Security Studies, Dezember 2006; Risse im Fundament: Die NATO nach dem Gipfel von Bukarest. *CSS Analysen zur Sicherheitspolitik*, Nr. 33. Zürich: Center for Security Studies, Mai 2008; Allianz der Widersprüche: Die NATO nach dem Jubiläumsgipfel. *CSS Analysen zur Sicherheitspolitik*, Nr. 54.
- 20 Die EU und die Transformation europäischer Sicherheit. *CSS Analysen zur Sicherheitspolitik*, Nr. 10. Zürich: Center for Security Studies, März 2007.
- 21 Center for Security Studies (CSS). *Gefährdungsszenarien auf Stufe Bund. Eine Umfragestudie über laufende Arbeiten im Bereich Risikoanalyse*. Zürich: Center for Security Studies, November 2008; Habegger, Beat. *Horizon Scanning in Government Concept, Country Experiences, and Models*. Zürich: Center for Security Studies, 2009; Strategic Foresight: Antizipation und Handlungsfähigkeit. *CSS Analysen zur Sicherheitspolitik*, Nr. 52. Zürich: Center for Security Studies, April 2009. Vgl. dazu auch den Beitrag von Sergio Bonin und Beat Habegger in diesem Bulletin.

des Landes am deutlichsten zutage treten.²² Viertens gilt es, der Funktionsfähigkeit der Gesellschaft und des Staates gegenüber den nichtmilitärischen, meist transnationalen Bedrohungen der inneren Sicherheit gebührend Beachtung zu schenken. Insbesondere muss der Schutz und die Sicherung der Bevölkerung und ihrer Lebensgrundlagen gegenüber Unterbrüchen in den Globalisierungsinfrastrukturen um den Aspekt der Resistenz- und Regenerationsfähigkeit der kritischen Infrastrukturen ergänzt werden.²³ Fünftens und komplementär dazu hat ein zivilmilitärischer Ansatz zur frühzeitigen Prävention und Bewältigung der Krisen vor Ort an Bedeutung gewonnen.²⁴

3 KONZEPTIONELLE REICHWEITE DER SICHERHEITSPOLITIK

Was die konzeptionelle Reichweite von Sicherheitspolitik betrifft, erklären sich viele der Angehörten grundsätzlich einverstanden mit der Definition des Berichts 2000, wonach sich Sicherheitspolitik mit der *Prävention und Bewältigung von Gewalt strategischen Ausmasses befasst*, also mit Gewalt, die überregionale, nationale oder internationale Auswirkungen hat. Manche sprechen sich aber auch für eine Erweiterung des Begriffs aus, wobei zwei Trends erkennbar sind. Erstens wollen viele Befürworter einer konzeptionellen Ausweitung Themen wie Energie, Klimawandel, Gesundheit und soziale Sicherheit in die Sicherheitspolitik integrieren. Zweitens plädieren zahlreiche Angehörte, insbesondere Vertreter von Polizei und Kantonen, für eine Ausweitung der Sicherheitspolitik auf den Bereich der Alltagsgewalt.

22 Möckli, Daniel. *Bankgeheimnis und Aussenpolitik*. Blog NZZ, 5. Mai 2009. http://www.nzz.ch/blogs/nzz_votum/daniel_moeckli_19.137539.html.

23 Crisis and Risk Network (CRN). *Focal Report 1: Critical Infrastructure Protection*. Oktober 2008. http://www.crn.ethz.ch/publications/crn_team/detail.cfm?lng=en&cid=94902.

24 Umfassende Ansätze im internationalen Krisenmanagement. *CSS Analysen zur Sicherheitspolitik*, Nr. 42. Zürich: Center for Security Studies, Oktober 2008.

Keine zu starke Ausweitung

Auch wenn die konzeptionelle Reichweite von Sicherheitspolitik seit dem Bericht 73 mehrfach ausgeweitet worden ist und die Schnittstellen zwischen der Sicherheitspolitik und einer wachsenden Zahl anderer Politikbereiche aufgrund der inhaltlichen und geographischen Ausweitung des Gefahrenspektrums zunehmen: Aus Sicht des CSS wäre eine zu starke Ausdehnung des Begriffs nicht zweckdienlich, weil damit die Zuteilung von klaren Rollen und Verantwortungsbereichen an die sicherheitspolitischen Instrumente erschwert würde.

Herausforderungen wie der Klimawandel und die Energieversorgung oder eine Pandemie tangieren die Sicherheitspolitik insofern, als sie Auswirkungen auf politische Gewaltphänomene haben und den Einsatz sicherheitspolitischer Mittel erfordern können; im Kern sind sie jedoch anderen Politikbereichen zuzuordnen.²⁵ Die häufig geforderte Ausweitung der Sicherheitspolitik auf den gesamten Bereich der Alltagsgewalt, – für den primär die Kantone verantwortlich zeichnen –, würde wiederum den Bezugsrahmen der Sicherheitspolitik zu stark vom Bund auf die Ebene von Kantonen und Gemeinden verlagern. Der bisherige Ansatz, den Polizeibereich nur so weit in die Sicherheitspolitik des Bundes mit einzubeziehen, als er überregionale Ereignisse und Krisen tangiert, hat sich bewährt.

Demzufolge gilt Sicherheitspolitik der Prävention, Abwehr oder Bewältigung der Anwendung oder Androhung von organisierter Gewalt strategischen Ausmasses, welche die nationalen Interessen der Schweiz und insbesondere die Sicherheit ihrer Bevölkerung und deren Lebensgrundlagen gefährdet. Sie befasst sich im Sinne einer Querschnittspolitik und Verbundaufgabe mit der Bewältigung existentieller Gefahren und Störungen der inneren Ordnung sowie der Vorbeugung und Stabilisierung von internationalen Krisen und Konflikten, welche die Sicherheit der Schweiz berühren.

25 Energiesicherheit in Europa: Stand und Perspektiven. *CSS Analysen zur Sicherheitspolitik*, Nr. 36; Klimawandel und Sicherheitspolitik. *CSS Analysen zur Sicherheitspolitik*, Nr. 26.

4 AUSRICHTUNG DER GRUNDSTRATEGIE

Mit Blick auf die Frage der sicherheitspolitischen Grundstrategie erweist sich das Paradigma der Kooperation nach wie vor als mehrheitsfähig. Weder eine Strategie der Integration (Nato, EU) noch eine Strategie des Alleingangs werden als echte Alternative wahrgenommen oder gar befürwortet. Sehr kontrovers diskutiert wird jedoch die konkrete Ausgestaltung der Kooperation. Dies betrifft sowohl die internationale Kooperation als auch die Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen.

Bezüglich der internationalen Kooperation erscheint die bereits sehr intensive Polizeizusammenarbeit konsensfähig. Nach wie vor sehr kontrovers beurteilt werden die militärische Kooperation und die Frage, ob Verteidigung ohne Einbindung der Schweiz in den europäischen Rahmen überhaupt noch machbar wäre. Auch die Wunsch- und Machbarkeit einer nationalen Rüstungsindustrie bleiben umstritten.

Sehr viel Platz haben die Diskussionen um die Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen und insbesondere die Schnittstellen zwischen Armee und Polizei eingenommen. Während die Existenz einer sicherheitspolizeilichen Lücke mehrheitlich anerkannt wird, divergieren die entsprechenden Lösungsvorschläge teilweise stark, wobei sowohl Bundesansätze (Polizeireserve des Bundes, Armee, Bundesfinanzierung kantonaler Lösungen) als auch kantonale Modelle (verstärkte interkantonale und internationale Polizeikooperation, interkantonale Reserve) erkennbar sind.

Kohärenz in der Politikformulierung – Kooperation in der Politikumsetzung

Eine grundsätzliche Neuorientierung in der Grundstrategie drängt sich aus unserer Sicht nicht auf. Eine auf die autonome Landesverteidigung fokussierte Sicherheitskonzeption ist angesichts der aktuellen Bedrohungslage nicht plausibel. Ein Beitritt zur Nato wiederum ist sicherheitspolitisch nicht notwendig und wäre zudem nicht neutralitätskompatibel. Entscheidend mit Blick auf eine effektive und effiziente Sicherheitsproduktion sind und bleiben zwei zentrale Prinzipien: Kohärenz in der Politikformulierung und Kooperation in der Politikumsetzung. Ein effizientes und effektives Zusammenspiel in einem

nationalen und internationalen Sicherheitsverbund erfordert kooperative Anstrengungen auf allen Stufen und ausgehend von allen sicherheitspolitischen Mitteln und Akteuren. Wichtiger noch ist allerdings, dass die strategische Führung einen sicherheitspolitischen Orientierungsrahmen formuliert, der eine effiziente und effektive Weiterentwicklung des sicherheitspolitischen Instrumentariums der Schweiz in einem vorausschauendem, departementsübergreifenden und zeitlich ausholenden Sinne erst erlaubt.

Eine kohärente Sicherheitsstrategie erfordert heute auf der politisch-strategischen Ebene eine vermehrte Integration von Verteidigung, innerer Sicherheit und Aussenpolitik im Rahmen eines umfassenden Ansatzes. Angesichts des ausgeprägten Departementalismus im schweizerischen Regierungssystem ist hier der Bundesrat besonders gefordert. Die Systeme der inneren und der äusseren Sicherheit sind in der Schweiz ebenso wie die Aussen- und die Sicherheitspolitik bisher konzeptuell weitgehend getrennt entwickelt worden – auch wenn auf der operativen Ebene Koordinationsbemühungen über die Grenzen von EDA, VBS und EJPD hinweg zu erkennen sind. Viele der Schwierigkeiten bei der operativen Ausgestaltung des Schweizer Sicherheitsdispositivs sind im Kern auf die mangelnde Integration der drei genannten Politikbereiche zurückzuführen.

Was die Schnittstellen zwischen den Systemen der inneren und der äusseren Sicherheit betrifft, ist zunächst festzuhalten, dass Milizformationen der Armee wenig geeignet sind, um die Rolle einer schnell verfügbaren und einsetzbaren polizeilichen Reserve zu übernehmen. Auf der Ebene der Kantone sind der interkantonalen Zusammenarbeit allerdings ebenfalls enge politische und finanzielle Grenzen gesetzt. Ein gangbarer Weg zur Schliessung der vorhandenen sicherheitspolizeilichen Lücke in der Schweiz könnte sich aus einer Kombination der Aufstockung der kantonalen Polizeikorps bei gleichzeitiger Schaffung einer Polizeireserve des Bundes mit der Profioorganisation der militärischen Sicherheit als Kern ergeben.

Auch an den Schnittstellen zwischen Aussen- und Sicherheitspolitik gibt es Handlungsbedarf. Während in den vergangenen Jahren im Bereich der Schweizer Aussenpolitik die bilateralen und aussenwirtschaftlichen Akzente wieder verstärkt global statt nur europäisch ge-

setzt wurden,²⁶ bleibt Europa sicherheitspolitisch für die Schweiz von zentraler Bedeutung. Im Bereich der Justiz- und Polizeizusammenarbeit hat sich die operationelle Zusammenarbeit zwischen der Schweiz und der EU im Rahmen der Sicherheits-, Visums- und Asylzusammenarbeit von Schengen und Dublin schrittweise intensiviert.²⁷ Ebenso wichtig wäre allerdings, dass auch Armeefragen vermehrt in einem europäischen Rahmen betrachtet würden, etwa mit Blick auf die Effizienzgewinne, die sich aus der europäischen Rüstungs- und Verteidigungskooperation für die Streitkräfteplanung eines Kleinstaates gewinnen liessen. Augenfällig ist darüber hinaus das Ungleichgewicht zwischen den ambitionierten zivilen und den nur sehr bescheidenen militärischen Friedensförderungsbeiträgen der Schweiz. Hier drängt sich ein Übergang von der heute fallweise definierten ad hoc-Kooperation zwischen den betroffenen Departementen zu einer umfassenden zivil-militärischen Gesamtstrategie auf.

5 DIE ROLLE DER AUSSENPOLITIK UND DER NEUTRALITÄT

In der Diskussion der sicherheitspolitischen Mittel ist die Rolle der Aussenpolitik nur sehr knapp zur Sprache gekommen. Dies ist bemerkenswert, hat doch die Bedeutung der Aussenpolitik für die Sicherheit der Schweiz im Kontext der Globalisierung und der wachsenden Verflechtung zwischen Sicherheit und Wirtschaft in den letzten Jahren insgesamt zugenommen. Auch bestünde in der Frage der aussenpolitischen Positionierung der Schweiz durchaus Diskussionsbedarf. Gerade der Kampf um die Deutungshoheit der Neutralität widerspiegelt das Aufeinanderprallen sehr unterschiedlicher aussenpolitischer Leitbilder. Als Resultat der mangelnden Kohärenz in der aussen- und sicherheitspolitischen Positionierung erscheinen die Aussenpolitik und Sicherheitspolitik des Bundesrates oftmals von einer gewissen Orientierungslosigkeit gekennzeichnet, wie dies zuletzt im Kontext des eskalierenden Steuer-

26 Schweizer Aussenpolitik: Wandel und Klärungsbedarf. *CSS Analysen zur Sicherheitspolitik*, Nr. 44. Zürich: Center for Security Studies, November 2008.

27 Schweizer Europapolitik: Wie tragfähig ist der Bilateralismus? *CSS Analysen zur Sicherheitspolitik*, Nr. 37. Zürich: Center for Security Studies, Juli 2008.

streits und der damit verbundenen Diskussionen um die Zukunft des Bankenplatzes der Schweiz deutlich geworden ist.

Die Dominanz der Armeefragen in der sicherheitspolitischen Diskussion dürfte mehrere Gründe haben. Erstens stellen die Streitkräfte im schweizerischen Selbstverständnis weit mehr als nur ein sicherheitspolitisches Instrument dar. Für viele der angehörten Gruppierungen bleibt die Milizarmee auch Ausdruck eines spezifischen staatspolitischen Selbstverständnisses. Das seit Jahren andauernde Ringen um die Ausrichtung der Armee reflektiert deshalb – ähnlich wie auch die Debatten um die aussenpolitische Ausrichtung des Landes – das seit dem Ende des Kalten Krieges erkennbare grundsätzliche innenpolitische Ringen um das nationale Selbstverständnis eines neutralen europäischen Kleinstaats in einem von Europäischer Integration und Globalisierung geprägten Umfeld.

Zweitens hat das VBS in der Formulierung der sicherheitspolitischen Strategie der Schweiz eine federführende Funktion, was die dominante Stellung der Armee in den Sicherheitspolitischen Berichten mit zu erklären vermag. Dies manifestierte sich auch in der den Anhörungen zugrunde liegenden Frageliste, die sich auf der Ebene der sicherheitspolitischen Mittel auf die Armee beschränkte.²⁸ Drittens konzentrierten sich die innenpolitischen Kontroversen in den vergangenen Jahren zumindest vordergründig auf den militärpolitischen Bereich, während die aussenpolitischen Querelen meist nur punktuelle Fragen im Zusammenhang mit der Neutralitätspolitik tangierten, die Aussenpolitik jedoch insgesamt im Unterschied zur Sicherheitspolitik nicht blockierten.

Deutlich geworden ist in den Anhörungen und den Kommentierungen auf SIPOL WEB die anhaltend breite Unterstützung für die Neutralität. Dies widerspiegelt sich auch in der jüngsten Umfrage der

28 Folgende Leitfragen dienten als Grundlage für die Anhörungen: Was sind aus Ihrer Sicht die grossen sicherheitspolitischen Trends in den letzten Jahren und für die nächsten 5–15 Jahre? Was verstehen Sie unter Sicherheitspolitik? Was sind die gefährlichsten Bedrohungen und Gefahren für die Sicherheit der Schweiz und ihrer Einwohner in den nächsten 5–15 Jahren? Was sind die nationalen Sicherheitsinteressen der Schweiz? Welche Grundstrategie soll die Schweiz in ihrer Sicherheitspolitik verfolgen (z.B. möglichst grosse Autonomie, Kooperation, Beitritt zu einer Militärallianz)? Was ist der Stellenwert der Neutralität für die Sicherheitspolitik der Schweiz? Was sollen die Aufgaben der Armee sein, und wie wichtig ist jede davon? Vgl. SIPOL WEB.

Jahresstudie Sicherheit, gemäss welcher sich 93 % der Befragten für die Beibehaltung der Neutralität aussprechen.²⁹ Umstritten sind hingegen der konkrete Stellenwert und die Ausgestaltung der Neutralität. Die diesbezüglichen Debatten waren wenig ergiebig. Das Verständnis von Neutralität variiert heute so stark, dass eine vernünftige Diskussion über ihre Schutzfunktion kaum mehr möglich ist. Die sicherheitspolitische Relevanz des auf zwischenstaatliche Kriege beschränkten Neutralitätsrechts hat aufgrund der aktuellen Gefahrenlage stark abgenommen. Vor diesem Hintergrund sind die meisten der im Kontext des Deutungsstreits um die Neutralität vorgebrachten Aussagen weder verifizierbar noch falsifizierbar. Die Neutralitätsrhetorik wird heute denn auch hauptsächlich dazu instrumentalisiert, um spezifische aussen- und sicherheitspolitische Positionen zu legitimieren.³⁰

Aufwertung der Aussenpolitik

Aus Sicht des CSS drängt sich im Kontext der Sicherheitspolitik eine Aufwertung der Aussenpolitik auf. Aussenpolitik sollte in den sicherheitspolitischen Berichten der Schweiz nicht nur als Anhängsel behandelt werden. Im Rahmen eines umfassenden Strategieansatzes ist sie aus sicherheitspolitischer Perspektive vielmehr als ein zentrales Mittel zur Wahrung schweizerischer Sicherheitsinteressen zu verstehen. Wie oben dargestellt, geht es in erster Linie darum, der Frage der aussen- und sicherheitspolitischen Positionierung der Schweiz im Spannungsfeld zwischen den langfristigen wirtschaftlichen und sicherheitspolitischen Interessen des Landes vermehrt Rechnung zu tragen.

Mit Initiativen in Bereichen wie der Abrüstungs- und Rüstungskontrollpolitik oder der Weiterentwicklung des humanitären Völkerrechts leistet die Schweizer Aussenpolitik wesentliche Beiträge im Bereich der menschlichen Sicherheit. Zudem haben die letzten Jahre gezeigt, dass zivile Mittel der Konfliktprävention und -bewältigung einen Schlüssel-

29 Szvircsev Tresch, Tibor/Wenger, Andreas (Hrsg.). Sicherheit 2009: Aussen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitische Meinungsbildung im Trend. Zürich: Center for Security Studies und Militärakademie, ETH Zürich, 2009.

30 Neutralität und aussenpolitische Handlungsfähigkeit der Schweiz. *CSS Analysen zur Sicherheitspolitik*, Nr. 20. Zürich: Center for Security Studies, September 2007.

faktor für ein effektives und nachhaltiges Krisenmanagement darstellen. Die Schweiz verfügt heute über grosse Kompetenz und Ressourcen in der humanitären Hilfe, in der Mediation sowie in der Entwicklungszusammenarbeit. Bei der unmittelbaren Konfliktprevention und der Umsetzung von Friedensabkommen verfügt sie hingegen nur über wenige spezifische Instrumente. Ein Ausbau der zivilen Mittel in diesem Bereich scheint prüfenswert.³¹

Anzustreben ist im Kontext einer kohärenten Sicherheitsstrategie die Entwicklung einer umfassenden zivil-militärischen Friedensförderungsstrategie, die Beiträge zur Sicherheit, Stabilität und Entwicklung vor Ort als sich gegenseitig bedingende Elemente einer Wertschöpfungskette definiert. Damit verbunden wäre ein Übergang von der heute fallweise definierten ad hoc-Kooperation zwischen den betroffenen Departementen zu einer Gesamtstrategie in der Friedensförderung. Wichtig erscheint in diesem Zusammenhang, dass die derzeit im EDA laufenden Arbeiten an einer Friedensförderungsstrategie mit der Strategie-schöpfung im Rahmen des Sicherheitspolitischen Berichts abgestimmt werden.

Die ungebrochene identitätsstiftende Wirkung der Neutralität gilt es auch im neuen Sicherheitspolitischen Bericht zu berücksichtigen. Gleichzeitig wird darzulegen sein, dass die Neutralität angesichts der aktuellen Gefahrenlage grosse Teile ihrer sicherheitspolitischen Funktionalität eingebüsst hat, in der globalisierten Welt kein aussen- und sicherheitspolitischer Wegweiser mehr darstellen kann und einer umfassenden sicherheitspolitischen Kooperation nicht im Wege steht. Für eine aktive Dialog- und Vermittlungspolitik in aussereuropäischen Konfliktregionen, in welchen gegenüber dem Westen kritisch eingestellte Akteure häufig eine wichtige Rolle spielen, kann die Neutralität zwar durchaus ein Vorteil sein – auch wenn dieser Faktor nicht überschätzt werden darf. Die mit einer aussenpolitischen Nischenstrategie bisweilen verbundene Distanznahme zur Politik der benachbarten europäischen Staaten (etwa in der Haltung gegenüber der Hamas) wirft aber die Grundsatzfrage der internationalen Positionierung der Schweiz auf,

31 Mason, Simon J. A./Lanz, David. *Towards a Swiss «Whole of Government» Approach in Sudan: 2005–2008*. Zürich: Center for Security Studies, 2009. Vgl. http://www.css.ethz.ch/box_feder/Swiss-WGA-in-Sudan-18Mar09.pdf.

zumal aus sicherheitspolitischer Sicht eine Kooperation mit der EU und den USA zur Wahrung der schweizerischen Interessen in vielerlei Hinsicht zentral bleiben wird.³²

6 DIE ROLLE DER ARMEE

Die Divergenzen in den Armeefragen bleiben nach wie vor gross. Ein Konsens über die Priorisierung der Armeeaufträge zeichnet sich in den Anhörungen und bei den Kommentaren auf SIPOL WEB nicht ab. Dies steht im Unterschied zu vergleichbaren Staaten wie Österreich, Finnland oder Irland, die ihre Streitkräfte gemäss den ausländischen Experten an den Hearings alle auf multinationale Friedensförderungs- und Stabilisierungseinsätze ausrichten. Auslandeinsätze der Schweizer Armee bleiben umstritten, wobei einige Stimmen einen markanten Ausbau fordern, andere wiederum einen totalen Verzicht. Viel zu reden gab die Frage, ob sich die Armee auf den gefährlichsten oder den wahrscheinlichsten Fall ausrichten soll, wobei sich auch hinter dieser Diskussion die Grundfrage der Gewichtung von Landesverteidigung respektive Auslandeinsätzen verbirgt. Ein ausländischer Experte meinte lakonisch, er als Nicht-Schweizer stehe angesichts der vorgebrachten Kritik, dass sich der Bundesrat zu sehr auf die wahrscheinlichsten Fälle ausrichte, vor einem Rätsel.

Deutlich zum Ausdruck kam eine breite Skepsis gegenüber der Raumsicherung, wobei teilweise eine Präzisierung und Erläuterung des Konzepts, teilweise aber auch eine Ersetzung des Operationstyps durch «Sicherungseinsätze» gefordert wurde. Auch zeigte sich, dass die Abgrenzung zwischen «Aufgaben» und «Aufträgen» der Armee in den bisher vorhandenen Dokumenten nicht konsistent ist, was in den Debatten Verwirrung stiftete. Die gesetzlich festgehaltenen Aufgaben der Armee werden als zu allgemein und zeitlos erachtet, um die Ausrichtung der Armee daraus abzuleiten. Umstritten bleibt in diesem Zusammenhang

32 Schweizer Aussenpolitik: Wandel und Klärungsbedarf. *CSS Analysen zur Sicherheitspolitik*, Nr. 44; Schweizer Nahostpolitik: Ambitioniert und kontrovers. *CSS Analysen zur Sicherheitspolitik*, Nr. 35. Zürich: Center for Security Studies, Juni 2008.

auch, ob sicherheitspolitische Grundsätze als Rahmen für die Verteidigungsplanung durch das Parlament beschlossen werden sollen.

Fähigkeitsorientierte Weiterentwicklung

Der neue Sicherheitspolitische Bericht wird nicht zuletzt daran gemessen werden, ob er eine tragfähige Basis für die Konsolidierung und Weiterentwicklung der Armee bildet, für die sich (wieder) politische Mehrheiten finden lassen. Aus unserer Sicht wird dies nur dann möglich sein, wenn sich die Armeedebatten aus der parteipolitischen Blockade und aus den strukturellen und organisatorischen Detailfragen zu befreien vermögen. Die Armee der Zukunft kann nicht länger im starren Konzept von abschliessend definierten Aufgaben, Aufträgen und Operationstypen geplant werden, wenn auf der strategischen Ebene primär Flexibilität und Handlungsfreiheit gefragt sind. Stattdessen ist die Rolle der Armee im breiteren Kontext einer kohärenten Sicherheitsstrategie zu diskutieren, womit sich die Aufmerksamkeit auf die spezifischen und nach wie vor unverzichtbaren Schlüsselfähigkeiten verschiebt, welche nur die Armee in den Sicherheitsverbund einbringen kann.

Eine bedrohungsgerechte Armee ist heute ein Mehrzweckinstrument. Sie stellt eine langfristig ausgerichtete strategische Reserve dar, welche die Souveränität und die Handlungsfreiheit der Schweiz und ihre Abhalte- und Verteidigungsfähigkeit im europäischen Rahmen stärkt. Mit ihren spezifischen Fähigkeiten leistet sie darüber hinaus tagtäglich wichtige operative Beiträge an die nationale und internationale Sicherheitsproduktion, die eng mit den Beiträgen ihrer zivilen Partner abgestimmt sind.

Militärische Auslandseinsätze gehören im Kontext einer umfassenden Präventions- und Stabilisierungsstrategie ebenso zu ihrem Aufgabenprofil wie Schutz- und Sicherungseinsätze zur Unterstützung der zivilen Behörden. Subsidiäre Einsätze der Armee werden auch in Zukunft unverzichtbar sein. Szenarien hoher Gewaltintensität und einer überregionaler Destabilisierung der Schweiz, die eine über subsidiäre Einsätze hinausgehende Rolle der Armee postulieren, sind aber wenig wahrscheinlich und werden von Polizei und Kantonen auch nicht als relevant für die Aufgabenteilung zwischen Polizei und Armee im Bereich

der inneren Sicherheit akzeptiert. Mit einer zu einseitigen Fokussierung auf Aufgaben und Einsätze im Innern der Schweiz droht die Armee als ressourcenintensives sicherheitspolitisches Instrument zunehmend mit Legitimationsdefiziten konfrontiert zu werden. Die in Aussicht gestellte Aufwertung der militärischen Friedensförderung im Rahmen einer umfassenden zivil-militärischen Friedensförderungsstrategie drängt sich im Sinne eines ausgewogenen Leistungsprofils der Armee und einer bedrohungsgerechten Sicherheitspolitik auf.

Im Rahmen einer fähigkeitsorientierten Weiterentwicklung der Armee sind demnach diejenigen strukturellen Massnahmen besonders zu prüfen, mit welchen sich die Leistungserbringung der Armee in den zwei Bereichen Schutz- und Sicherungseinsätze sowie militärische Friedensförderung optimieren lassen. Darüber hinaus könnte auch für die Schweiz eine verstärkte sicherheits- und verteidigungspolitische Kooperation in Europa – auch ohne EU-Mitgliedschaft – interessant sein, dies nicht zuletzt aus Effizienzgründen wie beispielsweise im Rüstungssektor.³³ Ein Kleinstaat kann heute aufgrund der Technologieentwicklung und den damit verbundenen Kostenfolgen nicht mehr das Gesamtspektrum an militärischen Leistungen unterhalten. Über die Weiterentwicklung der Armee als strategische Reserve muss daher nur schon aus Gründen der Effizienz und Wirksamkeit vermehrt in einem europäischen Kontext nachgedacht werden. Die gesellschaftlichen, demographischen und wirtschaftlichen Trends lassen es darüber hinaus unabdingbar erscheinen, dass auch weiterführende Fragen im Zusammenhang mit dem Wehrmodell (Grösse und Struktur der Armee, Dienstleistungsmodell, Kadernachwuchs) vorurteilslos geprüft werden.

7 STRATEGISCHE FÜHRUNG

Der Bereich der strategischen Führung ist in den Anhörungen wenig thematisiert worden. Von Seiten der Kantone stand die Forderung einer vereinfachten und besseren Einbindung in die Krisenorganisation des

33 Der europäische Rüstungssektor. *CSS Analysen zur Sicherheitspolitik*, Nr. 31. Zürich: Center for Security Studies, April 2008.

Bundes im Vordergrund. Verschiedene Angehörte haben zudem eine effizientere Gestaltung des interkantonalen Krisenmanagements angeregt.

Aus unserer Sicht sind Massnahmen zur Verbesserung der strategischen Führung in der Schweiz dringend erforderlich. Seit der Aufhebung des Gesamtverteidigungssystems 1999 befindet sich das strategische Führungssystem der Schweiz im Umbau. Dabei sind zwei unterschiedliche Ansätze verfolgt worden. Einerseits setzte die Schweiz mit dem Sicherheitsausschuss (SiA) des Bundesrates sowie der Lenkungsgruppe Sicherheit und dem Stab SiA als unterstützende Organe auf prozessorientierte Koordination. Allerdings hat sich dieser Ansatz bisher nur als begrenzt effektiv erwiesen, da die Departemente häufig eigene Krisenstäbe haben, ein starkes Eigenleben führen und die Lenkungsgruppe und der Stab SiA keine Führungs- und Entscheidungskompetenzen besitzen.

Andererseits hat sich in der Diskussion über die Ausgestaltung der strategischen Führung in der Schweiz bisweilen auch ein institutioneller Ansatz erkennen lassen. Dieser ist bisher jedoch nur punktuell realisiert worden. So sind neu beide zivilen Nachrichtendienste im VBS angesiedelt. Auf eine institutionelle Zusammenlegung zu einem umfassenden Nachrichtendienst wurde aber verzichtet. Als nicht mehrheitsfähig erwies sich zudem das Zusammenführen von Armee und Polizei in einem Sicherheitsdepartement. Die Ermächtigung des Chefs VBS, die Koordination im Bereich Sicherheitspolitik in Zusammenarbeit mit den betroffenen Bundesstellen und Kantonen umfassend sicherzustellen, impliziert hingegen wiederum eine institutionelle Führungsrolle des VBS zumindest mit Blick gegen innen.³⁴

Der Reformprozess im Bereich der strategischen Führung ist offensichtlich noch nicht abgeschlossen. Neben einer besseren und einfacheren Integration der Kantone in das strategische Krisenmanagement ist auch eine verstärkte Einbindung des Privatsektors in den Schutz kritischer Infrastrukturen anzustreben. Handlungsbedarf besteht darüber hinaus auch bezüglich der Abstimmung der Instrumente der Krisen-

34 Umfassende Ansätze im internationalen Krisenmanagement. *CSS Analysen zur Sicherheitspolitik*, Nr. 42.

kommunikation.³⁵ Der parallele Ausbau der Strukturen im VBS, im Rahmen des SiA und in der Bundeskanzlei scheint nicht zielführend, wenn auch eine Wahl zwischen einer institutionellen und einer prozessorientierten Variante mit hohen politischen Opportunitätskosten verbunden bleiben dürfte. Gerade die Forderung nach einer einfacheren Einbindung der Kantone in die Krisenmanagementstrukturen des Bundes darf jedoch nicht mehr auf die lange Bank geschoben werden.

Zwei weitere Bereiche sind kritisch mit Blick auf die Stärkung der Systeme der strategischen Führung. Erstens gilt es angesichts des diffusen und hochkomplexen Bedrohungsbilds und der tendenziell kürzeren Vorwarnzeiten der Weiterentwicklung der Fähigkeiten im Bereich Aufklärung, Antizipation und Lageanalyse ein besonderes Augenmerk zu schenken. Dazu gehört die Aufwertung der traditionellen nachrichtendienstlichen Arbeit ebenso wie die Arbeit an einer umfassenden Risiko- und Verwundbarkeitsanalyse Schweiz, welche die Resultate der sektorspezifischen Risikoanalysen unter Einbezug der inneren und äusseren Umfeldentwicklungen zu einer Gesamtsicht verdichtet. Geprüft werden sollte auch der Aufbau zusätzlicher Fähigkeiten in den Bereichen der strategischen Früherkennung und der nachrichtendienstlichen Bearbeitung offen zugänglicher Informationen.³⁶ Zweitens schliesslich sind die Prozesse der Früherkennung und Risikoanalyse besser mit den Prozessen der sicherheitspolitischen Strategie- und Fähigkeitsentwicklung abzustimmen.³⁷

SCHLUSS

Die Hearings wie auch deren Kommentierung widerspiegeln die seit Jahren beobachtbare Meinungsvielfalt in der Schweizer Sicherheitspolitik. Ein Grundkonsens in sicherheitspolitischen Fragen lässt sich nach wie vor nur begrenzt ausmachen. Auch der neue Sicherheitspolitische

35 Strategisches Krisenmanagement: Trends und Konzepte. *CSS Analysen zur Sicherheitspolitik*, Nr. 23. Zürich: Center for Security Studies, November 2007.

36 Open Source Intelligence: Neues nachrichtendienstliches Paradigma? *CSS Analysen zur Sicherheitspolitik*, Nr. 32. Zürich: Center for Security Studies, April 2008; Strategic Foresight: Antizipation und Handlungsfähigkeit. *CSS Analysen zur Sicherheitspolitik*, Nr. 52.

37 Vgl. dazu auch den Beitrag von Sergio Bonin/Beat Habegger in diesem Bulletin.

Bericht wird nicht alle Fragen beantworten und alle Erwartungen erfüllen können, die im Rahmen der Hearings und der Diskussionen auf SIPOL WEB ausgesprochen wurden. Gleichwohl sollte der laufende Strategieprozess als Chance gesehen werden, um die Schnittmengen zwischen den unterschiedlichen sicherheitspolitischen Vorstellungen in der Schweiz zu vergrössern und die nationale Handlungsfähigkeit zu stärken. Zunächst muss nun der Bundesrat die ineinandergreifenden und sich gegenseitig unterstützenden Fähigkeiten und Beiträge der sicherheitspolitischen Instrumente im Kontext einer umfassenden Umfeldanalyse darstellen und davon ausgehend die Eckpunkte eines zukunftsgerichteten sicherheitspolitischen Orientierungsrahmens formulieren. Letztlich ist aber die gesamte Politik gefordert, wieder tragfähige Mehrheiten für eine bedrohungsgerechte Sicherheitspolitik zu finden und damit die gegenwärtige Lähmung in der Schweizer Sicherheitspolitik zu überwinden. Dies erfordert insbesondere eine Versachlichung der sicherheitspolitischen Debatten, die in den letzten Jahren allzu oft für parteipolitische Zwecke instrumentalisiert wurden.

RISIKO- UND VERWUNDBARKEITSANALYSE IN DER BUNDESPOLITIK: ERFAHRUNGEN UND PERSPEKTIVEN

von Sergio Bonin und Beat Habegger

EINLEITUNG

Kernauftrag der Sicherheitspolitik ist der Schutz der Bevölkerung und ihrer Lebensgrundlagen. Ein breites Spektrum von Massnahmen und Instrumenten soll die Entstehung von Risiken präventiv verhindern, konkrete Bedrohungen abwehren, eingetretene Schäden mindern sowie Krisen und Katastrophen bewältigen. Wirksames und effizientes sicherheitspolitisches Planen und Handeln richtet sich dabei an den tatsächlichen Gegebenheiten im Landesinnern und dem relevanten äusseren Umfeld aus. Deshalb muss die Sicherheitspolitik auf einer durchdachten, langfristig angelegten und systematisch durchgeführten Risiko- und Bedrohungsanalyse beruhen. Nur wenn klar ist, was die «Sicherheit des Landes und den Schutz der Bevölkerung»¹ tatsächlich gefährdet, lassen sich die für Bund und Kantone geeigneten Schutzmassnahmen bestimmen sowie die dafür erforderlichen Fähigkeiten ableiten.

Welches die realen Gefahren sind, ist hingegen in einem durch grosse Ungewissheit geprägten internationalen Umfeld, das gleichermaßen neue Chancen wie Gefahren birgt, oft nur schwierig zu bestimmen. Wachsende Verflechtungen und transnationale Abhängigkeiten lassen die Fragilität des globalen Systems und die daraus erwachsende Verwundbarkeit von Staaten und Bevölkerungen immer deutlicher hervortreten. Der tief greifende Globalisierungsprozess hat die Komplexität der internationalen Beziehungen erheblich gesteigert. Überhaupt erweist sich die Globalisierung als zunehmend strukturbestimmendes Element der internationalen Sicherheit. Sie kann zugleich stabilitätsfördernd und -mindernd wirken: Einerseits lässt sich Sicherheit nicht mehr primär an geographische Nähe und staatliche Souveränität binden und die durch die Globalisierung ausgelöste wirtschaftliche Wachstumsdynamik hat

¹ Schweizerische Bundesverfassung, Art. 57 Abs. 1.

vielen Regionen zu mehr Wohlstand und Stabilität verholfen; andererseits präsentiert sich das Gefahrenspektrum heute insgesamt breiter und diffuser, was die Vorhersehbarkeit sicherheitspolitischer Entwicklungen verringert und neue Risiken birgt.²

Das Gefahrenspektrum hat sich in den letzten Jahren stark gewandelt. Die klassischen militärischen und akteursbezogenen Bedrohungen haben an Bedeutung eingebüsst, während ein komplexes Geflecht von Risiken, das sich auch auf wirtschaftliche, soziale, technologische oder ökologische Belange erstreckt, vermehrt ins Zentrum rückt: Organisierte Kriminalität, die Weiterverbreitung von Massenvernichtungswaffen, der internationale Terrorismus, Pandemien, Energieverknappung, Klimawandel oder fragile Staaten mit anarchischen Strukturen bilden nun den sicherheitspolitischen Kontext, innerhalb dessen angemessene Strategien und Handlungsansätze zu entwerfen sind. Erschwerend kommt hinzu, dass sich aufgrund vielfältiger Interdependenzen, Externalitäten oder Dominoeffekte zuweilen kaum mehr ergründen lässt, wie politische und wirtschaftliche Ereignisse und Entscheidungen inner- und ausserhalb der Landesgrenzen zusammenhängen, welche Ursachen zu welchen Wirkungen führen und welches Handeln überhaupt der Sachlage angemessen ist.

Viele Staaten befinden sich deshalb in einem Prozess der Neuorientierung ihrer Sicherheits- und Verteidigungspolitik, was sich in der Erarbeitung von neuen Strategiepapieren, Sicherheitskonzepten oder Weissbüchern manifestiert.³ Auf internationaler Ebene haben beispielsweise die Uno oder die Europäische Union bereits vor einigen Jahren auf das veränderte Bedrohungsspektrum verwiesen.⁴ Zahlreiche europäische Staaten haben sich diesen Analysen angeschlossen und daraus sicher-

2 Sicherheitspolitischer Bericht: Kernpunkte und Debatten, *CSS Analysen zur Sicherheitspolitik*, Nr. 50. Zürich: Center for Security Studies, März 2009. Vgl. http://www.ssn.ethz.ch/forschung/css_analysen.

3 Vgl. Tanner, Fred. **Sicherheits- und Verteidigungspolitik in einer globalisierten Welt: Rahmen** für die Formulierung eines neuen Sicherheitsberichts der Schweiz. In: *Neue Zürcher Zeitung*, 7. April 2009.

4 Bericht des High Level Panel des Uno-Generalsekretärs vom 2. Dezember 2004. *A More Secure World: Our Shared Responsibility*, A/59/565, 2004, www.un.org/secureworld; EU-Sicherheitsstrategie, *Ein sicheres Europa in einer besseren Welt*, 12. Dezember 2003, <http://ue.eu.int/uedocs/cmsUpload/031208ESSIIDE.pdf>.

heitspolitische Strategien abgeleitet.⁵ Die Schweiz bildet hier keine Ausnahme: Der Bundesrat hat angekündigt, dem Parlament bis Ende 2009 einen neuen Sicherheitspolitischen Bericht vorzulegen. Es ist zu erwarten, dass dieser in inhaltlicher Hinsicht sowohl das veränderte Gefahrenspektrum, wie es in aussen- und sicherheitspolitischen Expertenkreisen bereits fest verankert ist,⁶ abbildet, als auch den Handlungs- und Gestaltungsspielraum der Schweiz in einem veränderten strategischen Umfeld neu skizziert.

Die Erfassung des relevanten Gefahrenspektrums und die Formulierung einer bedrohungsgerechten Sicherheitspolitik dürften in Zukunft angesichts weiter zunehmenden Interdependenzen, höherer Komplexität und damit grösserer Ungewissheit noch schwieriger werden. Deshalb braucht es eine umfassende Risiko- und Verwundbarkeitsanalyse. Da der Bundesrat angekündigt hat, den Sicherheitspolitischen Bericht der Schweiz künftig in jeder Legislaturperiode zu aktualisieren, dürfte eine solche Risikoanalyse in der politischen Praxis zusätzlich an Bedeutung gewinnen. Auf Bundesebene wurde in den vergangenen Monaten mehrfach auf die Notwendigkeit einer bundesweiten Risikoanalyse hingewiesen, um die Sicherheitspolitik besser auf die tatsächliche Gefahrenlage auszurichten. So erkundigte sich die SP-Fraktion der Bundesversammlung im Jahr 2008, ob ein neues Risikoanalyse-Programm zur «realitätsnahen Gewichtung von Risiken» initiiert werde.⁷ Für CVP-Nationalrätin Ida Glanzmann-Hunkeler stellte sich angesichts des erweiterten Risikospektrums «die Frage des integralen Krisenmanagements».⁸ Und die FDP forderte in ihrer Stellungnahme im Rahmen der Anhörungen

- 5 2008 haben etwa Grossbritannien («*National Security Strategy*») oder Frankreich («*Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale*») neue sicherheitspolitische Strategieberichte publiziert.
- 6 Vgl. Hagmann, Jonas. Eine umfassende Sicherheitsdebatte ist unerlässlich: Expertenbefragung zur operationellen Ausformung der schweizerischen Sicherheitspolitik. In: *Neue Zürcher Zeitung*, 22. Oktober 2008.
- 7 Dringliche Interpellation der Sozialdemokratischen Fraktion. «*Armee in der Krise. Grundlegende Reformen jetzt*», 17. September 2008, http://www.parlament.ch/D/Suche/Seiten/geschaefte.aspx?gesch_id=20083467.
- 8 Interpellation der Nationalrätin Ida Glanzmann-Hunkeler. «*Krisenmanagement in der Schweiz*», 17. März 2009, http://www.parlament.ch/D/Suche/Seiten/geschaefte.aspx?gesch_id=20093121.

zum Sicherheitspolitischen Bericht kurz und bündig eine «umfassende Risiko- und Bedrohungsanalyse».⁹

Risiko- und Verwundbarkeitsanalysen stellen für die Schweiz kein Novum dar. Bereits in der Vergangenheit hat der Bund in diesem Bereich etliche Anstrengungen unternommen, denen unterschiedlicher Erfolg beschieden war. Dieser Artikel gibt zunächst einen Rückblick auf vergangene Arbeiten, bevor er auf der Basis einer empirischen Untersuchung zeigt, welche Aktivitäten derzeit in der Bundesverwaltung konkret unternommen werden und wie diese einzuschätzen sind. Anschliessend soll ein neuer, 2009/10 beginnender Prozess zur verstärkten Verankerung der Risikoanalyse im Bund erläutert werden. Schliesslich wird in der Form eines Ausblicks gezeigt, wie die Risikoanalyse weiterentwickelt und gezielt in die Prozesse der sicherheitspolitischen Planung und Strategieentwicklung integriert werden kann.¹⁰

1 RÜCKBLICK: ENTWICKLUNG UND STAND DER RISIKOANALYSE AUF BUNDESEBENE

Seit dem grundlegenden Wandel der strategischen Lage in den neunziger Jahren prägen diffuse und schwierig zu bestimmende Risiken die Sicherheitspolitik. Für die Bundespolitik wurde deshalb eine Risikoanalyse unerlässlich, die neben dem Fokus auf einzelnen Bedrohungen gezielt das gesamte Gefahrenspektrum erfasst und auch die Verknüpfungen zwischen Risiken berücksichtigt. Im folgenden Kapitel werden zunächst die historisch-institutionelle Entwicklung der Risiko- und Verwundbarkeitsanalyse auf Bundesebene zwischen 1991 und 2008 skizziert und anschliessend die gegenwärtige Situation aufgrund einer 2008 durchgeführten empirischen Untersuchung analysiert.

9 Stellungnahme FDP-Die Liberalen für die Anhörung zum sicherheitspolitischen Bericht. 3. April 2009, S. 4. <http://www.sipol09.ethz.ch/Transkriptionen/Politische-Parteien/FDP.-Die-Liberalen>.

10 Wesentliche Teile des Artikels basieren auf Berichten und Studien des *Center for Security Studies* (CSS) der ETH Zürich aus den Jahren 2008 und 2009, von welchen mehrere im Rahmen eines Forschungsmandats seitens des Bundesamts für Bevölkerungsschutz (BABS) erstellt wurden. Siehe nachfolgende Verweise in den Fussnoten.

1.1 ENTWICKLUNGSSCHRITTE VON 1991 BIS 2008

Im Jahr 1991 reichte das Parlament beim Bundesrat mehrere Vorstösse ein, die eine kontinuierliche, vorausschauende und gesamthafte Beurteilung aller nationalen Gefahren und Risiken forderten. Daraufhin erteilte der Bundesrat der Verwaltung 1992 den Auftrag, eine «Umfassende Risikoanalyse Schweiz» zu erarbeiten. Ziel des Projekts war die Erfassung, die Bewertung und der Vergleich unterschiedlicher Risiken, welche die Sicherheit der Schweiz gefährden konnten. Daraus sollte ein effizienter und an den realen Gefahren orientierter Mitteleinsatz abgeleitet werden.

Unter der Leitung der im damaligen Eidgenössischen Militärdepartement (EMD) angesiedelten Zentralstelle für Gesamtverteidigung (ZGV), die bereits 1987 eine Bedrohungsanalyse erstellt hatte, wurde ab 1993 ein Dialog über die Erfassung und Bewertung von für die Schweiz relevanten Risiken etabliert. Dieser beabsichtigte die Quantifizierung möglicher existentieller Risiken sowie deren Vergleich. Die Ergebnisse wurden im 1999 vorgelegten, jedoch unveröffentlichten «Risikoprofil Schweiz 1999» zusammengefasst. Im gleichen Jahr wurde die ZGV als sicherheitspolitische Stabs- und Koordinationsstelle des Bundesrates aufgelöst, womit auch ein umfangreiches sicherheitspolitisches Kommunikationsnetzwerk in der Bundesverwaltung verloren ging.

Das Dossier «Risikoanalyse Schweiz XXI» wurde daraufhin der Direktion für Sicherheitspolitik (DSP) im Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS) übertragen. Zudem wurde ein Teil der Arbeiten an das *Center for Security Studies* (CSS) der ETH Zürich ausgelagert, um die Risikoanalyse international auszurichten und in Bezug auf methodische Fragen wissenschaftlich abzustützen. In der Folge hat ein Expertenpool, der mehrheitlich aus Bundesangestellten diverser Departemente bestand, mehrere sicherheitspolitisch bedeutende Szenarien bearbeitet, die in einem Expertenworkshop im März 2003 («Interlaken Workshop») unter besonderer Berücksichtigung der Interdependenzen diskutiert wurden. Diese teilweise überarbeitete und erweiterte Sammlung von Szenarien ist die letzte systematische Aufdatie-

rung bestehender Gefährdungsszenarien auf Stufe Bund («Risikoprofil Schweiz, Update 2003»¹¹).

Im Jahr 2004 beschloss die Departementsleitung des VBS, die in der DSP angesiedelte Stelle Risiko- und Verwundbarkeitsanalyse per 2005 in das Bundesamt für Bevölkerungsschutz (BABS) einzugliedern. Diesem obliegt seither die Koordination der bundesweiten Risikoanalyse mit sicherheitspolitischem Bezug. Nach einigen Jahren ohne wesentliche Fortschritte auf Bundesebene,¹² hat das BABS im Laufe des Jahres 2008 die Risiko- und Verwundbarkeitsanalyse, welche gemäss Leistungsauftrag 2007–2011 eines der übergeordneten Ziele des BABS darstellt,¹³ reaktiviert und auf eine neue programmatische Basis gestellt. Die Arbeiten im Rahmen des unter dem Titel «Nationale Gefährdungsanalyse ‚Risiken Schweiz‘» (nachfolgend «Risiken Schweiz») laufenden Prozesses wurden Anfang 2009 aufgenommen und werden im nachfolgenden zweiten Kapitel ausführlich erörtert.

1.2 EMPIRISCHE RESULTATE ZUR HEUTIGEN SITUATION

Das BABS benötigte als eine der Grundlagen für «Risiken Schweiz» eine Übersicht zu den in den verschiedenen Bundesbehörden laufenden Arbeiten im Bereich Risikoanalyse und Gefährdungsszenarien. Deshalb wurde im Juli 2008 das CSS beauftragt, eine empirisch gestützte Studie zu erstellen. Diese sollte nicht die Details einzelner Szenarien aufzeigen, sondern eine Übersicht über die in der Bundesverwaltung mit Risikoanalyse befassten Akteure, ihre Vorgehensweise und den jeweiligen Ver-

11 Vgl. Center for Security Studies (CSS). *Aktueller Stand Risikoanalyse Schweiz XXI. Bericht zum Experten-Workshop Risikoanalyse vom 12.-14. März 2003*, Interlaken. Zürich, 2003. http://www.crn.ethz.ch/publications/crn_team/detail.cfm?id=13603.

12 Auf kantonaler Ebene hingegen wurden in den letzten Jahren zahlreiche Grundlagenarbeiten ausgeführt, die nun auch auf Bundesebene von Nutzen sein werden. Vgl. www.kataplan.ch.

13 Vgl. Bundesamt für Bevölkerungsschutz. *Leistungsauftrag 2007-2011*. Bern, 30. November 2006. http://www.flag.admin.ch/d/dienstleistungen/doc/3-1-2-11a_BABS_d_06.pdf, hier S. 5.

wendungszweck der erstellten Szenarien bieten. Die Ergebnisse dieser Studie werden nachfolgend zusammengefasst und diskutiert.¹⁴

Akteure und Fokus der Szenarienarbeit

Im Rahmen der Untersuchung wurden 44 Bundesstellen aus allen Departementen gefragt, ob sie sicherheitspolitisch relevante Szenarienplanung betreiben. Von den 44 Bundesstellen gaben 25 aus fünf Departementen an, dass sie die Szenarientechnik verwenden und das betrachtete Gefährdungsspektrum eine sicherheitspolitische Relevanz aufweist. Die Erkenntnisse der Studie basieren auf den Angaben dieser 25 Bundesbehörden. Die übrigen 19 angeschriebenen Stellen betreiben entweder keine eigene Szenarienplanung, tun dies nach eigenen Angaben in einem Bereich ohne sicherheitspolitische Relevanz oder waren aus diversen Gründen nicht in der Lage, an der Befragung teilzunehmen. Bei der Umfrage wurde im Übrigen weder eine Definition von «sicherheitspolitisch relevant» noch eine von «Szenarien» oder «Szenarienplanung» vorgegeben, sondern dem Ermessen der Befragten überlassen, ob die von ihnen verrichteten Arbeiten in diese Kategorien fallen.

Grundsätzlich bestehen mindestens drei unterschiedliche Herangehensweisen an die Risikoanalyse: eine eher technisch-naturwissenschaftliche, eine betriebswirtschaftliche und eine strategisch-sicherheitspolitische. Wie sich gezeigt hat, sind die bundesweiten Arbeiten mit Bezug auf amtsinterne Risiken bzw. Geschäftsrisiken (finanziell-betriebswirtschaftliche Risiken vor dem Hintergrund möglicher Haftungsansprüche gegenüber dem Bund) weit besser verankert als jene bezüglich amtsexterner und besonders «sicherheitspolitisch relevanter» Risiken.¹⁵

14 Eine ausführliche Präsentation der Resultate findet sich in der folgenden Studie: Center for Security Studies (CSS). *Gefährdungsszenarien auf Stufe Bund. Eine Umfragestudie über laufende Arbeiten im Bereich Risikoanalyse*. Zürich: Center for Security Studies, November 2008. http://www.crn.ethz.ch/publications/crn_team/detail.cfm?id=95201.

15 Vgl. Eidgenössisches Finanzdepartement. *Risikopolitik – Grundlagen für das Risikomanagement beim Bund*. Dezember 2004. <http://www.efd.admin.ch/dokumentation/zahlen/00578/00996/index.html?lang=de>. Siehe auch: Eidgenössische Finanzverwaltung. *Querschnittsprüfung: Risikoanalyse auf Stufe Amt und Bund*. EFV Bericht Nr. 1.8208.100.00373.18. Bern, 7. Juli 2008.

Dennoch existieren zahlreiche Vorarbeiten zu den Themen Gefährdungen, Risiken und Verwundbarkeiten der Schweiz. Die Mehrheit der befragten Bundesstellen begann ab dem Jahr 2000 mit dem Erstellen ihrer Szenarien. Diese werden gemäss verschiedener amtsinterner und gesetzlicher Vorgaben erstellt. Sie liegen meist in Form von einzelnen Szenariensammlungen und sektoriell unterschiedlichen Betrachtungen vor bzw. sind auf die Aufträge der jeweiligen Bundesstellen ausgerichtet. Es hängt somit primär vom Auftrag der Ämter ab, welche Szenarien bearbeitet werden. Dies wird nicht zentral gesteuert oder koordiniert. Generell gilt, dass diejenigen Stellen, die «reguläre Tagesrisiken» betrachten, eher auf die Eintretenswahrscheinlichkeit einer potenziellen Gefährdung achten, während für jene, die sich mit längerfristigen, klassisch-sicherheitspolitischen Gefahren beschäftigen, eher das mögliche Schadenausmass von Bedeutung ist.

Breites Gefährdungsspektrum abgedeckt

Das abgedeckte Gefährdungsspektrum ist breit. Alle im Risikoprofil 1999/2003 aufgelisteten Gefahren werden bearbeitet. Sie wurden in neun Kategorien eingeteilt: Natur, Technik, Ökosystem, Versorgung, Wirtschaft, Demographie/Gesundheit, Migration/Integration, Politisches System und Machtpolitik (siehe Abbildung 1).

Bei einer generell hohen Anzahl von Mehrfachnennungen wurde das Gefährdungsspektrum der Kategorie Technik am häufigsten genannt. Zudem gibt es zahlreiche Überschneidungen wie beispielsweise jene zwischen Demographie/Gesundheit und dem Politischen System im Zusammenhang einer potenziellen bioterroristischen Bedrohung. Ein weiterer wichtiger Aspekt sind *Spillover*-Effekte. So kann beispielsweise eine Pandemie (Demographie/Gesundheit) zu Konsequenzen im Bereich der Wirtschaft und der Versorgung mit strategisch wichtigen Gütern führen. Oder ein Hochwasser (Natur) könnte eine Industrieanlage unterspülen und so einen Chemieunfall verursachen (Technik). Die Tatsache, dass solche Dominoeffekte schwierig zu kontrollieren und wohl bei vielen Zwischenfällen zu erwarten sind, liefert eine mögliche Erklärung dafür, dass gewisse Gefahrenfelder in der Befragung öfter genannt wurden als andere. So scheinen sich viele Bundesstellen mit

Natur	Erdbeben	Trockenheit/ Hitzewellen	Hochwasser	Sturm	Massenbewegungen (Lawinen, Erdbeben)
Technik	Chemie-/ Biolaborunfall	KKW-Störfall/ Erhöhte Radio- aktivität	Talsperren-/ Staudammbruch	Ausfall Informa- tionsinfrastruktur	Transport gefährlicher Güter
Ökosystem	Zerstörung Ozonloch	Verlust an Kultur- land/Artenvielfalt	Klimawandel/Treib- haus-Effekt	Beeinträchtigung Wasserreserven	Waldbrände
Versorgung	Verknappung der Energie	Unterversorgung mit Nahrungs- mitteln	Verknappung strate- gisch wichtiger Güter	Medikamente	
Wirtschaft	Verlust der Kon- kurrenzfähigkeit	Banken- und Wirtschaftskrise	Zusammenbruch der Zahlungsverkehrssys- teme	Wirtschaftspoliti- scher Druck	
Demographie/ Gesundheit	Alterung	Krankheiten/ Epidemien	Krise im Gesundheits- wesen	Abhängigkeit von Suchtmitteln	Lebensmittel- sicherheit
Migration/Inte- gration	Asyl/Druck	Süd-Nord Migra- tion	Integrations-Ghetto		
Politisches System	Extremismus/ Terrorismus	Organisierte Kriminalität	Verlust der nationalen Kohäsion	Politische Erpressung	ABC-Terrorismus
Machtpolitik	(ABC) Fernwaffen- Angriff	Militärischer Konflikt in Europa	Streitkräfteentwicklung	Informationskrieg	Proliferation von Waffensystemen

Abbildung 1 *Gefährungskategorien mit beispielhafter Auswahl relevanter Szenarien (Quellen: CSS, Aktueller Stand Risikoanalyse Schweiz XXI («Risikoprofil Schweiz, Update 2003») und CSS, Gefährdungsszenarien, S. 42–44).*

naturbedingten und technischen Gefahrenaspekten auseinander setzen zu müssen, selbst wenn dies nicht zwingend zu ihren Kernaufgaben gehört. Die Überschneidungen und potenziellen Dominoeffekte führen zudem zur Zusammenarbeit verschiedener Stellen, weil bei mehrere Bereiche tangierenden Themen die benötigte Expertise häufig nicht in einem Bundesamt vereint ist. Die im Rahmen des Interlaken-Workshops im Jahr 2003 angedachte «*Clusteranalyse*», die verschiedene Szenarien kombiniert und deren Abhängigkeiten analysiert, wurde jedoch nicht explizit weitergeführt.

Vernetzung und Kooperation auf thematischer Basis

Die meisten Stellen erarbeiten ihre Szenarien selbst oder im Verbund mit anderen Bundesstellen. Nur wenige Arbeiten werden an externe Berater ausgelagert. Dementsprechend ist viel Wissen innerhalb der Bundesverwaltung vorhanden. Die Vorgehensweisen bei der Erstellung der Szenarien sind allerdings unterschiedlich. Zwar stützt sich mehr als die Hälfte der befragten Bundesämter auf ein Netzwerk, bei dem oft in departementsinternen oder -übergreifenden Arbeitsgruppen gearbeitet wird, die Kooperation ist jedoch unterschiedlich ausgeprägt: Während ein Grossteil der Befragten eng mit anderen Bundesstellen zusammenarbeitet und gezielt externe Fachexperten für bestimmte Fragen konsultiert, fällt der Anteil der Bundesämter, die mit kantonalen Behörden und der Privatwirtschaft zusammenarbeiten, im Vergleich etwas geringer aus. Allerdings trifft dies immer noch auf mehr als die Hälfte der befragten Organisationen zu. Insbesondere die Intensität der Zusammenarbeit mit den Kantonen scheint zu einem grossen Teil vom jeweiligen Politikbereich abhängig zu sein. Die Tatsache, dass viele Bundesstellen die Szenarienerstellung in einem Verbund mehrerer Akteure angehen, deutet darauf hin, dass viele Risiken Interdependenzen aufweisen und nicht isoliert betrachtet werden können. In vielen Bereichen besteht somit eine Notwendigkeit zur Vernetzung.

Bei der Mehrheit der mit Risikoanalyse und Risikoszenarien befassten Bundesstellen ist ein Trend zur Formalisierung der Szenarienerstellung erkennbar. Die Überprüfungsprozesse sind allerdings häufig erst vage definiert und ausgestaltet. Viele Bundesämter evaluieren und

aktualisieren zwar periodisch ihre Risikoszenarien, doch fallen die zeitlichen Abstände bei den Überprüfungsprozessen von Amt zu Amt sehr unterschiedlich aus. Die meisten Szenarien sind über Datenbanken, sonstige elektronische Hilfsmittel, aber auch in schriftlicher Form zugänglich, doch befinden sich viele der technischen Zugangsmittel derzeit noch im Aufbau.

Vielfältiger Verwendungszweck der Szenarien

Fast alle befragten Bundesämter nutzen die entwickelten Szenarien als Planungsgrundlage, konkretes Vorsorgeinstrument sowie zu Übungszwecken. Die Ämter unterscheiden sich vor allem darin, dass sie entweder eher auf der strategischen Ebene für die Erarbeitung von Notfallkonzepten oder aber für deren technisch-operative Umsetzung zuständig sind. Letzteres ist in vielen Fachbereichen eher eine Aufgabe der Kantone. Nur wenige Bundesstellen sind tatsächlich operativ tätig. Darüber hinaus verfolgen viele Bundesstellen mit der Szenarienplanung das Ziel, generelle (d.h. nicht nur ereignisbezogene) Grundlagen für die jeweiligen Entscheidungsträger zu schaffen. In jenen Fachgebieten, in denen verschiedene Partner involviert sind, dient die Szenarienplanung zudem der Harmonisierung der Risikobeurteilung und -bearbeitung auf Bundes- und Kantonebene. Aufgrund der eben genannten Aktivitäten hat die Szenarienplanung bei vielen Bundesstellen weiterführenden Einfluss auf die Formulierung von Vorschriften oder die Beschaffung von Material. Weniger weit verbreitet ist die Erstellung von Szenarien für die Analyse von langfristigen Entwicklungen im Sinne einer strategischen Trend- und Zukunftseinschätzung (*Strategic Foresight*).¹⁶

16 Strategic Foresight: Antizipation und Handlungsfähigkeit, *CSS Analysen zur Sicherheitspolitik*, Nr. 52. Zürich: Center for Security Studies, April 2009. Vgl. http://www.ssn.ethz.ch/forschung/css_analysen. Als mögliches konkretes Ergebnis siehe beispielsweise National Intelligence Council (NIC). *Global Trends 2025: A Transformed World*. Washington D.C.: NIC, 2008.

GERINGE BEKANNTHEIT DER ÜBERGREIFENDEN RISIKOANALYSE

Die in der Untersuchung abschliessend gestellte Frage nach der Bekanntheit der übergreifenden Risikoanalyse und damit nach den Vorläuferprojekten des nun lancierten «Risiken Schweiz»-Prozesses (siehe Kapitel 2) ergab einige relevante Hinweise für die Neuauflage desselben. Zunächst sind die entsprechenden Vorarbeiten der Hälfte der befragten Bundesstellen nicht bekannt. Weiter zeigen viele Ämter zwar ein Interesse an einer zukünftigen Mitwirkung, allerdings war dies aus unterschiedlichen Motiven oft ein bedingtes «Ja». Zudem wird die Notwendigkeit einer umfassenden Risikobetrachtung grundsätzlich anerkannt und von einigen Stellen gar als zwingend erachtet, um den Austausch zu pflegen, Synergien zu schaffen und gemeinsame Grundlagen zu erarbeiten. Schliesslich äusserten viele Bundesstellen aus dem klassisch-sicherheitspolitischen Bereich das Bedürfnis nach einem übergeordneten Steuerungsorgan und klaren strategischen Leitlinien in Bezug auf die Risikolandschaft Schweiz.

Bezüglich der politischen und administrativen Umsetzbarkeit eines solchen Projekts herrscht jedoch erhebliche Skepsis. Sehr viele Befragte unterstrichen, dass ein solcher Prozess mit genügend politischer Legitimität ausgestattet sein müsse, wozu ein klarer Auftrag des Bundesrats notwendig sei. Im Gegenzug fürchten viele, dass ohne einen politisch hoch angesiedelten Beschluss lediglich neue Doppelspurigkeiten geschaffen werden und das gegenwärtig vorherrschende Departementsdenken nicht überwunden werden kann. Schliesslich sind einige Bundesstellen zwar an den Resultaten eines umfassenden Risikoprojekts sowie an den damit verbundenen methodischen Fragen interessiert, können jedoch die Relevanz eines solchen Projekts mit Blick auf ihren jeweiligen Amtsauftrag nur am Rande erkennen oder stellen diese ganz in Frage. Dabei handelt es sich allesamt um Ämter, die nicht im engen sicherheitspolitischen Bereich tätig sind.

Fazit

Betrachtet man die Bundesverwaltung als Ganzes, mangelt es der Risiko- bzw. Szenarienplanung an einem koordinierten Vorgehen und entsprechenden strategischen Vorgaben. Die Arbeiten im Bereich Risiko-

analyse/Gefährdungsszenarien in der Bundesverwaltung dienen bisher primär der Erfüllung des politisch-administrativen Auftrages der jeweiligen Bundesstelle. Dementsprechend werden die Aktivitäten meist zu wenig aufeinander abgestimmt und verfolgen kein übergeordnetes Ziel. Eine allfällige Zusammenarbeit erfolgt meist nur im Falle einer thematisch-fachlichen Notwendigkeit und auf ad hoc-Basis.

Durch eine verbesserte Koordination liesse sich das Synergiepotenzial im Bereich Risikoanalyse besser ausschöpfen. Viele Vorarbeiten wurden geleistet und der bereits bestehende Austausch im Rahmen der Szenarienplanung könnte als Basis für eine weiterführende Zusammenarbeit genutzt werden. Um möglichst viele Akteure innerhalb der Bundesverwaltung für eine Kooperation zu gewinnen, ist einerseits ein politisches Mandat nötig und andererseits muss der Mehrwert für alle Beteiligten mit ihren unterschiedlichen Bedürfnissen ersichtlich sein. Ein Ansatzpunkt wäre zum Beispiel die Versorgung der Bundesverwaltung mit Basisszenarien, inklusive qualitativer und – falls möglich und sinnvoll – quantitativer Aussagen zu Schadenpotenzialen und resultierenden Kosten, Eintretenswahrscheinlichkeiten sowie Anforderungen an die Bereitstellung von Mitteln. Auch ganzheitliche strategische Risikobetrachtungen werden in der Bundesverwaltung grundsätzlich als notwendig erachtet und könnten idealerweise im Rahmen eines solchen Projektes implementiert bzw. vorgegeben werden. Aus diesen strategischen Leitlinien liessen sich dann in weiterführender Hinsicht auch Grundlagen für die sicherheitspolitische Planung und Strategie der Schweiz ableiten.

2 GEGENWART: DIE NEUKONZEPTION VON «RISIKEN SCHWEIZ»

Neben den sektorspezifischen Aufgaben von Bundesämtern und anderen Behörden in Bund und Kantonen besteht ein ausgewiesener Bedarf an einer umfassenden und querschnittsorientierten Risikoanalyse. Diese muss die von zahlreichen Stellen der Bundesverwaltung erstellten Risiko- und Verwundbarkeitsanalysen inhaltlich besser vernetzen, institutionell einen departementsübergreifenden Ansatz pflegen und sämtliche relevanten Akteure einbeziehen. Deshalb hat das BABS An-

fang 2009 einen neuen Anlauf unternommen und einen Prozess auf einer überarbeiteten konzeptionellen und programmatischen Basis lanciert. Im Folgenden sollen die nun eingeleiteten Schritte vorgestellt und anschliessend in den konzeptionellen Zusammenhang eines sicherheitspolitischen Risikomanagements gestellt werden.

2.1 NATIONALE GEFÄHRDUNGSANALYSE «RISIKEN SCHWEIZ»

Der Bundesrat hat das BABS am 19. Dezember 2008 formell damit beauftragt, die Aktivitäten im Rahmen der «Nationalen Gefährdungsanalyse ‚Risiken Schweiz‘» aufzunehmen. Damit verfügt dieser Prozess über die mehrfach geforderte politische Legitimation. Auf die Notwendigkeit einer departementsübergreifenden Risikoanalyse wurde zwar schon lange hingewiesen, eine Umsetzung ohne entsprechende Legitimation wäre aber äusserst schwierig gewesen. Der nun vorliegende Auftrag seitens des Bundesrats verbessert die Chance, dass «Risiken Schweiz» tatsächlich zu wesentlichen Fortschritten beim Aufbau einer bundesweit koordinierten Risikoanalyse führen wird.

Das Ziel von «Risiken Schweiz» besteht darin, die für die Schweiz relevanten Bedrohungen und Risiken zu erfassen und hinsichtlich ihres Risikopotenzials, d.h. bezüglich Eintretenswahrscheinlichkeit und Schadenausmass, zu bewerten.¹⁷ Das Vorgehen lehnt sich dabei an die positiven Erfahrungen an, die in den letzten Jahren bei der Erarbeitung von kantonalen Gefährdungsanalysen gemacht wurden.¹⁸ Es sieht drei Arbeitsschritte mit entsprechenden Produkten vor: die Erstellung eines umfassenden, jedoch anpassbaren Gefährdungskatalogs; die Erarbeitung von einheitlichen Basisszenarien; und die Bewertung der Szenarien in einer nationalen Gefährdungsanalyse.

Da viele Analysen und Szenarien – wenn auch häufig aus sektorspezifischer Sicht und in entsprechender Aufbereitung – bereits vorhanden

17 Siehe für Ziele, Zweck und Arbeitsprogramm von «Risiken Schweiz»: Bundesamt für Bevölkerungsschutz. *Nationale Gefährdungsanalyse ‚Risiken Schweiz‘ – Aussprachepapier an den Bundesrat*. Bern, aktualisierte Version vom 17. November 2008.

18 Diese Erfahrungen hat das BABS in einem Leitfaden zusammengefasst. Dieser dient nun weiteren Kantonen als Arbeitsgrundlage zur Erarbeitung von kantonalen Gefährdungsanalysen. Siehe Bundesamt für Bevölkerungsschutz. *Leitfaden KATAPLAN – Gefährdungsanalyse und Vorbeugung*. Bern, 2008, <http://www.kataplan.ch>.

sind, sollen diese bei der Erstellung des Gefährdungskatalogs und der Basisszenarien berücksichtigt werden. Weiter ist geplant, die Resultate in einer systematischen Szenariensammlung zu dokumentieren, um den Behörden und weiteren Akteuren in Wirtschaft und Gesellschaft als Arbeitsgrundlage für ihre spezifischen Planungen zu dienen. Um die nationale Gefährdungsanalyse stets aktualisiert zu halten, sollen die Gefahrenliste und die Bewertung des Risikopotenzials periodisch überprüft werden. Damit informieren künftig der Gefährdungskatalog, die Basisszenarien und die nationale Gefährdungsanalyse Behörden auf allen Staatsebenen über die «Risikolandschaft Schweiz». Ausserdem können sich sektorspezifische Planungen nun auf eine übergeordnete Risikobewertung abstützen und ein kontinuierlich aktualisierter Szenarienkatalog verhindert, dass Verwaltungsstellen ihre Ausgangsszenarien für Massnahmenplanungen stets von neuem und auf unterschiedlichen methodischen Grundlagen erarbeiten müssen.

Eine umfassende, nationale Gefährdungsanalyse ist eine interdisziplinäre und deshalb aus Sicht der Verwaltung eine departements- und ämterübergreifende Aufgabe. Auf politisch-strategischer Ebene sieht der Bundesratsbeschluss einen interdepartementalen Ausschuss vor, in dem alle Departemente sowie die Bundeskanzlei vertreten sind. Auf operativer Ebene koordiniert das BABS eine bereits gebildete Arbeitsgruppe «Risiken Schweiz» mit Repräsentanten der involvierten Bundesstellen (siehe Abbildung 2). Diese sollen bei der Erarbeitung des Gefährdungskatalogs und der Basisszenarien mitwirken und die erzielten Ergebnisse validieren. Ergänzend wird eine Plattform mit Vertretern aus Kantonen, Wissenschaft und Wirtschaft gebildet, um den Dialog im Sinne eines Expertennetzwerks zu fördern und einen umfassenden Informationsaustausch zu etablieren.¹⁹

19 Bundesamt für Bevölkerungsschutz, Nationale Gefährdungsanalyse ‚Risiken Schweiz‘.

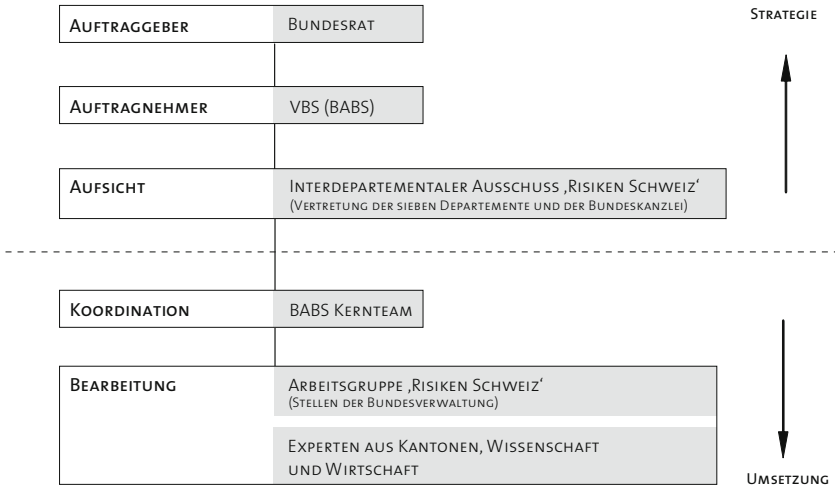


Abbildung 2 Institutionelle Struktur «Risiken Schweiz»²⁰

In den Jahren 2009 und 2010 sollen nun zunächst der Gefährdungskatalog erstellt sowie möglichst viele der darin enthaltenen Gefahren als Basisszenarien beschrieben werden. Danach wird bis Ende 2010 der Bundesrat über den Stand der Arbeiten und allfälligen weiteren Handlungsbedarf informiert.

2.2 KERNELEMENTE EINES UMFASSENDEN RISIKOMANAGEMENTS

«Risiken Schweiz» folgt einem sich gegenwärtig abzeichnenden Trend, die Sicherheitspolitik mit Strategien und Methoden des Risikomanagements neu auszurichten.²¹ Diese Entwicklung hat einerseits mit der eingangs geschilderten Ausweitung des Bedrohungsspektrums zu tun, die eine enge Orientierung an militärischen Bedrohungsszenarien

20 Stand Ende Mai 2009; in Anlehnung an eine Darstellung des Bundesamtes für Bevölkerungsschutz.

21 Vgl. etwa Bracken, Paul/Bremmer, Ian/Gordon, David (Hrsg.). *Managing Strategic Surprise: Lessons from Risk Management and Risk Assessment*. Cambridge: Cambridge University Press, 2008.

nicht mehr zulässt. Andererseits ist die Sicherheitspolitik aufgrund ihrer langfristigen Ausrichtung in besonderem Masse von Ungewissheit geprägt: Oft bleibt lange unerkannt, welche Risiken die Sicherheit der Bevölkerung und deren Lebensgrundlagen bedrohen, und es ist unbekannt, in welcher Form sie allenfalls auftreten und wie sie Wirtschaft und Gesellschaft betreffen werden. Deshalb erscheinen die Strategien und Methoden des Risikomanagements, welches im Kern auf die Bewältigung von Ungewissheit abzielt, besonders geeignet, die damit verbundenen Gefahren anzugehen. Selbstverständlich ist damit nicht der betriebswirtschaftliche Managementansatz zur Minderung von operativen Geschäftsrisiken gemeint; vielmehr ist diese Form des Risikomanagements auf der strategisch-politischen Ebene angesiedelt und berücksichtigt eingehend die im externen Umfeld auftretenden und durch staatliche Akteure nicht direkt beeinflussbaren Risiken.²²

Das Ziel eines solchen Risikomanagements ist es, die gesamte potenzielle «Risikolandschaft» permanent und umfassend zu beobachten. Trendbrüche sollen frühzeitig erkannt und identifizierte Risiken angemessen bewertet und priorisiert werden, um den Verantwortungsträgern optimale Entscheidungsgrundlagen zu bieten. Ein erstes Kernelement eines derart integrierten Risikomanagements ist der Einbezug aller möglichen Bedrohungen politischer, wirtschaftlicher, gesellschaftlicher, technologischer und ökologischer Art. Eine solche Gesamtschau auf das Risikoportfolio (*All Hazards Approach*) soll sich zu einem ganzheitlichen Bild der Risiken und Verwundbarkeiten eines Landes zusammenfügen. Voraussetzung dafür ist als zweites Kernelement die Zusammenarbeit aller betroffenen Akteure im Staat (*Whole of Government Approach*) und darüber hinaus die Kooperation mit Experten und Entscheidungsträgern aus Wirtschaft, Wissenschaft und Gesellschaft.²³ Damit lässt sich eine breite Auffächerung der möglichen Handlungsvarianten und den entsprechenden Umsetzungsmöglichkeiten erzielen. Dies mündet letzt-

22 Risikomanagement in der Sicherheitspolitik. *CSS Analysen zur Sicherheitspolitik*, Nr. 30. Zürich: Center for Security Studies, März 2008. Vgl. http://www.ssn.ethz.ch/forschung/css_analysen. Vgl. auch Organisation for Economic Co-operation and Development. *Innovation in Country Risk Management (OECD Studies in Risk Management)*. Paris: OECD, 2009.

23 Vgl. Crisis and Risk Network. *Focal Report 2: Risk Analysis*. Zürich: Center for Security Studies, 2009.

lich in eine von allen Akteuren getragenen gemeinsamen «Risikopolitik», welche die Entstehung von Risiken auf wirksame Weise präventiv vermeiden und die Verwundbarkeit von Staat und Gesellschaft reduzieren soll.²⁴

Insgesamt liegt die Bedeutung einer umfassenden Risikoanalyse – neben der kompetenten Analyse einzelner Risiken – nicht ausschliesslich im Endprodukt eines umfassenden Risikoprofils. Zentral ist auch der Prozess, in welchem verschiedene Akteure eine gemeinsame, bedrohungsgerechte Lageanalyse formulieren. Damit lässt sich einerseits sicherstellen, dass die Bedrohungsanalyse nicht einseitig durch vorgefasste Interessen und Meinungen determiniert wird.²⁵ Zudem dient dieser Prozess dem Aufbau eines umfassenden Bewusstseins aller Akteure bezüglich der Vernetzung der unterschiedlichen Risiken und der damit zusammenhängenden Dynamik sicherheitspolitischer Gefahren und Verwundbarkeiten.

Es ist offensichtlich, dass die durch «Risiken Schweiz» angestrebte nationale Gefährdungsanalyse die zentralen Aspekte eines integrierten Risikomanagements – breiter Einbezug aller relevanten Akteure und umfassende Abbildung des Risikospektrums – enthält. Sie ist deshalb ein wichtiger Schritt zur Verankerung eines risikoorientierten Denkens in der Bundespolitik. Ausserdem wird berücksichtigt, dass unter Bedingungen hoher Ungewissheit ein Denken und Handeln in Szenarien, Varianten und alternativen Zukunftsentwürfen unerlässlich ist, um verschiedene mögliche Entwicklungen durchzuspielen und die adäquaten Strategien, Fähigkeiten und Massnahmen abzuleiten.²⁶ Insofern ist die

24 Habegger, Beat. Von der Sicherheits- zur Risikopolitik: eine konzeptionelle Analyse für die Schweiz. In: Wenger, Andreas und Victor Mauer (Hrsg.). *Bulletin 2006 zur schweizerischen Sicherheitspolitik*. Zürich: Center for Security Studies, 2006, S. 133–146. Siehe auch Daase, Christopher/Feske, Susanne M./Peters, Ingo (Hrsg.). *Internationale Risikopolitik: Der Umgang mit neuen Gefahren in den internationalen Beziehungen*. Baden-Baden: Nomos, 2002.

25 Dass viele Interessengruppen und politische Akteure in erster Linie diejenigen Bedrohungen für sicherheitspolitisch relevant erklären, die den eigenen ideologischen Präferenzen entsprechen oder konkreten Interessen dienen, wurde anlässlich der Hearings als Grundlage für den neuen sicherheitspolitischen Bericht deutlich. Siehe dazu die Transkriptionen auf SIPOL WEB, der öffentlichen Plattform zum sicherheitspolitischen Bericht: <http://www.sipol09.ethz.ch>.

26 Vgl. etwa Brust, Klaus-Markus/Föhrenbach, Gerd/Kaestner, Roland. Strategische Zukunftsanalyse am Beispiel der Bundeswehrplanung. In: Siedschlag, Alexander (Hrsg.). *Methoden der sicherheitspolitischen Analyse*. Wiesbaden: VS Verlag, 2006, S. 49–79.

Risikoanalyse eng verknüpft mit der politischen Strategieentwicklung und Planung, was im folgenden Kapitel anhand der Sicherheitspolitik verdeutlicht werden soll.

3 AUSBLICK: RISIKOANALYSE IM KONTEXT DER SICHERHEITSPOLITISCHEN STRATEGIEENTWICKLUNG

«Risiken Schweiz» kann zumindest in zweifacher Hinsicht in die Bundespolitik einfließen:²⁷ Einerseits sollen die Ergebnisse Bund und Kantone in ihren Massnahmenplanungen unterstützen, wofür sie die wesentlichen Gefahren und Bedrohungen sowie die damit verbundenen Risikopotenziale kennen müssen.²⁸ Andererseits ist «Risiken Schweiz» in einem weiteren sicherheitspolitischen Kontext zu sehen. Hintergrund dafür ist der Entscheid des Bundesrats, künftig in jeder Legislaturperiode die sicherheitspolitische Strategie der Schweiz zu evaluieren und dem Parlament darüber Bericht zu erstatten.²⁹ Eine solche Strategie muss sich am internationalen Umfeld orientieren, auf die Bewältigung künftiger Bedrohungen ausgerichtet sein und laufend an die sich verändernden politischen und gesellschaftlichen Rahmenbedingungen angepasst werden. Dementsprechend bedarf die sicherheitspolitische Strategie einer umfassenden Risiko- und Verwundbarkeitsanalyse als Grundlage. Diese ist entsprechend den Vorgaben für den sicherheitspolitischen Bericht an einem Zeithorizont von 10 bis 15 Jahren auszurichten und in die sicherheitspolitischen Planungsprozesse zu integrieren.³⁰

27 Bundesamt für Bevölkerungsschutz, *Nationale Gefährdungsanalyse ‚Risiken Schweiz‘*.

28 Beispielhaft zählen dazu auf Bundesebene etwa die Vorsorgeplanungen des Stabs des Sicherheitsausschusses des Bundesrats, das nationale Programm zum Schutz kritischer Infrastrukturen des BABS oder der Bericht des Perspektivstabs der Bundesverwaltung zu Trendentwicklungen und möglichen Zukunftsthemen der Bundespolitik.

29 Parlamentarische Initiativen, Bericht vom 9. Mai 2008 der Sicherheitspolitischen Kommission des Nationalrats, Stellungnahme des Bundesrates vom 2. Juli 2008, *BB/2008 6821–6823*.

30 Siehe den Bericht der Sicherheitspolitischen Kommission des Nationalrats zur Parlamentarischen Initiative «Neue Verfahren für die Rüstungsprogramme» (eingereicht von Nationalrat Didier Burkhalter) und der Parlamentarischen Initiative «Strategiebericht als Grundlage für die Sicherheitspolitik der Schweiz» (eingereicht von der Fraktion der SVP), vom 9. Mai 2008, *BB/2008 6779–6818*, besonders S. 6811 und S. 6814.

Die Prozesse von Risikoanalyse und sicherheitspolitischer Strategieentwicklung stehen in einem Wechselverhältnis, weshalb sie aufeinander abzustimmen sind. Einerseits weist eine umfassende Risikoanalyse auf die für die Sicherheitspolitik relevanten Gefährdungen hin und ist deshalb eine zentrale Voraussetzung zur Erarbeitung einer sicherheitspolitischen Strategie. Andererseits zeigt die sicherheitspolitische Strategie auf, welche Mittel und Massnahmen auf der operativen Ebene gegenüber welchen Bedrohungen einzusetzen sind. Damit wird das Bewusstsein für mögliche Risiken und Krisen geschärft, die Aufmerksamkeit aller relevanten Akteure – einschliesslich wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Organisationen sowie Privatpersonen – auf die zentralen Gefahren gelenkt und letztlich auch eine Voraussetzung für wirksames Risiko- und Krisenmanagement geschaffen.

Diese Zusammenhänge zeigen sich beispielhaft in der im März 2008 veröffentlichten nationalen Sicherheitsstrategie Grossbritanniens,³¹ die auf die zentrale Bedeutung eines umfassenden Risikomanagements für den Bereich der nationalen Sicherheit hinweist.³² Die britische Regierung hat bereits seit 2005 einen systematischen und auf einheitlicher Methodik aufbauenden Risikoanalyseprozess (NRA) lanciert. Das Ergebnis war das im Herbst 2008 veröffentlichte Nationale Risikoregister (NRR).³³ Das NRR legt die Grundlage für die Planung des operativen Risiko- und Krisenmanagements durch die lokalen Behörden und ist auf die innere Sicherheit im weiteren Sinne einer «*Homeland Security*»-Strategie ausgerichtet. Es ist offensichtlich, dass die systematische Auslegeordnung und Bewertung von möglichen Risiken im Rahmen des NRA auch in die nationale Sicherheitsstrategie zurückfliessen, weil sich diese auf ein aktuelles Bedrohungsbild stützen muss, um angemessene Grundprinzipien und Handlungsansätze für die Regierungspolitik zu formulieren. Der Fokus des NRR auf die «*Homeland Security*» verlangt jedoch, dass im Sinne einer umfassenden Umfeldanalyse auch die As-

31 UK Cabinet Office. *The National Security Strategy of the United Kingdom*. London, March 2008. http://www.cabinetoffice.gov.uk/reports/national_security_strategy.aspx.

32 Vgl. Center for Security Studies (CSS). CRN Report Fact Sheet «*National Security Strategy of the UK*», 2008, und «*National Risk Register*», 2009.

33 UK Cabinet Office. *National Risk Register*. London, November 2008. http://www.cabinetoffice.gov.uk/reports/national_risk_register.aspx.

pekte der äusseren Sicherheit und der internationalen Positionierung des Landes bei der Formulierung einer nationalen Sicherheitsstrategie berücksichtigt werden. Möglicherweise wird diese zweite Zielrichtung einer umfassenden Risikoanalyse bereits in der für 2009 angekündigten Neuauflage der britischen Sicherheitsstrategie umgesetzt werden.

Die Wechselwirkung zwischen Risikoanalyse und der Entwicklung einer sicherheitspolitischen Strategie gilt auch für die Schweiz. Deshalb sind die beiden Elemente künftig vermehrt aufeinander abzustimmen. Konkret heisst dies, dass die Erarbeitung des Sicherheitspolitischen Berichts durch einen zeitlich vorgelagerten Prozess der Risikoanalyse zu ergänzen ist. Zudem sollte die sicherheitspolitische Strategie einen an den strategischen Begebenheiten ausgerichteten erweiterten Auftrag zur Formulierung eines Risikoanalyseprozesses enthalten, der die Umsetzung von Massnahmen des Risiko- und Krisenmanagements auf der operativen Stufe von Kantonen und Gemeinden unterstützt und damit die Sicherheit umfassend stärkt. Viele der in der künftigen nationalen Gefährdungsanalyse aufzuführenden Gefahren sind für die schweizerische Sicherheitspolitik relevant. Zwar ist die nationale Gefährdungsanalyse nicht geeignet, eigentliche strategische Vorgaben zur Formulierung einer der internationalen Lage angemessenen Sicherheitspolitik zu leisten, doch ist sie als Teil einer umfassenden Umfeldanalyse ein wesentlicher Inputfaktor künftiger sicherheitspolitischer Berichte und kann damit zur Verbesserung der Planungs- und Strategieprozesse beitragen. Die Verankerung einer bundesweiten Risikoanalyse bildet somit neben der wirksamen Unterstützung der Massnahmenplanungen von Bund und Kantonen auch einen wichtigen Meilenstein zur Formulierung einer bedrohungsgerechten schweizerischen Sicherheitspolitik.

MEHRWERT ODER LEERLAUF? DER «WHOLE OF GOVERNMENT»-ANSATZ DER SCHWEIZ IM SUDAN

von Simon J. A. Mason und David Lanz*

EINLEITUNG

Im Juni 2006 wies der damalige Uno-Generalsekretär Kofi Annan in einer Rede vor der neugegründeten *UN Peacebuilding Commission* auf Schwachstellen des Engagements der internationalen Gemeinschaft in Post-Konfliktsituationen hin. Zwei Problemkreise hob er besonders hervor: zum einen die knappen finanziellen Mittel und zum anderen die ungenügende Koordination zwischen den beteiligten internationalen Akteuren wie Uno, einzelnen Staaten und Nichtregierungsorganisationen (NGOs).¹ Annan brachte damit auf den Punkt, was durch die Schwierigkeiten und Misserfolge von Friedensmissionen seit den 1990er Jahren offenkundig geworden war: In der Phase nach einem Friedensabkommen ist die Zusammenarbeit der internationalen Gemeinschaft mangelhaft und die verschiedenen Akteure verfolgen häufig ihre eigenen Interessen, anstatt sich an den Bedürfnissen des jeweiligen Landes auszurichten.

Als Antwort auf diese Missstände wurden schon in den 1990er Jahren umfassende Ansätze konzipiert. Diese zielten darauf ab, die Koordination externer Interventionen in fragilen Kontexten zu verbessern. Integraler Bestandteil eines international abgestimmten Vorgehens ist die Gewährleistung der Kohärenz innerhalb der jeweiligen Akteure. Insbesondere Staaten sind in Post-Konfliktkontexten oft in verschiedenen Funktionen tätig. Entsprechend sind häufig auch verschiedene Ver-

* Die Autoren Simon J. A. Mason (CSS, ETH Zürich) und David Lanz (swisspeace) danken allen Mitgliedern der Bundesverwaltung, welche für Interviews zur Verfügung gestanden und frühere Entwürfe dieses Artikels kommentiert haben. Der Artikel widerspiegelt ausschliesslich die Meinung der Autoren und nicht diejenige der Schweizerischen Bundesverwaltung, des *Center for Security Studies* (CSS) oder der Schweizerischen Friedensstiftung swisspeace.

1 Annan, Kofi. *Address to the Peacebuilding Commission*. 23. Juni 2006. <http://www.un.org/apps/sg/sgstats.asp?nid=2103>.

waltungseinheiten involviert. Zur Bewältigung der damit verbundenen Herausforderungen wurde der sogenannte «*Whole of Government*»-Ansatz entworfen. Diesen definiert die Organisation für Entwicklung und Zusammenarbeit (OECD) als Einsatz von formellen und informellen Netzwerken zur Koordination der Planung und Ausführung von Interventionen verschiedener Regierungsstellen, mit dem Ziel, deren Wirkung zu stärken.²

Das Hauptziel der vorliegenden Studie ist es, der Frage nachzugehen, inwiefern Schweizer Regierungsstellen im Sudan einen «*Whole of Government*»-Ansatz umgesetzt haben. Der Sudan stellt einen besonders geeigneten Fall dar, da schweizerischerseits eine Vielzahl von Stellen aus unterschiedlichen Departementen involviert ist. Demnach verspricht eine Analyse der Politik im Sudan Aufschluss über die Möglichkeiten der Schweiz zu geben, ihre friedens- und sicherheitspolitische Kohärenz durch Koordinationsmechanismen zu verbessern. Zwar hat sich die Schweiz zu Beginn ihres Sudan-Engagements nicht explizit zum «*Whole of Government*»-Ansatz verpflichtet. Die aktive Förderung einer internationalen Konferenz zu umfassenden Ansätzen in fragilen Kontexten im März 2009 sowie verschiedene Verpflichtungen im Abschlussdokument der Konferenz lassen aber darauf schliessen, dass die Schweiz die Absicht hat, einen solchen Ansatz in ihrer Politik umzusetzen.³

Die vorliegende Studie stützt sich zum einen auf eine Analyse von einschlägigen Dokumenten verschiedener Schweizer Regierungsstellen über ihre Aktivitäten im Sudan zwischen 2005 und 2008. Zum anderen basiert sie auf Interviews mit rund 25 Angehörigen der Bundesver-

2 OECD. *Whole of Government Approaches to Fragile States*. Paris: OECD, 2006, S. 14. <http://www.oecd.org/dataoecd/15/24/37826256.pdf>.

3 Siehe dazu: 3C Roadmap: Improving Results in Conflict and Fragile Situations. Vgl. http://www.3c-conference2009.ch/en/Home/Conference_Outcomes. Im Anschluss an die Konferenz haben sich die teilnehmenden Länder und internationale Organisationen zu individuellen Massnahmen verpflichtet, um ihre Koordination zu verbessern. Die Schweiz verpflichtete sich u.a. dazu, ihre Planungs- und Koordinierungsinstrumente zu überprüfen, ihre Reaktionskapazität durch Trainings zu verbessern, gemeinsame Lernprozesse zu stärken sowie gemeinsam mit Grossbritannien einen Überwachungsmechanismus für die Aktivitäten im Bereich der Sicherheitssektorreform im Südsudan zu schaffen.

waltung, die im Januar und Februar 2009 durchgeführt wurden.⁴ Der erste Teil erklärt die Entstehung des «*Whole of Government*»-Ansatzes und formuliert einige grundsätzliche Überlegungen zum Potenzial der Schweizer Regierung, diesen Ansatz umzusetzen. Im zweiten Teil werden die Beweggründe für das Engagement der Schweiz dargestellt sowie ein Überblick über ihre verschiedenen Aktivitäten im Sudan gegeben. Der dritte Teil untersucht drei Beispiele interdepartementaler oder abteilungsübergreifender Zusammenarbeit: das Programm zur Reform des Sicherheitssektors (*Security Sector Reform*, SSR), das Projekt zur Vereinigung traditioneller Stammesvertreter in Südsudan sowie die Unterstützung der Mediation in den nordugandischen Friedensverhandlungen in Juba. Abschliessend werden die Erkenntnisse zusammengefasst und einige Empfehlungen formuliert.

1 GANZHEITLICHE ANSÄTZE IN POST-KONFLIKTSITUATIONEN

Das Ende des Kalten Kriegs löste vorübergehend die Blockade in den internationalen Organisationen. Die Hoffnung keimte auf, dass sich das Versprechen der Uno-Charta von kollektiver Sicherheit tatsächlich realisieren lassen würde. Dabei sollte die auf Kant zurückgehende These, wonach demokratische Staaten keine Kriege gegeneinander führen, zur Grundlage der Befriedung der Welt werden.⁵ Auf dieser Überzeugung basierten die Interventionen der internationalen Gemeinschaft in bewaffneten Konflikten und Krisenregionen. Deren Ziel war es, ehemalige Kriegsländer nach einer Übergangsphase, die gewöhnlich in Wahlen gipfelte, zu demokratischen Rechtsstaaten mit Gewaltentrennung, demokratischer Kontrolle der Streitkräfte, liberaler Wirtschaftsord-

4 Die Studie wurde ursprünglich von der Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (Deza) als Hintergrundpapier für die 3C Konferenz in Auftrag gegeben. Die Zusammenfassung des Schlussberichts vom März 2009 ist auf dem Internet abrufbar: Mason, Simon/Lanz, David. *Towards a Swiss 'Whole of Government' Approach in Sudan: 2005–2008*. Zürich, Bern: CSS, swisspeace, März 2009. Vgl. http://www.css.ethz.ch/box_feeder/Swiss-WGA-in-Sudan-18Mar09.pdf.

5 Doyle, Michael. Kant, Liberal Legacies, and Foreign Affairs. In: *Philosophy and Public Affairs* 12 (1983), Nr. 3, S. 205–235.

nung und starker Zivilgesellschaft umzugestalten.⁶ Nach ersten Misserfolgen, z.B. in Ruanda und Angola, wurden die Interventionen zur Friedenskonsolidierung (*Peacebuilding*) langwieriger und komplexer. In Post-Konfliktkontexten kam es zunehmend zu einer funktionalen Arbeitsteilung, an der eine immer grössere Anzahl von internationalen Akteuren – Regierungen, internationale und regionale Organisationen, Nichtregierungsorganisationen (NGOs) sowie private Firmen – beteiligt waren. Die friedenskonsolidierenden Aktivitäten reichten von Entwaffnung und Sicherheitssektorreform über Wahlbeobachtung, Minderheitenschutz und Zivilgesellschaftsförderung bis zum Kapazitätsaufbau im Justizsektor und zur Hilfe bei der Vergangenheitsbewältigung.

Mit der Vermehrung von Akteuren und Funktionen in Post-Konfliktkontexten wurden jedoch Doppelspurigkeiten, Konkurrenz und mangelnde Koordination zu einem wachsenden Problem. Insbesondere das Zusammenspiel zwischen zivilen und militärischen Akteuren stellte sich als grosse Herausforderung heraus. Ebenso war die Wirksamkeit von internationalen Interventionen in Post-Konfliktkontexten zweifelhaft. Als Reaktion darauf entstanden in den 1990er Jahren verschiedene Ansätze, um hier Abhilfe zu schaffen. So propagierte der so genannte «3D»-Ansatz die vermehrte Zusammenarbeit zwischen Diplomatie, Militär und Entwicklung (*diplomacy, defence, development*). Eine Variation davon ist der «*Comprehensive Approach*».⁷ Kürzlich hat eine von der Schweizer Regierung organisierte Konferenz in Genf ein neues Label geprägt: «3C» (*coherent, coordinated, complimentary*).⁸ «3C» stellt eine Erweiterung vorheriger Ansätze dar, indem eine gemeinsame Planung externer Interventionen in fragilen Staaten gefordert wird und dabei auch vorher wenig beachtete Friedensagenten wie Polizeikräfte, Richter,

6 Siehe hierzu z.B. Paris, Roland. *At War's End: Building Peace after Civil Conflict*. New York: Cambridge University Press, 2004; Richmond, Oliver. *The Transformation of Peace*. London: Palgrave, 2005; Barnett, Michael. *Building a Republican Peace: Stabilizing States after War*. In: *International Security* 30 (2006), Nr. 4, S. 87–112.

7 Siehe dazu den Artikel von Christian Mölling in diesem Bulletin.

8 Die Website der Genfer Konferenz enthält weitere Informationen: <http://www.3c-conference2009.ch>.

Wirtschafts- und Finanzfachleute einbezogen werden.⁹ Die Grundidee bleibt jedoch die gleiche: die externen Akteure einigen sich auf die strategische Ausrichtung ihrer Interventionen, koordinieren die Ausführung ihrer Programme und teilen die Informationen mit anderen Drittparteien. Dies gilt nicht nur für Interventionen in Post-Konfliktsituationen. Auch für die gesamte Entwicklungszusammenarbeit wurden diese Prinzipien in der Pariser Erklärung von 2005 als Richtlinien definiert.¹⁰

Initiativen zur Verbesserung der Koordination innerhalb und zwischen internationalen Akteuren in Post-Konfliktkontexten sind zweifellos wichtig. Es gibt aber auch skeptische Stimmen, welche auf die Grenzen solcher Bemühungen und auf ungewollte Nebeneffekte hinweisen. So kann argumentiert werden, dass die Inkohärenz der internationalen Gemeinschaft in Post-Konfliktkontexten strukturell bedingt ist: Einerseits fehlt eine übergeordnete Instanz, welche eine Koordination durchsetzen könnte, andererseits weisen internationale Akteure gar nicht die gleiche Grundrationalität auf und verfolgen unterschiedliche politische Ziele.¹¹

Andere Autoren unterstreichen die Wirkungslosigkeit eines technokratischen Ansatzes. Für Roland Paris wirft das interventionistische Vorgehen in Konfliktländern fundamentale Fragen in Bezug auf die Legitimität, die Strategie und die Wirkung internationaler Akteure auf, die noch ungelöst sind. Sein Vorwurf lautet, dass eine rein technokratische Diskussion über die Optimierung von Koordinationsmechanismen von diesen ethischen und politischen Dilemmas ablenken könne. Zudem wecke sie falsche Erwartungen *«about the degree to which procedural fixes are capable of reducing the inherent complexity of statebuilding or overcoming organizational conflicts rooted in the incompatible priorities and*

9 Hoyos Cristina/Muggah Robert. *Can Coherent, Coordinated and Complementary Approaches Dealing with Fragile States Yield Better Outcomes?* Background Paper for 3C Conference. Genf: März 2009.

10 Organisation für Entwicklung und Zusammenarbeit (OECD). *Erklärung von Paris über die Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit*. Paris, OECD, März 2005 (Deutsche Übersetzung vom April 2006). <http://www.oecd.org/dataoecd/37/39/35023537.pdf>.

11 Für eine Illustration mangelnder Koordination im Kontext von Sri Lanka siehe Ropers, Norbert. *Systemic Conflict Transformation: Reflections on the Conflict and Peace Process in Sri Lanka*. In: Körper, Daniela/Schmelzle, Beatrix/Wills, Oliver (Hrsg.). *A Systemic Approach to Conflict Transformation. Exploring Strengths and Limitations*. Berlin: Berghof Research Center for Constructive Conflict Management, 2008, S. 11–41, hier S. 34f.

*strategic orientations of statebuilding agencies, not just their failure to communicate and coordinate.»¹² Paris zielt mit seiner Kritik auf systemische Ansätze wie «3D» und «3C»; im Bezug auf Koordinationsbemühungen zwischen verschiedenen Regierungsstellen stellen sich aber ähnliche Herausforderungen. Insofern gilt seine Kritik auch für den «*Whole of Government*»-Ansatz.*

Ein weiterer Vorbehalt, der auch in einigen Interviews geäußert wurde, ist die Sorge, dass Bemühungen zur Koordinationsverbesserung in einem bürokratischen Leerlauf resultieren. Befürchtet wird etwa, dass Task Forces ins Leben gerufen und Koordinationssitzungen organisiert werden, die den Handelsspielraum von Akteuren im Feld einschränken und zu zunehmendem Mikro-Management in der Hauptstadt führen, ohne konkrete Resultate zu erreichen. Der unerwünschte Nebeneffekt einer solchen Bürokratisierung kann darin bestehen, dass von den fundamentalen strategischen Problemen abgelenkt wird, die der Uneinigkeit der internationalen Gemeinschaft in Post-Konfliktsituationen zugrunde liegen.¹³ Eine solche ungelöste Frage ist beispielsweise, ob in Post-Konfliktkontexten staatliche Strukturen im Zentrum gefördert werden sollen, obwohl der Zentralstaat von der Zivilbevölkerung in vielen Ländern als Quelle der Gewalt und Unterdrückung empfunden wird und Gouvernanz häufig auf lokaler Ebene stattfindet.¹⁴

Das Aufzeigen der Grenzen eines umfassenden Ansatzes soll keinesfalls insinuieren, dass Bemühungen zur Verbesserung der Koordination externer Interventionen in fragilen Staaten nicht erstrebenswert sind. Vielmehr geht es darum, eine realistische Vorstellung davon zu erhalten, was ein solcher Ansatz tatsächlich erreichen kann, und die Wichtigkeit zu unterstreichen, die grundsätzlichen Fragen nicht aus den Augen zu verlieren. Grundsätzlich scheint es schwierig, eine Kohärenz innerhalb des Systems im Sinne eines «*Whole of System*»-Ansatzes zu

12 Paris, Roland. Understanding the «Coordination Problem in Postwar Statebuilding. In: Paris, Roland/Sisk, Timothy. (Hrsg.) *The Dilemmas of Statebuilding: Confronting the Contradictions of Postwar Peace Operations*. New York: Routledge, 2009, S. 53–78, hier S. 60.

13 Goetschel, Laurent/Hagmann, Tobias. Civilian Peacebuilding: Peace by Bureaucratic Means? In: *Conflict, Security & Development* 9 (2009), Nr. 1, S. 55–73.

14 Zur Skepsis gegenüber dem Zentralstaat im Nahen Osten siehe Crooke, Alastair. *From Rebel Movement to Political Party: The Case of the Islamic Resistance Movement*. Conflicts Forum Briefing Paper Nr. 3. London: 2007, S. 12.

erreichen. Der Begriff der «internationalen Gemeinschaft» sollte nicht über die Heterogenität internationaler Akteure und ihrer Interessen in Post-Konfliktsituationen hinwegtäuschen. Regierungen sind demgegenüber relativ einheitliche Akteure, die durchaus in der Lage sind, strategische Prioritäten zu setzen und diese koordiniert umzusetzen. «*Whole of Government*» ist deshalb eine realistische Forderung.

Voraussetzung für eine ganzheitliche Herangehensweise ist eine gewisse Kohärenz innerhalb einzelner Akteure. Dies gilt vor allem für Regierungen, die sowohl als Geldgeber als auch ausführend agieren. In Post-Konfliktkontexten sind normalerweise verschiedene Stellen derselben Regierung aktiv. Bisweilen unterscheiden sich deren Mentalitäten, Geldquellen und politische Hierarchien aber so stark, dass die sprichwörtliche rechte Hand nicht weiss, was die linke Hand tut. Um dem entgegenzuwirken, kam vor einigen Jahren der einleitend definierte «*Whole of Government*»-Ansatz auf. Dessen Ziel ist es, die Kohärenz der Politik der einzelnen Regierung durch eine verbesserte Koordination zwischen Ministerien und Abteilungen zu fördern und dafür die Grundlage einer systemischen Koordination zu schaffen. Letztlich dienen sowohl «*Whole of Government*» als auch «*Whole of System*»-Ansätze dazu, die *Wirkung* externer Interventionen in fragilen Kontexten zu steigern. Es überrascht deshalb nicht, dass die Regierungen Kanadas, Grossbritannien und der USA die Vorreiter dieses Ansatzes waren. Deren Erfahrungen in Afghanistan und im Irak machten die strategische Bedeutung zivil-militärischer Zusammenarbeit in der Post-Interventionsphase offenkundig.¹⁵

Die Aktivitäten der Schweizer Regierung im Sudan zwischen 2005 und 2008 sollen in der Folge als Fallstudie für eine Untersuchung der Umsetzung dieser Idee dienen. Ausgangspunkt ist Roland Paris' Unterscheidung von verschiedenen Koordinationsformen. Gemäss Paris entsteht Koordination einerseits in einem hierarchischen System, in dem ein übergeordnetes Ziel definiert und durch Befehle von oben nach unten (*top-down*) von einer zentralen Instanz durchgesetzt wird. Andererseits ist Koordination in einem Netzwerksystem möglich, in dem mehrere

15 Stewart, Patrick/Brown, Kaysie. *Greater than the Sum of its Parts? Assessing «Whole of Government» Approaches to Fragile States*. New York: International Peace Academy, 2007.

gleichgestellte Akteure ein Ziel definieren und dieses durch häufige Interaktionen zu erreichen versuchen.¹⁶

Im politischen System der Schweiz ist hierarchische Koordination im Vergleich mit anderen Staaten schwierig durchzusetzen. Zwar ist die Aussenpolitik relativ zentralisiert und wird vorwiegend auf Bundesebene formuliert und umgesetzt. Doch sind im Kontext der Globalisierung oft verschiedene, stark autonom ausgerichtete Departemente an aussenpolitischen Entscheidungen beteiligt. Den Bundesrat erreicht ein Thema oft nur, wenn es politisch brisant ist. Das Parlament wird wiederum nur in Abhängigkeit von den gesetzlichen und finanziellen Implikationen eines Geschäfts beigezogen.¹⁷ Bei den relativ unauffälligen Programmen, zu denen die meisten Friedenskonsolidierungsinterventionen zählen, existiert damit in der Regel nur wenig strategische Führung des Bundesrats. «*Whole of Government*» von oben nach unten findet in der Schweiz also nur selten statt.

Aufgrund des Schweizer Regierungssystems ist die Schweiz besonders für eine Koordination in Netzwerksystemen geeignet. Ämterkonsultationen und interdepartementale Arbeitsgruppen sind häufig und können als Ausgangspunkte eines koordinierten Vorgehens dienen. Ein Beispiel von Netzwerkkoordination ist das Schweizer Engagement im Sudan. Dessen Beweggründe, Entwicklung und Komponenten werden im folgenden Kapitel beschrieben. Durch die zunehmende Involvierung verschiedener Regierungsabteilungen stellte sich für die Schweiz die Frage nach «*Whole of Government*», ohne dass dies anfangs beabsichtigt wurde.

2 DAS ENGAGEMENT DER SCHWEIZ IM SUDAN

Der Sudan ist Schauplatz einer der grössten humanitären Katastrophen unserer Zeit. Dem Nord-Süd-Konflikt fielen zwischen 1983 und 2004 insgesamt rund zwei Millionen Menschen zum Opfer. Dem Krieg in Darfur fielen seit 2003 bis zu 300 000 Menschen zum Opfer, mehr als

16 Paris, *Coordination Problem*, S. 61–64.

17 Goetschel, Laurent/Bernath, Magdalena/Schwarz, Daniel. *Schweizerische Aussenpolitik: Grundlagen und Möglichkeiten*. Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung, 2002, S. 64–70.

2,5 Millionen Personen wurden intern vertrieben. Dennoch ist die Sicherheit der Schweiz durch diese Kriege nicht unmittelbar bedroht. Der Grund, weshalb sich die Schweizer Regierung trotzdem dazu entschied, im Sudan aktiv zu werden, liegt in der Absicht, einen Beitrag zur Eindämmung von Kriegen, zur Förderung des Friedens und zur Linderung des Leidens der betroffenen Zivilbevölkerung zu leisten. Zugleich erhofft sich die Schweiz, durch ihr friedenspolitisches und humanitäres Engagement im Sudan internationale Legitimität zu gewinnen und ihre Reputation als wertorientierter und verantwortungsbewusster Kleinstaat zu untermauern. Weiter bietet die Friedenspolitik auch Möglichkeiten, die Zusammenarbeit mit internationalen Partnern ausserhalb traditioneller wirtschafts- und finanzpolitischer Arenen zu stärken. Innenpolitisch geht es wohl darum, das Bild vieler Schweizerinnen und Schweizer zu festigen, dass sich die Eidgenossenschaft in der Welt im Sinne ihrer «humanitären Tradition» für Menschenrechte, Gerechtigkeit und Frieden einsetzt.

Bestätigt wurden diese Beweggründe durch die Antworten von Interviewpartnern auf die Frage, welche Interessen die Schweiz im Sudan verfolge. Zwei Faktoren stehen im Vordergrund: erstens die Absicht, friedensfördernde Arbeit zu leisten und damit die Verbreitung von Konflikten einzudämmen, die sich in Form von organisiertem Verbrechen, Krankheiten, Terrorismus, erzwungener Migration etc. indirekt negativ auf die Schweiz auswirken könnten; zweitens der Wille, die humanitäre Tradition und die Guten Dienste der Schweiz in die Praxis umzusetzen. Das Engagement der Schweiz ist gesetzlich verankert¹⁸ und dient der Erfüllung von in der Schweizer Verfassung festgeschriebenen aussenpolitischen Zielen, namentlich der Förderung des friedlichen Zusammenlebens der Völker, der Achtung der Menschenrechte und der Demokratie sowie der Linderung von Not und Armut in der Welt.¹⁹

Damit wird offenkundig, dass der Sudan ein Testfall für die schweizerische Friedenspolitik darstellt, die seit dem Ende des Kalten Kriegs

18 Siehe insbesondere die Botschaft über die Weiterführung von Massnahmen zur zivilen Friedensförderung und Stärkung der Menschenrechte vom 15. Juni 2007. Vgl. <http://www.admin.ch/ch/d/d/f/2007/4733.pdf>.

19 Siehe Artikel 54 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999.

an Profil gewonnen hat. Auch in anderen Ländern wie Kolumbien, Sri Lanka und Nepal versuchte sich die Schweiz als Friedensstifterin.²⁰ In der Tat wäre es interessant, auch diese Beispiele unter dem Gesichtspunkt von «*Whole of Government*» zu analysieren. Die gegenwärtige Studie beschränkt sich aus Platzgründen aber auf den Fall Sudan. Dass sich die Schweiz trotz ihres neutralen Status international vermehrt an höchst politischen Friedensprozessen beteiligt, wurde unter anderem durch zwei Entwicklungen begünstigt. Zunächst erkannte die Schweiz in den 90er Jahren infolge des Genozids in Ruanda und des Niedergangs des Apartheid-Regimes in Südafrika, dass ein unpolitischer und rein humanitärer oder technischer Zugang zur Entwicklungspolitik nicht länger vertretbar war. Zweitens gab es eine Verschiebung von der absoluten Neutralität hin zu einer aktiveren Interpretation des Neutralitätsgedankens.²¹

Beim Engagement der Schweiz im Sudan fällt auf, dass es kaum fundamental unterschiedliche Interessen gibt, die eine einheitliche Stossrichtung der schweizerischen Bemühungen grundsätzlich verhindern würden. Die wirtschaftliche Bedeutung des Sudan ist für Schweizer Firmen gegenwärtig marginal. Auch migrationspolitisch ist der Sudan nicht von besonders hoher Relevanz. Insofern ist eine wichtige Voraussetzung des «*Whole of Government*»-Ansatzes gegeben: das Vorhandensein eines gemeinsamen Ziels der im Sudan involvierten schweizerischen Regierungsstellen. Die Frage ist nun, ob das gemeinsame Interesse auch in einer kohärenten Politik resultierte.

Relevant in diesem Zusammenhang ist die Tatsache, dass das Engagement der Schweiz im Sudan nicht durch eine strategische Entscheidung ausgelöst wurde, sondern eher zufällig zustande kam. Die Rolle von Josef Bucher war in dieser Hinsicht zentral. In seiner Funktion als Geschäftsträger in Libyen (1994–1997), als Botschafter in Kenia (1997–2001) und schliesslich als Sonderbotschafter für Konfliktbearbeitung

20 Zum friedenspolitischen Engagement der Schweiz in Nepal, siehe Eidgenössisches Departement für Auswärtige Angelegenheiten (EDA). *Swiss Peace Policy: Nepal*. Bern: EDA, 2008.

21 Kreis, Georg (Hrsg.): *Die Schweizer Neutralität: Beibehalten, umgestalten oder doch abschaffen?* Zürich: Werd Verlag, 2007, S. 81–94.

(2001–2005)²² knüpfte er weitreichende Kontakte mit Vertretern sowohl der sudanesischen Regierung als auch der Südsudanesischen Befreiungsbewegung (SPLM). Diese Kontakte führten später zu einer Anfrage an die Schweizer Regierung, im Nord-Süd Friedensprozess zwischen den Konfliktparteien zu vermitteln.²³ Trotz diesem zufällig erfolgten Einstieg ist die Schweiz mittlerweile seit über zehn Jahren im Sudan präsent.

Die vielfältigen Aktivitäten der Schweiz haben inzwischen eine kritische Masse erreicht, sie sind relativ breit abgestützt und erscheinen nachhaltig. Humanitäre Hilfe leistet die Schweiz seit 1994. Als Teil der Friedensförderung unterstützte die Politische Abteilung IV «Menschliche Sicherheit» (PA IV) des Eidgenössischen Departements für Auswärtige Angelegenheiten (EDA) seit 2000 das Projekt «*Councils of Traditional Leaders*» (Foren für traditionelle Stammesvertreter im Südsudan und den Nuba-Bergen). Auch die gemeinsam mit den USA unterstützten Verhandlungen, die 2002 zum Abschluss des Waffenstillstandsabkommens für die Nuba-Berge führten, und die Teilnahme eines Schweizer Mediationsexperten an den Gesprächen, die zum Umfassenden Friedensabkommen (*Comprehensive Peace Agreement*, CPA) führten, bildeten wichtige Meilensteine der schweizerischen Friedensförderungsbemühungen.²⁴ Nach dem Abkommen für die Nuba-Berge sekundierte die Schweiz zwischen 2002 und 2005 15 Experten zuhanden der *Joint Monitoring Mission*. Ebenso stellte die Schweiz nach dem CPA der UN-Mission in Sudan (UNMIS) einen hochrangigen Experten zur Verfügung, der von 2005 bis 2006 als Leiter des *Joint Mission Analysis Center* (JMAC) fungierte. Schliesslich wurde 2008 ein Experte zur Überwachung der Umsetzung des CPA in die *Assessment and Evaluation Commission* (AEC) sekundiert. Ab 2005 erkundete die Abteilung Regionale Zusammenarbeit der Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (Deza/RZ) Möglichkeiten eines Engagements, jedoch auf einem niedrigen Niveau. Die Kosten des relativ umfangreichen Programms

22 Aufgrund der Aktivitäten Josef Buchers in Sudan wurde 2001 eine von ihm geleitete Verwaltungseinheit innerhalb der Politischen Abteilung IV des EDA gegründet, die sich vorwiegend mit dem Sudan-Dossier beschäftigte.

23 Mason, Simon. Lehren aus den Schweizerischen Mediations- und Fazilitationsdiensten im Sudan. In: Wenger, Andres/Mauer, Victor (Hrsg.): *Bulletin 2006 zur schweizerischen Sicherheitspolitik*. Zürich: CSS, S. 43–96.

24 Ebd.

in Südsudan trug weiterhin die Abteilung Humanitäre Hilfe der Deza (Deza/HH), die im September 2006 in Juba eine Aussenstelle einrichtete. Ebenfalls 2006 engagierte sich die Schweiz im Friedensprozess zwischen der *Lord's Resistance Army* (LRA) und Uganda und stellte der südsudanesischen Regierung einen Mediationsexperten zur Verfügung. Ab 2008 beteiligte sich das Eidgenössische Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS) überdies operativ bei der Reform des Sicherheitssektors (SSR). Seit 2007 wird die Schweiz durch einen vollwertigen Botschafter in Khartum vertreten.

Lange konzentrierte sich die Schweiz vor allem auf den Südsudan sowie auf die Beziehungen zwischen dem Süden und dem Norden. Seit 2003 engagiert sich die Deza/HH auch in Darfur und eröffnete 2004 ein Büro in der Botschaft in Khartum; dies sowohl in Hinblick auf das Ausmass der humanitären Krise als auch weil lokale NGO-Partner aus der Schweiz bereits in Darfur aktiv waren und besseren Zugang als andere Akteure zu den betroffenen Bevölkerungsgruppen hatten. Weiter war die Schweiz 2005/2006 vorübergehend an den Abuja-Verhandlungen zu Darfur beteiligt und arbeitete seit 2007 mit dem *Joint Mediation Support Team* der Uno und der Afrikanischen Union (AU) zur Friedensförderung in Darfur zusammen. Ebenfalls bewilligte der Bundesrat 2008 vier Militärbeobachter-Stellen zuhanden der Mission der Uno und der Afrikanischen Union in Darfur (UNAMID).

Was die finanziellen Mittel betrifft, welche die Schweiz im Jahr 2008 aufwendete, so ging deren Löwenanteil an die zwei friedenserhaltenden Missionen der Uno (rund 48,4 Mio. CHF). Diese Summe stellte den obligatorischen Beitrag der Schweiz als Uno-Mitgliedsstaat dar. Der zweitgrösste Teil war für die humanitäre Hilfe bestimmt (10 Mio. CHF). Im Vergleich bedeutend kleiner waren die Mittel für die Friedenspolitik (2,7 Mio. CHF), Entwicklungszusammenarbeit (0,9 Mio. CHF), SSR in Südsudan (700 000 CHF) sowie Kleinaktionen der Botschaft (200 000 CHF).²⁵

Während das übergeordnete Ziel der Schweiz im Sudan klar ersichtlich ist und von allen Bundesbehörden geteilt wird, kann man zusammenfassend sagen, dass die Vielzahl der Schweizerischen Aktivitäten im

25 Die Zahlen wurden von der Schweizerischen Bundesverwaltung zur Verfügung gestellt.

Sudan – humanitäre Hilfe, Mediation, SSR, Entwicklungshilfe, Unterstützung bei der Regierungsführung und Support für Uno-Friedensmissionen – auch einen hohen Koordinationsaufwand erforderlich machen. Dieser Aspekt soll im nächsten Abschnitt untersucht werden.

3 BEISPIELE INTERDEPARTEMENTALER UND ABTEILUNGSÜBERGREIFENDER ZUSAMMENARBEIT IM SUDAN

In diesem Abschnitt werden drei Beispiele von schweizerischen Aktivitäten im Sudan analysiert, welche die Zusammenarbeit zwischen verschiedenen Departementen und Verwaltungseinheiten erforderten: die Reform des Sicherheitssektors im Südsudan, das «*Councils of Traditional Leaders*»-Projekt sowie die Unterstützung der Mediationbemühungen der südsudanesischen Regierung im Konflikt zwischen der ugandischen Regierung und der *Lord's Resistance Army* (LRA). Bei diesen Aktivitäten wurden verschiedene Elemente eines «*Whole of Government*»-Ansatzes mit unterschiedlichem Erfolg angewandt.

Reform des Sicherheitssektors (SSR)

Im Frühjahr 2005, einige Monate nach der Unterzeichnung des CPA, besuchten fünf Generäle der Sudanesischen Volksbefreiungsarmee (*Sudan People's Liberation Army*, SPLA) auf Einladung des EDA die Schweiz. Sie waren daran interessiert, das Milizsystem der Schweiz kennenzulernen, um dieses Modell möglicherweise bei der Neuorganisation der SPLA in Erwägung zu ziehen. Es war nicht das erste Mal, dass sich das VBS mit dem Sudan beschäftigte. Bereits 2002 hatte Botschafter Bucher mit drei Offizieren des VBS zusammengearbeitet, welche bei den Verhandlungen über das Waffenstillstandabkommen für die Nuba-Berge seinem Mediationsteam angehörten.²⁶ Kurze Zeit nach dem Besuch der Generäle der SPLA in der Schweiz fand Mitte 2005 eine gemeinsame Erkundungsmission des VBS und des EDA im Sudan statt.

26 Bucher, Josef. Eine Nische für den Frieden. In: Altwegg, Jürg (Hrsg.) *Helvetia im Aussen-dienst: was Schweizer in der Welt bewegen*. München, Wien: Nagel & Kimche, 2004, S. 45–59.

Im September 2007 beschloss der Bundesrat schliesslich, sich im Bereich der Sicherheitssektorreform zu engagieren. Im Vordergrund stand die Ausbildungsunterstützung, wozu die Förderung und Implementierung von Normen, die Wahrnehmung der Prinzipien der demokratischen Kontrolle von Streitkräften, die Vermittlung der Grundsätze des internationalen humanitären Völkerrechts und des Kriegsvölkerrechts sowie die Festigung der Rechtsstaatlichkeit der Streitkräfte gehörten. Für das VBS war dies ein Pilotprojekt. Das Aktionsfeld war neu und dementsprechend waren die internen Vorbereitungen zeitintensiv. Hauptgründe waren die fehlende Erfahrung und die Skepsis gegenüber einem Einsatz von VBS-Personal im Ausland, obwohl die Teilnahme an internationalen Friedensmissionen zu den ausdrücklich festgelegten Aufgaben der Schweizer Armee zählt.²⁷ Das Militärgesetz lässt jedoch keinen Einsatz von Armeeangehörigen ohne ein Mandat der Uno oder der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) zu. Da die Uno-Mission im Sudan (UNMIS) keinen ausdrücklichen Schwerpunkt auf SSR legte, war das vorgesehene Engagement nicht vom bestehenden Uno-Mandat abgedeckt. Hinzu kam, dass die Schweizer Armee gemäss geltendem Militärgesetz keine Nichtschweizer im Ausland ausbilden darf. Das VBS konnte deshalb nur zivile Experten einsetzen. Dennoch wurde das Projekt als Chance aufgefasst, einen Friedensbeitrag zu leisten und Erfahrungen im Bereich der internationalen Arbeitsteilung bei solchen Einsätzen zu sammeln.

Im Frühjahr 2007 stand fest, dass die Mission des VBS nicht als militärischer Auslandseinsatz auf der Grundlage des schweizerischen Militärgesetzes stattfinden konnte, sondern als zivile Mission gemäss dem «Bundesgesetz über Massnahmen zur zivilen Friedensförderung und Stärkung der Menschenrechte» (19. Dezember 2003) durchgeführt werden musste. Dafür benötigte das VBS die Unterstützung des EDA. Da das Projekt auf Gesuch des EDA initiiert worden war, stellte die interdepartementale Zusammenarbeit von Anfang an eine Voraussetzung dar.

Grundsätzlich befürworteten alle Stellen des EDA das Engagement des VBS. Allerdings existierten gewisse Vorbehalte, was bestimmte operative Fragen betraf. Erstens war die Deza/HH besorgt um die Gewähr-

27 Siehe Militärgesetz, Artikel 1, Paragraph 4 sowie Artikel 66.

leistung der Neutralität der humanitären Hilfe der Schweiz. Es war unklar, wie es sich auf die Wahrnehmung der humanitären Hilfe durch die sudanesische Bevölkerung auswirken würde, wenn sich im Deza-Büro uniformierte SPLA-Soldaten aufhalten würden, um sich mit VBS-Vertretern zu treffen. Die Gespräche mit SPLA-Vertreter fanden schliesslich in SPLA-Gebäuden statt, was diese Problematik entschärfte. Zweitens war unklar, wie die Aktivitäten des VBS zur Ausbildung der SPLA die friedenspolitische Arbeit des EDA beeinflussen würden. Diese Bedenken konnten durch den Entscheid des Bundesrats im Frühling 2007 ausgeräumt werden, dass das EDA die Oberaufsicht über die politische Ausrichtung der Aktivitäten der Schweiz im Sudan haben sollte, inklusive über das SSR-Projekt in Juba. Dies hiess zum einen, dass das VBS nur zivile Experten (ohne Uniformen) entsenden würde und zum anderen, dass die Entscheidungsfindung von VBS und des EDA bezüglich des SSR-Projekts gemeinsam erfolgen sollte. Ferner bedeutete es, dass die Ausbildung der SPLA auf «weiche» Politikfelder wie SSR und humanitäres Völkerrecht beschränkt werden sollte. Dennoch trug das VBS die Kosten des SSR-Projekts sowie die Verantwortung für die operativen Aktivitäten. Die Vorbereitungen für die Beteiligung des VBS waren zeitintensiv und kompliziert, nicht zuletzt, weil es sich um ein Pilotprojekt handelte. Von der ersten ernsthaften Absichtserklärung Mitte 2006 bis zum Beginn des Projekts vor Ort im März 2008 vergingen knapp zwei Jahre, währenddessen verschiedene Abklärungsmissionen vor Ort stattfanden, um die Inhalte des Ausbildungsprogramms mit der SPLA abzustimmen.

Nicht zuletzt wegen vorgängigen Absprachen verlief die Zusammenarbeit vor Ort zwischen den Mitarbeitern des VBS und der Deza/HH positiv. Bald zeigten sich die konkreten Vorzüge eines ganzheitlichen Ansatzes. So kam der Leiter des Büros in Juba, ein Mitarbeiter der Deza/HH, der zuständig für die Sicherheit aller schweizerischen Mitarbeiter im Südsudan war, durch das VBS mit Sicherheitsexperten der SPLA in Kontakt. Dies erwies sich für seine jährliche Einschätzung der Sicherheitslage als äusserst hilfreich und er gelangte an Informationen, zu welchen er sonst keinen Zugang gehabt hätte. Weiter war die Schweiz in verschiedene Geber-Arbeitsgruppen involviert, die mit der Regierung des Südsudan zusammenarbeiteten, inklusive derjenigen, die sich mit

Sicherheitsfragen befasste. Das VBS, welches über die Existenz dieser Arbeitsgruppe nicht informiert gewesen war, konnte mit Hilfe der Deza/HH-Mitarbeiter Kontakt zu dieser Arbeitsgruppe aufnehmen. Daraus ergab sich eine einzigartige Gelegenheit, direkten Einfluss auf die politische Ebene zu nehmen. Die Mitarbeiter der Deza/HH und des VBS vertraten sich auch gegenseitig bei offiziellen Anlässen, wann immer dies nötig war. Weitere Schritte zur Nutzung von Synergien sind vorgesehen. So plant das Büro in Juba zu Zeit ein neues «Schweizer Büro». Damit könnten Kosten durch die gemeinsame Nutzung der Infrastruktur minimiert werden. So muss nicht jede Behörde über ein eigenes Sekretariat, eigene Funker, eigene Fahrzeuge etc. verfügen.

Das VBS war mit seinem Engagement im Südsudan in dieser Form zum ersten Mal im Bereich SSR in einem fremden Land nach einem Konflikt beteiligt. Der Einsatz war durch die enge Zusammenarbeit mit den anderen Bundesbehörden ermöglicht worden. Dabei konnten interdepartementale Hürden überwunden werden, die bis dahin noch nie überschritten worden waren. Der Schlüssel dazu waren lange intra- und interdepartementale Konsultationen, der Wille, an einem gegenseitigen Lernprozess teilzunehmen, und die Führung des Bundesrats auf diesem Weg.

Südsudan, Nuba-Berge: «Councils of Traditional Leaders»

Im Südsudan und den Nuba-Bergen entwickelte die PA IV ein «*Councils of Traditional Leaders*»-Projekt.²⁸ Dieses zielt darauf ab, die Entstehung von Foren für Stammesvertreter zu fördern, in welchen Spannungen zwischen den verschiedenen Stämmen abgebaut werden können. Konflikte zwischen den Stammesgruppen innerhalb des Südens hatten während des Krieges zu Zehntausenden von Toten geführt. Man befürchtete, dass diese latenten Spannungen wieder aufbrechen könnten, wenn sie nicht durch konstruktive Konfliktmanagement-Systeme kanalisiert würden.

Das Anfang 2000 lancierte Friedensförderungsprojekt beabsichtigt, im Südsudan den Aufbau von Gouvernanzstrukturen zu fördern, um

28 Siehe die Website des Projekts: <http://www.houseofnationalities.org>.

auf den Fall eines Friedensschlusses mit dem Norden vorbereitet zu sein. Ohne solche Gouvernanzstrukturen innerhalb des Südens wäre es für die Eliten im Süden oder Norden ein leichtes, zu teilen und zu herrschen, indem sie die latenten Spannungen zwischen den Stämmen innerhalb des Südens ausnutzen. Zudem erscheint der Einbezug traditioneller Strukturen und deren Weiterentwicklung im Kontext von fragilen Staaten vielversprechender, als das Überstülpen von fremdartigen Modellen westlicher Institutionen.²⁹ Die Interimsverfassung von Südsudan von 2005 verweist denn auch auf die Rolle von traditionellen Stammesvertretern in der Regierungsführung in Südsudan, welche im kürzlich verabschiedeten *Local Government Act* genauer definiert wurde. Die Legislativersammlungen aller 10 Staaten in Südsudan haben nun die Aufgabe, den genauen Beitrag von Stammesvertretern auf ihrem Gebiet abzustecken.

Das Projekt der PA IV ist inhärent politisch, basiert auf einem *multi-track*-Ansatz und ist langfristig angelegt. Weil es sich nicht direkt mit bewaffneten Konflikten beschäftigt, könnte daraus auch ein langfristiges Gouvernanz-Projekt in Zusammenarbeit mit der Deza entstehen, ganz im Sinne der «Continuum-Logik» (Humanitäre Hilfe – Friedensförderung – Wiederaufbau – Entwicklung). Obwohl sie mithalf, das Stammesvertreter-Projekt vorzubereiten, übernahm die Deza das Projekt schlussendlich nicht selber. Dafür gab es zwei Gründe: Erstens beurteilte sie das Projekt damals als politisch heikel und befand, dass es zu stark auf die kulturelle Rehabilitation abzielte, anstatt die lokale Regierungskompetenz zu stärken. Und zweitens – und dieser Punkt dürfte ausschlaggebend gewesen sein – war der Sudan nicht Teil eines Deza-Sonderprogramms. Aus diesem Grund war es schwierig, im Sudan für Entwicklungszwecke vorgesehene Gelder zu verwenden. Angesichts der Konzentrations-Doktrin, die darauf abzielt, die Anzahl der Länder zu reduzieren, in welchen sich die Deza engagiert, ist es unwahrscheinlich, dass sich dies in absehbarer Zeit ändert. Im Augenblick ist es der Deza/HH auch nicht möglich, die dafür erforderlichen Mittel im Rahmen solcher Gouvernanz-Programme über so lange Zeit binden. Darüber hinaus sind Programme zu Gouvernanz und zur Rechtsstaatlichkeit –

29 Bucher, Joseph. *A Holistic Approach for Promoting the Rule of Law*. Human Rights and Human Welfare Working Paper Nr. 49. Denver: University of Denver, 2008.

obwohl der Wiederaufbau grundsätzlich auch solche Aktivitäten einschliesst – nicht Teil ihres Kernauftrags. Auch fehlen die qualifizierten Mitarbeiter für solche Aufgaben.

Aus der Sicht des «*Whole of Government*»-Ansatzes wurde hier eine Gelegenheit verpasst, ein friedensförderndes Engagement nach dem Friedensabkommen auszuweiten und potenzielle Synergien zu nutzen. Der längerfristig angelegte Entwicklungsansatz der Deza hätte den politischeren, auf einen kürzeren Zeithorizont ausgerichteten Zugang der PA IV optimal ergänzen können. Die PA IV beabsichtigt, dieses Projekt fortzusetzen, muss es aber den veränderten rechtlichen und politischen Rahmenbedingungen in Südsudan anpassen. Insbesondere geht es darum, die Koordination zwischen der Südsudanesischen Regierung und den «*Councils of Traditional Leaders*» zu fördern und deren Rolle in der entstehenden politischen Architektur des Südsudans zu etablieren. Die wichtigste Herausforderung besteht darin, die Autonomie und Aufsichtsfunktion der Stammesgremien trotz ihrer Integration in das politische System des Südsudans zu bewahren.

Der LRA-Uganda-Prozess

Aufgrund der Beteiligung der Schweiz an den Verhandlungen zum CPA bat Riek Machar, der Vizepräsident der Südsudanesischen Regierung, das EDA um Unterstützung bei der Mediation des Friedensprozesses zwischen der LRA und der Regierung von Uganda.³⁰ Konkret wurde das EDA gebeten, erstens die Mediationsbemühungen mit einem Prozessschema zu unterstützen, zweitens den Kontakt mit der Demokratischen Republik Kongo aufrechtzuerhalten, um die regionale Unterstützung für Friedensverhandlungen zu fördern, und drittens den Kontakt mit dem Internationalen Strafgerichtshof (IStGH) zu fördern. Dabei sollte einerseits der IStGH über den Verhandlungsprozess auf dem Laufenden gehalten, andererseits aber auch Riek Machar über den IStGH informiert werden. Hintergrund war, dass beim IStGH gegen

30 Lanz, David. Northern Uganda, Juba Talks. In: Åberg, Annika/Laederach, Sabina/Lanz, David/Litscher, Jonathan/Mason, Simon/Sguaitamatti, Damiano (Hrsg.) *Unpacking the Mystery of Mediation in African Peace Processes*. Zurich, Bern: CSS, swisspeace. Oktober 2008. Vgl. http://www.css.ethz.ch/Mediation_in_Africa_full.pdf.

fünf LRA-Anführer Anklagen vorlagen. In diesem Kontext stellte sich für die Schweiz die Frage, ob die Anklage des IStGH gegen die fünf LRA-Vertreter – von denen im Dezember 2008 allerdings nur noch drei am Leben waren – ein Problem für die Mitarbeit der Schweiz am Mediationsprozess darstellte. Dies führte innerhalb des EDA zu zahlreichen Konsultationen zwischen der PA IV, der PA II und der Direktion für Völkerrecht (DV). Juristisch war die Situation rasch klar: Die Schweiz konnte sich nicht an einem Prozess beteiligen, bei welchem den LRA-Führern eine Amnestie für Kriegsverbrechen, Verbrechen gegen die Menschlichkeit oder Völkermord gewährt würde. Sollte während der Gespräche über diese Punkte verhandelt werden, würde die Schweiz sich aus dem Prozess zurückziehen müssen.

Weniger eindeutig war zu diesem Zeitpunkt jedoch die Frage, in welchem Umfang Gespräche mit vom IStGH angeklagten Personen erlaubt waren. Von Menschenrechtsaktivisten wurde Druck ausgeübt, jeglichen Kontakt mit solchen Personen zu vermeiden, weil diese sonst den Anschein von Legitimation erhalten könnten und damit die Dringlichkeit ihrer Festnahme und Vorführung am Gericht in Den Haag abgeschwächt würde. Im Gegenzug wurde argumentiert, dass es nicht möglich sei, diese Personen einfach festzunehmen.³¹ Aus dieser Perspektive überwogen daher die möglichen Vorteile für die breitere Bevölkerung im Norden Ugandas gegenüber dem Risiko von Gesprächen mit potentiellen Kriegsverbrechern. Die Schweiz wollte jedoch nicht als einziges westliches Land in die Verhandlungen mit der LRA involviert sein. Deshalb wurde auch Österreich für eine Teilnahme gewonnen. Später steuerte Dänemark einen Experten für SSR bei. Schliesslich nahmen auch die USA, Norwegen, Schweden, die EU und die Vereinten Nationen an den Gesprächen teil. Grünes Licht für das Engagement der Schweiz erteilte Bundesrätin Micheline Calmy-Rey – ein Beispiel für Führung auf höchster Ebene in einer politisch heiklen Angelegenheit. Die Schweiz übernahm bei dieser Angelegenheit eine Vorreiterrolle. Die Richtigkeit dieser Entscheidung wurde durch den späteren Verlauf bestätigt, auch wenn der Friedensprozess nur teilweise zur Beendigung des Konflikts in Uganda beitrug.

31 Leutwyler, Christina. EDA-Berater traf mutmasslichen Kriegsverbrecher. In: *Tages-Anzeiger*, 12. September 2008. Abrufbar auf www.tagesanzeiger.ch/schweiz/standard/story/18579611.

Die wichtigste Frage, die im Zusammenhang mit diesem Engagement innerhalb des EDA geklärt werden musste, war weniger eine juristische, sondern eine politische: Was waren die möglichen politischen Konsequenzen, wenn die Schweiz, welche den IStGH vehement befürwortete, einen Friedensprozess unterstützte, an welchem sich Akteure beteiligten, welche vom IStGH angeklagt waren? Anfangs gab es in dieser Angelegenheit zahlreiche Differenzen zwischen den verschiedenen Behörden (PA II, DV und PA IV). In Gesprächen zwischen dem EDA und dem IStGH konnte die Situation dahingehend geklärt werden, dass der IStGH keine ausdrücklichen Bedenken gegen den Friedensprozess hatte, wenn die angeklagten Anführer der LRA dadurch nicht ihrer strafrechtlichen Verantwortung entzogen würden.

Auch wenn die LRA das Abschlussdokument schliesslich nie unterzeichnete und anschliessend in der DR Kongo, im Südsudan und in der Zentralafrikanischen Republik Gewalt gegen Zivilisten ausübte, wird doch allgemein anerkannt, dass die humanitäre Lage von einigen hunderttausend Menschen im Norden Ugandas durch die Gespräche verbessert werden konnte. Die Verwendung der «Komplementaritätsklausel»³² im (nicht unterzeichneten) Friedensabkommen wird auch als Modell für den Umgang mit Fragen des Friedens und der Gerechtigkeit in zukünftigen Friedensgesprächen erachtet.

Mit Blick auf den «*Whole of Government*»-Ansatz lässt sich konstatieren, dass die Kommunikation und die Absprache zwischen den involvierten rechtlichen, politischen, humanitären und multilateralen Abteilungen angemessen waren, um eine einheitliche politische Linie zu gewährleisten. Die Abklärungen zwischen dem IStGH und dem EDA waren dabei unabdingbar, um auf die Bedenken eingehen zu können. Rückblickend waren einige Mitarbeiter dieser Behörden der Ansicht, dass man solche Grundsatzdiskussionen über den IStGH und seine Verbindung mit Friedensprozessen besser bereits im Vorfeld geführt hätte, da man dann besser vorbereitet gewesen wäre und im konkreten Fall schneller und entschlossener hätte handeln können. Dennoch kann dieses Engagement positiv beurteilt werden, da die Schweiz dadurch die

32 Die Komplementaritätsklausel im Römer Statut des IStGH bestimmt, dass der IStGH nur dann für die Strafverfolgung zuständig sein kann, wenn nationale Gerichte nicht in der Lage oder nicht Willens sind, diese Aufgabe zu übernehmen.

Vereinbarkeit von Vermittlungsengagements in Friedenverhandlungen und der Unterstützung des IstGH aufzeigen konnte.

4 SCHLUSS

Gesamthaft betrachtet ist das Engagement der Schweizer Regierung im Sudan kein Musterbeispiel für die Umsetzung eines «*Whole of Government*»-Ansatzes. Die schweizerischen Aktivitäten erscheinen oft bruchstückhaft und ihre strategische Ausrichtung bleibt bisweilen unklar. Das hat auch damit zu tun, dass der «*Whole of Government*»-Ansatz den Abteilungen gar nicht als Richtlinie vorgegeben worden war, sondern diese ursprünglich ihre eigenen Strategien verfolgten. Dennoch setzt die Schweiz mittlerweile verschiedene Elemente eines ganzheitlichen Ansatzes um. Positiv sind insbesondere die häufigen Konsultation und der konsequente Informationsaustausch zwischen den verschiedenen im Sudan engagierten Verwaltungsabteilungen. Hierfür werden in Bern regelmässig interdepartementale Koordinationsitzungen einberufen, die von den Interviewpartnern positiv bewertet wurden.

Im Sudan wurde durch die Konsolidierung der Schweizer Präsenz in der Schweizer Botschaft in Khartum sowie dem Deza Büro in Juba ein Umfeld geschaffen, das ebenfalls einen abteilungsübergreifenden Dialog fördert. Ebenso positiv ist das Bestehen eines Konsenses in Bezug auf Ziel und Zweck des Engagements in Sudan. Gemäss einheitlicher Ansicht der involvierten Stellen geht es dabei um einen Beitrag der Schweiz zur Friedensförderung und zur Linderung der Not der betroffenen Zivilbevölkerung in Sudan. Dabei wird die Notwendigkeit einer breiten Palette von Interventionsmöglichkeiten und Instrumenten gemeinhin anerkannt. Aus diesem Grund gab es auch keine grundsätzlichen Widerstände gegen den Einbezug unterschiedlicher Stellen aus verschiedenen Departementen in die Aktivitäten der Schweiz.

Die wichtigsten Hürden für eine weiterreichende Umsetzung des «*Whole of Government*»-Ansatzes sind die grosse Autonomie der Departemente und die beschränkte strategische Führung durch den Bundesrat. Die Zuständigkeiten waren in der Vergangenheit oft unklar. Uneinigkeiten zwischen gleichberechtigten Abteilungen erzeugten Blockaden,

weil Entscheidungen auf höherer Hierarchiestufe auf sich warten liessen oder ganz ausblieben. Problematisch ist ebenfalls, dass keine Abteilung ein klares Mandat für Friedenskonsolidierungsaktivitäten nach der Unterzeichnung eines Friedensvertrags besitzt und über entsprechende Finanzmittel verfügt. Auf der einen Seite ist die PA IV für die Friedensförderung zuständig, doch besitzt sie nicht die finanziellen Ressourcen, um sich längerfristig substantiell an Friedenskonsolidierungsprozessen zu beteiligen. Auf der anderen Seite würde die Deza über die notwendigen Mittel verfügen, doch die Friedenskonsolidierung nach einem Friedensabkommen ist für sie kein Kernthema. Zudem schränkt die «Konzentrationsdoktrin» ihre Flexibilität ein. Diese Doktrin will die Wirksamkeit der Entwicklungshilfe durch die Schaffung von geographischen Schwerpunkten erhöhen. Im Gegenzug ist es schwierig, rasch die erforderlichen substantiellen Mittel zur Stabilisierung einer Postkonfliktsituation zur Verfügung zu stellen, wenn ein Land nicht zu den geographischen Schwerpunkten zählt. Auch die Sonderprogramme der Deza bieten erst wenige Möglichkeiten für friedensfördernde Programme. Die Konzentrations-Doktrin der Deza sollte daher mit Blick auf den Umgang mit Staaten nach Konflikten neu evaluiert werden. Nachteilig auf die Implementation eines ganzheitlichen Ansatzes wirkt sich ebenfalls die Tatsache aus, dass die Schweiz in Bezug auf ihre Aktivitäten in Sudan noch keine einheitliche Strategie formuliert hat. Damit bleibt unklar, was die Schweiz genau zu erreichen versucht und welche Prioritäten sie setzt. «Strategie» bedeutet in diesem Zusammenhang nicht nur eine Übereinkunft über die allgemeinen Absichten – hier besteht ein gewisser Konsens –, sondern das Festlegen realistischer und präziser Ziele und Prioritäten.

Koordination erfolgt in der Schweiz durch die Einbindung verschiedener Abteilungen und Departemente in einem losen Netzwerk mit wenigen Hierarchiestufen. Zwar gibt es Beispiele hierarchischer Koordination, etwa die Entscheidung der EDA-Departementschefin Micheline Calmy-Rey, einen Mediationsexperten in die nordugandischen Friedensverhandlungen zu entsenden oder der Bundesratsbeschluss betreffend Sicherheitssektorreform in Südsudan. Diese Vorgehensweise ist aber selten und geschieht eher reaktiv als vorausschauend. Das Beispiel der Schweizer Sudan-Politik zeigt, dass Informationsaustausch und

Netzwerkkoordination ihre Grenzen haben. Trotz des guten Willens und der positiven Initiativen gelingt es der Schweiz noch nicht, im Sudan eine echte wirkungssteigernde Kooperation im Sinne einer strategischen Zusammenarbeit zu erreichen. Eine Effizienzsteigerung bei den Entscheidungsabläufen und eine Optimierung der strategischen Führung könnten wohl nur durch eine Einführung hierarchischer Elemente bei der Koordination des schweizerischen Engagements erreicht werden.

Aus dieser Analyse ergeben sich vier konkrete Empfehlungen für Massnahmen, welche die Kohärenz und die Wirkung des Engagements der Schweiz in Sudan verbessern könnten. Erstens benötigt die Schweiz eine auf höchster Ebene verabschiedete Sudan-Strategie. Um effektiv zu sein, sollte diese in erster Linie von den Bedürfnissen, Herausforderungen und Entwicklungen im Sudan und nicht von innenpolitischen Überlegungen (z.B. Lobbyarbeit im Parlament, Medienwirksamkeit) bestimmt werden. Zudem sollte sie auf die Bemühungen der internationalen Gemeinschaft abgestimmt sein und nicht um jeden Preis eine schweizerische «Nischenstrategie» anstreben. Die Situation im Sudan ist überaus komplex und die internationalen Akteure sind in einem sich stetig verändernden Umfeld immer wieder mit schwierigen Zielkonflikten konfrontiert. Dennoch gibt es Grundsatzfragen, die im Rahmen einer schweizerischen Länderstrategie für den Sudan geklärt werden sollten, um eine gewisse Kohärenz und Beständigkeit zu erreichen: Fokussiert die Schweiz ihre friedenspolitischen Aktivitäten auf den Nord-Süd Prozess oder auf Darfur? Welche Art von Beziehung pflegt die Schweiz mit der sudanesischen Regierung in Khartum (dessen Präsident Omar al-Bashir unterdessen vom IStGH angeklagt wurde)? Wie positioniert sich die Schweiz in Bezug auf die kommenden Wahlen und das Referendum über die Unabhängigkeit des Südsudan?

Zweitens sollte die Schweiz die Koordinationsrolle und die Entscheidungskompetenzen eines «Sondergesandten» oder «Sonderbeauftragten» für den Sudan stärken. Eine derartige Position wurde erstmals im Jahr 2001 in der Form des Sonderbotschafters für Konfliktbearbeitung geschaffen (heute: Sonderbeauftragter für Sudan und das Horn von Afrika). Allerdings müsste der Sondergesandte über ein klareres Mandat des Bundesrats und über die Kompetenzen verfügen, die Aktivitäten der verschiedenen Departemente und Abteilungen zu koordinieren.

Dazu wäre eine unabhängige Stellung des Sondergesandten innerhalb der Verwaltung ebenso wie der direkte Kontakt zum Staatssekretär des EDA nötig, um so Zugang zum Bundesrat zu haben und die strategischen Prioritäten umsetzen zu können. Der Sondergesandte wäre weiterhin auf eine enge Zusammenarbeit mit den verschiedenen Abteilungen angewiesen, um die existierende thematische und geographische Expertise optimal zu nutzen. Das Sondergesandten-Modell wird von der Uno (*Special Representative of the Secretary-General*) und verschiedenen Staaten, z.B. den USA, bereits erfolgreich umgesetzt.

Drittens sollte die Schweiz die Gründung von departements- und abteilungsübergreifenden Geldpools in Betracht ziehen. Solche Geldpools gelten gemeinhin als wirksames Mittel, um die Kooperation zwischen verschiedenen Akteuren zu fördern. Sie können zur Finanzierung grösserer Projekte benutzt werden, z.B. in Bezug auf Wahlen, Dezentralisierung oder Sicherheitssektorreform, für welche die einzelnen Abteilungen nicht genügend Mittel zur Verfügung haben. Die Planung, Ausführung und Evaluation solcher Projekte müsste von den beteiligten Abteilungen gemeinsam durchgeführt werden. Dies würde nicht nur ihre operationelle Zusammenarbeit stärken, sondern auch zur Entstehung einer Gesamtsicht beitragen, welche den strategischen Prioritäten der Schweiz im Sudan vermehrt Rechnung trägt.

Viertens sollte sich die Schweiz schliesslich bemühen, die oben beschriebene Friedenskonsolidierungslücke zu schliessen. Vor allem in der Deza besteht diesbezüglich Potenzial. Die Phase nach dem Abschluss eines Friedensvertrags erfordert spezifische Interventionen. Dafür sollten bedeutende Mittel zur Verfügung stehen, die rasch und flexibel eingesetzt werden können. Eine Möglichkeit wäre die Schaffung eines Deza-Sonderprogramms, welches spezifisch auf Konfliktprävention oder Friedenskonsolidierung fokussiert ist. Besonders wichtig wäre ein Engagement der Eidgenossenschaft in der Phase nach einem Friedensvertrag, wenn die Schweiz bereits im Vermittlungsprozess mitgewirkt hat. So könnten unbefriedigende Situationen wie im Sudan, wo die Schweiz trotz ihres zentralen Beitrags in den Nord-Süd Friedensverhandlungen bei der Implementierung des CPA ab 2005 nur eine untergeordnete Rolle spielte, künftig verhindert werden.

Auf die im Titel gestellte Frage «Mehrwert oder Leerlauf» gibt es keine eindeutige Antwort. Eine Verbesserung der Koordination und die Gewährleistung der Kohärenz des Vorgehens unter den beteiligten Akteuren im Sinne eines «*Whole of Government*»-Ansatzes in Post-Konfliktkontexten ist nicht ohne bürokratischen Mehraufwand möglich, wie die Politik der Schweiz im Sudan veranschaulicht. Die bisherigen Bemühungen scheinen lohnenswert, allerdings braucht es jetzt eine klarere Führung auf höchster Ebene sowie Anreize und Strukturen in den einzelnen Einheiten, die eine Koordination und Arbeitsteilung fördern. Drei Aspekte müssen bei einer Weiterentwicklung des «*Whole of Government*»-Ansatzes besonders berücksichtigt werden: Erstens kann dieser Prozess Konflikte um Ressourcen und Budgets verursachen, da durch das Setzen von Prioritäten auch Projekte und Stellen abgebaut werden. Solche Konflikte müssen antizipiert werden, da sonst die Beteiligten angestrebte Veränderungen möglicherweise blockieren. Zweitens sollte anerkannt werden, dass die Umsetzung eines umfassenden Ansatzes ein langsamer Prozess ist. Die notwendigen institutionellen Veränderungen können nicht von einem Tag auf den anderen durchgeführt werden. Drittens muss vermieden werden, dass die Entwicklung und Ausführung einer Länder- oder Regionalstrategie durch den Abzug von Schlüsselakteuren aufgrund des Rotationsprinzips behindert wird. Neben diesen operativen Herausforderungen ist es zudem unabdingbar, innerhalb der Regierung und der Bevölkerung die Diskussion über generelle Fragen in Bezug auf Legitimität und Strategie externer Interventionen zu fördern. Dabei geht es auch um die Verbreitung der Erkenntnis, dass Interventionen zur Friedenskonsolidierung letztlich politischer Natur sind und sie vor Ort auch so aufgefasst werden.

Zur verbesserten Umsetzung eines «*Whole of Government*»-Ansatzes bleibt somit noch einiges zu tun. In gewissem Sinne ist der umfassende Ansatz der Schweizer Politik im Sudan allerdings bereits heute eine Tatsache: Die sudanesischen Partner nehmen die Repräsentanten der verschiedenen Bundesstellen nämlich bereits jetzt alle als Vertreter der Schweiz wahr, ungeachtet ob sie es mit Fachpersonen aus der Entwicklungszusammenarbeit, der Diplomatie, der Mediation oder dem Sicherheitssektor zu tun haben. Die Handlungen der einen beeinflussen

das Ansehen der anderen. Die Herausforderung besteht jetzt darin, die Realität dieser Wahrnehmung weiter anzunähern.

UMFASSENDE ANSÄTZE IM INTERNATIONALEN KRISEN-MANAGEMENT: VON DER SCHRITTWEISEN WEITERENTWICKLUNG ZUR KONZEPTIONELLEN REORGANISATION

von Christian Mölling*

EINLEITUNG

Das internationale Krisenmanagement hat sich in den letzten Jahren stark gewandelt. Es umfasst heute nicht nur ein erweitertes Aufgabefeld, welches von der Krisenprävention über die Konfliktbewältigung bis hin zum *Post Conflict Management* reicht, sondern erfordert in diesen verschiedenen Phasen auch ganz unterschiedliche Mittel. Neben militärischen Fähigkeiten sind dies zahlreiche zivile Instrumente im politischen, administrativen und ökonomischen Bereich. Es bedarf in Krisenmanagementmissionen verschiedener spezialisierter Akteure, um diese Mittel effektiv und legitim einzusetzen.

Die inhaltliche und zeitliche Ausweitung des Krisenmanagements sowie die steigende Zahl der beteiligten Akteure haben Friedenssicherung in Krisengebieten zu einer komplexen Herausforderung gemacht. Folglich ist die effektive Koordination von Aktivitäten und Instrumenten zur vordringlichen Aufgabe im Krisenmanagement avanciert. Eine umfassende Koordination und Kooperation aller zur Verfügung stehenden Mittel und Akteure wird zunehmend als Voraussetzung für ein nachhaltig erfolgreiches internationales Krisenmanagement angesehen. Darum geht es, wenn die Stichworte «umfassende Ansätze» oder «*Comprehensive Approach*» (CA) fallen.

Eine zentrale Herausforderung im Rahmen umfassender Ansätze im internationalen Krisenmanagement stellt die Vernetzung von zivilen

* Der Autor dankt Claudia Major, Victor Mauer, Daniel Trachsler und Andreas Wenger für wertvolle Kommentare und die sorgfältige Durchsicht des Manuskripts. Alle Fehler und Ungenauigkeiten gehen zu Lasten des Autors. Der Artikel greift auf bereits publizierte Forschungsergebnisse zurück: Mölling, Christian. *Comprehensive Approaches to International Crisis Management. CSS Analyses in Security Policy*, Center for Security Studies, Nr. 42, März 2008.

und militärischen Akteuren und Instrumenten dar. Zwar sind militärische Mittel häufig notwendig, um in instabilen Regionen die öffentliche Sicherheit und Ordnung wiederherzustellen. Zivile Instrumente sind jedoch unverzichtbar, wenn die kurzfristige Stabilisierung in einen nachhaltigen Wiederaufbau münden soll. Entsprechend stellt die zivil-militärische Zusammenarbeit einen kritischen Erfolgsfaktor dar.

Ziel dieses Artikels ist es einerseits, einen Überblick darüber zu geben, mit welchen Konzepten, Institutionen und Ressourcen Staaten und internationale Organisationen versuchen, die Koordination und damit die Effektivität des internationalen Krisenmanagements zu verbessern. Darauf aufbauend analysiert er andererseits die weiterhin bestehenden Herausforderungen und Hindernisse im Zusammenhang mit der Verbesserung des internationalen Krisenmanagements.

Dieser Artikel argumentiert, dass zwei Entwicklungen die Effektivität umfassender Ansätze reduzieren. Erstens birgt deren Heterogenität die Gefahr der Inkompatibilität der individuell und parallel entwickelten Ideen, Institutionen und Ressourcen untereinander. Zweitens findet Koordinierung bislang in zu späten Stadien der Planung bzw. Implementierung von Krisenmanagementoperationen statt. Sowohl Staaten als auch internationale Organisationen bemühen sich erst im Rahmen der unmittelbaren Vorbereitung von Missionen um die Abstimmung ziviler und militärischer Ziele, Mittel und Akteure. Die konzeptionellen Divergenzen und Inkompatibilitäten sowie die resultierenden Implementationshemmnisse sind die Folgen der ad hoc-Organisation von Krisenmanagementoperationen. Während sich die verschiedenen Akteure bisher vor allem um die Verbesserung der relevanten Institutionen und Ressourcen im Rahmen der ad hoc-Organisation bemühen und dabei an die Grenzen dieser Ansätze stossen, werden die grundsätzlichen Defizite nicht angegangen.

Vor diesem Hintergrund plädiert der Artikel für einen *Comprehensive Approach to Ideas, Institutions and Resources* – CA-2- IIR – und damit für konzeptionelle Neuerungen an Stelle inkrementeller Verbesserungen des derzeitigen ad hoc-Systems.

Im ersten Kapitel werden zunächst die Entwicklungen im Krisenmanagement erläutert, die zum Konzept der umfassenden Ansätze geführt haben. Es legt dar, mit welchen grundlegenden Faktoren und Kri-

terien diese Ansätze beschrieben und bewertet werden können. Entlang dieser Matrix werden anschliessend die Umsetzungsbestrebungen verschiedener Staaten und internationaler Organisationen nachgezeichnet. Bei der Untersuchung einzelner Staaten geht es darum, Probleme und mögliche Lösungsansätze bei der Koordination von Beiträgen zum Krisenmanagement auf nationaler Ebene zu identifizieren. Bei der Betrachtung der internationalen Organisationen gilt es vor allem, die internen und externen Herausforderungen bei der Missionsimplementierung zu analysieren und zu verdeutlichen, dass staatliche Akteure bei der Weiterentwicklung ihrer nationalen Konzepte der enormen Komplexität auf internationaler Ebene Rechnung tragen müssen.

Das zweite Kapitel fasst die Charakteristika und Defizite von umfassenden Ansätzen zusammen und beschreibt sowohl inkrementelle als auch konzeptionelle Veränderungen zur Verbesserung solcher Ansätze. Das dritte Kapitel bietet eine fokussierte Schlussbetrachtung.

1 *COMPREHENSIVE APPROACHES*: UMFASSENDE ANSÄTZE IM KRISENMANAGEMENT

Dieses Kapitel beschreibt und analysiert den Entwicklungsstand von umfassenden Ansätzen. Dabei ist zwischen Ansätzen auf staatlicher Ebene und solchen von internationalen Organisationen (IO) zu unterscheiden. Das Ziel besteht darin, Herausforderungen, Hindernisse und Lösungsansätze für die verbesserte Gestaltung der Koordination auf nationaler und internationaler Ebene zu identifizieren.

Ansätze zur Koordinierung auf nationaler Ebene werden weitgehend unter dem Begriff der «*Whole of Government Approaches*» (WOGA) zusammengefasst. Sie streben zumeist eine verbesserte Koordinierung staatlicher Akteure und Instrumente an (inter- und intra-ministerielle, bzw. *interagency*-Zusammenarbeit¹). Das Pendant zu WOGA auf internationaler Ebene wird allgemein als *Comprehensive Approaches* (CA) bezeichnet.

1 Der Begriff *interagency* erfasst neben der Interaktion von Ministerien auch jene zwischen anderen staatlichen, öffentlichen oder halböffentlichen Akteuren, die an WOGA beteiligt werden.

WOGA und CA stehen in einem ambivalenten Verhältnis zu einander. Auf der einen Seite kann man argumentieren, dass beide prinzipiell das gleiche Ziel verfolgen, nämlich die Legitimität und Effektivität von Akteurshandeln im Krisenmanagement zu erhöhen. Erfolgreiche CA von IO hängen dabei weitgehend von den durch die jeweiligen Mitgliedsstaaten bereitgestellten Ressourcen und Fähigkeiten ab. Die erfolgreiche Koordinierung von Ressourcen und Fähigkeiten auf internationaler Ebene sowie ihr effektiver Einsatz im Feld setzen die Fähigkeit der Staaten voraus, ihre eigenen Instrumente zu kontrollieren und so umfassende und zuverlässige Zusagen über ihren Beitrag an internationale Operationen treffen zu können. Die Verlässlichkeit trägt dabei zur Komplexitätsreduktion und zur Schaffung einer Gesamtfähigkeit auf Gemeinschaftsebene bei, die aus unkoordinierten Einzelbeiträgen nicht resultieren würde.²

Auf der anderen Seite bedeutet eine gemeinsame Praxis von WOGA noch lange nicht, dass die erfolgreich koordinierten nationalen Krisenmanagementpolitiken dazu führen, dass die betroffenen Staaten auch international das gleiche bzw. ein gemeinsames Ziel im Krisenmanagement verfolgen. Inhaltliche Unterschiede verschiedener WOGA werden die Erfolgsaussichten von CA nicht erhöhen. Eine dezidierte und sich auf alle Politikbereiche erstreckende nationale Position kann die Einigung und Kooperation auf internationaler Ebene sogar nachhaltig erschweren, weil der selektive und pragmatische Einsatz von nationalen Instrumenten in Bereichen, in denen gemeinsame Interessen mit anderen Akteuren bestehen, nicht möglich ist. Dieses Ausscheren würde das Kohärenzgebot auf nationaler Ebene, auf dem die WOGA beruhen, kompromittieren.

Der Vollständigkeit halber sei hier auch auf das weitaus früher entwickelte Konzept der *Civil-Military Cooperation* (CIMIC) verwiesen. Seine grundsätzliche Funktion ist immer die Unterstützung des militärischen Führers vor Ort. Ziel ist es, durch die Kooperation mit lokalen Akteuren den Schutz der Einheiten und deren Akzeptanz zu erhöhen.

2 Paris, Roland. Understanding the «Coordination Problem» in Postwar Statebuilding. In: *Research Partnership on Postwar Statebuilding*, Report Nr. 25. (Ohne Ort), 2006.

Mit der Ausrichtung als rein militärisches Instrument spielt es für die folgende Analyse jedoch keine Rolle.³

1.1 UMFASSENDE ANSÄTZE

In den folgenden zwei Abschnitten wird einerseits dargestellt, wie sich die empirische Problematik im modernen Krisenmanagement auf das Anforderungsprofil von Krisenmanagementoperationen ausgewirkt hat. Andererseits werden grundlegende Faktoren identifiziert, welche die Entwicklung von umfassenden Ansätzen konzeptionell erfassbar machen. Diese Faktoren werden zur Strukturierung der weiteren Analyse genutzt.

1.1.1 CHARAKTERISTIKA DES ANSATZES

Die Entwicklungen der vergangenen Jahre haben drei grundlegende Veränderungen in der Natur des internationalen Krisenmanagements verdeutlicht. Erstens hat sich das Themenspektrum erweitert. Während beim klassischen *Peacekeeping* noch die Kontrolle und die Verminderung der militärischen Eskalation im Mittelpunkt standen, strebt das heutige Krisenmanagement eine ursachenorientierte Konfliktlösung an, die auf eine umfassende gesellschaftliche, politische und wirtschaftliche Transformation aufbaut. Der erweiterte Aufgabenbereich umfasst damit ein weites Spektrum, das von humanitärer Hilfe und dem grundlegenden Schutz des Individuums über die Sicherstellung von Rechtsstaatlichkeit und funktionierenden politischen Institutionen bis hin zum Aufbau tragfähiger sozialer und ökonomischer Strukturen reicht.

Zweitens bedingte die Erweiterung des Aufgabenspektrums auch eine Erweiterung des zeitlichen Rahmens. Krisenmanagement umfasst heute verschiedene Phasen wie Konfliktprävention, Friedensschaffung, Friedenserhaltung sowie die langfristige und nachhaltige Konfliktbewältigung, die in der Regel fließend ineinander übergehen bzw. sogar parallel auftreten können.

3 Die Nato definiert CIMIC als *«co-ordination and co-operation, in support of the missions, between the commander and civil actors, including national populations and local authorities, as well as international, national and non-governmental organization and agencies.»* NATO. *IMS MC 411/1 NATO Military Policy on Civil-Military Co-operation*. Brüssel: Januar 2002.

Die dritte Veränderung besteht in der steigenden Zahl beteiligter Akteure. Sie ist teilweise auf das erweiterte Aufgabenspektrum im Krisenmanagement zurückzuführen. Kein Akteur ist in der Lage, allein die spezifischen Instrumente und Expertisen bereitzustellen, die in den verschiedenen Phasen des Krisenmanagements benötigt werden. Zudem erhöht die bewusste Einbindung unterschiedlicher staatlicher und nichtstaatlicher Akteure die politische Legitimität eines internationalen Engagements. Das gilt auch für den Einbezug lokaler Akteure aus den Konfliktregionen. Neben den jeweiligen lokalen Regierungen und Verwaltungen betrifft dies auch politische, religiöse, ethnische und sonstige gesellschaftliche Gruppierungen, den privaten Sektor, Medien, Milizen und relevante Kräfte aus den Nachbarstaaten.

Die Schlüsselaufgabe des Krisenmanagements ist heute zunächst das Komplexitätsmanagement. Aufgrund der inhaltlichen, zeitlichen und akteursbezogenen Ausweitung sowie der vermehrten Interaktion von Akteuren und Aufgabenfeldern hat die Komplexität des Krisenmanagements stark zugenommen. Diese Interaktion von Aufgaben und Akteuren ist jedoch eine grundlegende Eigenschaft des Krisenmanagements, die nicht verändert werden kann.⁴ Die Herausforderung liegt vielmehr darin, ein gemeinsames und nachhaltiges Engagement zu schaffen, um mit Hilfe der vorhandenen Ressourcen und Fähigkeiten ein gemeinsames Ziel zu erreichen. Hierzu bedarf es zunächst der Koordination aller zur Verfügung stehenden Instrumente und Akteure, deren zeit- und bedarfsgerechten Handelns in den verschiedenen Konfliktphasen und der Festlegung einer gemeinsamen Zielsetzung.⁵

1.1.2 ANALYTISCHE IMPLIKATIONEN – KOHÄRENZ VON IDEEN, INSTITUTIONEN UND RESSOURCEN (IIR)

Die Charakteristika wie auch der Erfolg bzw. die Erfolgsaussichten für umfassende Ansätze können anhand von drei grundlegenden Faktoren und einem Hauptkriterium analysiert werden. Die drei Schlüsselfaktoren sind Ideen, Institutionen und Ressourcen (IIR). Das zentrale Er-

4 Coning, Cedric de. *Coherence and Coordination in United Nations Peacebuilding and Integrated Missions. NUPI report, Security in Practice*, Nr. 5. Oslo: NUPI, 2007.

5 Ebd.

folgskriterium ist die Kohärenz⁶ der Ideen, Institutionen und Ressourcen verschiedener Akteure, sei es auf nationaler oder internationaler Ebene. Die drei Faktoren müssen untereinander wenigstens kompatibel sein. Im besten Falle verhalten sie sich synergetisch zueinander.

Der Begriff der Ideen bezieht sich einerseits auf Vorstellungen und Definitionen von Problemen und Zielen und andererseits auf Konzepte und Pläne, wie diesen Problemen zu begegnen ist, also welche Instrumente angebracht sind, um gegebene Ziele zu erreichen. Solche Ideen und Vorstellungen äussern sich in den Planungen und Konzepten der einzelnen Akteure zum Krisenmanagement. Darüber hinaus manifestieren sie sich auch während der Implementierung in Form der handlungsleitenden Vorstellungen, Konzepte und Praktiken. Hinzu treten allgemeine Ideen, die nicht an den spezifischen Kontext des Krisenmanagements gebunden sind, etwa bevorzugte Formen von Kooperation und Interaktion.⁷

Institutionen bezeichnen jene Regeln, Prozeduren, Vorgaben und Gesetze, die Prozesse charakterisieren und steuern. Sie strukturieren einerseits massgeblich die Interaktion unter Akteuren, andererseits bestimmen sie, welche Akteure wie zu welchen Zeitpunkten welchen Einfluss auf Prozesse haben können. Ein Beispiel ist der Prozess der Verabschiedung einer Uno-Sicherheitsratsresolution. Diese Instrumente der Kooperationssteuerung werden durch eine Vielzahl von Dokumenten verkörpert: Mandate, Standardprozeduren, Vorschriften, etc.⁸

- 6 Missiroli, Antonio. Coherence for European Security Policy. In: *Chaillot Paper* 72. Paris: WEU Institute for Security Studies, 2001; Nuttall, Simon. Coherence and Consistency. In: Hill, Chris/Smith, Michael (Hrsg.). *The European Union and International Relations*. Oxford: Oxford University Press, 2005, S. 91–112.
- 7 Hopf, Ted. The Promise of Constructivism in International Relations Theory. In: *International Security* 23 (1998), Nr. 1 1998, S. 171–200; Rubinstein, Robert A./Keller, Diana M./Scherger, Michael E. Culture and Interoperability in Integrated Missions. In: *International Peacekeeping* 15 (2008) Nr. 4, S. 540–555; Krause, Keith. *Culture and security: Multilateralism, Arms Control, and Security Building*. London: Frank Cass Publishers, 1999; Buzan, Barry/Wæver, Ole/Wilde, Jaap de. *Security: A new Framework for Analysis*. London: Lynne Rienner Publishers, 1998; Farrell, Theo. Constructivist Security Studies: Portrait of a Research Program. In: *International Studies Review* 4 (2002), Nr. 1, S. 49–72.
- 8 March, James. G./Olsen, James P. *Rediscovering Institutions*. New York: Free Press, 1989, S. 160, S. 162, S. 166; Peters, Guy. *Institutional Theory in Political Science: The New Institutionalism*. London: Pinter, 1999.

Ressourcen werden benötigt, um Konzepte, Vorstellungen und Strategien umzusetzen. Veränderungs- und Implementierungsprozesse von Strategien bedürfen der materiellen Ausgestaltung. Entsprechend bilden die Distribution und die Reallokation von Ressourcen eine weitere entscheidende Variable. Zu dieser Kategorie gehören nicht nur Budgets, sondern z.B. auch Infrastruktur und qualifiziertes Personal.⁹

Umfassende Ansätze zielen auf die Kohärenz dieser Faktoren ab. Das bedeutet, dass ihre Interaktion im Idealfall synergetisch, mindestens aber kompatibel verläuft und entsprechende Ergebnisse aufgrund der Interaktion besser erreicht oder aber wenigstens nicht verhindert werden. Kohärenz¹⁰ besitzt dabei zwei Dimensionen: Zum einen betrifft sie die grösstmögliche Konvergenz, wenigstens aber die Kompatibilität oder Widerspruchsfreiheit im Zusammenspiel von Ideen, Institutionen und Ressourcen. Zum anderen gilt es, unter den einzelnen Faktoren unterschiedlicher Akteure grösstmögliche Kohärenz zu erzielen. So beeinflusst der Grad der Konvergenz von Ideen und Konzepten unter unterschiedlichen Akteuren massgeblich deren Kooperationsfähigkeit und somit die Chancen zur Entwicklung gemeinsamer Krisenmanagementstrategien. Umgekehrt stellen inkompatible Vorstellungen darüber, was wer wo mit welchen Mitteln erreichen sollte, ein bedeutendes Koordinierungshindernis dar.¹¹

Die Charakteristika beider Dimensionen bestimmen letztlich, inwieweit die Gesamtfähigkeit einer Krisenmanagementmission über die Summe der Einzelbeiträge der individuellen Akteure hinausgeht. Aus diesem Grund untersuchen die folgenden Unterkapitel, wie Staaten und

9 Baldwin, David. Force, Fungibility and Influence. *Security Studies* 8 (1999), Nr 4, S. 173–183. Tellis, Ashley J./Bially, Janice/Layne, Christopher/McPherson Melissa. *Measuring National Power in the Postindustrial Age*. Rand Publication MR 1110/1-A. Santa Monica, 2008; Hartley, Keith/Sandler, Todd (Hrsg.). *Handbook of Defence Economics*. Amsterdam: Elsevier, 1995; Deudney, Daniel H. *Regrounding Realism: Anarchy, Security, and Changing Material Contexts*. In: *Security Studies* 10 (2000), Nr. 1, S. 1–42; Baldwin, David. Power and International Relations. In: Carlsnaes, Walter/Risse, Thomas/Simmons, Beth (Hrsg.). *Handbook of International Relations*. London: Sage, 2002, S. 177–191, hier S. 177.

10 Die Begriffe Kohärenz und Konvergenz werden in diesem Aufsatz bedeutungsgleich verwendet.

11 Olsen, Gorm R. Coherence, Consistency and Political Will in Foreign Policy: The European Union's Policy towards Africa. In: *Perspectives on European Politics and Society* 9 (2008), Nr. 2, S. 157–171.

IO versuchen, umfassende Ansätze erfolgreich umzusetzen. Ziel ist es zum einen, den Stand dieser Bemühungen zu erfassen, zum anderen gilt es, *best practices* und Möglichkeiten zur Unterstützung und Weiterentwicklung zu identifizieren.

1.2 KONZEPTE DER INNERSTAATLICHEN KOORDINIERUNG

Whole of Government Approaches (WOGA) streben zumeist eine Verbesserung der inter- und intra-ministeriellen Zusammenarbeit an. Auf den folgenden Seiten wird untersucht, inwieweit eine Konvergenz von Ideen, Institutionen und Ressourcen in Grossbritannien, Deutschland, Frankreich und Schweden erreicht werden konnte und inwiefern es diesen Staaten gelungen ist, WOGA zu implementieren.

1.2.1 GROSSBRITANNIEN

Durch die Einführung horizontaler Instrumente und Prozesse ist Grossbritannien zunehmend in der Lage, politische Aktivitäten interministeriell zu entwickeln und zu implementieren. Die Schaffung gemeinsamer Ressourcenpools für diese Politiken hat zusätzliche Anreize für die Kooperation der Ministerien untereinander entstehen lassen. Schliesslich erlauben die Ressourcenpools auch einen effektiveren Mitteleinsatz und eine höhere Transparenz bei den Ausgaben. Gleichzeitig ist die Anreizfunktion der Ressourcenpools jedoch beschränkt. Zum einen stehen neben den gepoolten Ressourcen jedem Ministerium eigene, individuell einsetzbare Mittel zur Verfügung. Zum anderen haben die Ministerien bereits Umgehungsstrategien entwickelt, um Zugang zu den gepoolten Ressourcen zu finden und damit ihre eigenen Mittel zu schonen.¹²

Neben den Ressourcen werden aber auch die Kompetenzen und Fähigkeiten der Aussen-, Verteidigungs- und Entwicklungsministerien in dem sogenannten *Conflict Prevention Pool* zusammengeführt. Darüber hinaus hat man eine sogenannte *Post-Conflict Reconstruction Unit* geschaffen, um die zivil-militärische Koordination zu erhöhen und um über integrierte zivil-militärische Fähigkeiten für den Wiederaufbau im Feld zu verfügen. Schliesslich besitzen das Aussenministerium, das

12 Patrick, Steward/Brown, Kaysie. *Greater than the Sum of its Parts? Assessing «Whole of Government» Approaches to Fragile States*. New York: International Peace Academy, 2007.

Cabinet Office und die Entwicklungshilfeagentur intra-ministerielle Querschnittstellen. Sie bearbeiten die Fragen von Krisenmanagement als Querschnittsaufgabe der verschiedenen Ressorts und versuchen, die Thematik im Sinne eines *Mainstreaming* in die Ressorts hineinzutragen.¹³

Diese institutionellen und materiellen Charakteristika unterstreichen zwar das britische Verständnis von Krisenmanagement als umfassende Herausforderung für die Regierungsakteure. Es kann dennoch nicht von einem umfassenden und kohärenten strategischen Rahmen der britischen Politik gesprochen werden. Dazu fehlen auf Regierungsebene vereinbarte, gemeinsame Prioritäten. Deren Bestimmung wird durch überlappende Zuständigkeiten, unterschiedliche bürokratische Kulturen und den geringen Konsens über nationale Ziele und die zu ihrer Erreichung erforderlichen Mittel behindert. Die Politiken der einzelnen Akteure beruhen darüber hinaus auf unterschiedlichen Verfahren bei der Risikoanalyse. Im Sinne eines Zwischenergebnisses kann man sagen, dass der britische Ansatz die Kommunikation unter den nationalen Akteuren erhöht und die Fähigkeit zur schnellen, umfassenden und inhaltlich angemessenen Reaktion verbessert hat.¹⁴

1.2.2 DEUTSCHLAND

Deutschlands Krisenmanagementkonzeption wird massgeblich durch das Ziel der multilateralen Einbindung beeinflusst. Deshalb beteiligt sich die Bundesrepublik in grossem Ausmass an Initiativen der Vereinten Nationen (Uno), der Europäischen Union (EU), der Nordatlantischen Vertragsorganisation (Nato) und der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE).¹⁵ Eine gemeinsame Krisenmanagementstrategie unter den Regierungsakteuren existiert jedoch nicht.

13 Gordon, Stewart. Exploring the Civil-Military Interface and its Impact on European Strategic and Operational Personalities: Limiting Military Roles in Stabilisation Operations? In: *European Security* 15 (2006), Nr. 3, S. 339–361; Ministry of Defence. *The Comprehensive Approach*. Joint Discussion Note 4/05. London: Joint Doctrine & Concepts Centre, Januar 2006, S. 6 und 13f.

14 Patrick/Brown, *Greater than the sum of its parts?*

15 Maull, Hanns. W. Zivilmacht Deutschland. In: Hellmann, Gunther/Schmidt, Sigmar/Wolf, Reinhardt. (Hrsg.). *Handwörterbuch zur deutschen Aussenpolitik*, Opladen: VS Verlag, 2006, 73–84; Longhurst, Kerry. *Germany and the Use of Force: the Evolution of German Security Policy 1990–2003*. Manchester: Manchester University Press, 2004

Zwar haben sich einzelne Ministerien bemüht, permanente Koordinationsinstitutionen einzurichten. Der Versuch scheiterte jedoch u.a. an den unterschiedlichen Interessenschwerpunkten. Stattdessen hat sich in Deutschland mittlerweile eine breite Palette an Konzepten der einzelnen Regierungsakteure etabliert, die nur die Einigung auf ad hoc-Strategien zulässt.¹⁶

Unterstützt wird diese ad hoc-Praxis durch das Ressortprinzip, wonach jeder Minister seinen Geschäftsbereich unter eigener Verantwortung leitet. Die darin bereits angelegte Gefahr einer Fragmentierung der nationalen Politik und der Entstehung von interministeriellen Rivalitäten wird durch die traditionelle Besetzung der einzelnen Ministerien durch unterschiedliche Parteien der Regierungskoalition bisweilen noch verschärft. Von der Richtlinienkompetenz des Bundeskanzlers ist in der Vergangenheit im Bereich des Krisenmanagements nur selten Gebrauch gemacht worden.¹⁷

Auf institutioneller Ebene sollte der 2004 beschlossene «Aktionsplan Zivile Krisenprävention» durch Verbesserung der inner-ministeriellen Koordination die deutschen Beiträge zum Krisenmanagement effektiver gestalten. Seine Harmonisierungsbemühungen beschränken sich jedoch auf den zivilen Bereich. Im «Aktionsplan Zivile Krisenprävention» kommen die Streitkräfte als Inhaber einer aktiven oder positiven Rolle nicht vor. Innerhalb der zivilen Dimension überwiegen zudem entwicklungspolitische Erwägungen gegenüber Aspekten wie Menschenrechten oder politischen Institutionen, was zu einer weiteren inhaltlichen Schiefelage führt.¹⁸ Die damit bereits zum Ausdruck kommende mangelnde Kooperation bei der Erarbeitung gemeinsamer konzeptioneller Grundlagen wird durch das vom Verteidigungsministerium 2006 herausgegebene «Weissbuch zur Sicherheitspolitik Deutschlands und zur Zukunft der Bundeswehr» unterstrichen, das eine eigenständige Risikoanalyse liefert und probate Instrumente definiert. Im Weissbuch wird zwar die Vernetzung mit zivilen Komponenten für das Konfliktmanagement als

16 Reinhardt, Markus. *Zivil-militärische Beziehungen im Rahmen der ESVP*. SWP Diskussionspapier, Berlin, August 2006.

17 Interview Auswärtiges Amt, Berlin, 27. Mai 2009.

18 Bundesregierung der Bundesrepublik Deutschland. *Aktionsplan «Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung»*. Berlin, 2004.

unterlässlich erachtet. Der Versuch des Verteidigungsministeriums, das Konzept der «Vernetzten Sicherheit»¹⁹ gemeinsam mit den anderen Ministerien umzusetzen, schlug jedoch aufgrund des mangelnden Interesses dieser Stellen fehl.²⁰

Bei der Umsetzung des «Aktionsplans Zivile Krisenprävention» arbeiten die zuständigen Ministerien nur oberflächlich zusammen. So hat sich die Arbeit der Ministerien gegenüber Krisenregionen bislang auch nicht grundlegend verändert. Während die Aussen- und Verteidigungsministerien mehr auf die Verfolgung der direkten aussen- oder sicherheitspolitischen Interessen Deutschlands achten, steht für das Ministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit die Problematik in der Krisenregion im Vordergrund (z.B. Armut, *Bad Governance*). Umgekehrt finden Regionalstrategien des Auswärtigen Amtes nicht unbedingt Anklang bei den anderen Bundesministerien. Im Bereich der Ressourcen gibt es keine gemeinsamen Pools für das internationale Krisenmanagement. Eine gemeinsame Bereitstellung von Ressourcen findet nur ad hoc statt, wenn dies im Interesse aller Ministerien liegt.²¹

1.2.3 FRANKREICH

Institutionell wie auch ideell dominieren in Frankreich der Präsident und die Präsidentialverwaltung des Elysée-Palastes die Regierungspolitik im Krisenmanagement. Das Aussen- und das Verteidigungsministerium bringen zwar Expertise und Konzepte ein. Die Entscheidungskompetenz liegt jedoch stets beim Präsidenten.

19 Bundesministerium der Verteidigung. *Weissbuch zur Sicherheitspolitik Deutschlands und zur Zukunft der Bundeswehr*. Bonn Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, 2006; insbesondere Kapitel 1.4.: «Nicht in erster Linie militärische, sondern gesellschaftliche, ökonomische, ökologische und kulturelle Bedingungen, die nur in multinationalem Zusammenwirken beeinflusst werden können, bestimmen die künftige sicherheitspolitische Entwicklung. Sicherheit kann daher weder rein national noch allein durch Streitkräfte gewährleistet werden. Erforderlich ist vielmehr ein umfassender Ansatz, der nur in vernetzten sicherheitspolitischen Strukturen sowie im Bewusstsein eines umfassenden gesamtstaatlichen und globalen Sicherheitsverständnisses zu entwickeln ist.»

20 Aussage eines Mitarbeiters des BMVg mit Blick auf das Ergebnis des Workshops «Ressortübergreifende Zusammenarbeit: Streitkräfte, Fähigkeiten und Technologie im 21. Jahrhundert», 01. – 03. Juli 2008, Bundesakademie für Sicherheitspolitik (BAKS), Berlin.

21 Wie beispielsweise bei der Unterstützung des Fähigkeitsaufbaus der ECOWAS (*Economic Community of West African States*).

Bislang gibt es keine interministeriell verbindliche Krisenmanagementstrategie. Auch das neue Weissbuch Frankreichs von 2008 setzt hier keine neuen Schwerpunkte. Ebenso wenig existiert ein permanenter *interagency*-Koordinationsmechanismus. Das dem Premierminister zurarbeitende *Secrétariat général de la défense nationale* (SGDN) hat hauptsächlich eine unterstützende Funktion. Welche Koordinierungskompetenzen der dem Präsidenten unterstellte, neu geschaffene *Conseil de sécurité nationale* (CSN) besitzt, ist zu diesem Zeitpunkt schwer einzuschätzen.²²

Bislang verfolgt jedes Ministerium seine eigenen Konzepte. Dabei herrscht bislang wenig Einigkeit über Gewaltursachen und wirksame Mittel. Interdepartementale Koordination existiert nur punktuell. Im Falle einer akuten Krise wird eine Taskforce gegründet, die die involvierten Ministerien zusammenführt. Das Ergebnis ist jedoch keine Koordinierung unter den Ministerien, sondern eine fokussierte Anwendung der Mittel jedes einzelnen Ministeriums auf die konkrete Krise.

Es gibt nur teilweise gemeinsame Budgets. Im zivilen Bereich machen diese 40% der Hilfeleistungen aus. Die Zuständigkeit teilen sich das Aussenministerium, die Entwicklungshilfeagentur (AFD)²³ und das Ministerium für Wirtschaft, Finanzen und Industrie. Die beiden Ministerien verfügen über zusätzliche Ressourcen und setzen diese entsprechend ihrer hausintern entwickelten Zielvorgaben ein.

1.2.4 SCHWEDEN²⁴

Die Konzeption der schwedischen Politik im internationalen Krisenmanagement folgt konsequent einem umfassenden *Human Security*-Ansatz. Dieser Ansatz wurde nicht für einzelne Ministerien verbindlich festgeschrieben, sondern ist vielmehr Teil der politischen Kultur des Landes. Gleichzeitig bemüht sich Schweden darum, die EU als Multiplikator

22 Er hat das Potential, sich zu einem zentralen Koordinierungsorgan aller Institutionen im Bereich der Sicherheitspolitik zu entwickeln. Gleichzeitig werden bereits jetzt die fehlende Transparenz und eine schwer kontrollierbare Machtfülle kritisiert, die den CSN als ein weiteres Element der Zentralisierung der französischen Politik erscheinen lässt. Sörenson, Karl: *Beyond Françafrique. The Foundation, Reorientation and Reorganisation of France's Africa Politics*. FOI Report FOI-R -2553- SEU. Stockholm, Juli 2008, S. 49.

23 Agence Française de Développement.

24 Patrick/Brown, *Greater Than the Sum of its Parts?*

für seine Politik zu nutzen. Ziel ist die breitere Abstützung und Koordinierung von internationalen Krisenmanagement-Politiken.

Auf eine detaillierte Krisenmanagementstrategie hat man in Schweden verzichtet. Dennoch scheint es im Unterschied zu den anderen Ländern einen weitgehenden inhaltlichen Konsens über angemessene Ziele und Mittel im Krisenmanagement zu geben. Die Risikoanalysen der einzelnen Ministerien unterstreichen dies. Darüber hinaus sichern die konsensorientierte Kultur und die häufige Kommunikation der einzelnen Akteure untereinander eine hohe inhaltliche Kohärenz.

Institutionell zeichnet sich Schweden durch einen vielschichtigen Koordinationsprozess mit dennoch klaren Zuständigkeiten aus. Die Verantwortung für die horizontale Koordinierung der beteiligten Ministerien liegt beim Aussenministerium. Die Koordinierung findet auf vier Ebenen statt: Minister, Staatssekretäre, Politische Direktoren, Mitarbeiter. Die Koordinierung verläuft *bottom-up*, d.h. es wird auf der Mitarbeiterebene begonnen. Nur bei fehlendem Konsens wird an die nächst höhere Ebene verwiesen. Aufgrund der politischen Tradition Schwedens werden wichtige Entscheidungen vom gesamten Kabinett beschlossen.

Schweden hat bislang seine Ressourcen nicht in einem Pool zusammengeführt. Stattdessen erhält jedes Ministerium sein jährliches Budget. Der Nachteil des schwedischen Ansatzes liegt in der unzureichenden Flexibilität dieser Budgets. Man ist nicht in der Lage, auf sich schnell entwickelnde Krisen zu reagieren oder präventive Massnahmen zu finanzieren und einzuleiten.

1.2.5 ZWISCHENFAZIT

Die Beispiele haben gezeigt, dass es in Grossbritannien, Deutschland, Frankreich und Schweden nur teilweise gelungen ist, die Kohärenz von Ideen, Institutionen und Ressourcen zu erhöhen. Vor allem bei Konzepten und Ideen offenbart sich eine grosse Diversität unter den jeweiligen Regierungsakteuren. Die WOGA können grösstenteils nicht auf einen kohärenten konzeptionellen Rahmen im Sinne einer klar formulierten Strategie zurückgreifen. Somit ist man in den Beispielländern auf einen impliziten Konsens angewiesen, der das Handeln aller Regierungsakteure leitet. Mit Ausnahme von Schweden scheint dieser Grundkonsens jedoch marginal. Vielmehr beginnen die Regierungsak-

teure zunächst individuell, Risiken zu analysieren, Ziele zu definieren und Mittel zu schaffen. Die fragmentierte Problemanalyse schränkt den Handlungsrahmen potentiell ein, weil eine Einigung unter allen Beteiligten Kompromisse oder sogar die Rücknahme von inkompatiblen Annahmen und Methoden erfordert. Gleichzeitig sind die zur Verfügung stehenden Mittel bereits weitgehend festgelegt. In Ermangelung der interministeriellen Konvergenz von Strategien sind letztlich nationale politische (ad hoc) Rahmenvorgaben und deren möglichst strikte Implementierung erforderlich.

Für Deutschland ist der Beitrag im internationalen Kontext ein zentrales Ziel. Gleichzeitig vermittelt das Ressortprinzip jedoch den Eindruck, dass Deutschland keinen kohärenten Gesamtbeitrag liefert, sondern einen Flickenteppich aus unterschiedlichen Einzelbeiträgen, die ohne langfristiges Ziel zusammengetragen wurden. Im deutschen Fall spielt darüber hinaus die sicherheitspolitische Kultur eine entscheidende Rolle für die geringe Kohärenz. Die starke Orientierung auf zivile Mittel und die weiterhin bestehende Skepsis gegenüber militärischen Mitteln schlägt sich in den Konzepten und institutionellen Strukturen nieder.

Frankreich ist im Gegensatz zu Deutschland durch eine sehr hierarchisch geprägte Regierungsstruktur gekennzeichnet. Sie führt jedoch zu ähnlichen Ergebnissen wie in Deutschland. Selbst die starke Präsidialverwaltung kann nur ad hoc wirken, um die Mittel der Ministerien zusammenzuführen. Da deren Instrumente auf unterschiedlichen Konzepten von Risiken und deren Bewältigung beruhen, greifen sie nur bedingt ineinander. Beide politischen Systeme – das deutsche und das französische – erlauben nur eine ad hoc-Koordination von Politiken.

Grossbritannien bietet ein relativ erfolgreiches Beispiel für institutionell abgestützte WOGA. Trotz der Differenzen unter den Regierungsakteuren gelingt es, eine erfolgreiche Kooperation und gute Ergebnisse zu erreichen. Möglicherweise beruht dieser Erfolg jedoch darauf, dass die Regierung von vornherein auf eine umfassende strategische Vision für das Krisenmanagement verzichtet und versucht, im ad hoc-Management erfolgreich zu sein.

Das Pooling von Ressourcen scheint als ein weiterer Schlüssel für einen effektiveren Mitteleinsatz angesehen zu werden. Durch die weitreichende Freiheit bei den Vergabezielen und der nur gemeinsam mögli-

chen Freigabe gepoolter Ressourcen versuchen Regierungen, ihre Ministerien zur Kooperation zu bewegen. Jedoch wird dieser Effekt durch das Weiterbestehen individueller ministerieller Ressourcen abgeschwächt. Schweden, das weitgehend positiv aus dieser Analyse hervorgeht, mangelt es bislang insbesondere an der Flexibilisierung der Vergabemöglichkeiten von Ressourcen. Hier stellt sich die Frage, was der weitgehende Konsens über die Zielrichtung des Krisenmanagements bringt, wenn die institutionellen Bedingungen zu einer Trägheit der Regierungsakteure führen und die Ressourcen für die Ziele, über die sich alle einig sind, nicht rechtzeitig und in entsprechender Grösse und Qualität eingesetzt werden können.

1.3 INTERNATIONALE EBENE

Auf der internationalen Ebene haben vor allem die Uno, die EU und die Nato Konzepte für umfassende Ansätze entwickelt. Es existieren jedoch grundlegende Unterschiede bezüglich der Reichweite und des Fokus. Dieses Unterkapitel diskutiert entlang des *IIR*-Schemas, vor welchen besonderen internen und externen Problemen die IO stehen, wie sie darauf konzeptionell und institutionell reagieren, aber auch auf welche Hindernisse sie dabei stossen. Das Zwischenfazit verdeutlicht die Interaktion der unterschiedlichen Problemarten und -ebenen und die daraus resultierende enorme Komplexität im internationalen Krisenmanagement.

1.3.1 VEREINTE NATIONEN (UNO)

Als Organisation mit den meisten Krisenmanagement-Missionen war die Uno auch am stärksten vom Wandel der Konflikte und der Folgen für die Gestaltung von *Peacekeeping Operations* (PKO) betroffen und musste sich konzeptionell und praktisch diesen neuen Bedingungen anpassen. Die neuen, multidimensionalen PKO beschreiben nun komplexe Missionen mit Komponenten aus Polizei, Justiz, Militär, öffentlicher Verwaltung, Wiederaufbau und Menschenrechten.²⁵

Parallel zur Komplexität stieg auch die Zahl von Operationen. Dies liess die Uno und ihre Mitgliedsstaaten erkennen, dass eine neue dokt-

25 Bellamy, Alex/Williams, Paul/Griffin, Stuart. *Understanding Peacekeeping*. Cambridge: Polity, 2004.

rinale Grundlage nötig war, um die Ausgestaltung des neuen Typus von PKO zu beschreiben. Die folgende, tiefgreifende Überprüfung des Uno-PKO-Systems mündete 2000 in den *Brahimi Report*.²⁶ Er entwickelte die Idee der *Integrated Missions* (IM), um vor allem die Führungsfähigkeit der Uno zu verbessern. Zu dieser vertikalen Dimension fügte der Uno-Sicherheitsrat 2001 die horizontale hinzu und verlangte, dass PKO einen «*comprehensive, concerted and determined approach*» besitzen sollten.²⁷ Gerade dieser Aspekt spiegelt sich in der 2005 errichteten *Peacebuilding Commission* wieder.²⁸

Der Ansatz der IM von 2006,²⁹ der vor kurzem in der sogenannten *Capstone Doctrine*³⁰ konkretisiert wurde, ist massgeblich vom Paradigma der horizontalen und vertikalen Koordination geprägt. Das übergeordnete Ziel hierbei stellt die Verbesserung der Kohärenz des Uno-Systems in Friedensoperationen dar. Erreicht werden soll dies mittels der Bündelung sämtlicher militärischer, politischer, entwicklungspolitischer und humanitärer Ressourcen.

Die strukturellen Besonderheiten der Uno haben bis heute die Umsetzung dieser Konzepte nachhaltig beeinträchtigt. Die Grösse der Organisation, die Parallelität ihrer Unter- und Sonderorganisationen und die damit einhergehenden Steuerungsgrenzen ihrer Instrumente führen zu Reibungsverlusten und horizontalen wie auch vertikalen Kompetenzstreitigkeiten. Im Bereich des Krisenmanagements rivalisieren beispielsweise das *Department for Political Affairs* und das *Department for Peacekeeping Operations* um die Federführung. Unterschiedliche Problemwahrnehmungs- und Problemlösungskulturen beeinträchtigen die Koordinationsbestrebungen zusätzlich. Vor Ort in der Krisenregion

26 United Nations. *Report of the Panel on United Nations Peace Operations (Brahimi Report)*. New York, 2000.

27 Security Council. 4278th Meeting (AM), 20/02/2001, Press Release SC/7014. «Security Council addresses comprehensive approach to peace-building in presidential statement», 2001.

28 United Nations Secretary-General Report. *In Larger Freedom: Towards Development, Security and Human Rights for All*. New York, 2005.

29 United Nations Secretary-General. *Integrated Missions Planning Process (IMPP)*. *Guidelines endorsed by Secretary-General*. New York, 13. Juni 2006.

30 UN Department of Peacekeeping Operations. *United Nations Peacekeeping Operations: Principles and guidelines (Capstone Doctrine)*. New York, 2008.

spiegeln sich diese Probleme beispielsweise in unzureichenden Festlegungen bezüglich der zuständigen Koordinationsinstanz und der Kompetenzen einzelner Einheiten in der Missionsstruktur wider. Zudem lassen sich die Konzepte generell nur schwer auf die operative Ebene übertragen.³¹

Deutliche Verbesserungen bewirkte hingegen die Einführung der *UN Special Representatives of the Secretary General* (SRSG). Ihnen wird nicht nur regelmässig die Verantwortung für alle Uno-Aktivitäten in einer Region übertragen. Sie rapportieren auch direkt an das Uno-Hauptquartier und sind für die Umsetzung der Weisungen aus New York verantwortlich.³²

1.3.2 EUROPÄISCHE UNION (EU)

Die EU hat im Rahmen der ESVP ein weitreichendes Portfolio von Krisenmanagementinstrumenten entwickelt, das zivile und militärische Mittel umfasst. Die zentrale Herausforderung für die EU liegt der Europäischen Sicherheitsstrategie zufolge in der Sicherstellung der Kohärenz des EU-Krisenmanagements. Dies betrifft erstens die Kohärenz zwischen den Instrumenten der supranationalen Kommission (1. Säule) und denjenigen der intergouvernemental organisierten Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (2. Säule). Zweitens müssen die zivilen und die militärischen Instrumente innerhalb der ESVP kohärent verbunden werden.³³

Dafür hat die EU das Konzept der *Civil-Military Co-ordination* (CMCO) entwickelt, das einen umfassenden Ansatz von der Planung bis zur Ausführung vor allem auf der politisch-strategischen Ebene gewährleisten soll.³⁴ Auf doktrinaler Ebene sollen die *Crisis Management Procedures* und das für jede Operation individuell erstellte *Crisis Management Concept* die Anwendung des umfassenden Ansatzes in den konkreten EU-Krisenmanagement Operationen sicherstellen. Auf institutioneller Ebene stehen je nach Missionsphase sowohl die Brüs-

31 Eide, Espen Barth/Kaspersen, Anja Therese/Kent Randolph/Hippel, Karen von. *Report on Integrated Missions: Practical Perspectives and Recommendations*. Oslo: NUPI, 2005.

32 Coning, *Coherence and Coordination*.

33 European Council. *European Security Strategy*. Brüssel, 2003.

34 European Council. *Civil Military Co-ordination (CMCO)*. Brüssel, November 2003.

sel-basierten Strukturen, beispielsweise die zivil-militärische Zelle, als auch die Strukturen der EU-Mitgliedsstaaten zur Verfügung. Das «Politische und Sicherheitspolitische Komitee» ist schliesslich der zentrale Koordinationspunkt.³⁵

Die Fülle von Regeln und Institutionen steht in einem deutlichen Kontrast zu deren eingeschränkter Wirkung bzw. ihrem unverbindlichen Charakter. Die Mitgliedsstaaten besitzen zu jedem Zeitpunkt die Möglichkeit, Regeln zu ändern und Entscheidungen zu revidieren. Diese offensichtliche Schwäche der Organisation kann sich mit Blick auf das Handlungspotential und die Reaktionsfähigkeit jedoch auch in einen Vorteil verkehren. Unter Vorbehalt der Einstimmigkeit kann die Staatengemeinschaft schnell und ohne Einhaltung von formellen Prozeduren handeln.

Die stärkere Verzahnung der 1. und 2. Säule hat die Probleme reduziert, wenn auch nicht behoben. So sitzen in den für das Krisenmanagement entscheidenden Institutionen der zweiten Säule immer auch Vertreter der Kommission. Darüber hinaus kann die Kommission über den *Rapid Reaction Mechanism* (RRM) Ressourcen für die unmittelbare Krisenbearbeitung freisetzen. Sie unterstützt so die Mitgliedsstaaten bei einem der zentralen Probleme, der (Zwischen-)Finanzierung von Krisenmanagementeinsätzen zu deren Beginn.³⁶ Die wichtigste Institution im Zusammenhang mit der operativen Umsetzung des CA ist der Sonderbeauftragte des EU-Generalsekretärs (EUSR). Er erteilt den verschiedenen in eine Mission involvierten Akteuren Anweisungen und fungiert gleichzeitig als Bindeglied nach Brüssel als auch zu den anderen internationalen Organisationen und Beteiligten vor Ort.³⁷

Die Operationen der letzten Jahre haben neben dem Bedarf zur EU-internen Koordinierung auch die Notwendigkeit der Koordinierung mit externen Akteuren, vor allem mit anderen internationalen Organisationen,

35 Mölling, Christian. *Militärisches Krisenmanagement innerhalb der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik. Strukturen und Prozesse für die Planung und Entscheidung*. Zürich: Center for Security Studies, 2009, (im Erscheinen).

36 Der RRM ist mittlerweile in das *Instrument for Stability* integriert worden. European Parliament and European Council. *Regulation Establishing an Instrument for Stability*. 15. November 2006.

37 Grevi, Giovanni. *Pioneering Foreign Policy: The EU Special Representatives*. *Chaillot Paper 106*. Paris, 2007.

verdeutlicht. Diese externen Beziehungen sind bislang nicht auf doktrinaler Ebene in einem Kerndokument als eine Art externe Schnittstellenstrategie geregelt worden.³⁸

Obwohl die EU zweifelsohne auf erhebliche Fortschritte verweisen kann und kontinuierlich bestrebt ist, aus vergangenen Fehlern zu lernen, konnte sie bis jetzt ihr Potential für integrierte zivil-militärische Operationen nicht vollständig ausschöpfen. Einige Hindernisse, wie beispielsweise die durch die Säulenstruktur bedingten interinstitutionellen Kooperationsdefizite, könnten durch Inkrafttreten des Lissabonvertrages reduziert werden. Letztendlich ist der starke Einfluss der Mitgliedstaaten in der intergouvernementalen ESVP der Schlüssel für eine erfolgreiche Umsetzung von CA. Partikularinteressen einzelner Mitgliedstaaten haben zwar bis jetzt Verbesserungen im EU-Krisenmanagement immer wieder behindert. Gleichzeitig haben sie die institutionelle und konzeptuelle Entwicklung aber auch massgeblich vorangetrieben.

1.3.3 NORDATLANTISCHE VERTRAGSORGANISATION (NATO)

Im Gegensatz zur Uno und zur EU stehen der Nato nahezu ausschliesslich militärische Mittel zur Verfügung. Gleichzeitig nimmt die Nato, die seit 1992 permanent im Einsatz steht, den Bedeutungsverlust rein militärischer Antworten und die wachsende Relevanz nicht-militärischer Antworten und Akteure wahr. Die sowohl auf dem Balkan als auch in Afghanistan gemachte Erfahrung, dass die Nato auch in Zukunft voraussichtlich nicht mehr alleiniger Akteur in einem Krisengebiet sein wird, förderte die Einsicht, dass sich die Allianz stärker mit den anderen Akteuren abstimmen musste, um erfolgreich zu sein.

Diese Idee bildet die Grundlage für das Konzept des *Comprehensive Approach* (CA), der durch die *Comprehensive Political Guidance* (CPG) auf dem Gipfel von Riga 2006 zur planerischen Leitlinie erklärt wurde. Dabei baut der CA nicht vornehmlich auf militärischen Beiträgen auf. Entsprechend kann die Nato nur einen begrenzten Beitrag zum CA leisten, der von der internationalen Gemeinschaft mit einer Vielzahl von zusätzlichen Mitteln verfolgt werden muss. Damit erweitert die Nato

38 Major, Claudia. EU-UN Cooperation in Military Crisis Management: the Experience of EUFOR RD Congo in 2006. *EU-ISS Occasional Paper* Nr. 72. Paris: EU-ISS, 2008.

ihren Ansatz zur (militärischen) Planung, denn hierin müssen nun alle zivilen und militärischen Aspekte eines Nato-Engagements einbezogen werden.³⁹

CA ist jedoch nicht das einzige Konzept, auf dem Nato-Operationen aufbauen. Daneben finden sich die Konzepte des *Effects Based Approach to Operations* (EBAO) und des *Nato Network Enabled Capabilities* (NNEC). Während EBAO und NNEC in eine ähnliche Richtung zielen wie der CA, bleibt das genaue Verhältnis dieser Konzepte untereinander ungeklärt.

Bislang haben diese Konzepte, vor allem der CA, nur wenige institutionelle Folgen gezeitigt. Die Nato hat ein *Civil-Military Fusion Center* aufgebaut. Dieses soll als zentrale Institution die Verbindungen zu zivilen Akteuren organisieren und Transparenz zwischen zivilen und militärischen Akteuren herstellen. Auf dem Gipfel von Riga 2006 wurde ein Aktionsplan zur Implementierung angenommen und der Aufbau einer *Taskforce* inklusive der Ernennung eines stellvertretenden Generalsekretärs für CA beschlossen. Bislang sind diese institutionellen und auf Ressourcen bezogenen Veränderungen nicht umgesetzt worden. Eine Bewertung der geplanten Schritte wird zudem durch die fehlende Transparenz erschwert. Nato-Aktivitäten im Bereich CA sind derzeit weitgehend unzugänglich für die Öffentlichkeit.⁴⁰

Im Gegensatz zu den Plänen auf strategischer Ebene hat die Nato im Feld mit den *Provincial Reconstruction Teams* (PRTs) in Afghanistan einen ersten und teilweise erfolgreichen Schritt bei der Umsetzung des CA getan. Diese kleinen, zivil-militärischen Einheiten sollen lokale Sicherheit gewährleisten und Wiederaufbaumassnahmen ermöglichen. Trotz der einheitlichen Bezeichnung unterscheiden sich die PRTs massgeblich. Dies ist zum einen den lokalen Bedingungen geschuldet. Zum anderen fällt die Kompetenz zur Ausgestaltung der PRTs den jeweiligen *lead nations* und den anderen Teilnehmerstaaten zu. So gewinnen nicht nur nationale und ministerielle Vorstellungen und Konzeptionen

39 Jakobsen, Peter V. NATO's Comprehensive Approach to Crisis Response Operations: A Work in Slow Progress. *DIIS Report*. Copenhagen: DIIS, 2008; Press Kit: NATO Summit meetings of Heads of State and Government Bucharest, Romania, 2-4 April 2008, S. 3.

40 <http://www.act.nato.int/events/documents/06nnec3/visionconcept.pdf>; NATO: Comprehensive Political Guidance. (Ohne Ort). November 2006.

zum Krisenmanagement, sondern auch parteipolitische Interessen immer wieder direkten Einfluss auf die Effektivität und Machbarkeit des CA der Nato.⁴¹

Das Grundproblem der Nato liegt jedoch in ihrer insbesondere bei zivilen Akteuren geringen Akzeptanz als kooperativer Akteur und Verfechter eines umfassenden Ansatzes. Eine höhere Glaubwürdigkeit und Akzeptanz wird in grossem Masse davon abhängen, inwieweit die Nato der formellen Revision ihrer Krisenmanagementstrategie sichtbare Veränderungen in der Praxis folgen lassen wird.

1.3.4 ZWISCHENFAZIT

Während die IO allgemein die Notwendigkeit eines *Comprehensive Approach* anerkennen, weisen ihre Konzepte sehr unterschiedliche, zuweilen widersprüchliche Schwerpunkte auf. Hinzu kommen Spannungen im Binnenverhältnis der individuellen Konzepte, etwa bezüglich der Ziele und Mittel. Dieser Pluralismus respektive das Fehlen eines innerhalb der Organisationen allgemein akzeptierten umfassenden Ansatzes haben zur Folge, dass häufig kein gemeinsam definiertes Ziel und keine übergeordnete Koordination des Krisenmanagements existieren. Stattdessen führen unterschiedliche Ziele und Interessen zu Konflikten unter den Akteuren und den Aktivitätsfeldern.⁴²

Diese Spannungen lassen sich idealtypisch nach dem Verlauf der Interaktion in horizontale und vertikale Herausforderungen gruppieren: In Bezug auf die horizontale Interaktion besteht einerseits ein Spannungsverhältnis zwischen zivilen und militärischen Akteuren, das auf unterschiedliche Zielorientierungen und Handlungs- und Organisationskulturen zurückgeführt werden kann. Spannungen sind andererseits aber auch innerhalb dieser Bereiche erkennbar. So verdeutlichen die unterschiedlichen militärischen Einsatzregeln von Staaten in Friedensoperationen die Grenzen der Interoperabilität. Im zivilen Bereich stehen Ziele

41 Rietjens, Sebastian. Managing Civil-Military Cooperation: Experiences from the Dutch Provincial Reconstruction Team in Afghanistan. In: *Armed Forces & Society* 34 (2008), Nr. 2, S. 173–206. Jakobsen, *NATO's Comprehensive Approach*.

42 Coning, *Coherence and Coordination*.

wie Menschenrechtsschutz, politische Reformen und wirtschaftliche Entwicklung immer wieder im Widerstreit miteinander.⁴³

Bezüglich der vertikalen Interaktion bestehen typischerweise unterschiedliche Problemsichten zwischen einer Mission im Feld und der politisch-strategischen Führung in einer Hauptstadt oder in der Organisationszentrale. Dies kann beispielsweise in realitätsfernen Aufträgen, verzögerten Entscheidungen oder inadäquaten Ressourcenallokationen resultieren. Anzuführen ist, dass sowohl in der vertikalen als auch in der horizontalen Interaktion nicht nur funktionale oder kulturelle Differenzen zu Problemen führen. Vielmehr konkurrieren die unterschiedlichen Entitäten um Ressourcen und Einfluss.⁴⁴

Die zahlreichen Institutionalisierungsversuche stossen auf unterschiedliche Organisationskulturen, aber auch auf mangelnde Ressourcen, welche wiederum der Harmonisierung und Effektivitätssteigerung strukturelle Grenzen setzen. Hinzu kommt, dass der Systemwandel hin zu einem umfassenden Ansatz bisweilen hohe Transformationskosten erfordert und zeitintensiv ist. Zusätzlich entstehen typische Reibungsverluste beispielsweise durch ministeriellen Widerstand gegen die Reallokation von Macht und Ressourcen. Institutionelle Eigeninteressen sowie das Festhalten an tradierten Verwaltungsstrukturen und -privilegien sind im Namen von abstrakten Konstrukten wie Kohärenz und Effektivität nur schwer zu überwinden. Dies verkleinert den Spielraum für einen CA zusätzlich.

Das Beispiel des Afghanistaneinsatzes im Rahmen der Nato-ISAF zeigt zudem, dass ein fragmentierter nationaler Politikdefinitionsprozess die Formulierung einer kohärenten nationalen Strategie für die Implementierung auf internationaler Ebene erschwert. So bestehen die deutschen PRTs (s.o.) zwar aus zivilen und militärischen Elementen. Sie werden jedoch nicht von einer zentralen Stelle koordiniert. Stattdessen existieren parallele Weisungsstrukturen der Bundesministerien des Inneren, der Verteidigung, für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und des Aussenministeriums.

43 Haugevik, Kristin M. *New Partners, New Possibilities: The Evolution of Inter-Organisational Security Cooperation in International Peace Operations*. In: *NUPI Report, Security in Practice*. Oslo: NUPI, 2007.

44 Friis/Jarmyr, *Comprehensive Approach*.

Ein Lichtblick scheint die Einführung der Position der Sonderbeauftragten bei EU und Uno zu sein. Als zentraler Dreh- und Angelpunkt und ausgestattet mit einer grossen Entscheidungsfreiheit ist es durch diese Institutionen gelungen, eine grössere Kohärenz zwischen den für den Missionserfolg relevanten Ideen, Institutionen und Ressourcen zu erreichen. Allerdings bleibt auch dies im Grunde eine ad hoc-Lösung und gewährleistet kein wirklich integriertes Vorgehen von der Planung bis zum Ende einer Mission.

2 PROBLEME, HERAUSFORDERUNGEN UND MÖGLICHKEITEN DER WEITERENTWICKLUNG VON UMFASSENDEN ANSÄTZEN

Der Leitgedanke der umfassenden Ansätze ist von zahlreichen Staaten und internationalen Organisationen aufgenommen worden. Deren umfassende Ansätze zeichnen sich jedoch auf der konzeptionellen Ebene durch grosse Heterogenität aus. Bei der Umsetzung offenbaren sich zudem eine Reihe von ungelösten Problemen, nicht zuletzt im Bereich der Koordination der Aktivitäten und Instrumente. Dies betrifft die internationale Ebene ebenso wie die nationale.

Insgesamt muss man zu dem Schluss kommen, dass die Herausforderungen, die zur Entwicklung des CA geführt haben, auch weiterhin bestehen. Solange die internationale Gemeinschaft Krisenmanagement als angemessenes Instrument der Sicherheitspolitik wahrnimmt, besteht jedoch keine andere Möglichkeit, als den beschrittenen Weg in Richtung eines CA weiter zu gehen. Sollte die internationale Gemeinschaft allerdings weiterhin nicht in der Lage sein, der Komplexität des Krisenmanagements gerecht zu werden, wird dieses Defizit die Legitimität und Effektivität des Instrumentes und damit das Engagement der internationalen Gemeinschaft zunehmend unterminieren.

2.1 MÖGLICHKEITEN DER WEITERENTWICKLUNG: INKREMENTELLE ANSÄTZE

Empfehlungen zur Weiterentwicklung von CA verfolgen weitgehend einen inkrementellen Ansatz. Sie bauen auf der Verbesserung des bestehenden Systems auf. Typische Vorschläge beziehen sich auf eine stär-

kere Institutionalisierung und die Notwendigkeit klarerer Vorgaben.⁴⁵ Gleichzeitig verweisen zahlreiche Studien darauf, dass Anreize, diese Forderungen erfolgreich auf interministerielle und *interagency*-Strukturen zu übertragen, noch nicht gefunden worden sind. Andere Beobachter hingegen halten das Ziel der höheren Institutionalisierung nicht immer und überall für zweckmässig. Vielmehr sollte fallweise und anhand einer Kosten-Nutzen-Analyse festgelegt werden, wie weit eine Integration gehen sollte. Grundsätzlich hat die Bildung von *interagency*-Gruppen – soweit sie mit einem effektiven Mandat ausgestattet sind – zumindest die Koordinierung und Kommunikation verbessern können.⁴⁶

Dazu kommen Forderungen im Bereich der Ressourcen und Fähigkeiten. Ausreichende Budgets sollen sichergestellt werden. Ebenso wichtig aber ist der flexible und zeitnahe Zugriff auf diese Budgets, um auf dringenden Bedarf antworten zu können. Gleichzeitig muss ein Budget nachhaltig sein, um auch die Finanzierung langfristiger Projekte beispielsweise beim Wiederaufbau gewährleisten zu können. Hier wird immer häufiger auf gepoolte Ressourcen zurückgegriffen. Deren Effektivität hängt jedoch von einer Gesamtstrategie ab, welche die Ausgaben steuert. Ansonsten besteht das Risiko, dass die Fonds zur Finanzierung jeglicher Ansprüche der Verfügungsberechtigten herangezogen werden. Darüber hinaus soll die Qualität und die Verfügbarkeit des Personals erhöht werden. Häufigstes Modell ist dabei der Expertenpool. Dabei müssen jedoch die tatsächliche Verfügbarkeit und die Qualifikation des Personals gewährleistet werden.⁴⁷

Der dritte Bereich, der nach der obigen Analyse die weitaus grösste Ursache für Ineffizienzen darstellt, nämlich die divergierenden Konzepte und Vorstellungen und die sich daraus ergebenden unterschiedlichen Präferenzen, bleiben weitgehend unbehandelt. Hier wird meist nur das Vorhandensein einer gemeinsamen Strategie gefordert. Wie dies unter den Bedingungen teilweise inkompatibler Konzepte von Krisenmanagement realisiert werden soll, verschweigen die meisten Vorschläge. Einige nennen die Möglichkeit der gemeinsamen Lageanalyse durch

45 Ebd.

46 Eide/Kaspersen/Kent/von Hippel, *Report on Integrated Missions*.

47 Patrick/Brown, *Greater than the sum of its parts?*

die beteiligten Akteure als Mittel, um zu einer gemeinsamen Strategie zu gelangen. Andere verweisen auf die Fülle von Konzeptionen. Diese Entwürfe unterscheiden sich jedoch einerseits signifikant. Andererseits sind die inhaltlichen Aussagen häufig unklar.⁴⁸

2.2 KONZEPTIONELLE NEUERUNGEN: CA-2-IIR

Bislang gibt es wenige Verbesserungsvorschläge, die ausserhalb dieser inkrementellen Ansätze liegen. Gleichzeitig muss man zu dem Schluss kommen, dass der offensichtlich progressive Ansatz des CA nicht zum richtigen Zeitpunkt ansetzt. Wenn das Kernproblem in der Existenz und Unvereinbarkeit unterschiedlicher Akteure mit ihren jeweiligen, graduell inkompatiblen Ideen, Institutionen und Ressourcen besteht, so liegt die Lösung am Ort der Entstehung bzw. der Charakterisierung dieser Faktoren. Deshalb wird als konzeptionelle Neuerung der *Comprehensive Approach to Ideas, Institutions and Ressources* (CA-2-IIR) vorgeschlagen. Der Kerngedanke ist, dass der umfassende Ansatz die Strukturen bestimmen sollte und nicht bestehende Strukturen die Gestaltung umfassender Ansätze.

Ein zentrales Problem im Krisenmanagement wie auch in der Kooperationsfähigkeit besteht derzeit darin, dass auf die Herausforderungen weitgehend mit alten oder unangemessenen Mitteln und Fähigkeiten reagiert wird. Diese sind auf andere Szenarien bzw. Kooperationsformen ausgerichtet. Gerade auf der militärischen Seite liegen der Verteidigungsplanung und dem Fähigkeitenangebot oftmals klassische, militärische Szenarien zugrunde. Darüber hinaus greifen die Fähigkeitenangebote nicht unbedingt ineinander und sind mangelhaft aufeinander abgestimmt.

Ein wichtiger Grund für diese Defizite ist der parallele Verlauf der zivilen und militärischen Strategie- und Fähigkeitenentwicklung. Von der Risikoanalyse am Beginn der Entwicklung einer Sicherheitsstrategie bis zur Missionsmandatierung als Beginn der Operationsstrategie findet nur selten ein Abgleich der Ideen, Institutionen und Ressourcen zwischen ziviler und militärischer Seite statt. Planungsannahmen, Methodiken

48 Friis/Jarmyr, *Comprehensive Approach*; Rubinstein, Robert A. *Peacekeeping Under Fire: Culture and Intervention*. Boulder CO: Paradigm Pub., 2008.

und Ergebnisse werden nicht hinterfragt, da sie sich weitestgehend im ideellen Koordinatensystem der planenden und ausführenden Institutionen bewegen. Frühestens bei der Planung einer konkreten Mission, oft auch erst während der Mandatsausrüstung (*force generation*) oder noch später – im Feld – findet die Angleichung des Fähigkeitenangebots an die Bedingungen im Operationsgebiet und auch bezüglich der anderen Missionselemente statt. Es darf nicht verwundern, dass die Konzepte, Institutionen und Ressourcen, die dann aufeinandertreffen, nur in geringem Masse konvergieren. Das wirkt sich negativ auf die Effektivität, Legitimität und Sicherheit der Mission aus.

Die gegenwärtige Praxis der Angleichung des Fähigkeitenangebots an die Bedürfnisse des Krisenmanagements kann als nachträgliche Anpassung bezeichnet werden. Mit Hilfe zusätzlicher Ausbildung von Soldaten, zusätzlichen Prozessen und Regeln bei Organisationseinheiten und mit technischen Zusatzinstallationen bei Ressourcen werden nicht etwa neue Fähigkeiten geschaffen, sondern es wird versucht, die Lücke zwischen Angebot und Bedarf ad hoc zu überbrücken. Auf der zivilen Seite sind in einigen Ländern wie Frankreich Mechanismen zur Generierung von zivilen Fähigkeiten noch überhaupt nicht vorhanden.

Diese Hilfskonstruktionen können jedoch kaum die endgültige Antwort auf die Fähigkeitenanforderungen gegenwärtiger und zukünftiger Krisen sein. Sowohl aus Gründen der Effektivität, des sicherheitspolitischen Engagements, aber auch der Legitimität heutiger Sicherheitsinstrumente und Akteure gilt es, eine neue Generation von Fähigkeiten zu entwickeln. Diese sollten insbesondere an den Bedürfnissen des umfassenden Krisenmanagements als wahrscheinlichster Gruppe an Szenarien ausgerichtet sein und nicht etwa an der bestehenden Struktur von Ideen, Institutionen und Ressourcen. Dafür muss jedoch der umfassende Ansatz nicht nach der Fähigkeitenentwicklung ins Spiel kommen, sondern diese bereits anleiten.

Die konsequente Anwendung der CA-2-IIR Prämisse läuft darauf hinaus, die *Comprehensiveness* des Krisenmanagementansatzes nicht wie heute üblich erst ab der *Operationsstrategie* konkreter Missionen zu etablieren. Stattdessen soll der umfassende Ansatz bereits als Grundlage für die Erarbeitung der *Sicherheitsstrategie* dienen. So soll die Möglichkeit geschaffen werden, die Ideen, Institutionen und Ressourcen primär

entlang der Bedürfnisse des effektiven Krisenmanagements auszurichten und weniger an den Partikularinteressen der an den Definitions- und Implementationsprozessen beteiligten Akteure.

	Phasen der Strategieentwicklung und Implementierung	Heute	CA-2-IIR
Sicherheitsstrategie	Risikoabschätzung/Bedrohungsanalyse	individuell und parallel	Gemeinsam
	Entwicklung einer Sicherheitsstrategie		
	Szenarioentwicklung		
	Entwicklung von Teilstrategien (militärisch/zivil)		
	Level of Ambition/Fähigkeitendefinition		
	Fähigkeitengenerierung		
Operationsstrategie	Missionsplanung	gemeinsam	
	Missionsmandatierung	gemeinsam	
	Operationsplanung	individuell und parallel	
	Kräftegenerierung	individuell und parallel	
	Einsatz	gemeinsam	
	Debriefing/Lessons Identified	individuell und parallel	

Tabelle: Rollenverteilung im Krisenmanagement heute und gemäss der CA-2-IIR-Konzeption

Der adäquate Platz für die Implementierung des umfassenden Ansatzes liegt deshalb zeitlich weit vor der Phase der Missionsplanung, nämlich bereits bei der Entwicklung der Risiko- oder Bedrohungsanalyse, d.h. zu Beginn der Entwicklung von Sicherheits- und Krisenmanagementstrategien. Bereits zu diesem Zeitpunkt muss die Frage nach den einzelnen relevanten Faktoren und deren Zusammenspiel gestellt werden. Dabei soll eine Verzerrung der Szenarien und Instrumente, die aus der getrennten zivilen und militärischen Erarbeitung resultiert, über-

wunden werden. An die Stelle der klassischen Zivil- oder Verteidigungsplanung tritt ein *Comprehensive Risk Assessment and Security Planning* (CRASP).

Dieser Schritt würde das Ende der künstlichen Trennung von zivilen und militärischen Sicherheitsrisiken zugunsten eines angemessenen Verständnisses von Konflikten als *ganzheitliches* Phänomen bedeuten. Er würde auch den konsequenten Nachvollzug der mittlerweile allgemein akzeptierten Feststellung bedeuten, dass das wahrscheinlichste Szenario für zukünftige Konflikte jene Krisen bilden, die nicht mit der einen oder der anderen Gruppe von Mitteln bearbeitet werden können. Darüber hinaus ist kein sachlicher Grund erkennbar, warum der Prozess der Strategieentwicklung zunächst in eine zivile und militärische Dimension aufgeteilt werden sollte, um ihn im Rahmen der Missionsplanung wieder zusammenzuführen – dann jedoch mit all den Problemen, die sich aus dem bis dahin parallelen und isolierten Verlauf des Entwicklungsprozesses von der Risikoanalyse bis zur Missionsplanung ergeben haben.

Aufbauend auf der Risikoanalyse werden in der Phase der Szenarioentwicklung die *Comprehensive Scenarios* entwickelt. Diese ermöglichen die Definition eines gemeinsamen Katalogs der Fähigkeitenbedürfnisse, die dann über die Phasen der Fähigkeitenplanung und -entwicklung mitgedacht werden. Dabei werden absehbar folgende Fähigkeitengruppen entstehen: a) Missionsplanung, b) Führungs- und Interaktionsfähigkeit, c) Kräfte, d) Logistik, e) Ausbildung, f) Finanzen, g) medizinische Versorgung und h) Presse und Öffentlichkeit. Diese Fähigkeiten sind primär *Sicherheitsfähigkeiten* und weniger zivile oder militärische Fähigkeiten. Die Herausforderung besteht nun darin, die Fähigkeiten entlang der Idee des CA-2-IIR zu gestalten.⁴⁹

Dieser Vorschlag impliziert nicht, dass es keine rein zivilen oder rein militärischen Szenarien mehr geben kann oder geben wird. Ihre Existenzberechtigung wird jedoch nicht a priori hingenommen und die standardsetzende Teilung in zivile und militärische Szenarien als Grundlage der Szenarienerstellung somit abgelehnt. Solche Szenarien können nur das Ergebnis, nicht aber die Grundlage einer systematischen Analyse sein.

49 Kelly, Terrence K. Options for Transitional Security Capabilities for America. In: *Technical Report*. Santa Monica: RAND, 2006.

3 HERAUSFORDERUNGEN FÜR DIE ZUKUNFT

Die Bestandesaufnahme verdeutlicht, dass umfassende Ansätze kein Allheilmittel sind. Sie sind national wie auch international schwer zu implementieren. Selbst wenn es gelingt, die verschiedenen Teile einer Friedensmission erfolgreich zu koordinieren und so die Effektivität der ins Feld geführten Mittel zu erhöhen, bleiben die zahlreichen Herausforderungen bestehen, die aus dem direkten Einsatzumfeld resultieren und die nicht selten Rückschläge verursachen.

Angesichts der offensichtlichen Grenzen bei der Konvergenz der Krisenmanagementkonzepte wird die Chance, umfassende Ansätze von einem theoretischen Modell in ein anwendbares Konzept mit sichtbaren Beiträgen zu entwickeln, von der erfolgreichen Austeriarung gemeinsamer und individueller Interessen der Akteure abhängen. Dabei werden immer wieder Ineffizienzen, Widersprüche und Probleme mit der mangelnden Legitimität von internationalen Krisenmanagementmissionen auftauchen. Gemeinsame Konzepte jenseits der Schnittmenge sicherheitspolitischer Kulturen verschiedener Akteure dürften nur schwerlich umzusetzen sein. Jedoch sollten diese tief verankerten sicherheitspolitischen Ideen und Vorstellungen und die daraus resultierenden Interessen nicht mit den Partikularinteressen individueller Akteure in nationalen und internationalen Bürokratien verwechselt werden. Der Handlungsspielraum, der sich durch die vorhandenen Gemeinsamkeiten bei sicherheitspolitischen Interessen ergibt, dürfte weitaus grösser sein, als dies gelegentlich von Akteuren in den jeweiligen Hauptstädten oder den Hauptquartieren der internationalen Organisationen dargestellt wird, welchen das derzeitige ad hoc-System Vorteile bringt.

Ansätze zur inkrementellen Verbesserung sind bei dem Versuch, die Legitimität und Effektivität des internationalen Krisenmanagements zu verbessern, an ihre Grenzen gestossen. Deshalb schlägt dieser Artikel den CA-2-IIR vor: Der umfassende Ansatz definiert die Angemessenheit der Strukturen und nicht bestehende Strukturen den Ansatz. Es gibt keinen Grund dafür, Strukturen aufrecht zu erhalten, die dem Ziel nicht angemessen sind. Es gibt auch keinen Grund dafür, künstliche Trennungen zu schaffen, wie etwa zwischen militärischen und zivilen Szenarien, wo diese in der Realität nicht existieren. So werden Ent-

wicklungen von Ideen, Institutionen und Ressourcen getrennt, die viel später mit enormem Aufwand und Risiken für alle Beteiligten wieder zusammengeführt werden müssen.

Die konkrete Umsetzung von umfassenden Ansätzen – insbesondere von CA-2-IIR – wird auf Widerstände stossen und im Spannungsverhältnis zwischen Legitimität und Effektivität operieren. Dies sollte jedoch nicht dazu führen, dass auf erhöhte Effektivität abzielende Vorschläge lediglich aufgrund nationaler oder anderweitiger Besonderheiten oder der behaupteten Unmöglichkeit der Umsetzung vorschnell abgelehnt werden. Vielmehr sollte die Frage im Mittelpunkt stehen, welche Konsequenzen aus der Fortsetzung bisherigen Handelns oder auch Nichthandelns resultieren, inklusive der fehlenden Bereitschaft oder Unfähigkeit zur Koordinierung und dem Festhalten an bekannten und bequemen, aber unangemessenen Konzepten und Institutionen.

PROJEKTE DES CENTER FOR SECURITY STUDIES

WIE SICH FACHLEUTE ÜBER INTERNATIONALE BEZIEHUNGEN INFORMIEREN – WWW.ISN.ETHZ.CH

von Patricia Moser

Das *International Relations and Security Network* (ISN) ist ein führendes Informationsportal für Internationale Beziehungen und Sicherheitspolitik.¹ Es bietet online kostenlosen Zugang zu einer Fülle von qualitativ hochstehenden Informationen aus diesen Themenbereichen. Die zur Verfügung gestellten Analysen und Hintergrundinformationen werden aus einem Netzwerk von über 200 der weltweit renommiertesten Forschungsinstitutionen, internationalen Organisationen und Nichtregierungsorganisationen und den im Internet zugänglichen Ressourcen sorgfältig ausgewählt. Im Herbst 2008 wurde die Webseite des 1994 gegründeten *International Relations and Security Network* (ISN) modernisiert und neu lanciert.

Das Ziel des ISN ist es, den Informationsaustausch in der internationalen Gemeinschaft zu unterstützen und dadurch auch die Kooperation zu fördern. Dazu macht das ISN auf seiner Webseite Informationsressourcen zu Themen zugänglich, die für die internationale Sicherheitspolitik von Bedeutung sind. Aktuell enthält das ISN gegen 40 000 solcher Ressourcen. Weiter unterstützt das ISN die Fachgemeinde mit *E-Learning*-Produkten, Beratungen und Schulungen bei der Herstellung von Online-Kursen. Ausserdem ist das ISN im Begriff, den Austausch und die Zusammenarbeit zwischen Fachleuten durch den Aufbau sogenannter *Communities* zu fördern. Diese webbasierten Plattformen erlauben den Mitgliedern, sich direkt online auszutauschen und an gemeinsamen Produkten zu arbeiten.

Die ISN-Webseite richtet sich sowohl an Fachleute und politische Entscheidungsträger als auch an eine interessierte Öffentlichkeit und wird monatlich zwischen 300 000 und 450 000 Mal aufgerufen. Rund zwei Drittel der Besucher stammen aus den USA, gefolgt von der

1 <http://www.isn.ethz.ch>.

Schweiz (9%), Deutschland, Grossbritannien und Kanada (je 6%) sowie Frankreich und China.

1 THEMATISCH BREITES GEFÄCHERTES INFORMATIONSANGEBOT

Die Besucher finden auf der ISN-Webseite aktuelle und weiterführende Informationen zu allen relevanten Themen und Fragestellungen im Bereich der Internationalen Beziehungen und der Sicherheitspolitik. Während Ressourcen über klassische Themen wie Sicherheit und Verteidigung zum Grundbestandteil des elektronischen Informationsangebots gehören, liegt ein spezifischer Mehrwert des ISN darin, dass es auch Inhalte zu verwandten Themengebieten wie Umwelt, Wirtschaft und Gesellschaft enthält. So finden die Benutzerinnen und Benutzer beispielsweise Informationen zu den vielfältigen Interdependenzen zwischen der Sicherheits- und der Entwicklungsthematik, zu den Zusammenhängen zwischen Sicherheitsfragen und Umwelt- und Ressourcentrends, zu den sicherheitspolitischen Auswirkungen von Pandemien oder zu den Zusammenhängen zwischen Bildung, wirtschaftlichen Möglichkeiten und regionaler Stabilität. Damit berücksichtigt das ISN die Komplexität in der Sicherheitsthematik.

2 FREI ZUGÄNLICHE HINTERGRUNDANALYSEN UND WEITERFÜHRENDE RESSOURCEN

In der *Digital Library*-Sektion können Forschungspublikationen und Primärtexte gratis im Volltext heruntergeladen werden. Diese digitale Bibliothek verfügt zudem über ein breites Angebot an weiterführender Forschungsliteratur und anderen Ressourcen. Zurzeit sind 25 000 Forschungspublikationen und Analysen von über 200 Forschungsinstitutionen, *Think Tanks*, internationalen und Regierungsorganisationen frei zugänglich. Wöchentlich kommen gegen 100 neue Publikationen von renommierten Organisationen wie dem *Council on Foreign Relations*, *Chatham House*, *Foreign Policy Centre* oder dem *Stockholm International Peace Research Institute* (SIPRI) hinzu. Weiter beinhaltet die digitale Bi-

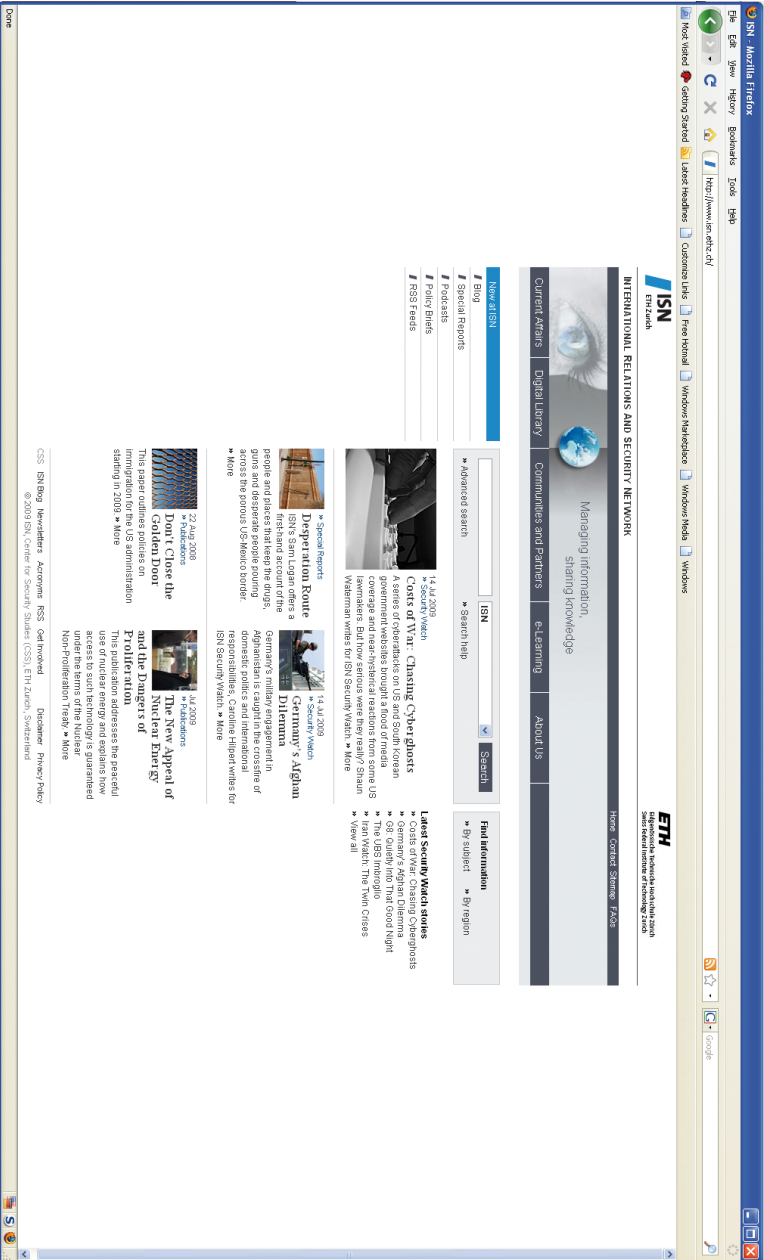
bliothek auch rund 1600 Primärtexte wie Verträge oder Reden und 1700 Links auf weiterführende Webressourcen.

Im *IR Directory* werden rund 3000 der wichtigsten Organisationen aufgelistet, die im Bereich der Internationalen Beziehungen tätig sind. Dieses weltweite Verzeichnis umfasst internationale Organisationen, Forschungsinstitute, *Think Tanks*, Nichtregierungs- und Regierungsorganisationen. Der *E-Learning*-Bereich bietet Zugang zu über 20 Online-Kursen zu Themen wie Rüstungskontrolle, Europäischer Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) oder Menschenrechten.

Im Bereich *Current Affairs* werden tägliche Analysen und Kommentare zu aktuellen Entwicklungen und Ereignissen veröffentlicht. Das online Magazin *Security Watch* veröffentlicht Hintergrundberichte von einem weltweiten Netzwerk von freien Korrespondenten und Partnerorganisationen wie *Diplomatic Courier* oder *World Affairs Journal*. Schwerpunktthemen wie dem Nahostkonflikt oder der Finanzkrise widmet das ISN regelmässig spezielle Dossiers. Darin werden in spezifischen Artikeln aus internationaler Perspektive die Hintergründe zu den jeweiligen Themen analysiert und gleichzeitig alle Ressourcen präsentiert, über die das ISN auf diesem Gebiet verfügt. Zu wichtigen Entwicklungen oder Ereignissen holt das ISN ausserdem die Meinung von Expertinnen und Experten ein. Diese Interviews sind als *Audio Podcasts* auf der ISN-Webseite sowie über *iTunes* abrufbar.

In der *Policy Briefs*-Sektion können politische Entscheidungsträger auf die neusten Analysen und Expertenempfehlungen zugreifen. Diese Kurzstudien informieren in konziser Form über aktuelle Themen und beinhalten bisweilen auch konkrete Handlungsempfehlungen. In dieser Rubrik stehen auch die monatlich erscheinenden CSS Analysen zur Sicherheitspolitik zur Verfügung. Ein Veranstaltungskalender weist schliesslich auf bevorstehende Konferenzen und Seminare hin.

Alle Inhalte der ISN-Informationendienste werden katalogisiert und gemäss einem 3500 Einträge umfassenden Stichwortverzeichnis klassifiziert. Diese sogenannte «Taxonomie» reich von sehr generellen Schlagworten wie «Sicherheit», «Internationale Beziehungen» oder «Internationales Recht» zu sehr spezifischen Begriffen wie «Schutz von Nuklearanlagen», «religiösen Sekten» oder «aussergerichtliche Hinrichtun-



Managing Information – sharing knowledge: Seit der Neulancierung ist die Webseite des ISN noch übersichtlicher gestaltet.

gen». Damit reflektiert dieses Verzeichnis das breite Themengebiet, zu welchem die ISN-Dienste Informationen bieten.

3 EINFACHES UND SCHNELLES FINDEN VON INFORMATIONEN

Ein wichtiges Ziel der Neulancierung der Webseite war es, diese noch übersichtlicher zu gestalten und so einen möglichst einfachen und schnellen Zugang zu den gesuchten Informationsressourcen zu gewährleisten. Durch die konsistente und intuitive Navigation findet man sich auf allen Seiten schnell zurecht. Die Grundstruktur der Seiten ist einheitlich, alle Elemente befinden sich am gleichen Ort, lediglich der Inhalt ändert sich je nach Seite. Die Suchfunktion wurde optimiert und auf die Benutzerinnen und Benutzer des ISN abgestimmt, so dass unter den über 40 000 Ressourcen schnell und einfach die gewünschten Informationen gefunden werden können.

Die ISN-Webseite bietet zwei verschiedene Suchmöglichkeiten an. Neben der Volltext-Suche kann mit der Stichwortsuche (*Find Information by Region/Subject*) recherchiert werden. Die Stichwortsuche basiert auf der oben erwähnten Taxonomie. Während die Textsuche Links zu individuelle Publikationen und Seiten auflistet, bündelt eine Recherche in der Taxonomie die Ressourcen, welche das ISN zu einem bestimmten Thema beinhaltet. Regionale und thematische Stichworte können beliebig kombiniert werden, um nur die relevanten Informationen zum gewünschten Themenkomplex herauszufiltern.

Wenn jemand beispielsweise im Zusammenhang mit US-Präsident Barack Obamas nuklearer Abrüstungsinitiative «*Global Zero*» mehr Informationen und Analysen zum Thema Abrüstung wünscht, dann kann er entweder die einfache Suche benutzen oder den Stichwortkatalog zu Rate ziehen. Letzteres findet er in der «*Find Information*»-Box neben dem Suchfeld in der rechten Spalte der ISN-Webseite. Da der Besucher an Abrüstung interessiert ist, wählt er «*by Subject*» und wird zu einer Liste mit 29 Hauptstichworten weitergeleitet. Von dieser Seite aus navigiert er zum gesuchten Stichwort weiter. Ein Klick auf «*Arms Control*» zeigt, dass das ISN über beinahe 1700 Ressourcen zu diesem Thema verfügt: 1071 Publikationen, 107 Artikel, 116 Primärressourcen,

136 Links zu webbasierten externen Ressourcen sowie Informationen zu fünf bevorstehenden Veranstaltungen und 161 Organisationen, die im Bereich Internationale Beziehungen tätig sind. Ist der Besucher besonders an nuklearer Rüstungsbeschränkung interessiert, navigiert er weiter zu «*Nuclear Arms Control*». Dazu bietet das ISN 214 Ressourcen an. Sucht der Besucher generell Informationen zum Thema Abrüstung, klickt er auf «*Disarmament*». Das Ergebnis zeigt, dass dazu 512 Ressourcen verfügbar sind: 330 Publikationen, 50 Primärressourcen, 22 Artikel, 46 Links zu webbasierten externen Ressourcen, zwei anstehende Konferenzen sowie die Informationen zu 64 Organisationen.

Um Hintergrundanalysen zu einem Unterthema von Abrüstung zu erhalten, kann die Suche beliebig eingegrenzt werden. Dazu klickt man auf eines der 18 Unterstichworte, die von Abrüstung biologischer Waffen über Abrüstungsforschung bis zu Abrüstungsabkommen reichen. Jeder Klick auf ein Stichwort gibt alle Ressourcen an, über die das ISN zum jeweiligen Themenkomplex verfügt.

4 NEUE DIENSTE FÜR NEUE BEDÜRFNISSE

Neben dem Informationszugang wurde mit der Neulancierung der ISN-Webseite auch das Informationsangebot erweitert und verbessert. Um den Informationsbedürfnissen des Zielpublikums – der Fachgemeinde sowie politischen Entscheidungsträgern – gerecht zu werden, wurde der Aktualitätscharakter der Webseite ins Zentrum gerückt. Zusätzliche Services wie die beschriebenen *Policy Briefs*, *Special Reports*, *Audio Podcasts* oder das *IR Directory* decken die neuen Bedürfnisse der Benutzerinnen und Benutzer ab. Die Inhalte der Webseite werden konstant aufdatiert. Damit die Nutzer schnell und einfach über neue Inhalte auf der ISN Webseite informiert werden, erweiterte das ISN das Angebot an *RSS Feeds* stark. Bei Aktualisierungen erhalten die Abonnenten eine Meldung mit einem Link auf die geänderte Seite oder die neu publizierte Ressource zugestellt. Jeder der zehn Informationsdienste kann neu durch einen *RSS Feeds* abonniert werden. Zusätzlich kann auch jedes der 3500 Stichwörter der Taxonomie (alleine, in Kombination mit einem anderen Stichwort oder nur für einen spezifischen Informationsdienst) abonniert

werden. Die *RSS Feeds* halten die Abonentinnen und Abonnten über Veränderungen auf den für sie relevanten Seiten stets auf dem Laufenden, ohne dass sie dafür regelmässig die ISN-Webseite besuchen müssen.

5 AUSBLICK

Das nächste Ziel ist, die Benutzerinnen und Benutzer der ISN-Webseite noch umfassender über verwandte Beiträge und weiterführende Literatur zu dem von ihm gewählten Thema zu informieren. Zudem ist das ISN dabei, die vermehrte Benutzung von *Social Media*-Programmen zu prüfen. Hier stehen insbesondere die beiden Dienste *Twitter* und *Facebook* im Vordergrund. Die Konzipierung und der Aufbau der *Communities* ist eine weitere Aufgabe, der in nächster Zeit grosse Bedeutung zukommt. Gesamthaft gesehen ermöglicht die neue ISN-Webseite, den Wissensaustausch und die Zusammenarbeit zwischen den Fachleuten aus dem Bereich der Internationalen Beziehungen und der Sicherheitspolitik künftig noch besser als bisher zu fördern und zu unterstützen.

WEBSITE

<http://www.isn.ethz.ch>

KONTAKT

Patricia Moser
 International Relations and Security Network (ISN)
 Center for Security Studies (CSS)
 ETH Zurich
 Leonhardshalde 21, LEH
 8092 Zurich
 Switzerland
 Tel +41 44 632 53 03
 Fax +41 44 632 14 13
moser@sipo.gess.ethz.ch

STRATEGISCHES KRISENMANAGEMENT IM RAHMEN EINER PANDEMIEÜBUNG

von Michel Hess

1 EINLEITUNG

Das *Center for Security Studies* (CSS) der ETH Zürich führte Mitte April 2009 im Rahmen des *Senior Executive*-Studienprogramms «*Master of Advanced Studies in Security Policy and Crisis Management*» (MAS ETH SPCM) 2007–2009 einen einwöchigen Kursblock zum Thema Krisenmanagement durch. Die systematisch strukturierte Übungsanlage beruhte auf drei Pfeilern: erstens auf einer Pandemieübung, durchgeführt in Partnerschaft mit der Deutschen Bank¹ und zahlreichen namhaften schweizerischen Grossunternehmen,² zweitens auf einer Beübung der strategisch-politischen Führungsstrukturen der Schweiz und Deutschlands anhand von zwei Uno-Mandatierungs- und *Nation-Building*-Fallstudien, basierend auf den fiktiven «*Viking*»-Grundlagen für friedenserhaltende Operationen,³ und drittens und abschliessend auf

- 1 Ein besonderer Dank geht an dieser Stelle an Dr. Hugo Bänziger, *Chief Risk Officer*, Mitglied des Vorstands der Deutschen Bank und Mitglied des MAS ETH SPCM Beirats. Eine erfolgreiche Durchführung dieser Pandemieübung wäre ohne das kompetente *Corporate Security, Business Continuity and Crisis Management Team* der Deutschen Bank nicht möglich gewesen. Der Dank geht daher namentlich an Victor Meyer (*Global Head*, London), Roseann McSorely (*Managing Director*, New York City), Alexander Ellrodt (*Regional Head*, London) und Etienne Ammon.
- 2 Namhafte Vertreter aus der Geschäftsleitung folgender Firmen und Bundesstellen unterstützten die Übung als externe Gutachter: Bundesamt für Gesundheit; Bundeskanzlei; Migros-Genossenschaftsbund, Zürich; Lufthansa AG, Frankfurt; Emmi AG, Luzern; Die Post; Swisscom AG, Bern; Bank für internationalen Zahlungsausgleich (BIZ), Basel; F. Hoffmann-La Roche AG, Basel; Valora AG, Muttenz.
- 3 «*Viking*» ist eine seit bald einem Jahrzehnt jährliche durchgeführte, computerunterstützte Stabsübung, die Kommandanten und Stabsmitglieder von Teilstreitkraftkommandos (Land, Luft, Marine) sowie von Brigaden und Batallionen in der Anwendung von Führungsverfahren und Stabsabläufen in einem multinationalen friedensunterstützenden Einsatz trainiert. Zusätzlich wird bei *Peace Support Operations* die enge Zusammenarbeit mit zivilen Stellen (z.B. zwischen internationalen, staatlichen und nichtstaatlichen Organisationen) sowie mit internationalen und nationalen Medien intensiv geübt.

einem öffentlichen MAS ETH SPCM-Forum zum Thema «*Preparing for and Mitigating Against Crises*».⁴

Der Kursblock gab den Absolventinnen und Absolventen des MAS ETH SPCM die Gelegenheit, die erlernten sicherheitspolitischen Inhalte, die erforderlichen Führungs- und Managementinstrumente sowie die erworbenen Strategiekennnisse anhand realistischer Beispiele anzuwenden und umzusetzen. Die Teilnehmenden aus dem öffentlichen Sektor gewannen ein vertieftes Verständnis von strategischem Krisenmanagement in einem betriebswirtschaftlichen Umfeld, während jene, die aus dem privaten Sektor stammten, Einblick in die strategisch-politische Entscheidungsfindung aus Sicht öffentlich-politischer Organe erhielten. Im vorliegenden Beitrag sollen die Übungsanlage und die Resultate der Pandemieübung vorgestellt werden.

2 DIE ZIELSETZUNGEN DER PANDEMIEÜBUNG

Aus zwei Gründen wurde das Szenario einer Pandemie als Fallbeispiel ausgewählt: Zum einen hat die betriebliche wie auch öffentliche Pandemievorbereitung im letzten Jahrzehnt auf den verschiedensten Ebenen zur Erarbeitung zahlreicher Richtlinien, Handbücher, Checklisten und nationaler Pläne geführt.⁵ In der Pandemieübung konnten diese Unterlagen kennengelernt, getestet und in konkreten Szenarien durchgespielt werden, um mögliche Bereiche für eine Verbesserung der Pandemievorbereitung auf nationaler wie auch internationaler Ebene zu identifizieren. Zum anderen ermöglichte die Pandemie als Übungsanlage eine freie Wahl fiktiver Elemente für die Szenarioentwicklung, weil ein Pandemiefall der höchsten Eskalationsstufe bis zum Zeitpunkt der Übung noch nicht eingetroffen war. Eine derart unbefangene Gestaltung der Übung wäre bei der Ausrichtung der Szenarien an realen Ereignissen wie beispielsweise an Terroranschlägen wohl kaum möglich gewesen.

4 Das Programm des jährlich stattfindenden MAS ETH SPCM Forums ist zugänglich auf <http://www.spcm.ethz.ch/alumni/events.cfm>.

5 Als Beispiel sei hier das Internetportal www.pandemieplan.ch, der Pandemieplan Schweiz des Bundesamtes für Gesundheit wie auch dessen Handbuch für die betriebliche Vorbereitung erwähnt (<http://www.bag.admin.ch/influenza/01120/index.html?lang=de>).

Das Übungsszenario der Pandemieübung leitete aus verschiedenen globalen und regionalen Pandemieentwicklungen mögliche Auswirkungen auf die Schweiz ab. Das Szenarioskript basierte dabei auf zwei verschiedenen Eskalationsmodellen⁶ und wurde auf den Stufen 4.1 bis 6.2 des Pandemieplans der *World Health Organisation* (WHO) durchgeführt.⁷ Der Schwerpunkt der Übungsanlage wurde auf den Privatsektor gelegt, wobei insbesondere die Konsequenzen einer Pandemie für Grossunternehmen im Zentrum standen. Im Vordergrund stand hauptsächlich der Umgang mit den strategischen Dimensionen einer komplexen zivilen Krise und nicht das Studium spezifischer Funktionen oder organisatorischer Verantwortlichkeiten.⁸ In den Arbeitsgruppen wurden daher nicht institutionell verankerte Entscheidungsabläufe simuliert, sondern die Erarbeitung von inhaltlichen Empfehlungen und Lösungsvorschlägen im Rahmen eines Kundenauftrags an externe *Think Tanks* (Expertengruppen).

Die Pandemieübung war in vier Phasen gegliedert (*Initiation, Outbreak, Peak, Transition*).⁹ Diese Unterteilung ermöglichte einen effizienten Einbezug der Beiträge der externen Firmenbeobachter und gleichzeitig eine Optimierung der Lerneffekte für die MAS ETH SPCM Kursteilnehmer. Fünf Lernziele standen bei der Vorbereitung, der Planung und der Durchführung der Pandemieübung im Vordergrund: Erstens ging es darum, den Teilnehmenden die Beziehungen zwischen der operativ-taktischen und der strategisch-politischen Führungsebene aufzuzeigen. Zweitens sollten die Abhängigkeiten und Interdependenzen der verschiedenen Sicherheitsinstrumente im Rahmen öffentlich-privater Partnerschaften (*Public-Private Partnerships*, PPP) beleuchtet werden. Drittens diente die Pandemieübung als Plattform zur Anwendung praktischer und konzeptioneller Fähigkeiten und Instrumente. Viertens beabsichtigte die Übungsleitung, den Teilnehmenden die Problematik der

6 Als Referenzmodelle wurden eine graduelle Verbreitung («*Shanghai Slow Burn*») und eine schnelle Ausbreitung («*Sumatra One-Two Punch*») der Pandemie Vorbereitung der Deutschen Bank ausgewählt.

7 Vgl. dazu den *Global Influenza Preparedness Plan* der WHO unter http://www.who.int/csr/resources/publications/influenza/WHO_CDS_CSR_GIP_2005_5/en/.

8 Als Beispiel kann hier die Strategische Führungsübung 2005 zum Thema «Epidemie in der Schweiz» erwähnt werden.

9 Zu näheren Angaben über das Pandemieszenario und die vier Übungsphasen, vgl. Kapitel 4.

Durchführung von komplexen Analysen und des Fällens von Entscheidungen unter Zeitdruck und mit beschränktem Informationszugang nahe zu bringen. Fünftens ging es auch darum, anhand der Durchführung der Pandemieübung Erkenntnisse für das strategische Krisenmanagement, für Geschäftserholungslösungen (sog. «*business recovery*») und für Kernelemente von öffentlich-privaten Partnerschaften zu identifizieren.¹⁰

3 METHODEN DER ÜBUNGSDURCHFÜHRUNG

Eine dreistufige Übungsleitung¹¹ führte die Teilnehmenden in die strategische Übungsausrichtung ein und unterstützte die Durchführung der vier Eskalationsphasen in beratender Funktion aus inhaltlicher Sicht. Ein erstes Kernelement der erfolgreichen Übungsdurchführung war die Integration externer Beobachter, Experten und Gutachter. Diese waren in den drei Arbeitsgruppen eine unabdingbare Stütze für die Erarbeitung von Lösungsvorschlägen im Bezug auf industrie- bzw. sektorspezifischen Aufgabenstellungen. Die designierten Krisenmanager jeder Arbeitsgruppe steuerten als Nichtexperten in enger Zusammenarbeit mit den externen Firmenvertretern den Problemlösungsprozess und die Gruppendiskussion. Ihre Aufgabe bestand zudem darin, die strategische Ausrichtung im Auge zu behalten und in Zwischenberichten die kritischen Schnittstellen bei öffentlich-privaten Partnerschaften aufzuzeigen. Die Durchführung der Übung profitierte in hohem Masse von den Beiträgen der externen Experten: Sie informierten die Arbeitsgruppen in Impulsreferaten über die industriespezifischen Handlungsparameter, unterstützten die Entwicklung der Handlungsoptionen und Schlussempfehlungen und beurteilten die Gruppenleistungen und die Effizienz der Entscheidungsfindung durch den Krisenmanager. Diese konstruktiven Beiträge wurden durch eine seriöse Vorbereitung der externen Beobachter im Vorfeld der Pandemieübung ermöglicht.

10 Weitere Lernziele des berufsbegleitenden, 18-monatigen MAS ETH SPCM Programms sind zugänglich auf www.spcm.ethz.ch (Programmkatalog 2009–2011).

11 *Exercise Sponsors* (Professor Andreas Wenger, Victor Meyer), *Exercise Directors* (Roseann McSorley, Alexander Ellrodt, Michel Hess), *Exercise Facilitators* (Silvia Azzouzi, Etienne Ammon).

Ein zweites Kernelement für den Erfolg der Pandemieübung war das breite Verständnis sämtlicher Teilnehmer für die einschränkenden Rahmenbedingungen. Das Szenario ging von einer plausiblen 25-tägigen Simulationsphase aus, die in drei Teilphasen strukturiert war. Zusätzlich wurde die Annahme getroffen, dass alle beteiligten Akteure und Teilnehmer im Krisenraum vertreten waren. Ein drittes Kernelement war schliesslich eine klare Auftragsformulierung durch die Übungsleitung.

Im Kontext dieser Übungsanlage wurde versucht, die angestrebten Lernziele zu erreichen. So fokussierten die Krisenmanager in der Regel auf die Problemidentifikation und die Wahrung des strategischen Überblicks und versuchten, als Anbieter einer Zweitmeinung die Bedürfnisse der Kunden (Auftraggeber) bestmöglich zu erfüllen. Verschiedenste strategische Optionen zum Umgang mit einer Pandemie wurden geprüft. Die Diskussionen orientierten sich an einem globalen Ansatz, an der Generierung von Einzelschrittmassnahmen und adäquaten Instrumenten, an der Abklärung der politischen und finanziellen Machbarkeit sowie an der Analyse öffentlich-privater Interdependenzen. Die Empfehlungen der Arbeitsgruppen richteten sich dabei an einem zuvor definierten wünschbaren Endzustand aus.

4 ÜBUNGSPHASEN

Die vier Phasen der Pandemieszenarien wurden in je drei industriespezifischen Arbeitsgruppen bearbeitet. Phase 1 («*Initiation*») ging von der Ausrufung der Pandemiestufe 5 durch die WHO aus. Dazu gehörten die Mensch-zu-Mensch-Übertragung des H5N1-Virus in Schanghai, das Auftreten erster Krankheitsfälle in Europa, die rasche Ausbreitung des Virus und die direkte Betroffenheit der Schweiz. In dieser Phase formulierte und implementierte die Arbeitsgruppe des öffentlichen Sektors unter der Leitung von Nationalrätin Doris Fiala eine nationale Kommunikationsstrategie auf Stufe Bund. Gleichzeitig entwickelte die Arbeitsgruppe Fluggesellschaften unter Oberst im Generalstab Peter Soller von der Luftwaffe ein *Monitoring*- und Lagebeurteilungskonzept für den Luftverkehr. Die dritte Arbeitsgruppe bearbeitete einen umfassenden Reaktionsplan, um den Produktions- und Forschungsbetrieb des phar-

mazeutischen und chemischen Sektors in Basel aufrecht zu erhalten. Der Krisenmanager dieser Gruppe war Bernard Jeanty, Chef Rüstungskontrolle und Abrüstung der Direktion für Sicherheitspolitik.

In Phase 2 («*Outbreak*») wurde im Übungsszenario die WHO-Pandemiestufe 6 erreicht. Verschiedene Länder implementierten Notfallpläne, während die WHO versuchte, eine Führungsrolle zu übernehmen. In dieser Phase der Übung mussten die Teilnehmenden bereits von einer kollabierenden öffentlichen Infrastruktur und nichtfunktionierenden Finanzmärkten ausgehen. Was die Schweiz betraf, ging Phase 2 von zivilen Ausschreitungen in Zürich und Basel sowie einem Zusammenbruch der Energieversorgung in der Stadt Bern aus. Analog wie bei Phase 1 wurden auch hier wieder Krisenmanager auf sektorspezifische Aufträge angesetzt. Die Arbeitsgruppe des öffentlichen Sektors unter Oberst im Generalstab Yvon Langel entwickelte eine Strategie für den Umgang mit zivilen Unruhen. Die Arbeitsgruppe Lebensmittel unter Reto Häni, Informatik-Chef des Departements für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS), erarbeitete den Firmenplan eines Grossverteilers zur Sicherstellung der Grundversorgung. Die dritte Arbeitsgruppe unter der Leitung von Kai Jensen-Kusk, *Regional Head Business Continuity* der Deutschen Bank, formulierte einen Notfallplan zur Sicherstellung der Ausgleichs- und Zahlungssysteme auf dem Finanzplatz Zürich.

In Phase 3 («*Peak*», WHO Stufe 6.1) kulminierte die Pandemie. Das Szenario ging von weltweit 320 000 Pandemieopfern aus. Die ersten zivilen und militärischen Stabilisierungsbemühungen der Regierungen zeigten Früchte, doch herrschte in zahlreichen Ländern noch immer Chaos. Die Übungsanlage sah vor, dass die Schweiz besonders hart betroffen war und mit einer massiven Ressourcenknappheit zurechtkommen musste. Auch waren die kantonalen Gesundheitsämter gezwungen, beim Bund um militärische Unterstützung für den Aufbau von Feldspitälern nachzusuchen. In dieser Phase wurde die Arbeitsgruppe des öffentlichen Sektors unter Brigade-General Reinhard Ruckenstein, stellvertretender Chef des Generalstabsbüros des österreichischen Bundesheeres, beauftragt, eine umfassende zivil-militärische Strategie auszuarbeiten. Eine Arbeitsgruppe unter Oberst im Generalstab Werner Epper, Vizedirektor der Militärakademie an der ETH Zürich, formu-

lierte einen Notfallplan für eine Fluggesellschaft, um den regulären Betrieb so weit wie möglich aufrecht zu erhalten. Die Arbeitsgruppe Kommunikation unter Oberst im Generalstab Philipp Bühler entwarf einen strategischen Krisenplan für die Post und den Telekommunikationssektor der Schweiz.

Phase 4 («*Transition*») der Pandemieübung ging von der Einführung des Kriegsrechts in vielen europäischen Ländern aus. Angenommen wurden zudem massive Einschränkungen des öffentlichen Lebens: Ausfall der Bankomaten, weitgehender Zusammenbruch der normalen Lebensmittelversorgung, der medizinischen Versorgung und der Mobilität. Zudem wurde postuliert, dass sich massive Infrastrukturprobleme und Sekundäreffekte abzuzeichnen begannen. In dieser Schlussphase entwarf die Gruppe um Oberst im Generalstab Daniel Keller vom Stab des Chefs der Armee einen Notfallplan, um das Funktionieren des kantonalen Gesundheitssystems auf minimaler Stufe aufrecht zu erhalten. Für den Lebensmittelsektor setzte Oberst im Generalstab Thomas Schneider von der Logistikbasis der Armee einen Krisenplan um, der es einem Grossverteiler erlauben sollte, mit zivilen Ausschreitungen, Plünderungen und dem Schwarzmarkt umzugehen. Die Arbeitsgruppe *Banking* unter Oberst im Generalstab Gérald Vernez entwickelte einen Plan für den Bankensektor zur Aufrechterhaltung minimaler Geschäftsbereiche und zur Sicherstellung elementarer Finanzdienstleistungen.

Nach dem Abschluss jeder Phase tauschten die Arbeitsgruppen die Zwischenergebnisse aus und die externen Beobachter evaluierten die Leistungen der *Task Forces*. Alle Teilnehmenden konnten so persönlich Rückschlüsse über die Stärken und die Schwächen beim Umgang mit den Herausforderungen der Krisenbewältigung ziehen und daraus Folgerungen für ihr jeweiliges berufliches Umfeld ableiten.

5 SCHLUSSFOLGERUNGEN

Die Pandemieübung kam dank einer Ausbildungspartnerschaft zwischen dem CSS und dem Bereich *Legal, Risk and Capital* der Deutschen Bank zustande. Die Übung ermöglichte einen direkten und un-

komplizierten Zugang zu sicherheitsrelevanten, öffentlich-privaten und zivil-militärischen Themenbereichen, die in der Regel in dieser Kombination kaum oder nur unzureichend aufgegriffen werden. Die Durchführung der Übung erfolgte nur wenige Tage vor dem weltweiten Ausbruch des Schweinegrippe-Virus H1N1. Einige Schlussfolgerungen der Übungen verifizierten sich nur Tage danach im Umgang mit einer realen Pandemie.

Einige Erkenntnisse aus der Durchführung der Pandemieübung können wie folgt zusammengefasst werden: Erstens hat sich im Umgang mit dem Ausbruch des H1N1-Virus und den WHO-Warnstufen gezeigt, dass der Begriff der «Krise» relativ diffus und empirisch kaum konsolidiert ist. Ob von einer Krise ausgegangen und wie deren Dynamik bewertet wird, hängt stark von nationalen Interpretationen und Prioritäten ab. Zweitens stellte es eine Herausforderung für die Übungsteilnehmer dar, Interdependenzen zu erkennen und aus sektorspezifischen Denkmustern und Planungsvorgaben auszubrechen. Zweifellos sind operative Checklisten, wie zum Beispiel der von der WHO gelobte nationale Pandemieplan Schweiz, hilfreich und wichtig und noch bei weitem nicht in allen europäischen Ländern vorhanden.¹² Gleichzeitig können solche Pläne jedoch die falsche Zuversicht vermitteln, dass es für alle Eventualitäten Antworten gibt. Wie die Übung zeigte, ist dies in der Praxis selten der Fall. Krisen verschärfen zusätzlich den bereits bescheidenen Ressourcenzugriff und stellen so die normalen Politikfindungsprozesse in Frage.

Drittens hat sich gezeigt, dass vernetzte Risiken, wie sie in einer Pandemie zum Tragen kommen, vernetzte Strategien verlangen. Auf nationaler Ebene ist aber die Frage der Zuständigkeiten, insbesondere im Kommunikationsbereich und in der Fähigkeitenplanung, vielfach unklar. Auf internationaler Ebene stellt die Abgrenzung divergierender Gouvernanzebenen und nationaler Zuständigkeiten ein Problem dar, da internationale Akteure die anstehenden Herausforderungen häufig nicht ohne Rückgriff auf nationale Kompetenzen lösen können. Auf der Ebene der öffentlich-privaten Zusammenarbeit existieren zum einen divergierende

12 Der WHO-Bericht zu Fortschritten und Mängeln der nationalen Bereitschaftspläne für eine Grippepandemie in Europa ist verfügbar auf <http://www.who.int/bulletin/volumes/85/06-039834.pdf>.

Interessen (Sicherheit und Stabilität auf staatlicher Seite; Marktanteile und Geschäftsinteressen auf privatwirtschaftlicher Seite) und zum anderen systemisch bedingte Restriktionen des Zugangs. Die Frage lautet, wie private Akteure in nationale Krisenmanagementstrukturen optimal miteinbezogen werden können.

Viertens hat sich gezeigt, dass Pandemiepläne in der Regel nur als segmentierte, elementare Checklisten brauchbar sind. Sie können eine gut vorbereitete und funktionierende strategisch-politische Führungskultur kaum ersetzen. Im Gegenteil, Pandemiepläne sind für die Anwendung und Umsetzbarkeit auf fristgerechte und klare strategisch-politische Vorgaben angewiesen. Detaillierte Eventualplanung benötigt strategische Richtlinien, welche auch die Prioritäten zwischen den verschiedenen Bedürfnissen der Sektoren definiert. Die verschiedenen Phasen einer Pandemie verlangen eine abgestufte Kommunikation, die sich zwar mit verschiedenen Mitteln an verschiedene Adressatengruppen richten kann, aber von einem einheitlichen, koordinierten und übergreifenden Kommunikationskonzept ausgehen muss.

Für die erneute Durchführung einer ähnlich ausgerichteten Übung empfiehlt es sich, den Checklisten-Ansatz in der Bewältigung der Pandemie in der Anfangsphase des Krisenmanagements zu vermeiden. Bessere Resultate können mit einem offenen Problemlösungsansatz erzielt werden, der es auch erlaubt, politisch heikle und ungelöste Fragestellungen aufzugreifen. Der sektorspezifische Ansatz sollte deshalb durch gemischte, übergreifende Arbeitsgruppen ersetzt werden, welche den Fokus auf die Interdependenzen legen.

WEBSITE

<http://www.spcm.ethz.ch>

KONTAKTADRESSE

Center for Security Studies
ETH Zentrum / SEI
CH-8092 Zürich
Schweiz

Michel Hess
Tel +41(0)44 632 08 37 / +41(0)44 632 40 25
hess@sipo.gess.ethz.ch

KURZANGABEN ZU DEN AUTORINNEN UND AUTOREN

Sergio Bonin, lic. phil. I, arbeitete als wissenschaftlicher Mitarbeiter am Center for Security Studies der ETH Zürich im Forschungsbereich «New Risks». Seit Mitte 2009 ist er am United Nations Interregional Crime and Justice Research Institute (UNICRI) tätig.

Beat Habegger, Dr. rer. publ. HSG, ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Center for Security Studies der ETH Zürich, wo er den Projektbereich «Risk Analysis and Management» verantwortet.

Michel Hess, PhD, leitet als Mitarbeiter des Center for Security Studies der ETH Zürich den Führungslehrgang «Master of Advanced Studies in Security Policy and Crisis Management» und ein Ausbildungsprogramm für Sicherheitsdienste im Rahmen des «International Relations and Security Network (ISN)».

David Lanz, lic. rer. pol., MA in Law and Diplomacy, ist wissenschaftlicher Mitarbeiter bei swisspeace, der Schweizerischen Friedensstiftung, und Doktorand an der Universität Basel. Zuvor war er für die Friedenserhaltende Mission der Uno im Sudan (UNMIS) tätig.

Dr. Simon J. A. Mason, Mediator SDM, ist wissenschaftlicher Mitarbeiter im Mediation Support Project am Center for Security Studies der ETH Zürich.

Dr. Daniel Möckli ist wissenschaftlicher Mitarbeiter des Center for Security Studies der ETH Zürich.

Christian Mölling, Diplom-Sozialwissenschaftler, ist wissenschaftlicher Mitarbeiter des Center for Security Studies der ETH Zürich. Er arbeitet im Forschungsbereich «Strategie und Doktrin».

Patricia Moser, lic. phil., ist Head of Project Controlling beim International Relations and Security Network (ISN). Als ehemalige Chefredaktorin der ISN-Webseite war sie massgeblich bei der Konzeption und Neulancierung der Webseite beteiligt.

Prof. Dr. Andreas Wenger ist Leiter des Center for Security Studies der ETH Zürich.



Das Center for Security Studies der ETH Zürich wurde 1986 gegründet und befasst sich in Lehre, Forschung und Dienstleistung mit Fragen der schweizerischen und internationalen Sicherheitspolitik. Die Forschungsschwerpunkte liegen auf neue Risiken, europäischer und transatlantischer Sicherheitspolitik, Strategie und Doktrin, Staatenzerfall und Staatsaufbau sowie schweizerischer Aussen- und Sicherheitspolitik. Das CSS leitet das International Relations and Security Network (ISN). Er verfügt über ein breites Netzwerk aus nationalen und internationalen Partnerorganisationen und ist Mitglied des Center for Comparative and International Studies (CIS) der ETH und der Universität Zürich.

Das Bulletin zur schweizerischen Sicherheitspolitik wird vom Center for Security Studies (CSS) der ETH Zürich jährlich herausgegeben. Es informiert über das sicherheitspolitische Geschehen in der Schweiz und leistet einen Beitrag zur sicherheitspolitischen Diskussion. Das Bulletin enthält Artikel zu aktuellen Themen der schweizerischen Aussen- und Sicherheitspolitik und stellt ausgewählte Projekte des CSS vor. Das Bulletin ist im Internet unter der Adresse <http://www.css.ethz.ch/> verfügbar.