



Working Paper

Cimic-Doktrin im Spannungsfeld zwischen humanitärer Hilfe und militärischer Krisenintervention

Author(s):

Hardegger, Sascha

Publication Date:

2003

Permanent Link:

<https://doi.org/10.3929/ethz-a-004491901> →

Rights / License:

[In Copyright - Non-Commercial Use Permitted](#) →

This page was generated automatically upon download from the [ETH Zurich Research Collection](#). For more information please consult the [Terms of use](#).

CIS / Center for International Studies, Zurich
Zentrum für Internationale Studien, Zürich

Sascha Hardegger

**Cimic-Doktrin
im Spannungsfeld zwischen
humanitärer Hilfe und militärischer
Krisenintervention**

Beiträge

Nr. 41 • Januar 2003

Forschungsstelle für Internationale Beziehungen

Eidgenössische Technische Hochschule

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	2
1. Einleitung	5
2. Humanitäre Hilfe und militärische Intervention	10
2.1 Die Evolution militärischer Krisenintervention	10
2.2 Die zunehmende Bedeutung ziviler Komponenten.....	18
2.3 Das Spannungsfeld humanitäre Hilfe – militärische Intervention	20
3. Zur Entwicklung des Begriffs Cimic	29
3.1 Erste Phase: Cimic als Sammelbegriff.....	29
3.2 Zweite Phase: Cimic als militärische Doktrin.....	31
4. Militärische Cimic-Doktrinen	33
4.1 Nato-Cimic	33
4.1.1 Vom Verteidigungsbündnis zum Akteur der Krisenreaktion.....	33
4.1.2 Schritte zur modernen Nato-Cimic-Doktrin.....	35
4.1.3 Heutiger Entwicklungsstand	39
4.1.4 Definitionen, Ziele, Funktionen	40
4.1.5 Geltungsbereich.....	41
4.1.6 Akteure und Beziehungen	44
4.1.7 Ressourcen	49
4.2 EU-Cimic	51
5. Die Cimic-Diskussion in der Schweiz	54
5.1 Hintergrund: Hin zur Sicherheit durch Kooperation.....	54
5.2 Veränderte Rolle der Armee	61
5.3 Abgrenzungsprobleme in der Schweiz.....	66
6. Zusammenfassung und Schlussfolgerungen	75
Literaturverzeichnis	78

Abkürzungsverzeichnis

Aucon	Austrian Contingent (Kfor)
BAP	Bundesamt für Polizeiwesen
CCO	Complex contingency operations (USA)
CDO	Collective defence operation (Nato)
CEP	Civil emergency planning (Nato)
Cimic	Zivil-militärische Zusammenarbeit (Civil-military cooperation)
Cimic TF	Civil-military cooperation task force
Cimir	Civil-military relations (Zivil-militärische Beziehungen)
CIS	Center for International Studies (Zentrum für Internationale Studien der ETH und der Universität Zürich)
CMCoord	Civil-military coordination (UN-OCHA)
CMO	Crisis management operation (Nato)
CMO	Civil-military operation (USA)
CMTF	Civil-military task force
CRO	Crisis response operation (Nato)
Deza	Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (EDA)
DHA	Department of Humanitarian Affairs (UN)
EAPC	Euro-Atlantischer Partnerschaftsrat (Euro-Atlantic Partnership Council)
EDA	Eidgenössisches Departement für Auswärtige Angelegenheiten
ESVP	Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (EU)
ETH	Eidgenössische Technische Hochschule (Zürich)
EU	Europäische Union
FSK	Forschungsstelle für Sicherheitspolitik und Konfliktanalyse der ETH Zürich
GASP	Gemeinsame Aussen- und Sicherheitspolitik (EU)
GCDCAF	Genfer Zentrum für die Demokratische Kontrolle der Streitkräfte (Geneva Center for the Democratic Control of Armed Forces)
GCSP	Genfer Zentrum für Sicherheitspolitik (Geneva Center for Security Policy)
GICHD	Genfer Internationales Zentrum für Humanitäre Minenräumung (Geneva International Center for Humanitarian Demining)
GSC	Generalstabchef
HNS	Host Nation Support (Nato)
Hrsg.	Herausgeber
IKRK	Internationales Komitee des Roten Kreuzes
IFRC	International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies
Ifor	Implementation Force (Bosnien und Herzegowina)
int.	International

IO	Internationale Organisation (International organisation)
ISN	International Relations and Security Network (www.isn.ethz.ch)
Jg.	Jahrgang
Kfor	Kosovo Force (Kosovo)
Kibat	Kigali Battalion (Belgisches Kontingent in Rwanda während UNAMIR)
KLK-VBS	Koordinations- und Leitstelle Katastrophenhilfe VBS
MAHE	Military Assistance in Humanitarian Emergencies (Nato)
MCDA	Military and Civil Defense Assets
Minurca	United Nations Mission in Central African Republic
MNB(S)	Multinationale Brigade Süd (Kfor)
NAC	Nordatlantikrat (North Atlantic Council)
Nato	Nordatlantikvertrags-Organisation (North Atlantic Treaty Organisation)
NGO	Nicht-Regierungs-Organisation (Non-gouvernemental organisation)
NNSC	Neutrale Waffenstillstandskommission (Korea)
o. D.	ohne Datumsangabe (Datumsangabe nicht möglich)
o. O.	ohne Ortsangabe (Ortsangabe nicht möglich)
o. S.	ohne Seitenangabe (Seitenangabe nicht möglich)
OSZE	Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
Para.	Paragraph
PfP	Partnerschaft für den Frieden (Partnership for Peace)
PSO	Friedensunterstützende Operation (Peace support operation)
PVO	Private Volunteer Organisation
ROE	Rules of engagement
S.	Seite
Sfor	Stabilisation Force (Bosnien und Herzegowina)
SHAPE	Supreme Headquarters Allied Powers Europe
SHQSU	Swiss Headquarter Support Unit (Bosnien-Herzegowina)
SKH	Schweizerisches Korps für Humanitäre Hilfe (Deza)
SSN	Swiss Foreign and Security Policy Network
Swisscoy	Swiss Company (Kosovo, Kfor)
u. a.	unter anderen/unter anderem
UFS	Umfassende, flexible Sicherheitskooperation im Inland (Schweiz)
Unamir	United Nations Assistance Mission for Rwanda
UNHCR	Uno-Hochkommissariat für Flüchtlinge (United Nations High Commissioner for Refugees)
Unmik	United Nations Interim Administration Mission (Kosovo)
Uno	Vereinte Nationen (United Nations Organisation)
UN-OCHA	United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs
Unprofor	United Nations Protection Force (Balkan)
Unosom	United Nations Operations in Somalia (Somalia)

Untaet	United Nations Transitional Administration East Timor (Osttimor)
USAID	United States Agency for International Development
VBS	Eidgenössisches Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport
vgl.	Vergleiche
WEU	Westeuropäische Union
WFP	World Food Programme (Welt-Ernährungs-Programm)
ZD	Zugriffsdatum
ZMZ	Zivil-militärische Zusammenarbeit (Bundeswehr)

1. Einleitung¹

Die Beziehungen zwischen zivilen und militärischen Akteuren im Umfeld des Krisenmanagements sind in den vergangenen Jahren wichtiger geworden. Verschiedene parallel ablaufende Entwicklungen haben dazu beigetragen: Konfliktformen haben sich verändert; das zivile und militärische Krisenmanagement hat Fortschritte gemacht. Die Anzahl möglicher Berührungs- und gleichzeitig auch Reibungspunkte zwischen den beiden ehemals weitgehend getrennten Bereichen ist gegenüber der Zeit des Kalten Krieges gestiegen.

In vielen Fällen treten dabei Spannungen zwischen der zivilen und der militärischen Seite auf, die sich kaum auf die „normale Reibung“ in einem Arbeitsprozess zurückführen lassen. Vielmehr müssen strukturelle Ursachen angenommen werden. Die Diskussion um mögliche Verbesserungen der Zusammenarbeit im internationalen Krisenmanagement wird intensiv geführt. Sie nimmt heute einen wesentlichen Stellenwert innerhalb des grossen Rahmens der zivil-militärischen Beziehungen ein. Besonders gewichtig sind die auftretenden Schwierigkeiten, wenn es darum geht, auf sogenannte komplexe (humanitäre) Notlagen zu reagieren. Diese sind mit Sicherheitsproblemen, meist kriegerischen Handlungen oder sonstiger Gewaltanwendung, verknüpft oder werden von solchen hervorgerufen.² Das Zusammentreffen von zivilen humanitären Akteuren – in Form von internationalen Organisationen (IO) oder Nicht-Regierungs-Organisationen (NGO) jeglicher Form und Grösse – und militärischen Akteuren bringt besondere Schwierigkeiten mit sich, speziell im Rahmen einer meist multinationalen friedensunterstützenden Operation (Peace support operation, PSO).³

Bei der ganzen Diskussion um die zivil-militärische Zusammenarbeit gerät nur allzu leicht in Vergessenheit, dass eine Mehrzahl von komplexen humanitären Notlagen keinen externen militärischen Einsatz provoziert; nur in wenigen Fällen kommt es zu einer PSO. Die Krisenreaktion mit militärischen Mitteln entspricht eher dem Ausnahmefall als der Regel, wie vor allem von humanitären Akteuren hervorgehoben wird: „It is important to get the proportions right. Situations of armed conflict and internal violence, where international military forces and

¹ Für Anregungen zur vorliegenden Arbeit danke ich Prof. Dr. Jürg Martin Gabriel, Jon. A. Fanzun, Thomas Fischer, Andrea Sprecher und Mirko Greter sowie den Interview- und Korrespondenzpartnern, vor allem Herbert Amrein, Christian Brönnimann, Cedric de Coning, Gilbert Doan, René Eggenberger, Cor Kroon, Christoph Lang, Urs Löffel, Willy Peerens, Bruno Rösli, Anthony D. Sinnott und Peter Viggo Jakobsen.

² Vgl. dazu Kapitel 2.2.

³ Zum Begriff der Peace support operation vgl. Kapitel 2.

humanitarian organizations are active at the same time, represent the minority. They will remain the exception to the rule for quite some time.”⁴

In der anhaltenden Diskussion wird immer wieder der Begriff der zivil-militärischen Kooperation (Civil-military cooperation, Cimic) ins Feld geführt. Dieses Schlagwort hat in jüngster Zeit eine äusserst prominente Rolle zugewiesen bekommen und erfreut sich hoher politischer, militärischer und vor allem auch medialer Aufmerksamkeit; nicht nur, aber vor allem im Zusammenhang mit den auf dem Balkan eingesetzten Nato-Truppen.

Die häufige Verwendung des Wortes Cimic garantiert keinesfalls seine richtige Anwendung. Der Begriff, sein Inhalt und auch die konkrete Umsetzung im Feld haben sich in den letzten Jahren rasant entwickelt; der Sprachgebrauch wurde in vielen Fällen von der Realität überholt. Dadurch entstehen Ungenauigkeiten, die zu gravierenden Missverständnissen führen können und nur teilweise darauf zurückzuführen sind, dass Cimic ein noch junger Begriff ist. Vielmehr ist es ganz einfach falsch, davon auszugehen, dass alle beteiligten Akteure in der Zusammenarbeit zwischen zivilen und militärischen Stellen von den gleichen Voraussetzungen ausgehen; es bestehen verschiedene Vorstellungen und Konzeptionen. Manche Akteure bedienen sich des gleichen Vokabulars, verbinden damit aber grundsätzlich verschiedene Ansätze. Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn die Vorstellungen von zivilen mit denen von militärischen Akteuren verglichen werden. Die Schweiz ist davon nicht ausgenommen. Im Zusammenhang mit einem verstärkten schweizerischen Engagement zu Gunsten der Friedenssicherung wird der Begriff Cimic freizügig verwendet und findet regen Gebrauch in der Diskussion, beispielsweise in der Auseinandersetzung über das Armeeleitbild XXI.⁵

Die Tatsache, dass der Begriff teilweise missverständlich benutzt und aufgefasst wird, rechtfertigt eine genauere Betrachtung von Cimic. Allerdings kann kein Begriff losgelöst von seinem Kontext diskutiert werden. Im Fall von Cimic ist dies die zivil-militärische Kooperation. In diesem Feld hat sich in den letzten Jahren ein tief gehendes Problem mit unmittelbaren Auswirkungen offenbart; die Abgrenzung zwischen militärischer Krisenreaktion einerseits und humanitärer Hilfe andererseits. Hier zeigten sich in den letzten Jahren wiederholt Widersprüche und Überschneidungen in der Praxis, die zu ausführlichen Debatten geführt haben. Die Verbindung zu Cimic besteht darin, dass Cimic oft als Lösungsansatz dieser Auseinandersetzung aufgefasst wird. Es entspricht einer weitverbreiteten Meinung, dass Cimic immer dann

⁴ Kellenberger: *Humanitarian Aspects of International Peace Support Operations: The Experience of the International Committee of the Red Cross*. S. 170.

⁵ Diese Wahrnehmung des Autors wurde im Gespräch mit zivilen und militärischen Experten, die in die zivil-militärische Zusammenarbeit involviert sind, wiederholt bestätigt.

stattfindet, wenn sich Zivilisten und Militärs in einer PSO treffen. Camic sei gleich zivil-militärische Kooperation zu Gunsten eines gemeinsamen Ziels. Diese Annahme stimmt so aber nicht.⁶

Die vorliegende Arbeit zeigt auf, dass dieses Verständnis – so einleuchtend und verführerisch es auch sein mag – massiv zu kurz greift. Camic ist nicht *die* Lösung der anhaltenden Differenzen zwischen humanitärer Hilfe und militärischer Krisenintervention. Hingegen kann das bessere Verständnis für Camic sehr wohl zu einer unmissverständlicheren Kommunikation und damit verbesserter zivil-militärischen Zusammenarbeit beitragen.

Camic befasst sich nämlich einerseits nur mit einem Teil dieser Problematik, namentlich der militärischen Hilfe zu Gunsten ziviler Akteure, falls diese zur Unterstützung des militärischen Auftrags erfolgt. Andererseits geht Camic auch weit über das angesprochene Problemfeld hinaus, umfasst es doch sehr viel mehr als Hilfeleistung. In seiner modernen Bedeutung beinhaltet Camic vielmehr drei Funktionen: erstens zivil-militärische Verbindungen, zweitens die Unterstützung ziviler Stellen durch das Militär und drittens die Unterstützung des Militärs durch zivile Stellen. Wahrgenommen wird vielfach nur die zweite Funktion, die Unterstützung von Zivilisten durch das Militär. Dieser Camic-Teilbereich befindet sich, meist in eine PSO eingebettet, gut sichtbar an der Oberfläche. Es ist somit auch dieser Bereich, der den Medien und anderen interessierten Kreisen zugänglich ist, weil sich die Interaktionen mit IO und NGO meistens offen sichtbar und frei jeglicher militärischer Klassifikation abspielen. Es ist also verständlich, wenn Camic von weiten Kreisen auf dieses Teilgebiet reduziert wird und sich das Zentrum der Aufmerksamkeit darauf richtet, zumal auch vor allem hier die angesprochenen Interaktions-Probleme zu liegen kommen. Andere Bereiche von Camic kommen seltener zur Anwendung, sind wesentlich unproblematischer oder werden von der Öffentlichkeit nicht wahrgenommen, weil sie sich im geschlossenen militärischen Kernbereich abspielen (beispielsweise die Informationsbeschaffung).

Die vorliegende Arbeit versucht drei aus Sicht des Autors wichtige Aufgaben zu erfüllen. Erstens geht es darum, die Entwicklung des Begriffs Camic aufzuzeigen, weil in der sich verändernden Bedeutung die Ursache für die heute herrschende Unklarheit verborgen liegt. Zweitens soll dargelegt werden, was heute – und aller Voraussicht nach auch in der näheren Zukunft – unter Camic verstanden wird. Und drittens soll die schweizerische Dimension von Camic untersucht werden, hat doch das Konzept durchaus auch für einen neutralen Kleinstaat (und gerade für einen mit einer langen humanitären Tradition) eine Bedeutung, wenn auch eine

⁶ Die weiteren Ausführungen werden zeigen, dass Camic nicht mit Civil-military cooperation gleichgesetzt werden kann. In der Anfangsphase des Begriffs traf dies noch zu. Heute wird unter Camic eine spezielle, militärisch definierte Form der zivil-militärischen Zusammenarbeit bezeichnet. Vgl. dazu Kapitel 3.

andere, als vielfach angenommen wird. Die vorliegende Arbeit ist somit einerseits eine begriffsgeschichtliche Darstellung; andererseits versucht sie eine Antwort auf folgende Frage zu geben: Kann Cimic einen Beitrag zur besseren Verständigung und Koordination zwischen zivilen humanitären Akteuren und militärischen Entscheidungsträgern leisten?

Weil die Diskussion des Verhältnisses zwischen humanitärer Hilfe und militärischer Krisenintervention eine konstante Begleiterin der Cimic-Frage zu sein scheint, geht es im ersten Hauptteil der Arbeit (Kapitel 2) darum, das Spannungsfeld zwischen humanitären und militärischen Akteuren in komplexen Notlagen auszuleuchten. Dieses Spannungsfeld ist eng an PSO geknüpft, weil externe zivile und militärische Akteure meist im Rahmen einer PSO aufeinandertreffen. Faktoren, die das gegenseitige Verständnis beeinträchtigen können, werden aufgezeigt.

Noch scheint aber unklar, wie das Konzept Cimic entstanden ist, welche Stationen es durchlaufen hat und welche Dimensionen es heute beinhaltet. Ein zentraler Teil der Ausführungen wird sich deshalb mit diesem Begriff, seiner Entwicklung, seinen Inhalten und seiner gegenwärtigen Ausprägung befassen (Kapitel 3). Dieser generelle Überblick über die Geschichte von Cimic führt unweigerlich zur am weitesten entwickelten und das europäische Feld bestimmenden Cimic-Konzeption, derjenigen der Nordatlantikvertrags-Organisation (Nato). Sie ist der dominierende Akteur im Bereich von PSO⁷ in Europa, weshalb sich eine Analyse ihrer Cimic-Konzeption aufdrängt. Schliesslich geht es darum, aufzuzeigen, ob dieses Konzept in Bezug auf die bessere Koordination zwischen zivilen und militärischen Akteuren im Rahmen eines komplexen humanitären Notfalls einen Beitrag leisten kann. Anhand des Nato-Beispiels wird aufgezeigt, was derzeit in der internationalen Diskussion unter dem Begriff Cimic verstanden wird, was das Konzept umfasst und wo seine definitorischen Grenzen zu liegen kommen (Kapitel 4). Die Nato-Konzeption ist derzeit die unumstrittene Cimic-Messlatte. Noch während diese Arbeit im Entstehen begriffen war, bestätigte sich diese These durch das Erscheinen der EU-Cimic-Konzeption. Diese ist weitestgehend dem Nato-Verständnis angeglichen und wird deshalb im Rahmen der vorliegenden Arbeit nur kurz angesprochen. Diese Reduktion auf einen beziehungsweise zwei wichtige Akteure friedensunterstützender Operationen ist insofern zulässig, als der Begriff Cimic unterdessen fast ausschliesslich militärisch geprägt ist und die zivile Seite immer weniger damit operiert, wie im Verlauf der Arbeit gezeigt wird. Der Zeitpunkt für diese Betrachtungen ist ideal, weil sowohl die Nato als

⁷ Die Nato selbst verwendet zunehmend den neutraleren Begriff Crisis response operation (CRO). Für Beispiele hierzu vgl. Nato: *NATO Military Policy on Civil-Military Co-operation (MC 411)*. S. 1; Nato: *The Alliance's Strategic Concept*. Para. 10.

auch die EU in den letzten Monaten wichtige und verbindliche Cimic-Doktrinen verabschiedet haben.⁸

In einem letzten Teil der Arbeit (Kapitel 5) sollen die Implikationen der Cimic-Diskussion für die Schweiz aufgezeigt werden, wiederum mit Blick auf die Abgrenzung zwischen humanitärer Hilfeleistung und militärischer Intervention. Dem skizzierten Fragenkomplex kommt gerade in der Schweiz ein zentraler Stellenwert zu, befindet sie sich doch in einer Art sicherheitspolitischem Aufbruch, in welchem die Armee künftig eine zwar kleinere, aber aktivere Rolle spielen soll. Das hat in der jüngeren Vergangenheit zu Abgrenzungsproblemen geführt; es scheint aber, wie die Ausführungen in Kapitel 5 zeigen, dass der nötige Dialog unter guten Voraussetzungen aufgenommen worden ist. In Kapitel 6 wird kurz zusammengefasst und im Sinne eines Policy-papers auf die wesentlichen Punkte, die sich aus der Darstellung ergeben, hingewiesen. An dieser Stelle sollen auch die Grenzen dieser Arbeit angesprochen werden. Die Dynamik des Untersuchungsgegenstands ist gross, die Konzeptionen befinden sich im Fluss und die verschiedenen Ansätze werden laufend weiterentwickelt. Dies geschieht wie bei jedem Doktrinschöpfungsprozess primär durch die Auswertung des Einsatzes. Die Doktrin oder Konzeption wird im Idealfall nicht „top-down“, sondern „bottom-up“ entwickelt. Daraus ergibt sich aber auch, dass auf einer abstrakten oder gar theoretischen Ebene generell nur sehr wenig bis gar keine Literatur oder Information greifbar ist. Dies gilt für die schweizerische Diskussion noch viel mehr als für den europäischen Raum. Gerade Kapitel 5 stützt sich deshalb weitgehend auf Gespräche mit involvierten Personen und unveröffentlichte Thesenpapiere, die vor allem aus dem Eidg. Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS) und dem Eidg. Departement für Auswärtige Angelegenheiten (EDA) stammen. Dem theorie-orientierten Leser mag dies als ein Manko erscheinen; es ist allerdings die einzige Möglichkeit, sich überhaupt an das Thema heranzutasten.

In diesem Sinne sind die vorliegenden Ausführungen als Resultat eines Prozesses zu sehen, der nicht theoretisch-deduktiv, sondern vielmehr pragmatisch-induktiv vor sich gegangen ist. Ausgangspunkt war der drückende Schuh: die missverständliche Cimic-Diskussion. Ursprünglich war denn auch eine Beschränkung auf diesen Punkt vorgesehen. Im Verlauf der Recherche wurde aber immer deutlicher erkennbar, dass Cimic in der Diskussion untrennbar mit der Frage nach der Abgrenzung zwischen humanitärer Hilfe und militärischer Krisenintervention verbunden ist. Konsequenterweise führte dies nach und nach zu einer thematischen Ausweitung der Recherche und der Analyse. Entstanden ist eine Momentaufnahme, die mit Hilfe von Rückblicken versucht, den Begriff Cimic und seinen möglichen Einfluss auf das Problemfeld humanitäre Hilfe und militärische Intervention zu beleuchten.

⁸ Vgl. Kapitel 4 und 5 der vorliegenden Arbeit.

2. Humanitäre Hilfe und militärische Intervention

Durch den Zerfall des starren bipolaren Systems des Kalten Krieges ist Bewegung in die internationale Sicherheitspolitik gekommen. Die Aufweichung der starren Fronten im Uno-Sicherheitsrat markierte den Beginn einer Phase des vergrösserten Spielraums im Bereich der kollektiven Sicherheit. Gleichzeitig traten bis anhin eher im Hintergrund stehende Konfliktformen und -ursachen in vermehrter Masse auf; die Welt hat seit der strategischen Wende von 1989/90 zweifelsohne ein anderes Gesicht bekommen.⁹

Diese Entwicklung hat auch erhebliche Folgen für die zivil-militärische Zusammenarbeit. Die Interaktionen zwischen den beiden Seiten sind zahlreicher und anspruchsvoller geworden. Das folgende Kapitel widmet sich diesem veränderten Umfeld; zunächst geht es darum, die Evolution der internationalen militärischen Krisenreaktion aufzuzeigen, die sich in der Wandlung vom klassischen Peace keeping hin zu multidimensionalen Peace support operations der zweiten oder dritten Generation manifestiert. Zweitens wird aufgezeigt, weshalb der Kooperation zwischen zivilen und militärischen Stellen im Umfeld einer komplexen humanitären Notlage immer mehr Bedeutung zukommt. Schliesslich soll dargelegt werden, welche Faktoren die Kooperation immer wieder behindern und welche Schwierigkeiten nicht nur in der Diskussion, sondern auch in der Praxis berücksichtigt werden müssen.

2.1 Die Evolution militärischer Krisenintervention

Der Wegfall des bipolaren Blocksystems des Kalten Krieges, hervorgerufen durch die Zerfallserscheinungen und die anschliessende Implosion der Sowjetunion, veränderte die Parameter der internationalen Sicherheitspolitik fundamental. Das militärische Gefahrenpotenzial hat in seiner Gesamtheit kaum abgenommen; hingegen ist es unfassbarer und undefinierter geworden. Die Bedrohung durch einen herkömmlichen, raumgreifenden Konflikt hat – zumindest in Europa – als Folge der Reduktion konventioneller Streitkräfte und der

⁹ Für ausführlichere Darstellungen dieser Materie vgl. für das internationale System: Cox/Booth: *The Interregnum: Controversies in World Politics, 1989-1999*; Cox: *International history since 1989*; Kapstein/Mastanduno: *Unipolar Politics: Realism and State Strategies After the Cold War*. Für die veränderten Konfliktbilder: Kaldor/Vashee: *New Wars*. Für die Sicherheitsanalyse: Terriff/Croft/James/Morgan: *Security Studies Today*; Lawson: *The New Agenda for Global Security: Cooperation for Peace and Beyond*. Für einen stärkeren Bezug zu Europa: Eekelen: *Debating European Security, 1948-1998*; Wenger: *Herausforderung Sicherheitspolitik: Europas Suche nach Stabilität*; Hecht: *System sicherheitspolitischer Ordnung in Europa: Herausforderungen und Bedrohungen*. Einen stärkeren Bezug zur Schweiz bieten: Spillmann/Wenger/Breitenmoser/Gerber: *Schweizer Sicherheitspolitik seit 1945*; Fanzun/Lehmann: *Die Schweiz und die Welt: Aussen- und sicherheitspolitische Beiträge der Schweiz zu Frieden, Sicherheit und Stabilität, 1945-2000*. Spezifischer: Gabriel: *Schweizerische Aussenpolitik im Kosovo-Krieg*; Fanzun/Wenger: *Schweizer Sicherheitspolitik im Umbruch: Der Bericht 2000 vor dem Hintergrund des Kosovo-Konflikts*; Spillmann/Wenger/Fanzun/Lehmann: *Der Bericht Brunner: Impulse und Reaktionen*. Vgl. auch Bundesrat: *Sicherheit durch Kooperation. Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Sicherheitspolitik der Schweiz (SIPOL B 2000) vom 7. Juni 1999*.

verminderten Bereitschaft zu einem Einsatz derselben abgenommen. Hingegen ist eine massive Zunahme innerstaatlicher Konflikte festzustellen. Als Gründe hierfür werden ethnische Spannungen, Sezessionsbestrebungen, wirtschaftliche Ungleichgewichte, ideologische und religiöse Differenzen, politisches Machtstreben einzelner Gruppen oder die Machenschaften krimineller Verbindungen identifiziert. Viele bewaffnete Konflikte werden mit einem Minimum an technischer Rüstung, dafür mit einem Maximum an Gewalt ausgetragen. Grenzen aller Art werden dabei unscharf; inhaltliche oder geografische Konfliktlinien können kaum mehr klar abgegrenzt werden, die Unterscheidung zwischen Kombattanten und Zivilen ist problematisch bis unmöglich geworden, auch aus Sicht des Völkerrechts. Heutige Auseinandersetzungen entsprechen den Mustern des Kalten Krieges vielfach nicht mehr; der Staat hat oft die Hoheitsgewalt über zumindest einen Teil seines Territoriums verloren oder spielt eine untergeordnete Rolle.

Auch der Einsatz von bewaffneten Truppen zu Gunsten der Sicherung oder Wiederherstellung von Frieden wurde durch diese Entwicklungen einer grundlegenden Veränderung unterzogen. Das traditionelle Peace keeping – ein Instrument aus der Zeit des Kalten Krieges – hatte auf einem Mandat des Uno-Sicherheitsrats beruhend vor allem die Überwachung eines Waffenstillstands und/oder einer entmilitarisierten Zone zum Inhalt. Da der grundsätzliche Konsens meist zweier Konfliktparteien (im Regelfall zweier Staaten) Voraussetzung für einen Einsatz war, konnte der Gebrauch von Gewalt strikte auf die Selbstverteidigung eingeschränkt werden. Auch wenn ein positiver Friede nicht existierte, so konnte bei diesem traditionellen Modell doch grundsätzlich von der Absenz offener Kampfhandlungen ausgegangen werden. Eine Parteilichkeit von Friedenstruppen wurde ausgeschlossen, die Neutralität vorausgesetzt; dem Kommandanten blieb nur ein sehr beschränkter Spielraum. Während der Zeit des Kalten Krieges war es der Uno – ausser im Kongo – nicht möglich, eine andere Form von militärischen friedensunterstützenden Massnahmen anzuwenden.¹⁰ Konsens, Neutralität und Gewaltanwendung ausschliesslich zur Selbstverteidigung; diese drei Grundsätze prägten das traditionelle Peace keeping des Kalten Krieges. Damit konnten Konflikte zwar eingefroren und eine Eskalation nicht zuletzt im Hinblick auf eine globale, nukleare Auseinandersetzung verhindert werden; für eine eigentliche Konfliktlösung war dieser Ansatz aber zu statisch.¹¹

Nachdem der Uno-Sicherheitsrat Ende der Achtzigerjahre endlich einen Weg fand, seine anhaltende Selbstblockierung zu lösen, erfolgte ein eigentlicher Aufbruch betreffend PSO. Auch der Druck der Öffentlichkeit wurde angesichts der schockierenden Bilder, die nunmehr vielfach

¹⁰ Eekelen: *Debating European Security, 1948-1998*. S. 294 f.

¹¹ Kühne: *Friedenseinsätze verbessern – der Brahimi-Report*. S. 2.

das enorme Leiden der Zivilbevölkerung zum Inhalt hatten, grösser. Eine zunehmende Notwendigkeit zur militärischen Intervention der Staatengemeinschaft wurde wahrgenommen: „The high price paid by the civilian population and the destabilization of entire regions have given rise to a greater need for military intervention to restore peace and security.“¹²

Die Anzahl der Einsätze schnellte in die Höhe. In den ersten sechs Jahren nach dem Ende des Kalten Krieges entsandte die Uno mehr militärische Kontingente zur Verhinderung der Weiterverbreitung oder Verschärfung von Konflikten als in den vorangegangenen vierzig Jahren.¹³ Die durchschnittliche jährliche Anzahl der Resolutionen wurde zwischen dem Beginn der Renaissance 1987-88 und den Ereignissen in Rwanda und Bosnien 1994-95 vervierfacht, das durchschnittliche Jahresbudget gegenüber Mitte der Achtzigerjahre verfünfehnfach.¹⁴ Dies, obwohl generell keine quantitative Zunahme der Konflikte, sondern lediglich eine qualitative Veränderung derselben stattfand. In den neunziger Jahren ist die Anzahl weltweit ausgetragener Kriege – ausser auf dem afrikanischen Kontinent – nicht angestiegen.¹⁵

Der neue Spielraum im Sicherheitsrat und die veränderten Konfliktformen führten zum Aufkommen einer zweiten Generation von Peace keeping. Anstatt wie bisher nur den Waffenstillstand zu sichern, wurde nun aktiv versucht, mit weiteren, nicht-militärischen Massnahmen auch eine *Konfliktlösung* in die Wege zu leiten. Klassisches Peace keeping wurde nur noch zu einer unter vielen anderen Aufgaben, die der Erreichung eines Friedens förderlich sind; Polizeiaufgaben, die Unterstützung von Wahlen, Beobachtung der Menschenrechtssituation, Aufbau ziviler Verwaltungen und des Justizwesens, Entwaffnung und Demobilisierung oder die Rückführung von Flüchtlingen kamen dazu. Auch die im Zusammenhang dieser Arbeit besonders interessierende humanitäre Hilfe wurde in das Aufgabenspektrum aufgenommen.¹⁶ Generalsekretär Boutros Boutros-Ghali prägte 1992 in seiner Agenda für den Frieden den Begriff des Post-conflict peace building.¹⁷ Mit der Erweiterung des Peace keeping um das Peace building hielten vermehrt „zivile“ Aufgaben Einzug in den Massnahmenkatalog. Viele der neuen Aufgaben verlangten Fähigkeiten, die eher für Zivilisten als für Militärs geeignet schienen und einige Regierungen

¹² Studer: *The ICRC and civil-military relations in armed conflict*. S. 370.

¹³ Eekelen: *Military Support for Civilian Operations in the Context of Peacekeeping Missions. Report. NATO Parliamentary Assembly, Civilian Affairs Committee, Sub-committee on Civilian Security and Co-operation*. Para. 1.

¹⁴ Weiss: *Learning from Military-Civilian Interactions in Peace Operations*. S. 113.

¹⁵ Kellenberger: *Humanitarian Aspects of International Peace Support Operations: The Experience of the International Committee of the Red Cross*. S. 158.

¹⁶ Kühne: *Friedenseinsätze verbessern – der Brahimi-Report*. S. 2; Abiew/Keating: *NGOs and UN Peacekeeping Operations: Strange Bedfellows*. S. 95-100.

¹⁷ Boutros-Ghali: *An Agenda for Peace: Preventive Diplomacy, Peacemaking and Peacekeeping: Report of the Secretary-General pursuant to the statement adopted by the Summit Meeting of the Security Council on 31 January 1992*.

(beispielsweise Kanada oder Norwegen) dazu veranlassten, sich Strategien zur Unterstützung und Wahrnehmung dieser Aufgaben durch Peace keeper zurecht zu legen.¹⁸ Schnelle Erfolge stellten sich ein: genannt werden etwa Namibia, Mittelamerika oder Mozambique.¹⁹ Die Erwartungen an die Rolle der Uno und deren Friedensmissionen wurden in die Höhe geschraubt.

Allerdings zeichnete sich bald ab, dass die hochgesteckten Erwartungen kaum erfüllt werden konnten. Die Ernüchterung folgte auf dem Fusse: Unosom (Somalia), Unamir (Rwanda) und Unprofor (zunächst in Kroatien, später auch in Bosnien und Herzegowina sowie Mazedonien) misslangen oder gerieten zu eigentlichen Katastrophen. Traurige Höhepunkte waren etwa die unhaltbaren Zustände in Mogadischu vom Herbst 1992 oder das Massaker von Srebrenica im Juli 1995, als in der Uno-Schutzzone bis zu 8000 Moslems von den eindringenden bosnisch-serbischen Truppen unter Radislav Krstic und Ratko Mladic ermordet wurden. Uno-Blauhelme waren teilweise kaum mehr als machtlose Statisten; sie wurden zunehmend zu Spielbällen skrupelloser Interessenpolitik und teilweise gar zum Ziel der Aggressionen.²⁰ Mit starren und unzulänglichen Mandaten bestückt konnten sie nur ungenügend auf die sich im Verlauf einer Operation verändernden Umstände reagieren. Gerade aus Bosnien ist diese Entwicklung bekannt:

Further, the role of the military often evolves in the course of peace support operations. Again, Bosnia is a case in point: from the support of civilian relief missions and the ill-defined protection of so-called „safe havens”, the use of force grew in size and intensity over 1992-1995, as the United Nations gradually ceded ground to NATO, and as the military came to be involved in war-fighting scenarios – while it continued to perform many other missions.²¹

Auch in Kigali wurde im April 1994 der Widerspruch zwischen Mandat und Anspruch besonders deutlich, als Unamir – eine auf defensives Peace keeping eingestellte Mission – von den Ereignissen förmlich überrollt wurde und sich insbesondere das in Kigali stationierte belgische 2. Kommando-Batallion plötzlich vor die zweifelhafte Wahl gestellt sah, sich selber oder andere zu retten.²² Die politischen Interessen der Weltmächte hatten sich nicht mit der Lage und dem Auftrag vor Ort gedeckt; die Folgen waren in diesem Fall katastrophal. Insbesondere betreffend

¹⁸ Abiew/Keating: *NGOs and UN Peacekeeping Operations: Strange Bedfellows*. S. 96.

¹⁹ Kühne: *Friedenseinsätze verbessern – der Brahimi-Report*. S. 2.

²⁰ McGinn/Liston: *Beyond the Rhetoric and Acronyms. The Reality of European Military Capabilities*. S. 76 ff.

²¹ Eekelen: *Military Support for Civilian Operations in the Context of Peacekeeping Missions. Report. NATO Parliamentary Assembly, Civilian Affairs Committee, Sub-committee on Civilian Security and Co-operation*. Para. 2.

²² Für eine Aufarbeitung der tragischen Ereignisse, die sich nach dem Abschuss des Flugzeugs von Präsident Habyarimana am 6. April 1994 in Rwanda zugetragen haben, vgl. Suhrke: *Dilemmas of Protection: The Log of the Kigali Battalion*. Dieser Bericht ist insofern speziell, als er die Sichtweise des belgischen Batallions in Kigali (Kibat) und das mit dem Unamir-Mandat verbundene Sicherheits-Dilemma sehr realitätsnah wiedergibt.

Mandatierung und Einsatzkonzeptionen musste die Uno heftigste Kritik einstecken; schnell wurde klar, dass die Konzepte des Kalten Krieges den veränderten Ansprüchen moderner Konfliktbilder nicht mehr genügten.

In der Folge nahmen sowohl das Peace-keeping-Budget als auch die Anzahl eingesetzter Blauhelme wieder dramatisch ab; dabei ist allerdings zu berücksichtigen, dass der Einbezug der Nato-Einsätze auf dem Balkan diese Zahlen was Personal und Kosten anbelangt signifikant steigern würde.²³ Der damalige Uno-Generalsekretär Boutros Boutros-Ghali korrigierte die eher forsche Publikation *An Agenda for Peace* (1992)²⁴ durch das wesentlich vorsichtiger formulierte *Supplement to An Agenda for Peace* (1995).²⁵ Nach diesen Rückschlägen war klar, dass eine Anpassung des Instrumentariums im noch immer Peace keeping genannten Bereich unumgänglich war. Durch die Einsicht, dass eine sichere Umgebung eine grundlegende Voraussetzung für jegliche Wiederherstellung von Frieden bildet, wurde die Gewaltanwendung auf Basis von Kapitel VII (Art. 39 und 42) der Uno-Charta in bestimmten Fällen legitimiert. Blauhelme oder eine sogenannte „Koalition der Willigen“ können mit einem Mandat zur Friedenserzwingung ausgestattet werden. Seit Mitte der Neunzigerjahre hat sich diese weiterentwickelte Einsatzform der dritten Generation durchgesetzt, auch wenn dadurch klassisches Peace keeping nicht ganz verdrängt wurde (Minurca, Zentralafrikanische Republik) beziehungsweise nach dem „Interventionismus“ der frühen Neunzigerjahre eher wieder an Bedeutung gewann.²⁶

In den Zeiten des Umbruchs gab es Kommentatoren, die in den erwähnten Rückschlägen das Ende der militärischen Intervention zu Gunsten humanitärer Ziele sahen. Sie argumentierten, dass militärische Zwangsmassnahmen durch auswärtige Streitkräfte mit dem Ziel, den Zugang zu notleidenden Zivilisten oder den Schutz derer Rechte sicherzustellen, ohne Zustimmung der lokalen Konfliktparteien undurchführbar oder unhaltbar seien und kamen zum Schluss: „It is highly unlikely that such an intense military force will ever be used in support of humanitarian objectives in the majority of conflicts, which are of lesser political and strategic importance.“²⁷

Diese Vermutung wurde spätestens 1999 durch die massiven Nato-Luftschläge im Rahmen der Operation „Allied Force“ gegen die Bundesrepublik Jugoslawien mit Beginn am 25. März 1999

²³ Weiss: *Learning from Military-Civilian Interactions in Peace Operations*. S. 113.

²⁴ Boutros-Ghali: *An Agenda for Peace: Preventive Diplomacy, Peacemaking and Peacekeeping: Report of the Secretary-General pursuant to the statement adopted by the Summit Meeting of the Security Council on 31 January 1992*.

²⁵ Boutros-Ghali: *An Agenda for Peace (Supplement)*.

²⁶ Kühne: *Friedenseinsätze verbessern – der Brahimi-Report*. S. 2; Weiss: *Learning from Military-Civilian Interactions in Peace Operations*. S. 114.

²⁷ Borton: *The State of the International Humanitarian System*. S. 1.

widerlegt. Der Kosovo-Konflikt zog den ersten Krieg der Nato gegen einen souveränen Staat nach sich. Die massierte militärische Aktion wurde – unter dem Aufschrei vieler humanitärer Akteure – vor allem durch humanitäres Interesse legitimiert.²⁸ Es zeigte sich in der Folge klar, dass die Intervention aus primär humanitären Gründen eine Option der Politik bleiben würde, auch wenn in diesem Fall im Gegensatz zur Intervention in Kuwait 1991 kein Uno-Mandat für den Krieg vorlag. Jakob Kellenberger, IKRK-Präsident, hält mit Blick auf die Gegenwart fest: „Assigning humanitarian tasks to armed forces in emergencies abroad is considered a viable option, providing a new sense of purpose.“²⁹

Unterdessen wird bereits von einer vierten Generation der Peace support operations gesprochen; insbesondere darum, weil im Rahmen von Peace support operations immer mehr auch politische und administrative Verantwortung übernommen wird. So wurden beispielsweise der Unmik/Kfor im Kosovo und der Untaet in Osttimor ausdrücklich exekutive Aufgaben im Sinne von Regierungsgewalt zugewiesen. In diesem Zusammenhang wird auch von Peace support and governance operations gesprochen.³⁰ Damit hat sich das Spektrum der Friedenssicherung extrem ausgeweitet; die Ansprüche an Mandat, Ausbildung und Ausrüstung sind heute ungleich höher als früher. Hinzu kommt, dass der Einsatz eines internationalen Kontingents bereits in einem früheren Stadium des Konflikts und auch zu Gunsten humanitärer Ziele, beispielsweise der Beendigung von systematischen und schwerwiegenden Menschenrechtsverletzungen, in Betracht gezogen wird. Es geht also nicht länger nur um strikt sicherheitspolitische, sondern vermehrt auch um völkerrechtlich-politische oder humanitäre Aspekte.³¹ John Mackinlay vom Centre for Defence Studies in London nennt diese moderneren Modelle: „(...) a multifunctional response to a complex emergency taking place in a failing state where the government can no longer exercise its writ over the whole of its territory.“³²

Zur Erreichung dieser Ziele wird heute ein aktiver Einsatz von Gewalt nicht ausgeschlossen. Ein Friede im Sinne von Absenz des Krieges kann als „Arbeitsumgebung“ nicht länger vorausgesetzt werden, was wesentlichen Einfluss auf die Ausbildung, Bewaffnung und selbstverständlich die

²⁸ Diese Argumentation blieb aber nicht unangefochten, können doch durchaus auch geostrategische Argumente für eine Intervention geltend gemacht werden. Vgl. hierzu Gabriel: *Verpasste Chancen: Inkohärente Schweizer Politik im Kosovo-Krieg*. S. 10.

²⁹ Kellenberger: *Humanitarian Aspects of International Peace Support Operations: The Experience of the International Committee of the Red Cross*. S. 160.

³⁰ Kühne: *Friedenseinsätze verbessern – der Brahimi-Report*. S. 3.

³¹ Diese nach dem Ende des Kalten Krieges verstärkt eingetretene Entwicklung wurde von Mats R. Berdal, John Mackinlay, Jarat Chopra und anderen schon früh beschrieben; vgl. u. a. Berdal: *Whither UN Peacekeeping?*; Chopra/Mackinlay: *Second Generation Multinational Operations*. S. 113-131; Mackinlay: *Improving Multifunctional Forces*. S. 149-172.

³² Center for International Studies: *Peace Support Operations – Lessons Learned and Future Perspectives*. o. S. (Internet-Dokument).

Einsatzdoktrin und die Rules of engagement (ROE) einer Truppe haben muss. Das Beispiel Rwanda hat gezeigt, dass je nach Situation mit einem Worst-case-Szenario gerechnet werden muss. Das bedeutet allerdings nicht, dass die Prinzipien des klassischen Peace keeping ihre Gültigkeit verloren haben: Unparteilichkeit wird heute weniger als neutrales Abseitsstehen, sondern viel mehr als aktive Unparteilichkeit verstanden. Es wäre falsch, unter den hehren Idealen von Unparteilichkeit, Konsens und Neutralität massive Menschenrechtsverletzungen oder gar Völkermord zu dulden. Damit dies in der Praxis auch durchzusetzen ist, muss allerdings ein weiterer Grundsatz von Peace support operations berücksichtigt werden: die Glaubwürdigkeit betreffend Mandat, Ausbildung, Ausrüstung und Stärke der eingesetzten Kräfte. Die Erfahrungen von Unprofor und Unamir lassen dies als eindeutigen Imperativ erscheinen.³³

Obwohl die Evolution von friedensunterstützenden und friedenserzwingenden Massnahmen wohl eines der meistdiskutierten Themen der internationalen Sicherheitspolitik überhaupt ist, besteht nach wie vor kein Konsens über genaue Begrifflichkeiten.³⁴ Es kann aber davon ausgegangen werden, dass heute Peace support operations grundsätzlich aus „traditionellem“ Peace keeping (das keineswegs obsolet geworden ist), „robustem“ Peace keeping, Peace enforcement und dem immer wieder vernachlässigten Peace building, das schon während einer Operation einsetzen kann, besteht. Im Begriff Peace support operation kann also die Anwendung militärischer Gewalt, auch ausserhalb der Selbstverteidigung, eingeschlossen sein.

Allerdings ist auch der Begriff PSO nicht mehr das Mass aller Dinge; gerade massgebliche militärische Akteure haben sich in letzter Zeit von diesem oftmals als euphemistisch wahrgenommenen Begriff zu lösen versucht. Die Nato spricht in ihren neuesten Papieren von sogenannten Crisis response operations (CRO), dies im Gegensatz zu Collective defence operations (CDO).³⁵ Die EU geht noch einen anderen begrifflichen Weg und spricht von Crisis management (ein Begriff, der auch in der Nato rege Verwendung findet) oder Crisis management operations (CMO).³⁶ Die Abkürzung CMO darf allerdings nicht mit dem amerikanischen Konzept von Civil-military operations verwechselt werden. In den USA wird auch noch der Begriff Complex contingency operations (CCO) verwendet, der beispielsweise die Nato-Operationen in Bosnien (seit 1995) oder die Operation Support Hope in Zentralafrika

³³ Kühne: *Friedenseinsätze verbessern – der Brahimi-Report*. S. 3.

³⁴ Diese durch fehlende oder ungenaue Begrifflichkeiten auftretenden Schwierigkeiten wurden unter anderem an einer Konferenz an der ETH Zürich zum Thema „Peace support operations – Lessons Learned and Future Perspectives“ herausgearbeitet. Vgl. die Aufarbeitung der Referate vom 8. und 9. Februar 2001: Spillmann/Bernauer/Gabriel/Wenger: *Peace Support Operations: Lessons Learned and Future Perspectives*.

³⁵ Nato: *The Alliance's Strategic Concept*; Nato: *AJP-9 NATO Civil-Military Cooperation (CIMIC) Doctrine*.

³⁶ Council of the European Union: *Civil-Military Co-operation (CIMIC) Concept for EU-led Crisis Management Operations*.

(1994) adressiert.³⁷ Diese unvollständige Auswahl verdeutlicht das Sprachgewirr, das sich auch auf operationeller Ebene auswirkt. So sieht sich der Sammelbegriff PSO in demjenigen Moment, da er sich etabliert hat, schon wieder einer massiven Konkurrenz ausgesetzt.

Grosse Bedeutung bezüglich der Evolution von Peace support operations kommt dem sogenannten Brahimi-Report zu, der von Uno-Generalsekretär Kofi Annan am 7. März 2000 bei einer Gruppe international erfahrener Persönlichkeiten in Auftrag gegeben wurde. Der Bericht wurde am 21. August 2000 präsentiert und in der Folge lebhaft diskutiert. Die Brahimi-Gruppe erhob in ihrem Dokument vor allem drei zentrale Forderungen: Peace support operations sollten in aller Regel mit einem „robusten“ Mandat ausgestattet und ihre Angehörigen entsprechend ausgerüstet werden; die Führungsfähigkeit des Uno-Sekretariats in New York sollte durch personelle und organisatorische Massnahmen verbessert werden; und die Mitgliedstaaten müssten erheblich mehr Anstrengungen zur Sicherstellung der schnellen Entsendbarkeit von gut ausgebildeten Soldaten, Polizei und auch zivilem Fachpersonal unternehmen.³⁸

Der Uno ist es schwergefallen, sich vom traditionellen Konzept des Peace keeping zu Gunsten einer modernen, angepassten Auffassung von Peace support operations zu lösen. Die schlechten Erfahrungen und der Brahimi-Report konnten aber dennoch einen Prozess in Gang setzen, der noch immer anhält. Noch ist unklar, wie stark die Auswirkungen des Brahimi-Reports wirklich sind. Fest steht allerdings, dass sich unter dem Eindruck der kläglich gescheiterten, bereits erwähnten Missionen die geforderte Kräfteverschiebung weg vom traditionellen Peace keeping hin zu einem flexibleren, robusteren Peace keeping oder gar Peace enforcement stattgefunden hat; das passierte in einigen Fällen lange vor der Veröffentlichung des Reports. Ebenfalls wurde das Aufgabenspektrum komplexer und vielseitiger; Entwaffnung von Konfliktparteien, Überwachung, Wiederherstellung von Ordnung, Nothilfe für Zivilisten, Bereitstellung von Infrastruktur. Sogar die Unterstützung beim Wiederaufbau des politischen Systems oder der Wiederherstellung der Zivilgesellschaft wird, wie die Beispiele Bosnien und Kosovo zeigen, nicht ausgeschlossen.³⁹

³⁷ Byman: *Uncertain Partners: NGOs and the Military*. S. 98.

³⁸ United Nations General Assembly/United Nations Security Council: *Report of the Panel on United Nations Peace Operations* (Brahimi-Report). Die wichtigsten Forderungen des Reports finden sich in auf S. 54-58. Das Panel setzte sich aus folgenden Mitgliedern zusammen: Brian Atwood (USA), Lakhdar Brahimi (Algerien, Vorsitzender), Colin Granderson (Trinidad und Tobago), Ann Hercus (Neuseeland), Richard Monk (Grossbritannien), Klaus Naumann (Deutschland), Hisako Shimura (Japan), Vladimir Shustov (Russland), Philip Sibanda (Zimbabwe), Cornelio Sommaruga (Schweiz).

³⁹ Eekelen: *Military Support for Civilian Operations in the Context of Peacekeeping Missions. Report. NATO Parliamentary Assembly, Civilian Affairs Committee, Sub-committee on Civilian Security and Co-operation*. Para. 2.

2.2 Die zunehmende Bedeutung ziviler Komponenten

Durch die fundamentale Veränderung der internationalen Sicherheitspolitik hat die Bedeutung der zivilen Dimension in kriegerischen Handlungen oder sonstiger Gewaltanwendung zunehmendes Gewicht erhalten. Zivilisten werden nicht länger nur unbeabsichtigt in Mitleidenschaft gezogen; vielmehr werden sie auch öfter zu direkten Zielen der Aggression, wie von verschiedener Seite festgestellt wird: „One of the most disturbing features of these new conflicts is that, very often, civilians are no longer ‚caught in the crossfire‘ but are deliberately targeted on account of their group identity.“⁴⁰

Die teilweise komplette Missachtung jeglicher Normen des humanitären Völkerrechts durch prinzipienlose Kriegsverbrecher, einschliesslich der direkten Tötung von einheimischen und ausländischen Zivilisten und dem Missbrauch von Hilfe zu Kriegszwecken stellten die traditionellen Prinzipien des Peace keeping (vor allem die Neutralität und Unparteilichkeit oder die Zustimmung der Kriegsparteien zu einem Einsatz) auf eine Probe, die nicht bestanden werden konnte.⁴¹ Auch andere zivile Aspekte sind betroffen: Während es sich beim Golfkrieg im Frühjahr 1991 noch um einen primär militärischen Konflikt handelte oder zumindest eine klare Aufgabenteilung zwischen Militärs und Zivilisten herrschte, nahm in den Jahren danach der Anteil der nicht-militärischen Komponenten (organisierte Kriminalität, Drogenhandel, Flüchtlingsströme, Wiederaufbau von zerstörten Strukturen und vieles mehr) stetig zu. Dieser Prozess konnte nicht ohne Einfluss auf die institutionelle Aufgabenteilung bleiben. James Appathurai spricht in diesem Zusammenhang von einer klaren Trennlinie, die zunehmend verwischt wurde: „The military was to win the battle; the civilians were to deal with the consequences. In the case of Bosnia-Herzegowina, and now Kosovo, that line was shattered.“⁴²

Schon früh versuchte man, diesen neuen Konfliktbildern, die vielfach mit einer humanitären Katastrophe einhergehen, auch auf begrifflicher Ebene habhaft zu werden. Kommt es dabei zu einer humanitären Notlage (humanitarian emergency), hervorgerufen oder begünstigt durch kriegerische Handlungen, dann spricht man heute von einer komplexen humanitären Notlage (Complex humanitarian emergency). Die Vorstellung davon hat an Kontur gewonnen, Definitionsversuche wurden gemacht:

⁴⁰ Studer: *The ICRC and civil-military relations in armed conflict*. S. 370.

⁴¹ Weiss: *Learning from Military-Civilian Interactions in Peace Operations*. S. 113.

⁴² Appathurai: *Peace Support Operations in the Balkans: The NATO Experience*. S. 187.

A complex emergency is a humanitarian disaster that occurs in a conflict zone and is complicated by, or results from, the conflicting interests of warring parties. Its causes are seldom exclusively natural or military: in many cases a marginally subsistent population is precipitated toward disaster by the consequences of militia action or a natural occurrence such as earthquake or drought. The presence of militias and their interest in controlling and extorting the local population will impede and in some cases seriously threaten relief efforts. In addition to violence against the civilian populations, civilian installations such as hospitals, schools, refugee centers, and cultural sites will become war objectives and may be looted frequently or destroyed.⁴³

Eine komplexe humanitäre Notlage schliesst eine anhaltende, unmittelbare Gefahr für menschliches Leben und akutes Leiden ein. Sie ist zeitlich begrenzt, aber sowohl in Bezug auf ihre Ursachen als auch ihre Konsequenzen multidimensionaler Natur. Gleichzeitig ist der Begriff auch insofern relativ zu verstehen, als die Absenz einer humanitären Notlage nicht gleich Normalität bedeutet. Es kann durchaus im Rahmen einer bereits bestehenden abnormalen Situation (beispielsweise eines Bürgerkriegs, der bereits den Verlust von Menschenleben bedeutet) zu einer Verschärfung der Lage kommen.⁴⁴

Solche Notlagen stellen sowohl Zivilisten wie auch Militärs vor grosse Herausforderungen. Während es bei einer Naturkatastrophe „nur“ darum geht, Hilfe zu bringen und sich selbst und andere vor Folgen des Ereignisses oder weiteren Katastrophen zu schützen, wird in komplexen humanitären Notfällen die Messlatte höher gesetzt. Sicherheit wird zum zentralen Kriterium. Humanitäre Hilfeleistung muss unter Umständen bereits während noch nicht abgeschlossenen Kampfhandlungen geleistet werden. Militärische Entscheidungsträger sehen sich mit Flüchtlingsströmen konfrontiert, die potentiellen Gegnern oder Kriegsverbrechern Unterschlupf bieten. Die Trennlinie zwischen militärisch und zivil oder zwischen kombattant und nicht-kombattant kann oft nicht mehr gezogen werden. Die Anzahl der involvierten Akteure steigt, die Übersicht zu behalten wird folglich schwieriger. Es sind gerade diese Situationen, in welchen eine externe militärische Intervention im Rahmen einer Peace support operation in Betracht gezogen und allenfalls durchgeführt wird. Folgerichtig gewinnt auch die Interaktion zwischen Zivilisten und Militärs an Bedeutung. Entsprechenden Schnittstellen und Konfliktfeldern ist mehr Beachtung zu schenken; dies führt zu einer Aufwertung der Civil-military cooperation, oder wie Adam Siegel festhält: „Unlike the multinational forces that drove Saddam Hussein out of Kuwait in spring 1991, the majority of recent international military operations have relied on civil-military cooperation as fundamental to success.“⁴⁵ Die Nato drückt den gleichen Umstand

⁴³ Definition nach: Ramsbotham/Woodhouse: *Encyclopedia of International Peacekeeping Operations*. S. 47. Vgl. auch: Mackinlay/Kent: *A New Approach to Complex Emergencies*.

⁴⁴ Vgl. hierzu: Deza: *Improving International Civil-Military Relations in Humanitarian Emergencies*. S. 4.

⁴⁵ Siegel: *Intelligence Challenges of Civil-Military Operations*. S. 45.

in anderen Worten aus: „The interaction between Alliance forces and the civil environment (both governmental and non-governmental) in which they operate is crucial to the success of operations.“⁴⁶

Doch es ist nicht nur die militärische Seite, welche die zunehmende Wichtigkeit von Interaktionen mit Zivilisten anerkennt. Auch auf der zivilen Seite verändert sich die Wahrnehmung, sind doch Streitkräfte oftmals das einzige Mittel, den begehrtesten Faktor überhaupt, die Sicherheit, zu garantieren. Alle im humanitären Bereich tätigen IO und NGO sind in ihrer Arbeit darauf angewiesen, in einigermaßen stabilen und sicheren Verhältnissen arbeiten zu können. Auch langfristig ist die Absenz von Kampfhandlungen oder anderer physischer Gewalt einer der entscheidendsten Faktoren der Vertrauensbildung und damit des Wiederaufbaus einer kriegsgeschädigten Gesellschaft und der Anwendung von demokratischen Spielregeln. Doch nicht nur das wertvolle Gut Sicherheit, sondern auch die oftmals den zivilen Mitteln überlegenen militärischen Transportkapazitäten, die kurzfristige Bereitstellung von Baugeräten oder menschlicher Arbeitskraft können zum geschätzten Faktor werden.

2.3 Das Spannungsfeld humanitäre Hilfe – militärische Intervention

Der vermehrte Einsatz militärischer Akteure zu Gunsten des Krisenmanagements in komplexen Notsituationen brachte aber auch eine Reihe von Problemen mit sich, die vorher höchstens im Hintergrund eine Rolle gespielt hatten.⁴⁷ Mit der Weiterentwicklung des traditionellen Peace keeping in Richtung multidimensionaler PSO wurde die traditionelle, über Jahrzehnte praktizierte Aufgabenteilung zwischen militärischen und zivilen Akteuren verwischt. Militärische Operationen beschränken sich nicht länger auf militärische Ziele; sie können mittlerweile, implizit oder explizit, auch sogenannten „humanitären“, ehemals der zivilen Domäne vorbehaltenen Aspekte beinhalten oder sogar als Hauptziel haben. Humanitäre und politisch-militärische Aktionen können, wie sich seit Beginn der Neunzigerjahre mehrfach gezeigt hat, oftmals nicht länger trennscharf auseinander dividiert werden – oder aber man will sie aus politischen Gründen nicht auseinanderhalten. Gleichzeitig hat sich das Einsatzfeld der extrem heterogenen Gemeinde der IO und vor allem der NGO signifikant erweitert. Ihre Aktivitäten, vor allem in den Bereichen Entwicklungszusammenarbeit, humanitäre Hilfe und Menschenrechte, erstrecken sich nunmehr über das gesamte Spektrum von PSO. Nebst IO sind auch NGO zu

⁴⁶ Nato: *The Alliance's Strategic Concept*. Para. 60.

⁴⁷ Für eine umfassende Darstellung aus verschiedenen Blickwinkeln vgl. hierzu: Abiew/Keating: *NGOs and UN Peacekeeping Operations: Strange Bedfellows*; Byman: *Uncertain Partners: NGOs and the Military*; Buchanan-Smith: *Interrelationships between humanitarian organizations*; Weiss: *Learning from Military-Civilian Interactions in Peace Operations*.

zentralen Akteuren der internationalen Krisenreaktion geworden.⁴⁸ Die vielfältigen Komplikationen, die sich daraus ergeben, rechtfertigen eine sorgfältige Betrachtung. Im Zentrum der folgenden Ausführungen steht aber nicht die Frage nach der grundsätzlichen Legitimität des Einsatzes militärischer Gewalt zu Gunsten eines humanitären Ziels; diese Diskussion um sogenannte „humanitäre Interventionen“, die vor allem im Zusammenhang mit dem Nato-Einsatz im Kosovo-Krieg ausgebrochen ist, wurde äusserst intensiv und heftig geführt – auf akademischer und politischer Ebene, aber auch in der breiten Öffentlichkeit.⁴⁹ Im Kern geht es dabei um die Frage, ob humanitäre Gründe unter dem Vorwand der Moral letztlich zur Kaschierung politisch-militärischer Ziele missbraucht werden. Die Debatte zwischen den Vertretern der universellen Menschenrechte und den Beschützern der Souveränität wurde in den letzten Jahren intensiv geführt.⁵⁰

An dieser Stelle soll es aber vielmehr darum gehen, die Frage der Abgrenzung zwischen „humanitären“ und „politischen“ oder auch „militärischen“ Aufgaben im Rahmen eines konkreten Einsatzes zu betrachten; zu einem Zeitpunkt also, wenn bereits externe militärische Kräfte engagiert sind und die grundsätzliche Frage, ob deren Einsatz gerechtfertigt ist, von der Realität überholt worden ist. Auch für diese Fragestellung liegt ein aktuelles Beispiel vor, das die Problematik verdeutlichen soll. Durch den Abwurf von Hilfspaket-Sendungen in Afghanistan haben sich vor allem die amerikanischen Streitkräfte, als kriegsführende Partei, schwerster Kritik ausgesetzt. Der Eingriff in das Aufgaben- und Interessengebiet der humanitären Hilfe wurde kaum verstanden.

Die Frage, ob die gleichen Flugzeuge in verschiedenen Einsätzen Bomben und Nahrungsmittel tragen sollen, mag etwas zugespitzt sein, doch sie trifft den Kern der Sache recht genau. Wie weit sollen – und dürfen – sich militärische Akteure in einer Krisenintervention an Aktionen der humanitären Hilfeleistung beteiligen beziehungsweise solche selber durchführen? Und wie weit sollen zivile humanitäre Akteure im Rahmen ihrer Aufgaben auf Ressourcen des Militärs zurückgreifen? Die Fragen rund um den „armed humanitarianism“ nehmen innerhalb der

⁴⁸ Für eine kritische Auseinandersetzung mit der immer wichtiger werdenden Rolle von internationalen NGO und den verschiedenen Faktoren, die dazu geführt haben (beispielsweise die Umleitung von Hilfsgeldern, die vermehrt via NGO fliessen), aber auch den Auswirkungen dieser Entwicklung vgl. Abiew/Keating: *NGOs and UN Peacekeeping Operations: Strange Bedfellows*.

⁴⁹ Zu dieser normativen Thematik vgl. Wheeler: *Saving Strangers. Humanitarian Intervention in International Society*; Jackson: *The Global Covenant. Human Conduct in a World of States*. Für eine Kurzübersicht über das Thema und die erwähnten beiden Publikationen vgl. NZZ: *Intervention als normative Herausforderung*. Für eine spezifischere Sichtweise der Problematik mit Bezug zur Schweiz und zum Kosovo-Krieg vgl. Bächler: *Zwischen dem Verbrecher und der Polizei neutral sein? Nachbetrachtungen zur NATO-Intervention und zum Absterben der Neutralität*.

⁵⁰ Deza: *Improving International Civil-Military Relations in Humanitarian Emergencies*. S. 19.

internationalen Debatte um Krisenmanagement einen wichtigen Stellenwert ein.⁵¹ Schon zu Beginn der Neunzigerjahre wurde rund ein Viertel der zum Thema Peace operations publizierten Artikel dem Bereich der zivil-militärischen Interaktion in Complex emergencies der Zeit nach dem Kalten Krieg gewidmet.⁵²

In den Neunzigerjahren stieg die Beteiligung von westlichen Militärs an Operationen im Zusammenhang mit Complex emergencies explosionsartig an; und damit auch das Bedürfnis zur Kooperation mit Hilfsorganisationen. Mit der steigenden Erfahrung wäre ein zunehmender Anstieg der Effektivität zu erwarten gewesen. Die Realität präsentierte sich allerdings in einem anderen Licht:

Yet, despite this mounting experience, the military has failed to take advantage of the skills and capabilities of relief agencies. As a result, operations are often needlessly chaotic. At best, this chaos leads to a waste of time and effort; at worst, the cost is measured in lives and suffering. (...) Although Rwanda is an extreme example of what can go wrong, the problems of a lack of prior coordination, limited military familiarity with relief agencies and strategic and operational chaos are all too common in humanitarian emergencies.⁵³

Wo liegen denn aber die vielzitierten Koordinationsprobleme? Viele Missverständnisse sind dabei auf den Begriff „humanitär“ zurückzuführen. Die Frage, was denn einen humanitären Akt ausmacht, wird nicht überall gleich beantwortet. Dennoch gibt es einige signifikante Merkmale. Humanitäre Arbeit wird von humanitären Prinzipien geleitet. Im wesentlichen beinhaltet dies die Humanität (Humanity), die Unparteilichkeit und Unvoreingenommenheit (Impartiality) und die Neutralität (Neutrality).⁵⁴ Während die Humanität auf die Einhaltung der fundamentalen Menschenrechte und die Vermeidung von Leid abzielt, verbietet das Prinzip der Unparteilichkeit die Unterscheidung Betroffener auf Grund von Nationalität, Rasse, Geschlecht, Religion, Klasse oder politischer Einstellung und anerkennt nur die Not beziehungsweise den Bedarf als alleiniges Kriterium. Die Neutralität wiederum bezieht sich darauf, dass humanitäre Helfer sich in ihrem Einsatz nicht auf Auseinandersetzungen über politische, religiöse oder ideologische Fragen einlassen dürfen. Es ist generell anerkannt, dass diese Richtlinien von jedem Akteur, der humanitären Aufgaben nachgeht, eingehalten werden müssen: „These principles should be

⁵¹ Abiew/Keating: *NGOs and UN Peacekeeping Operations: Strange Bedfellows*. S. 91 ff.

⁵² Collins/Weiss: *An Overview and Assessment of 1989-1996 Peace Operations Publications*.

⁵³ Byman: *Uncertain Partners: NGOs and the Military*. S. 97.

⁵⁴ Department of Humanitarian Affairs: *Guidelines on the Use of Military and Civil Defence Assets in Disaster Relief (Oslo Guidelines)*. S. 64.

adhered to by all those involved in humanitarian operations, be they local, international or military and civil defence personnel.”⁵⁵

Das impliziert auch, dass nicht jede Organisation, die Hilfe anbietet, im Sinne der humanitären Hilfe handelt, beispielsweise dann nicht, wenn sie die Hilfe von der Zugehörigkeit zu einer bestimmten Nationalität oder Rasse abhängig macht. Oder dann, wenn die Hilfe an Konditionalitäten geknüpft wird, wie dies Akteure mitunter tun, um militärische oder politische Ziele zu erreichen. Die humanitären Akteure, die selber weit davon entfernt sind, eine homogene Gruppe zu bilden, stehen der zunehmenden Aktivität militärischer Akteure im humanitären Bereich vor allem deswegen skeptisch gegenüber, weil sie glauben, dass dadurch die genannten Prinzipien der humanitären Hilfe verletzt werden könnten. Das *Fundament* der humanitären Hilfe könnte untergraben werden, wenn die hoch gesteckten und teilweise nur sehr schwer umzusetzenden Prinzipien verletzt werden. Hingegen wird die Beteiligung militärischer Kräfte an humanitärer Hilfe von den meisten humanitären Akteuren nicht kategorisch ausgeschlossen, wenn das Militär fähig und willens ist, die Grundsätze einzuhalten.⁵⁶

Ein weiterer zentraler Faktor ist die *Sicherheit*. Die Untergrabung der humanitären Prinzipien zu politischen oder militärischen Zwecken ist der Sicherheit der humanitären Akteure abträglich, hängt diese doch oft von der Wahrnehmung der lokalen Bevölkerung und Konfliktparteien ab. Das Internationale Komitee des Roten Kreuzes (IKRK), das in vielerlei Hinsicht einen speziellen Platz innerhalb der humanitären Gemeinde einnimmt, lehnt aus diesen Gründen den bewaffneten Schutz durch militärische Akteure, sogar durch Soldaten der Uno, ab.⁵⁷ In Somalia hat sich gezeigt, wie wichtig diese Wahrnehmung sein kann: Als die USA im Rahmen der Unosom II versuchten, den Warlord Mohammad Farah Aideed festzunehmen und dadurch in den Augen vieler Einheimischer zur kriegführenden Partei wurden, kam es zu Übergriffen von Milizen auf zivile humanitäre Akteure, beispielsweise von World Vision.⁵⁸ Die Zusammenarbeit mit militärischen Kräften aus weniger exponierten Ländern (beispielsweise Schweden oder Kanada) verursacht generell weniger Probleme als die Kooperation mit den USA, weil diese als stark von politischen Zielen dominiert wahrgenommen werden.⁵⁹

Doch auch in dieser Frage ist die humanitäre Gemeinde gespalten: Oft wird die Bereitstellung von Sicherheit durch militärische Kräfte in Anspruch genommen. Während die Inanspruchnahme

⁵⁵ Ebd.

⁵⁶ Deza: *Improving International Civil-Military Relations in Humanitarian Emergencies*. S. 6.

⁵⁷ Studer: *The ICRC and civil-military relations in armed conflict*. S. 381.

⁵⁸ Byman: *Uncertain Partners: NGOs and the Military*. S. 104 f.

⁵⁹ Ebd.

von persönlichem Schutz umstritten ist, begrüßen beinahe alle humanitären Akteure die Sicherung einer Region, weil dies ihre eigenen Arbeitsbedingungen wesentlich verbessert. In Somalia waren es die internationalen NGO, welche die Forderung nach externer militärischer Intervention massgeblich an die Öffentlichkeit trugen.⁶⁰

Ein immer wieder geäußertes Argument, warum es bei der Zusammenarbeit zwischen zivilen und militärischen Akteuren in Complex emergencies zu Problemen kommen kann, sind die verschiedenen *Organisationskulturen*. Man kann sich kaum Gruppen von Akteuren mit verschiedensten hierarchischen Strukturen und Organisationskulturen als humanitäre (seien dies gouvernementale oder nicht-gouvernementale) und Streitkräfte (in Form von nationalen oder multinationalen Verbänden) vorstellen. NGO und auch viele IO sind dezentralisiert und von flachen hierarchischen Strukturen dominiert; viele Entscheidungen werden konsensbasiert gefällt. Daneben steht die Armee mit ihrer starren Befehlsstruktur, der klaren Zuweisung von Verantwortung und Autorität und der Durchsetzung derselben mittels militärischer Disziplin. Auch sind die moralischen Werte, die von NGO vertreten werden, oft nicht kompatibel mit denjenigen von Streitkräften. Viele NGO verfügen über einen kirchlichen Hintergrund, lehnen Gewalt jeglicher Ausprägung ab oder beschäftigen Leute, deren Lebensweise sich grundsätzlich nicht mit der strengen militärischen Disziplin vereinbaren lässt.⁶¹

NGO und IO haben meistens einen längeren *Zeithorizont* als militärische Verbände, was in ihren Augen nicht zur Verlässlichkeit des Militärs beiträgt. Viele zivile Akteure, vor allem NGO, sehen sich gezwungen, die kurzfristigen Vorteile einer Kooperation mit Militärs gegen allenfalls entstehende längerfristige Nachteile abzuwägen. Vielfach sehen NGO in der militärischen Exit-Strategie, welche aus Sicht der militärischen Akteure eine unabdingbare Notwendigkeit ist, den Beweis dafür, dass ihr Gegenüber nicht an einer gründlichen, allenfalls nur durch längerfristiges Engagement erreichbaren Lösung interessiert ist.⁶²

Doch es sind nicht nur die humanitären Akteure, die vor einer verstärkten Betätigung des Militärs in der humanitären Hilfe warnen. Auch die Streitkräfte selber geben sich gerne zurückhaltend, haben sie doch Angst vor dem viel beschworenen *Mission creep*. Dieser Begriff bezeichnet die ungewollte Ausdehnung der Operation durch die Übernahme neuer Aufgaben, welche zur Beeinträchtigung der ursprünglichen militärischen Aufgabe führt. Insbesondere

⁶⁰ Vgl. Waal: *Famine Crimes*. S. 191-203.

⁶¹ Vgl. Byman: *Uncertain Partners: NGOs and the Military*. S. 103.

⁶² Byman: *Uncertain Partners: NGOs and the Military*. S. 105 f.

amerikanische Militärs fürchten sich davor, durch die Übernahme von Aufgaben, die nicht ihren Kernkompetenzen entsprechen, an Durchschlagskraft zu verlieren.⁶³

Ausserdem besteht die Gefahr des Schaffens von *Abhängigkeiten* und damit verbunden die Möglichkeit, militärische Kräfte auf längere Zeit binden zu müssen, was durch ändernde Situationen im Feld oder ändernde politische Konstellationen oft nicht garantiert werden kann. Das führt wiederum dazu, dass humanitäre Akteure im Militär *keine verlässlichen Partner* sehen, weil ihre Hilfe von zu vielen Faktoren abhängig ist.⁶⁴ Zudem ist die Gefahr gross, dass die Hilfe an Bedingungen geknüpft wird und somit ein weiteres Mittel zur Erfüllung des militärischen Auftrages darstellt, was mit den Prinzipien der humanitären Hilfe nicht vereinbar ist und deren Fundament, wie bereits erwähnt, untergraben könnte. Ein weiteres und in vielen Fällen sehr zentrales Argument dieser Diskussion sind die *Kosten*, die zur Erbringung von humanitären Leistungen anfallen; zivile Akteure arbeiten in diesem Bereich in den meisten Fällen weit kostengünstiger als die militärischen Akteure.⁶⁵

Doch auch *strukturelle Faktoren* tragen zur schlechten Koordination im Feld bei. Den Vereinten Nationen, die meistens angerufen werden, wenn es darum geht, zivil-militärische Interaktionen zu koordinieren, ist es bisher nur unzulänglich gelungen, diese Aufgabe umfassend wahrzunehmen; nicht zuletzt, weil die intern notwendigen Reformen nicht mit der Erweiterung der Aufgaben Schritt halten konnten. Die grössten verbleibenden Aufgaben befinden sich im Bereich der strategischen Planung, des Informations-Managements, der Ressourcen-Mobilisierung, der klaren Zuweisung von Verantwortung, der Professionalisierung und des Managements einer besseren Aufgabenteilung im Einsatz.⁶⁶ Wie schwierig die Koordination selbst innerhalb der UNO ist, wird klar, wenn man sich die Resultate einer Studie aus dem Jahr 1996 vor Augen führt: 14 UNO-Organisationen nahmen für sich eine Rolle der Bewältigung von Notsituationen und der Rekonstruktion nach Konflikten in Anspruch. Ebenfalls 14 Agenturen sehen sich in der Lage, Kapazitäten in der Katastrophenhilfe bereitzustellen, und ebenfalls 14, wenn auch nicht die selben, arbeiten am Schutz von Flüchtlingen und internen Vertriebenen. 10 Organisationen nehmen Aufgaben im Bereich der Menschenrechte wahr, 14 im Bereich des

⁶³ Ebd. S. 98.

⁶⁴ Vgl. grundsätzlich zur Verlässlichkeit: Byman: *Uncertain Partners: NGOs and the Military*; Abiew/Keating: *NGOs and UN Peacekeeping Operations: Strange Bedfellows*.

⁶⁵ Deza: *Sicherheitspolitische Kommission des Nationalrates: Hearings vom 24. Januar 2000 über die Bewaffnungsvorlage. Beitrag Deza-Direktor Walter Fust zur Thematik der zivil-militärischen Zusammenarbeit*. S. 7.

⁶⁶ Weiss: *Learning from Military-Civilian Interactions in Peace Operations*. S. 118-119.

Peace building und 9 im Bereich des Peace making.⁶⁷ Unter diesen Bedingungen ist effektive Koordination nur sehr schwer zu bewerkstelligen.

Doch nicht nur die Vereinten Nationen, sondern die ganze humanitäre Gemeinde und damit auch die unzähligen NGO sahen und sehen sich vor Koordinationsprobleme gestellt.⁶⁸ Ein besonders deutliches, tragisches Beispiel hierfür war die Krise in Rwanda 1994. Das damalige Versagen zeigte den Handlungsbedarf auf und löste auch Reaktionen aus. So wurde die bisher erste und einzige wissenschaftliche Evaluation humanitärer Operationen auf Systemebene, also mit Bezug auf die gesamte internationale Reaktion auf eine Krise, anhand der Operationen in Rwanda unternommen.⁶⁹

In den Neunzigerjahren wurden auch verschiedene mehr oder weniger verbindliche Leitlinien für humanitäre Akteure entwickelt und verabschiedet; das erste dieser Dokumente, der „Code of Conduct for the International Red Cross and Red Crescent Movement and NGOs in Disaster Relief“⁷⁰ wurde bereits im Sommer 1994, also noch vor den schrecklichen Ereignissen im Herbst, von acht der grössten und wichtigsten Organisationen der Katastrophenhilfe anerkannt. Er gilt seither als Benchmark in diesem Bereich, obwohl viele andere Dokumente und Initiativen hinzugekommen sind. Das ambitionöseste davon ist wohl „Sphere“, ein Projekt, das unter anderem in ein verbreitetes Handbuch mit einer humanitären Charta und Minimalstandards für die Unterstützung bei Katastrophen gemündet hat.⁷¹

Doch gerade hier zeigt sich, dass die humanitäre Gemeinde – wie auch die damit eng verwobene und teilweise kaum zu trennende Entwicklungszusammenarbeit – noch weit vom Idealbild der reibungslosen Kooperation entfernt ist; das Sphere-Projekt führte zu einer recht erhitzten Debatte über dessen technische Natur und zu einer eigentliche Polarisierung zwischen den humanitären

⁶⁷ United Nations Office in Vienna: *Survey of the United Nations System's Capabilities in Post-Conflict Reconstruction*. Zitiert in: Weiss: *Learning from Military-Civilian Interactions in Peace Operations*. S. 120.

⁶⁸ Einen Überblick über die Problematik im Bereich der humanitären Akteure mit Fokus auf die verschiedenen Initiativen, die zur Verbesserung der Situation angestrengt wurden, vermittelt Buchanan-Smith: *Interrelationships between humanitarian organizations*.

⁶⁹ Eriksson: *The International Response to Conflict and Genocide: Lessons from the Rwanda Experience*.

⁷⁰ IFRC: *Code of Conduct for the International Red Cross and Red Crescent Movement and NGOs in Disaster Relief*. Die zehn Prinzipien dieses Codes sind: 1. The Humanitarian imperative comes first. 2. Aid is given regardless of the race, creed or nationality of the recipients and without adverse distinction of any kind. Aid priorities are calculated on the basis of need alone. 3. Aid will not be used to further a particular political or religious standpoint. 4. We shall endeavour not to act as instruments of government foreign policy. 5. We shall respect culture and custom. 6. We shall attempt to build disaster response on local capacities. 7. Ways shall be found to involve programme beneficiaries in the management of relief aid. 8. Relief aid must strive to reduce future vulnerabilities to disaster as well as meeting basic needs. 9. We hold ourselves accountable to both those we seek to assist and those from whom we accept resources. 10. In our information, publicity and advertising activities, we shall recognise disaster victims as dignified human beings, not hopeless objects.

⁷¹ The Sphere Project: *Humanitarian Charter and Minimal Standards in Disaster Response*.

Akteuren.⁷² Dass die Koordination innerhalb der zivilen Organisationen noch zu wünschen übrig lässt, zeigt das aktuellste Beispiel Afghanistan. Viele NGO werfen der Uno vor, durch ihre Präsenz in Kabul stark dazu beizutragen, dass bereits vorher anwesende NGO in der Ausführung ihrer Aufgaben behindert werden. So seien die Saläre, die von der Uno bezahlt werden, unangemessen hoch. Das führe dazu, dass die finanziell weniger potenten NGO massive Abgänge beim einheimischen Personal zu verkraften hätten. Noch schlimmer als der Verlust von Arbeitskräften sei die Explosion der Mietkosten in Kabul. NGO, die sich seit Jahren (also bereits unter der Herrschaft der Taliban) in Afghanistan engagiert hätten, sähen sich plötzlich nicht mehr in der Lage, ihre Missionen fortzusetzen, weil sie durch das aggressive Auftreten der Uno-Agenturen völlig an den Rand gedrängt würden.⁷³ Das Beispiel zeigt, dass auch innerhalb der zivilen Seite selber trotz der unternommenen, bereits skizzierten Anstrengungen noch gravierende Defizite bestehen. Es ist kaum zu übersehen, dass diese „internen“ Debatten auch einen Einfluss auf die Zusammenarbeit mit „externen“ Akteuren (beispielsweise den militärischen Stellen) haben.

Wie nun allerdings eine bessere Kooperation auch mit militärischen Akteuren zu erreichen ist, darüber scheiden sich die Geister: Eine „coordination by command“⁷⁴ durch die Streitkräfte ist angesichts der gut behüteten Autonomie der Humanitären nicht vorstellbar und wäre auch im Sinne der Diversifikation nicht anzustreben. Es wird im Verlauf dieser Arbeit noch zu zeigen sein, dass die Streitkräfte eine derartige Bevormundung zumindest auf konzeptioneller Ebene auch nicht anstreben. Die Frage nach einer vermehrten Konsolidierung lässt sich aber durchaus berechtigt stellen.⁷⁵ Es lässt sich nicht behaupten, dass keine Versuche in dieser Richtung unternommen wurden. Probleme in den Beziehungen zwischen zivilen und militärischen Akteuren waren einer der wichtigsten Gründe für die Schaffung des Department of Humanitarian Affairs (DHA) der Vereinten Nationen in den Jahren 1991-92 und dessen Nachfolger, des United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (UN-OCHA) im Jahr 1998.

Weniger gespalten als auf operationeller Ebene sind die Ansichten, was die generelle Aufgabentrennung auf strategischer Ebene angeht. Auch hier soll zur Verdeutlichung die Position des IKRK herangezogen werden, das sich grundsätzlich für eine klare Aufgabenteilung zwischen Humanitärer Hilfe und politisch-militärischer Aktion ausspricht:

⁷² Buchanan-Smith: *Interrelationships between humanitarian organizations*. S. 44.

⁷³ Vgl. hierzu: NZZ am Sonntag: *Kabul erlebt seinen ersten „Goldrausch“*.

⁷⁴ Weiss: *Learning from Military-Civilian Interactions in Peace Operations*. S. 118.

⁷⁵ Ebd.

The ICRC believes that the simultaneous presence of humanitarian organizations in situations of armed conflict or internal violence and internationally mandated peace-keeping or peace-enforcement forces requires a complementary, two-pronged approach: on the one hand, a contribution to the political resolution of the conflict that takes into account its underlying causes, and on the other, the alleviation of the civilian population's suffering due to the crisis. The fundamental principles of impartiality, neutrality and independence, upon which the ICRC's work is based, reflect this necessary distinction between political action – from which military action is derived – and humanitarian action, which should be determined solely by the needs of people affected by conflict.⁷⁶

Es macht allerdings den Anschein, dass sich die Situation in den letzten Jahren gebessert hat, zumindest was die Bereitschaft zur Kooperation anbelangt. So findet sich kaum jemand, der den Bedarf nach gegenseitigem Informationsaustausch nicht anerkennt. Einige Kommentatoren stellen fest, dass sich in jüngster Zeit die Fronten aufgeweicht haben. Die Militärs anerkennen die professionelle Einstellung vieler NGO mehr und mehr, während sich diese langsam vom alten Feindbild des ausschliesslich kriegsbeherrschten Militärs lösen. Trotzdem ist der Weg noch weit. Es erstaunt kaum, dass sich Thomas G. Weiss im Sommer 1999 auf die Frage, ob bezüglich der Verbesserung von zivil-militärischen Beziehungen im Umfeld von komplexen Notfällen die nötigen Lektionen der Neunzigerjahre gelernt worden seien, folgende Antwort gab:

And the response, „no, virtually none of significance“, reflects a judgement about how little understanding exists of the extreme difficulties encountered by the military and especially by civilian humanitarian organizations that attempt the ways that they do business. (...) Nevertheless, too few lessons have been learned, and certainly too few fundamental institutional changes made.⁷⁷

Diese Aussage erscheint, wenn auch in ihrem Kern sicher zutreffend, gerade im Licht der Balkan-Erfahrungen doch sehr pessimistisch. Die zahlreichen Berührungspunkte des vergangenen Jahrzehnts haben dazu beigetragen, dass das gegenseitige Verständnis und die Akzeptanz grösser geworden sind – vielleicht auch deshalb, weil die humanitären Prinzipien in der Welt mehr und mehr mit Füßen getreten werden.⁷⁸

⁷⁶ Studer: *The ICRC and civil-military relations in armed conflict*. S. 368.

⁷⁷ Weiss: *Learning from Military-Civilian Interactions in Peace Operations*. S. 115.

⁷⁸ Byman: *Uncertain Partners: NGOs and the Military*. S. 107 f.

3. Zur Entwicklung des Begriffs Cimic

Der bisherige Teil der Ausführungen beschäftigte sich mit der Frage, warum den zivil-militärischen Beziehungen im Rahmen von Peace support operations und Complex emergencies eine immer wichtigere Bedeutung zukommt. Auch eventuelle Kooperations-Hindernisse wurden identifiziert. In den folgenden Abschnitten geht es um die Geschichte einer Konzeption, von der sich verschiedene Experten Fortschritte versprechen: Cimic. Der insgesamt noch sehr junge Begriff hat eine doch schon weitreichende Entwicklung durchgemacht.

3.1 Erste Phase: Cimic als Sammelbegriff

Civil-military cooperation, besser bekannt unter der prägnanten Abkürzung Cimic, hat sich seit Mitte der neunziger Jahre zu einem Schlagwort entwickelt; dieser Aufstieg steht in engem Zusammenhang mit der Evolution der sogenannten Peace support operations, die durch die Deblockade des Uno-Sicherheitsrates nach der geostrategischen Wende von 1989/90 möglich wurde und das klassische Peace keeping zwar nicht verdrängte, aber doch massgeblich veränderte.⁷⁹ Nicht nur, aber vor allem im Zusammenhang mit PSO, wird von Cimic-Aktivitäten gesprochen, werden Cimic-Teams und Cimic-Groups geschaffen und Cimic-Kurse angeboten. Die Kombination aus prägnanter, nur allzu gerne verwendeter Abkürzung und der begrifflichen sowie inhaltlichen Breite führte dazu, dass sich Cimic als Bezeichnung für fast alles, was an zivil-militärischen Schnittstellen passiert, einbürgerte. Dennoch konnte der Begriff einer wissenschaftlichen Analyse nur in sehr beschränktem Masse zugänglich gemacht werden, auch nach Jahren der Diskussion und der praktischen Erfahrung im Feld. Eine einheitliche, von den wichtigsten Akteuren anerkannte Definition konnte während langer Zeit nicht in die Worthülse Cimic gefüllt werden.

So wurde immer deutlicher erkannt, dass der Begriff Cimic, solange er als Oberbegriff für Interaktion zwischen zivilen und militärischen Akteuren benutzt wird, lediglich den grössten gemeinsamen Nenner zu umschreiben vermag. Dieser ergibt sich schon aus der semantischen Analyse; es müssen folgerichtig zivile und militärische Akteure involviert und ein Mindestmass einer Kooperation erreicht sein. Diese Mindestbedingungen sind schnell einmal gegeben. Ist ein Soldat, der während des Einrückens in den Dienst in einem vollbesetzten Zug sein Gepäck aus dem Weg räumt, um einem Zivilisten Platz zu machen, bereits ein Fall von Cimic? Ohne weitere Ausführungen könnte wohl niemand das Gegenteil behaupten. Dieses zugegeben auf die Spitze getriebene Beispiel soll verdeutlichen, dass der Begriff Cimic an sich keinerlei weitere Informationen Preis gibt. Cimic ist nicht nur bezüglich seines immanenten Informationsgehalts

⁷⁹ Vgl. Kapitel 2.1.

dürftig. Darüber hinaus führte und führt die extreme Breite auch immer wieder zu Missverständnissen. Wie schon betreffend Peace support operations herrschte auch im Bereich der Civil-military cooperation eine eigentliche Begriffsverwirrung; diese betraf nicht zuletzt die politischen Entscheidungsträger, die sich äusserst schwer damit taten. Das galt speziell für den europäischen Raum, und hier vor allem im Zusammenhang mit den PSO im Balkangebiet.

In dieser ersten Phase musste der Begriff Cimic als Sammelbecken für jegliche Formen der Zusammenarbeit zwischen zivilen und militärischen Stellen herhalten. Das machte kaum Sinn: Viele verschiedene Akteure handeln in vielen verschiedenen Tätigkeitsfeldern mit verschiedenen Aufträgen, Mandaten, Verantwortlichkeiten und Einsatzbedingungen; die herrschenden Umweltbedingungen verändern sich nicht nur von Einsatz zu Einsatz und Gebiet zu Gebiet, sondern in den meisten Fällen auch innerhalb des gleichen Einsatzes und Gebietes mit fortschreitender Zeit. Die zunehmende Bedeutung von Schnittstellen zwischen zivilen und militärischen Akteuren hat dazu geführt, dass von verschiedener Seite – sowohl von zivilen als auch militärischen Stellen – unterschiedliche Konzepte der zivil-militärischen Zusammenarbeit erarbeitet wurden. Diese sind stark innerhalb einzelner Organisationen oder Behörden verankert und deren jeweiliger Organisationskultur unterworfen.

Diese Situation ist verständlich, hat doch jeder Akteur andere Ausgangslagen und Bedingungen zu berücksichtigen. Ein Beispiel aus dem Bereich von PSO untermauert diesen Umstand: Bei Operationen in unsicheren Gebieten begeben sich einige NGO beinahe vollständig in den Schutz von Streitkräften, andere wiederum lehnen nur schon die Nähe zu bewaffneten Einheiten vor allem unter Berufung auf das humanitäre Prinzip der Unparteilichkeit kategorisch ab. Sie fürchten, ihr Auftrag könnte dadurch noch schwieriger oder gar verunmöglicht werden. Das IKRK dagegen anerkennt, dass militärische Akteure wichtige Beiträge, vor allem die Bereitstellung von Sicherheit und eines stabilen Umfelds, leisten können. Es spricht sich aber gleichzeitig klar gegen die drohende Verschmelzung der Bereiche humanitäre Aktionen und militärische Operationen aus.⁸⁰ Es lässt sich also festhalten, dass innerhalb der zivilen Gemeinde teilweise völlig verschiedene Grundhaltungen aufeinander treffen, die sich durch die Situationen und die verschiedenen kulturellen Hintergründe der jeweiligen Organisationen erklären lassen.

Unter diesen Bedingungen ist eine völlige Standardisierung der zivil-militärischen Zusammenarbeit in komplexen Notfällen nicht realisierbar. Sie wäre im Hinblick auf den Wert der Diversifikation der Akteure und deren Unabhängigkeit auch nicht wünschenswert. Die

⁸⁰ Kellenberger: *Humanitarian Aspects of International Peace Support Operations: The Experience of the International Committee of the Red Cross*. S. 169; Studer: *The ICRC and civil-military relations in armed conflict*. S. 368.

begriffliche Entwicklung von Cimic verlief allerdings zunächst diametral zu dieser Tatsache. Alle diese Vorgänge unter dem Sammelbegriff Cimic zusammenfassen zu wollen glich der Quadratur des Kreises; der Begriff konnte der beschriebenen Realität gar nie gerecht werden. Die Gesamtheit der Abläufe innerhalb des ganzen „Marktes“, auf welchem sich Militärs und Zivile treffen, sind zu komplex für eine vereinfachende Bezeichnung. Dennoch wurde das Unmögliche versucht. Dieser Vielfach-Inhalt von Cimic führte zu wahrnehmbaren Problemen und Missverständnissen, weil Cimic in seiner Funktion als Sammelbegriff den Ansprüchen zu keiner Zeit genügen konnte. Aus der sprachlichen Entsprechung konnte längst keine inhaltliche Gleichheit gefolgert werden.

3.2 Zweite Phase: Cimic als militärische Doktrin

Die Unmöglichkeit, Cimic als umfassenden Begriff zu verwenden, wurde erst in jüngster Zeit erkannt. Im internationalen Umfeld hat deshalb eine differenziertere Betrachtungsweise die Oberhand gewonnen. Prominentestes Beispiel hierfür sind die Programme des United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (UN-OCHA) in Genf, die bis im Herbst 2001 unter der Bezeichnung Cimic durchgeführt, dann aber aus Gründen der Differenzierbarkeit unter der neuen Bezeichnung UN-CMCoord zusammengefasst wurden.⁸¹

Dieses allmählich einsetzende Umdenken (das sich letztlich ja nicht unbedingt in der Änderung einer Konzeption, sondern in einer neuen Bezeichnung niederschlägt) hängt mit dem Aufkommen der Nato als wichtiger Akteur im Bereich von Peace support operations zusammen. Das Transatlantische Bündnis hat es verstanden, den Begriff Cimic für sich zu besetzen und zu einem festen Bestandteil seines militärischen Vokabulars zu machen. Die Nato ist auf dem besten Weg, Cimic im Rahmen von standardisierten Operationsverfahren immer weiter zu implementieren. Sie definiert Cimic zunehmend als spezifizierten „Markennamen“ des „Unternehmens Nato“.

Doch nicht nur die Nato, auch die EU ist im Zuge der Verstärkung ihrer Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) auf den Cimic-Zug aufgesprungen. Im Zusammenhang mit den sogenannten Petersberger Aufgaben und der damit verbundenen Aufstellung einer

⁸¹ Montravel: *Einladungsschreiben für den 19. UN-CMCoord-Kurs (ehemals UN-CIMIC) vom 3. bis 8. März 2002 in Mildenhall, GB.*

Kriseninterventionstruppe, die 2003 einsatzbereit sein soll, wurde ein Cimic-Konzept entwickelt und unterdessen auch vom EU-Militärausschuss gutgeheissen.⁸²

Noch ist der Prozess der Differenzierung allerdings nicht weit genug fortgeschritten; gegenwärtig existieren beide Bedeutungen, das heisst der Sammelbegriff für den Markt und der Markenname des Unternehmens. Eine weitere Differenzierung wäre begrüssenswert, allerdings wird noch einige Zeit vergehen, bis Cimic seine Sammelbegriff-Funktion wirklich eingebüsst haben wird. Solange beide Bedeutungen nebeneinander existieren, ist es für die Kommunikation entscheidend, dass klar dargelegt wird, von welcher Cimic-Bedeutung die Rede ist. Spricht man von Cimic im Sinne der formalisierten Doktrin beziehungsweise Konzeption eines militärischen oder zivilen Akteurs? Oder spricht man von Cimic als genereller Zusammenarbeit zwischen militärischen und zivilen Stellen?

Diese Deklaration findet heute noch zu wenig explizit statt, was die Orientierung sowohl in der Literatur als auch im Gespräch erschwert. Abhilfe tut Not. In diesem Sinne sind vereinfachende Schritte wie die bereits angesprochene neue Bezeichnung der Uno absolut begrüssenswert und im Hinblick auf eine unmissverständlichere Kommunikation unumgänglich. *Der eingeschlagene Weg, Cimic nur noch als Begriff im Zusammenhang mit militärischen Doktrinen zu verwenden, sollte noch konsequenter verfolgt werden.* Diese Forderung wird unterdessen auch von verschiedenen zivilen Akteuren erhoben.⁸³

⁸² Council of the European Union: *Civil-Military Co-operation (CIMIC) Concept for EU-led Crisis Management Operations*. Das Papier wurde am 8. März 2002 durch schweigende Zustimmung durch das Military Committee zur offiziellen EU-CIMIC-Doktrin.

⁸³ Unter anderem stellt sich die Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit, Deza, die die humanitäre Hilfe des Bundes koordiniert, auf diesen Standpunkt und verwendet den Begriff Cimic nicht mehr für den zivilen Bereich.

4. Militärische Cimic-Doktrinen

Die Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (Deza) hält in ihrem in vielerlei Hinsicht bemerkenswerten Papier *Improving International Civil-Military Relations in Humanitarian Emergencies* fest:

The dramatic changes of the global security environment in the last decade have resulted in the revision of the strategies and doctrines of most military forces and alliances. In most cases, these changes are still underway. Of particular importance are the military doctrines of the Nato and EU alliances. The revision of Nato Cimic doctrine is still underway and the doctrine that will govern the missions that the new EU force will inherit from the Petersberg Tasks of the WEU has not yet been established. This is a fleeting and opportune time to influence these debates.⁸⁴

Diese Aussagen sind, was den Stand der Arbeiten betrifft, unterdessen teilweise überholt. Sowohl die Nato als auch die EU sind einen entscheidenden Schritt weiter vorwärts gegangen. Gültigkeit bewahrt hat aber die Wichtigkeit der erwähnten Doktrinen. Obwohl die Interaktion von zivilen und militärischen Stellen bestimmt kein grundsätzlich neues Phänomen ist, erhebt Cimic den Anspruch, die neuen Entwicklungen im Bereich von Peace support operations zu berücksichtigen.

4.1 Nato-Cimic

4.1.1 Vom Verteidigungsbündnis zum Akteur der Krisenreaktion

Mit dem Ende des Kalten Krieges stellte sich die Frage nach der Berechtigung der Nato als Verteidigungsbündnis, das vornehmlich als Gegengewicht zur Sowjetunion und ihren Satellitenstaaten konzipiert worden war, intensiver denn je. Mit einer aktiven Politik und durch die Ausnutzung des bestehenden Spielraums hat es die Nato in der Folge verstanden, sich eine neue Existenzberechtigung zu verschaffen; mit verschiedenen Instrumenten, vor allem aber im Rahmen der Partnerschaft für den Frieden (Partnership for Peace, PfP) und dem Euro-Atlantischen Partnerschaftsrats (Euro-Atlantic Partnership Council, EAPC) hat sie ein Netzwerk zwischen Mitgliedern, Staaten des ehemaligen Warschauer Pakts und Neutralen aufgebaut. Dieses wird immer noch ausgebaut.

Im Bereich der Krisenprävention und Krisenreaktion hat die Nato erst in jüngster Zeit eine grössere Bedeutung erlangt; dies im Rahmen von Ereignissen, die nicht auf den Eintritt des in Artikel 5 des Vertrages von Washington beschriebenen Bndnisfall zurückzuführen sind. Krisenmanagement und Unterstützung des Friedens im Rahmen von PSO, in der Nato bekannt

⁸⁴ Deza: *Improving International Civil-Military Relations in Humanitarian Emergencies*. S. 19.

als Nicht-Artikel-5-Operationen, sind zu einer der primären Aufgaben des Bündnisses geworden. Das Strategische Konzept 99⁸⁵ unterstreicht diese Entwicklung an verschiedenen Stellen: Der Wert der auf dem Balkan gemachten Erfahrungen wird hervorgehoben und neue, komplexe Risiken anerkannt. Namentlich erwähnt werden die Unterdrückung von Teilen der Bevölkerung, ethnische und religiöse Konflikte, ökonomische Notlagen, Auseinandersetzungen betreffend territorialer Fragen, Menschenrechtsverletzungen, der Zusammenbruch öffentlicher und politischer Ordnung, die Proliferation von Massenvernichtungswaffen, die Existenz von Atomwaffenarsenalen ausserhalb des Bündnisgebiets sowie militärische Gefahren, die vom Fortschritt der Informationstechnologie ausgehen.⁸⁶ Nicht nur die kollektive Verteidigung (Collective defence operations, CDO), sondern auch Aufgaben des Krisenmanagements sollen durchgeführt werden können (einschliesslich sogenannter Crisis response operations, CRO). Das Strategische Konzept bringt eine gewisse Entschlossenheit zur Übernahme von Verantwortung zum Ausdruck.⁸⁷

Innerhalb weniger Jahre hat es die Nato verstanden, zu der in Europa massgebenden militärischen Organisation im Bereich von Peace support operations zu werden; dies mag selbstverständlich klingen, ist aber mit Blick auf das zu Beginn der Neunzigerjahre vieldiskutierte „Out-of-area“-Syndrom durchaus bemerkenswert.⁸⁸ Viele Beobachter argumentierten damals, dass die Nato ausserhalb ihrer Grenzen nicht operationell werden könne. Die Kriege auf dem Balkan stellten allerdings eine moralische Herausforderung an das Bündnis dar, welche durch das immer deutlichere Scheitern der Vereinten Nationen grösser und grösser wurde. Die Tragödie von Srebrenica führte das Versagen vor Augen. Die Frage nach dem Sinn eines halbherzigen Einsatzes und der Alternative dazu musste gestellt werden.

Diese Entwicklungen führten dazu, dass sich die Nato auf denjenigen Weg begab, den Generalsekretär Manfred Wörner während seiner Amtszeit von 1988 bis 1994 wiederholt postuliert hatte; sie legte die selbstgewählte Beschränkung ab und wurde im Dezember 1995 mit der Implementation Force (Ifor) zum ersten Mal in einem „Out-of-area“-Einsatz aktiv. James Appathurai sieht rückblickend drei wichtige Entwicklungen, die das Bündnis in dieser Zeit durchlaufen hat. Erstens anerkannten die Nato-Staaten, dass halbherzige Massnahmen nicht genügen, um die Feindseligkeiten zu beenden. Zweitens einigte man sich schliesslich darauf, dass die massiven Menschenrechtsverletzungen innerhalb Europas nicht länger toleriert werden

⁸⁵ Nato: *The Alliance's Strategic Concept*.

⁸⁶ Ebd. Para. 3 und 20-23.

⁸⁷ Ebd. Para. 10, 31, 32.

⁸⁸ Der Begriff wurde ursprünglich vom damaligen Nato-Generalsekretär Manfred Wörner geprägt. Zitiert in: Appathurai: *Peace Support Operations in the Balkans: The NATO Experience*. S. 184.

konnten. Und drittens realisierten die Mitgliedstaaten, dass auch ein Konflikt ausserhalb ihres Territoriums und ausserhalb von Artikel 5 die europäisch-atlantische Sicherheit nachhaltig gefährden kann.⁸⁹ Ab dem Jahr 1995, dem Beginn des Einsatzes von Ifor/Sfor in Bosnien-Herzegowina, bewies die Nato durchaus, dass sie fähig ist, auch ausserhalb ihres eigenen Territoriums und ausserhalb eines Verteidigungsfalls zu operieren. Diese Entwicklungen schlugen sich schliesslich auch im Strategischen Konzept 99 nieder. Dieses noch gültige Dokument anerkennt, wie bereits erwähnt, eine viel breitere Bedrohungspalette als bisher und verpflichtet die Nato zumindest auf dem Papier, eine effiziente und aktive Politik der Krisenprävention und des Krisenmanagements zu betreiben.⁹⁰

4.1.2 Schritte zur modernen Nato-Civic-Doktrin

Die Entwicklung weg vom defensiven Verteidigungsbündnis hin zum aktiven Zentrum nicht nur transatlantischer, sondern vorläufig auch europäischer Sicherheitspolitik ist für die Herausbildung des heutigen Civic-Verständnisses innerhalb der Nato und der Partnerschaft für den Frieden zentral. Die massgeblichen Grundlagen können zumeist direkt auf Erfahrungen, die aus den Einsätzen im Balkan gewonnen werden konnten, zurückgeführt werden.

Die Darstellungen der (organisierten) Zusammenarbeit zwischen militärischen und zivilen Akteuren während einer Operation als neue Erscheinung sind indes falsch. Schon seit jeher waren Militärs, sei dies im eigenen oder fremden Territorium, auf eine Zusammenarbeit mit Zivilisten angewiesen. Medizinische Versorgung, Verpflegungsbeschaffung, Energieversorgung, Transport oder Informationsbeschaffung über lokale Gegebenheiten sind einige mögliche Schnittstellen. Auch gibt es schon seit längerer Zeit Versuche, diese Kooperation in einen institutionelleren Rahmen zu stellen: Die USA begannen bereits während dem Zweiten Weltkrieg mit der Bereitstellung von sogenannten Civil affairs units.⁹¹ Jenseits des Atlantiks verfügt man dementsprechend über ausgiebige Erfahrung. Auch Grossbritannien ist nicht zuletzt durch seine stark kolonial geprägte Vergangenheit heute in der Lage, auf einem soliden Fundament aufzubauen.

Dennoch haben in letzter Zeit nicht die Civic-Konzeptionen einzelner Nationen, sondern diejenigen einer Organisation der kollektiven Verteidigung am meisten Interesse hervorgerufen. Dies auch deshalb, weil die aus europäischer Sicht naheliegendsten und prominentesten PSO – zu denken ist hier insbesondere an Bosnien (Ifor/Sfor) und den Kosovo (Kfor) – unter

⁸⁹ Appathurai: *Peace Support Operations in the Balkans: The NATO Experience*. S. 184 f.

⁹⁰ Nato: *The Alliance's Strategic Concept*. Para. 10.

⁹¹ Eekelen: *Military Support for Civilian Operations in the Context of Peacekeeping Missions*. Para. 13.

militärischer Führung der Nato stattfanden. Das Bündnis befasste sich schon vor 1995 mit Cimic; allerdings sahen die Verantwortlichen damals darin „little more than a logistic challenge.“⁹² Das Verständnis für Cimic sollte sich in der Folge von Grund auf ändern. Mit den ab 1995 stattfindenden „Out-of-area“-Einsätzen, ausserhalb der eigenen Bündnisgrenzen und in einer Situation, in der die Existenz von funktionierenden zivilen Institutionen und Infrastrukturen nicht vorausgesetzt werden konnte, erhielt Cimic einen völlig anderen Stellenwert. Die Ansprüche und Herausforderungen wurden komplexer.

In Bosnien-Herzegowina liegt denn auch die Wiege der modernen Nato-Cimic-Konzeption. Im Winter 1995/96 lag das Gewicht der Ifor zunächst auf der Umsetzung der militärischen Aspekte des Dayton-Übereinkommens. Die Interaktionen mit zivilen Stellen, insbesondere die Aktivitäten zu Gunsten des Uno-Hochkommissariats für Flüchtlinge (UNHCR), waren primär reaktiv.⁹³ Während der Jahre 1996 und 1997 wurde Ifor zunehmend in zivile Felder wie Hilfeleistung und Wiederaufbau, Vorbereitung und Durchführung von Wahlen und Rekonstruktion der Infrastruktur involviert. Die ursprüngliche Konzentration auf militärische Aufgaben wurde also nach und nach um verschiedene Aspekte aus dem Bereich der zivilen Implementierung erweitert.⁹⁴

Parallel dazu begann der Versuch, Cimic auf übergeordneter Ebene zu institutionalisieren. Schon bald nach dem Start von Ifor wurde auf höchster europäischer Nato-Kommandoebene, im Supreme Headquarters Allied Powers Europe (SHAPE), eine Cimic-Zelle installiert. Diese wurde zur treibenden Kraft hinter der Doktrinentwicklung, der Definition von Ausbildungsanforderungen und dem Ausarbeiten von Ausbildungsprogrammen.⁹⁵ Ausserdem entwickelte SHAPE Anfang 1998 das Programm Cimic 2000, welches seitdem die Planungs- und Handlungsgrundlage im Planungsbereich Europa bildete.⁹⁶ Schon im August 1997 hatte das Military Committee der Nato eine Direktive (MC 411) zum Thema Cimic verabschiedet. Die darin gebrauchte Definition findet sich im Logistics Handbook von 1997 wieder. Cimic umfasste demnach:

All measures taken between NATO Commanders and National Authorities, Civil and Military, which concern the relationship between NATO forces and the National Governments and civil populations in an area where these military forces are, or plan to be, stationed, supported or employed. Such measures also include cooperation between the

⁹² Nato: *AJP-9 NATO Civil-Military Cooperation (CIMIC) Doctrine*. Para. 101.

⁹³ Phillips: *Civil-Military Cooperation: Vital to peace implementation in Bosnia*. S. 23.

⁹⁴ Ebd.

⁹⁵ Zandee: *Civil-Military Cooperation seen from the NATO Point of View*. S. 28.

⁹⁶ Braunstein: *CIMIC 2000 – Zivil-militärische Kooperation*.

Commanders of the NATO commanded forces and UN-Agencies, Non Governmental Organizations (NGO), Private Volunteer Organizations (PVO) and other authorities.⁹⁷

In der Tat lässt sich also bereits 1996 feststellen, dass innerhalb der Nato ein eigentlicher Doktrinschöpfungsprozess eingesetzt hat; dieser wurde und wird durch die Erfahrungen auf dem Balkan ganz wesentlich beeinflusst. Der Begriff Cimic fand innerhalb der Nato schon zu diesem Zeitpunkt rege Verwendung. Auf den ersten Blick könnte davon ausgegangen werden, dass sich bereits ein gemeinsamer und allgemein anerkannter Standard etabliert hat. Van Eekelen hielt demgegenüber aber 1998 in seinem wegweisenden Bericht zu Handen des Civilian Affairs Committee fest:

The concept of Civil-Military Co-operation (CIMIC), however, is changing and, at this point, it appears that there is no NATO comprehensive concept of what it means, although the NATO military readily uses it.⁹⁸

Zudem bestand von allem Anfang an ein anderes Problem: die Civil-Military Task Force (CMTF), die im Rahmen von Ifor und Sfor in Bosnien-Herzegowina zum Einsatz kam, war vorwiegend aus amerikanischem Personal zusammengesetzt. Dieses wurde von den Civil affairs units gestellt, wobei sowohl Reguläre, vor allem aber auch Reservisten zum Einsatz kamen. Die Reservisten wurden dabei für 270 Tage mobilisiert und für sechs Monate unter die operationelle Kontrolle von Ifor/Sfor gestellt.⁹⁹ Dieses Ungleichgewicht wurde als Missstand betrachtet, da sich die europäischen Bündnispartner der Nato verstärkt einbringen wollten. Erst mit der Restrukturierung der CMTF in die sogenannte Cimic Task Force (Cimic TF) konnte der Anteil der Europäer am Personal erhöht und der Übergang zu einer echten multinationalen Truppe eingeleitet werden. Das unmittelbare Ziel war ein Anteil von 50 Prozent an Nicht-Amerikanern. Während viele Länder einen Beitrag leisten wollten, konnten die meisten kein Cimic-Personal stellen, das in der Lage war, die gegenüber den Zeiten des Kalten Krieges veränderten Anforderungen zu erfüllen.¹⁰⁰ Cimic war zwar nicht, wie vielfach fälschlicherweise postuliert, eine neue militärische Funktion. Aber sie hatte durch die Veränderungen im internationalen Umfeld, die veränderten Konfliktbilder und die damit einhergehenden Anforderungen an die Peacekeeper ein grundlegend anderes Profil bekommen.

Aus diesen über längere Zeit unhaltbaren personellen Verhältnissen wurde klar, dass ein Cimic-Training etabliert werden musste. SHAPE nahm sich dieser Aufgabe an und führte vom 24. bis

⁹⁷ Nato: *NATO Logistics Handbook*. S. 180.

⁹⁸ Eekelen: *Military Support for Civilian Operations in the Context of Peacekeeping Missions*. Para. 13.

⁹⁹ Phillips: *Civil-Military Cooperation: Vital to peace implementation in Bosnia*. S. 24.

¹⁰⁰ Ebd.

29. November 1997 in Vilseck (Deutschland) den ersten „Nato Pre-Employment Cimic Course“ mit 104 Teilnehmern aus zehn Nato-Staaten durch. Ziel des Kurses war es, die Teilnehmer auf einen Sfor-Einsatz mit Cimic-Aufgaben vorzubereiten.¹⁰¹ Am 30. November wurden 80 dieser Teilnehmer Sfor unterstellt; kurz darauf wurde der bereits erwähnte Umbau der CMTF in die Cimic TF vollzogen.

Durch den Verlauf der PSO auf dem Balkan war die Nato allmählich in eine Situation gekommen, in der sich Cimic hauptsächlich durch die Geschehnisse auf dem Feld definierte. Um die dabei gewonnenen Erfahrungen nicht zu verlieren, musste der Informationskreislauf geschlossen werden. Das bedeutete, dass eine vermehrte Institutionalisierung und Formalisierung im Sinne einer Doktrinbildung unumgänglich wurde.¹⁰² Diese wurde denn auch mit Nachdruck verlangt:

Your Rapporteur believes that the basic parameters of a comprehensive approach of CIMIC should be part of the new Strategic Concept. There is understanding among some military and some civilian defence planners that it should be so, but that understanding does not seem to have „crystallized“ into a NATO-wide effort. Should the Strategic Concept miss that element, NATO will have failed in a major area of its adaptation to the new security environment.¹⁰³

Der Ruf blieb nicht ungehört. Das auf dem Gipfel von Washington vom 23. und 24. April 1999 präsentierte neue Strategische Konzept der Nato enthält wichtige Grundlagen für Cimic.¹⁰⁴ Paragraph 29 erteilt den Auftrag, Streitkräfte auch im Hinblick auf Nicht-Artikel-5-Einsätze zu unterhalten. Paragraph 31 hält fest, dass die Nato weiterhin grundsätzlich bereit ist, auf einem Mandat der Uno oder OSZE aufbauende Einsätze zu übernehmen.

NATO recalls its offer, made in Brussels in 1994, to support on a case-by-case basis in accordance with its own procedures, peace keeping and other operations under the authority of the UN Security Council or the responsibility of the OSCE, including by making available Alliance resources and expertise.¹⁰⁵

In Paragraph 49 wird die anspruchsvolle Natur von Nicht-Artikel-5-Missionen anerkannt und die Bereitstellung gut ausgebildeter Einheiten für solche Einsätze festgehalten. Die eigentliche Grundlage für Cimic jedoch wird in Paragraph 60 folgendermassen spezifiziert:

¹⁰¹ Ebd.

¹⁰² Zandee: *Civil-Military Cooperation seen from the NATO Point of View*. S. 14 f; Eekelen: *Military Support for Civilian Operations in the Context of Peacekeeping Missions*. 26 f.

¹⁰³ Eekelen: *Military Support for Civilian Operations in the Context of Peacekeeping Missions*. Para. 26.

¹⁰⁴ Vgl. Hierzu: Nato: *The Alliance's Strategic Concept*.

¹⁰⁵ Nato: *The Alliance's Strategic Concept*. Para. 31.

The interaction between Alliance forces and the civil environment (both governmental and non-governmental) in which they operate is crucial to the success of operations. Civil-military cooperation is interdependent: military means are increasingly requested to assist civil authorities; at the same time civil support to military operations is important for logistics, communications, medical support, and public affairs. Cooperation between the Alliance's military and civil bodies will accordingly remain essential.¹⁰⁶

Damit wird die Wichtigkeit von Cimic in einem Grundlagenpapier bestätigt; spezifischere diesbezügliche Aussagen werden im Strategischen Konzept 99 nicht gemacht.

4.1.3 Heutiger Entwicklungsstand

Der unter dem Namen Cimic 2000 in Gang gesetzte Prozess endete nicht mit dem Strategic Concept 99, sondern fand auf konkreterer Stufe seine Fortsetzung. Heute konzentriert sich die Nato-Cimic-Doktrin vor allem auf zwei Dokumente. Einerseits ist dies die überarbeitete Version des schon erwähnten MC 411, andererseits die darauf basierende Allied Joint Publication AJP-9. MC 411/1 wurde bereits im Juli 2001 vom Nordatlantikrat (NAC) verabschiedet; AJP-9 ist am 1. Juni 2002 durch Auslaufen der Schweigeperiode von den Nato-Nationen genehmigt worden. AJP-9 bildet dabei das eigentliche Konkretisierungsdokument der Cimic-Doktrin und hat die Richtlinien für Planung und Ausführung von Cimic in Operationen, in welche die Nato involviert ist, zum Inhalt.¹⁰⁷

Die Nato hat die Wichtigkeit von Cimic erfasst und im Rahmen ihrer Erfahrungen auf dem Balkan mit dem Programm Cimic 2000 den Versuch unternommen, eine kohärente Doktrin mit einem geschlossenen Informationskreislauf zu entwickeln. In diesem Sinne lässt sich bei der Entwicklung der Nato-Konzeption von einem Doktrinschöpfungsprozess sprechen. Die Erfahrungen aus dem Einsatz fließen in die entsprechenden Grundlagen mit ein oder, wie in diesem Fall, provozieren gar die Entstehung derselben.

Wenn im folgenden von der Nato-Cimic-Doktrin gesprochen wird, dann darf doch nicht ausser Acht gelassen werden, dass die Nato-Mitgliedstaaten auch ihre eigenen, nationalen Konzepte verfolgen. Dies wurde im Zusammenhang mit dem Einsatz der Kfor im Kosovo besonders deutlich; auch auf konzeptueller Ebene gibt es durchaus gravierende Unterschiede innerhalb der Nato.¹⁰⁸ So arbeitet zum Beispiel das britische Verteidigungsministerium gegenwärtig an einer Cimic-Doktrin, die sich zwar ebenfalls als militärische Doktrin präsentiert, aber von ihrem Gehalt her weit „ziviler“ als diejenige der Nato oder anderer Nato-Staaten ausgerichtet

¹⁰⁶ Ebd. Para. 60.

¹⁰⁷ Nato: *NATO Military Policy on Civil-Military Co-operation (MC 411)*. Para. 14.

¹⁰⁸ Braunstein: *CIMIC 2000 – Zivil-militärische Kooperation*.

ist.¹⁰⁹ Der wahrscheinlich wesentlichste Unterschied besteht darin, dass die Briten *Cimic nicht* als Funktion zur Unterstützung der militärischen Mission ansehen. Die Doktrin will eine zusammenhängendere zivil-militärische Antwort auf wirkliche oder potenzielle Krisen ermöglichen; inhaltlich nähert sie sich stark den Konzeptionen der Uno an. *Cimic* wird von den Briten folgendermassen definiert:

The relationship of interaction, co-operation and co-ordination, mutual support, joint planning, and constant exchange of information at all levels between military force structures, civilian organisations and agencies, and in-theatre civil influences, which are necessary to achieve an effective response in the full range of operations.¹¹⁰

Mit dieser Position weicht die britische Konzeption doch stark von anderen Staaten ab. Unklar ist, welchen praktischen Stellenwert die Differenzen zwischen offizieller Nato-Doktrin und den nationalen Ansätzen in Zukunft haben werden. Dies umso mehr, als auch die USA, als wichtigster Nato-Partner überhaupt, an ihrem Konzept der Civil-military operations festhalten. Unbestritten jedoch ist, dass im Kosovo die nationalen *Cimic*-Verständnisse die Oberhand behielten. Dass die Nato-Doktrin zu diesem Zeitpunkt zu wenig fassbar und entwickelt war mag eine Rolle gespielt haben. In erster Linie ging es jedoch darum, den Einsatz in Ex-Jugoslawien in einem innenpolitisch günstigen Licht zu präsentieren, weshalb *Cimic* in vielen Fällen als national geprägtes Instrument zur medienwirksamen Unterstützung der Zivilbevölkerung zu dienen hatte.

4.1.4 Definitionen, Ziele, Funktionen

In den vorangegangenen Abschnitten wurde zusammenfassend der bisherige Werdegang der Nato-*Cimic*-Konzeption dargelegt. Im folgenden geht es darum, den gegenwärtigen Inhalt dieser Doktrin aufzuzeigen. Dazu werden verschiedene Differenzierungskriterien herangezogen, um den Untersuchungsgegenstand besser erfassen zu können.

Ziele und Definitionen der Nato-*Cimic*-Doktrin werden weitgehend durch das bereits erwähnte Dokument MC 411/1 festgelegt. Darin findet sich die derzeit gültige Definition. Demnach ist *Cimic*:

The co-ordination and co-operation, in support of the mission, between the NATO Commander and civil actors, including national population and local authorities, as well as international, national and non-governmental organisations and agencies.¹¹¹

¹⁰⁹ United Kingdom Ministry of Defence: *UK MOD Civil-Military Co-operation (CIMIC) Philosophy*.

¹¹⁰ Ebd.

¹¹¹ Nato: *NATO Military Policy on Civil-Military Co-operation (MC 411)*. Para. 4; auch übernommen in: NATO: *AJP-9 NATO Civil-Military Cooperation (CIMIC) Doctrine*. Para. 102/1.

Der *Zweck* von Cimic wird im gleichen Dokument folgendermassen umschrieben:

The immediate purpose of CIMIC is to establish and maintain the full co-operation of the NATO commander and the civilian authorities, organisations, agencies and population within a commander's area of operations in order to allow him to fulfill his mission. The long-term purpose of CIMIC is to help create and sustain conditions that will support the achievement of Alliance objectives in operations.¹¹²

Daraus werden zwei wesentliche Grundzüge der Nato-Cimic-Konzeption ersichtlich: Es handelt es sich ganz klar um *ein Mittel zur Unterstützung des militärischen Auftrages* des Kommandanten. Und somit ist Cimic auch eindeutig innerhalb der militärischen Kommandostruktur anzusiedeln: „CIMIC is a command responsibility.“¹¹³

Die Nato unterscheidet *drei Hauptfunktionen* von Cimic; das sind „Civil-military liaison“, „Support to the civil environment“ und „Support to the force“.¹¹⁴ Während die Aufrechterhaltung von geeigneten Verbindungen bereits im Planungs- und frühen Einsatzstadium als Grundlagenfunktion betrachtet werden kann, handelt es sich bei den Support-Funktionen um zwei Spuren derselben, richtungsgetrenten Strasse; im ersten Fall werden militärische Mittel zur Unterstützung ziviler Akteure, im zweiten Fall zivile Mittel zur Unterstützung militärischer Akteure zugewiesen.

4.1.5 Geltungsbereich

MC 411/1 macht auch Aussagen bezüglich des Geltungsbereichs der Konzeption: sie beansprucht sowohl für Operationen unter Anwendung von Artikel 5 (CDO) als auch Nicht-Artikel-5-Operationen (CRO) volle Gültigkeit.¹¹⁵ Das bedeutet, dass Nato-Cimic nicht auf die Anwendung in Peace support operations beschränkt ist. Allerdings wird dabei die höhere Wahrscheinlichkeit einer CRO gegenüber einer CDO unterstrichen.¹¹⁶ Ebenfalls in MC 411/1 findet sich ein weiteres zentrales Charakteristikum der Doktrin: Bei Cimic handelt es sich nicht um eine eigenständige Aktivität, sondern um einen wichtigen, aber in die Kommandostruktur *integrierten Tätigkeitsbereich* im Kontext des gesamten Operationsplans: „CIMIC is therefore a key strand of the overall operational plan and not an activity apart.“¹¹⁷

¹¹² Nato: *AJP-9 NATO Civil-Military Cooperation (CIMIC) Doctrine*. Para. 103/2.

¹¹³ Ebd. Para. 101.

¹¹⁴ Ebd. Para. 104.

¹¹⁵ Ebd. Para. 103/1; Nato: *Nato Military Policy on Civil-Military Co-operation (MC 411)*. Para. 10.

¹¹⁶ Nato: *NATO Military Policy on Civil-Military Co-operation (MC 411)*. Para. 3.

¹¹⁷ Ebd. Para. 10.

Diesem Umstand ist nicht nur in der Ausführung, sondern vor allem auch während der Vorbereitungsphase Rechnung zu tragen. Deshalb ist im Idealfall eine integrierte Planung zwischen den Militärs und den geeigneten zivilen Organisationen vor (Pre-operational stage) und während (Operational stage beziehungsweise Transitional stage) einem militärischen Einsatz anzustreben; dafür sind enge Arbeitsbeziehungen auf allen Stufen aufzubauen.¹¹⁸ Vorgesehen wird die gegenseitige Teilnahme an Kursen, Trainingseinheiten und Übungen.¹¹⁹ Doch auch mit der besten Planung wird es sich nicht vermeiden lassen, gewisse Fragen der Zusammenarbeit auf informeller Basis zu klären. Gleichzeitig muss berücksichtigt werden, dass Cimic nur eines von vielen möglichen Hilfsmitteln im Rahmen einer militärischen Operation darstellt.¹²⁰

Angesprochen wird auch das Verhältnis von Cimic und den Civil-military relations (Cimir); diese Frage ist komplex und wäre eine eigene, losgelöste Betrachtung wert; dennoch sind an dieser Stelle einige diesbezügliche Bemerkungen angebracht. Es ist zu berücksichtigen, dass nicht jede Kooperation zwischen zivilen und militärischen Stellen von der Nato als Cimic definiert wird. MC 411/1 macht diesbezüglich klare Aussagen. So wird Cimic nur als *ein möglicher Bestandteil von Civil-military relations* betrachtet. Wird davon ausgegangen, dass sich die Civil-military relations mit Fragen wie „Warum nehmen Militärs in welcher Form politischen Einfluss?“ oder „Wie wird eine sich ausbildende Demokratie durch militärische Einflussnahme beeinflusst?“ beschäftigt, dann sind die Schnittstellen zwischen zivilen und militärischen Akteuren im Rahmen von Cimic sehr wohl ein zunehmend wichtiger Teil der Civil-military relations. Dies wird umso mehr klar, wenn berücksichtigt wird, welchen herausragenden – auch politischen – Stellenwert militärische Entscheidungsträger im Rahmen einer PSO in Folge der Absenz ziviler Autoritäten einnehmen können, selbst wenn dies nicht unbedingt beabsichtigt wird.¹²¹ Langfristig gesehen wäre es, gemessen an der zunehmenden Bedeutung von zivilen Komponenten in bewaffneten Auseinandersetzungen und der sich verändernden Bedeutung von Peace support operations sehr wohl wünschenswert, wenn die Problematik rund um Civil-military cooperation und Cimic verstärkt in die Theorie der Civil-military relations integriert werden könnte.

¹¹⁸ Vgl. Nato: *AJP-9 NATO Civil-Military Cooperation (CIMIC) Doctrine*. Para. 302.

¹¹⁹ Vgl. Nato: *NATO Military Policy on Civil-Military Co-operation (MC 411)*. Para. 12 u. 19.

¹²⁰ Vgl. Ebd. Para. 18.

¹²¹ Gerade im Zusammenhang mit der Nato-Intervention in Kosovo und der Zeit danach wurde dieser Aspekt der Wahrnehmung „ziviler“, an und für sich staatlicher Funktionen durch die Streitkräfte vermehrt zur Sprache gebracht. Für Darstellungen von Verantwortlichen aus erster Hand vgl. dazu u. a. Reinhardt: *Lessons Learned as Commander KFOR in Kosovo*; Reinhardt: *KFOR. Streitkräfte für den Frieden*; Kouchner: *A First-Hand Perspective from Kosovo*.

Wenn Cimic im Nato-Verständnis nur ein Teil der Civil-military relations ist, dann stellt sich die Frage nach der Abgrenzung gegenüber anderen Gebieten von Cimic. Diese werden von der Nato-Doktrin klar identifiziert: die drei Bereiche Civil-emergency planning (CEP), Military assistance in humanitarian emergencies (MAHE) und Host nation support (HNS) sind zwar mit Cimic verwandt und benachbart, aber nicht gleichzusetzen.¹²² Aus dieser Aufstellung wird ersichtlich, dass die Nato den Begriff Cimic eng definiert – zumindest enger, als auf den ersten Blick angenommen werden könnte. So gehört der ganze Bereich des Schutzes und der Unterstützung der eigenen Bevölkerung (normalerweise im Zustand des Krieges) nicht zu Cimic; er wird unter CEP separat zusammengefasst. MAHE, also die Hilfeleistung durch das Militär in humanitären Notlagen¹²³ (bei welcher militärische Ressourcen zu Gunsten der zivilen Behörden, welche die Führung übernehmen, aufgeboren werden), gehört gemäss MC 411/1 nicht in allen Fällen in den Bereich Cimic; wenn diese Hilfeleistung nicht Teil einer militärischen Nato-Operation ist, handelt es sich nicht um Nato-Cimic.¹²⁴ Das Bündnis rechnet allerdings auch mit der Möglichkeit, dass während eines militärischen Einsatzes, bei Nicht-Artikel-5-Missionen ebenso wie bei Artikel-5-Missionen, humanitäre Hilfe geleistet werden muss. Gerade im Falle einer CRO ist während einer ersten Phase die Wahrscheinlichkeit, dass grundsätzlich armee-fremde Aufgaben in eigener Verantwortung übernommen werden müssen, gross. Dies darum, weil die Existenz einer funktionierenden zivilen Staatsgewalt oder Behörde oder das Vorhandensein von genügend ziviler Kapazität zur humanitären Nothilfe nicht vorausgesetzt werden kann.¹²⁵ Das hat gemäss Nato-Doktrin allerdings subsidiär zu anderen geeigneten oder zuständigen Kräften zu geschehen, beispielsweise den Organisationen der Uno. Sollte der Einsatz dennoch nötig werden, so wird dieser innerhalb der militärischen Befehlskette abgewickelt und untersteht dem vom Nordatlantikrat (NAC) bewilligten Operationsplan.¹²⁶ Auch wenn dies aus MC 411/1 nicht klar hervorgeht, so wird im Zusammenhang doch klar, dass humanitäre Hilfeleistungen während einer militärischen Operation im Sinne der Unterstützung des Auftrages gelten und auch zu Cimic zu zählen sind.

¹²² Vgl. Nato: *NATO Military Policy on Civil-Military Co-operation (MC 411)*. Para. 5-7; Nato: *AJP-9 NATO Civil-Military Cooperation (CIMIC) Doctrine*. Para. 106.

¹²³ Zu unterscheiden von humanitärer Hilfeleistung: Wie schon dargelegt argumentieren viele zivile humanitäre Akteure, dass es auf Grund der Konditionalität militärischer Hilfe in humanitären Notfällen keine eigentliche humanitäre Hilfe durch das Militär geben kann, weil nicht alle humanitären Grundsätze berücksichtigt werden können.

¹²⁴ Nato: *NATO Military Policy on Civil-Military Co-operation (MC 411)*. Para. 6. Ist eine humanitäre Hilfeleistung nicht mit einer militärischen Nato-Operation verknüpft, so gelangt die „NATO policy of Military support for International Disaster Relief Operations“ zum Zug. Diese ist in MC 343 festgelegt. Dort wird auch die Benutzung der Military and Civil Defense Assets (MCDA) beschrieben.

¹²⁵ Nato: *AJP-9 NATO Civil-Military Cooperation (CIMIC) Doctrine*. Para 805.

¹²⁶ Nato: *NATO Military Policy on Civil-Military Co-operation*. Para. 6.

Die Nato-Cimic-Doktrin sieht nur wenn, wo und solange als unbedingt nötig eine Involvierung in Tätigkeiten, die nicht direkt mit Sicherheitsfragen in Zusammenhang stehen, vor. Wo möglich (und mit dem Operationsplan vereinbar) sollen im Rahmen der Möglichkeiten und Kapazitäten mandatierte zivile Behörden und Organisationen in ihren Aufgaben unterstützt werden, ohne die direkte Verantwortung zu übernehmen. Eine direkte Übernahme von Aufgaben aus dem Nicht-Sicherheitsbereich ist dagegen nur in aussergewöhnlichen Lagen vorgesehen: „In exceptional circumstances, the military may be required to take on tasks normally the responsibility of a mandated civil authority, organisation or agency. These tasks will only be taken on where the appropriate civil body is not present or is unable to carry out its mandate and where an otherwise unacceptable vacuum would arise.“¹²⁷ Ähnliche Formulierungen finden sich auch an anderer Stelle.¹²⁸ Die Formulierung von MC 411/1 lässt eine genauere Umschreibung von Aufgaben im Sicherheitsbereich nicht zu.

Bei Host nation support (HNS) ist die Unterscheidung nicht mehr ganz so klar. Mit diesem Begriff wird die Unterstützung einer Nato-Operation durch die „Gastgeber-Nation“, also diejenige Nation, auf deren Territorium die Mission stattfindet, bezeichnet. Der Zweck dieser Massnahmen wird folgendermassen beschrieben:

(...) HNS facilitates the introduction of forces into an area of operations by providing essential reception, staging and onward movement support. HNS may also reduce the amount of logistic forces and materiel required to sustain and redeploy forces that otherwise must be provided by sending nations.¹²⁹

Cimic ist allerdings auch bei HNS ein wichtiger Bestandteil der Nato-Konzeptionen, kann doch durch die Bereitstellung reibungsloser Zusammenarbeit zwischen Militärs und Zivilisten auch die Durchführung von HNS beziehungsweise der Gebrauch von Ressourcen der Host nation optimiert werden.¹³⁰ HNS wird demnach klar von Cimic unterschieden, wobei Cimic auch in diesem Zusammenhang eine wichtige Funktion zugewiesen wird.

4.1.6 Akteure und Beziehungen

Ein zentrales Differenzierungsmerkmal sind die in Cimic *involvierten Akteure*. Die Frage, wer denn überhaupt für Kooperation in Frage kommt, ist grundlegend. Es ist offensichtlich, dass mindestens ein Akteur der zivilen als auch einer der militärischen Seite involviert sein müssen, um von einer Civil-military cooperation sprechen zu können. Die heutige Realität in einem

¹²⁷ Ebd. Para. 11.

¹²⁸ Vgl. Nato: *AJP-9 NATO Civil-Military Cooperation (CIMIC) Doctrine*. Para. 104 u. 202.

¹²⁹ Nato: *NATO Military Policy on Civil-Military Co-operation*. Para. 7.

¹³⁰ Ebd.

Krisenfall präsentiert sich allerdings zumeist viel komplexer. Welche Akteure eine Rolle spielen können ist selbstredend auch von der Art der Krise und den damit verbundenen zivilen und militärischen Operationen abhängig.

Dabei ist mit einer Vielzahl von Akteuren, insbesondere auf der zivilen, aber auch auf der militärischen Seite, zu rechnen. Während sich beispielsweise bei früheren Peace-keeping-Einsätzen die Anzahl der beteiligten Gruppen in überschaubaren Grenzen hielt (meist waren dies zwei beteiligte Kriegsparteien, die Peacekeeper und einige humanitäre Akteure), hat sich diese Anzahl in modernen PSO drastisch erhöht. Dies ist unter anderem darauf zurückzuführen, dass meist mehrere, nicht unmittelbar nationalstaatlich kontrollierte Kriegsparteien vorhanden sind. In diesem Zusammenhang ist das Phänomen des „Warlordismus“ zu nennen. Aber auch auf der zivilen Seite hat sich das Spektrum mit dem Aufkommen von immer differenzierteren NGO verbreitert.¹³¹

Wenn man alle potentiell in einem Krisengebiet involvierten, und damit auch alle potentiell für Civil-military cooperation in Frage kommenden Akteure in Gruppen zusammenzufassen versucht, dann drängen sich zwei Unterscheidungskriterien förmlich auf. Einerseits ist dies die Unterscheidung zivil oder militärisch und andererseits diejenige zwischen intern und extern. Es ergeben sich somit vier mögliche an zivil-militärischer Kooperation beteiligte Akteursgruppen, wobei zu berücksichtigen ist, dass diese Kategorien nicht in jedem Fall trennscharf sein müssen. Diese Einteilung in vier Kategorien soll helfen, sich einen kurzen Überblick über die möglichen Akteure, die im Rahmen einer Krisensituation auftreten können, zu verschaffen.¹³²

In der Kategorie *intern-zivil* befinden sich die Reststrukturen von in der Vergangenheit existierenden staatlichen Exekutiv- und Legislativorganen, Verwaltungsorganisationen oder Organen der Gerichtsbarkeit. Auch sich neu formierende Behörden und zivile Autoritäten können hier genannt werden, beispielsweise Übergangsregierungen oder Notstandskomitees. Auch ein Mittelbau in Form eines intermediären Systems oder dessen Resten ist denkbar. Ganz allgemein gehört in diesen Bereich auch die Zivilgesellschaft als Ganzes.

¹³¹ Auf die ausgeprägte Heterogenität der NGO-Gemeinde wird immer wieder Bezug genommen. Eine der plakativsten, aber auch zutreffendsten Beschreibungen stammt von Michael Pugh: „The NGO world is a fractured, fractious zoo full of weird and wonderful animals.“ Pugh: *Civil-Military Relations in Peace Support Operations: hegemony or emancipation?* S. 1.

¹³² Vgl. hierzu: Deza: *Improving International Civil-Military Relations in Humanitarian Emergencies*. Eine ähnliche Unterscheidung findet sich bei Pugh: *Civil-Military Relations in Peace Support Operations: hegemony or emancipation?* S. 1. Pugh beschränkt sich allerdings auf die Betrachtung der Kooperation zwischen externen zivilen (ausschliesslich humanitären) und externen militärischen Kräften.

Im Gegensatz dazu werden in der Kategorie *extern-zivil* Elemente zusammengefasst, die von aussen ins Krisengebiet gekommen sind. Diese Kategorie wird – als wohl wichtigster Partner der Nato – im Gegensatz zu anderen möglichen Gruppen auch in der Nato-Cimic-Doktrin unter dem Oberbegriff *Civilian organisations* genauer spezifiziert.¹³³ Dazu gehören *Internationale Organisationen* wie beispielsweise die in der Uno verankerten Uno-Unterorganisationen UNHCR, UN-OCHA, WFP oder Übergangsbehörden wie die Unmik (United Nations Interim Administration Mission in Kosovo). Internationale Organisationen werden durch völkerrechtliche Verträge geschaffen.¹³⁴ Die Nato zählt auch das IKRK zu der Gruppe der Internationalen Organisationen, erwähnt und berücksichtigt aber auch dessen Sonderstatus.¹³⁵ Auch alle anderen zivilen, *international tätigen Organisationen* werden in dieser Kategorie erfasst; dazu gehören auch die *Gouvernementalen* (beispielsweise die United States Agency for International Development, USAID). Der riesige Bereich der *Nicht-Regierungs-Organisationen* (NGO) bildet den dritten grossen Block der Kategorie *extern-zivil*. NGO werden von der Nato in mandatierte NGO (welche offiziell von einer führenden Internationalen Organisation für ihren Einsatz im betreffenden Gebiet anerkannt und autorisiert wurden) und nicht-mandatierte NGO, welche ausschliesslich als private Organisationen arbeiten, unterteilt.¹³⁶ Ebenfalls wird berücksichtigt, dass diese Akteure nicht unbedingt in allen Zielen und Handlungen übereinstimmen und kulturelle Differenzen vorhanden sein können:

Further, NATO commanders must take into account the presence of increasingly large numbers of international and non-governmental civilian organisations. These demanding circumstances may be further complicated by difference in culture and mandate between the military and civilian organizations concerned.¹³⁷

Auf der militärischen Seite sind zunächst die *intern-militärischen* Kräfte zu berücksichtigen: Reguläre, staatliche Streitkräfte, irreguläre Streitkräfte wie Rebellen- und Guerilla-Organisationen sowie Freischärler und die Truppen von sogenannten Warlords bilden diese Kategorie. Aber auch auf der *extern-militärischen* Seite des Schemas sind mehrere Akteure denkbar; so können unmittelbar intervenierende Streitkräfte, beispielsweise von einer „Koalition der Willigen“ gestellt, später durch reguläre Uno-Truppen ergänzt oder ersetzt werden. Auch der umgekehrte Fall ist denkbar. Dabei gibt es Streitkräfte, die mit einem Mandat des Uno-Sicherheitsrats handeln; in anderen Fällen ist dieses nicht vorhanden.

¹³³ Nato: *AJP-9 NATO Civil-Military Cooperation (CIMIC) Doctrine*. Para. 801 f.

¹³⁴ Vgl. beispielsweise: Buergenthal/Doehring/Kokott/Maier: *Grundzüge des Völkerrechts*. S. 35 f.

¹³⁵ Nato: *AJP-9 NATO Civil-Military Cooperation (CIMIC) Doctrine*. Para. 802.

¹³⁶ Ebd.

¹³⁷ Nato: *NATO Military Policy on Civil-Military Co-operation*. Para. 8.

Es wird unweigerlich klar, dass diese derart zusammengefassten Gruppen der Realität nur sehr bedingt gerecht werden können. Es kann denn auch sein, dass sich innerhalb derselben Gruppe Kräfte mit absolut unterschiedlichen Interessen befinden. Der Tatsache, dass im Umfeld einer Krisensituation, zumal wenn das Militär beteiligt ist, viele verschiedene Akteure im gleichen Operationsraum tätig sein können, trägt die Nato in ihrer Doktrin Rechnung.

Nato-Cimic rechnet mit verschiedensten beteiligten Akteuren. Namentlich genannt werden NATO-Kommando, zivile Behörden, Organisationen, Agenturen sowie die Bevölkerung.¹³⁸ Daraus geht klar hervor, dass sich Cimic nicht nur auf die Kooperation zwischen externen militärischen und externen zivilen Kräften (also beispielsweise Nato-Truppen und Uno-Agenturen) bezieht. Die lokalen Behörden, Organisationen und nicht zuletzt die Bevölkerung sind ausdrücklicher Teil der Konzeption. Es lässt sich also von einem umfassenden Ansatz sprechen.

In MC 411/1 wird eine weitere, in Bezug auf die Akteure wesentliche Spezifikation, vorgenommen:

Although AJP-9 is intended primarily for use by NATO forces, the doctrine is equally applicable to operations conducted by a coalition of NATO and non-NATO nations.¹³⁹

Diese absolute Aussage, die beispielsweise im Rahmen einer PSO von jedem beteiligten Land die Übernahme der Nato-Cimic-Doktrin verlangt, wird später dahingehend relativiert, dass während einer Operation nationale und Nato-Cimic-Aktivitäten eng koordiniert und allfällige Konflikte entschärft werden sollen.¹⁴⁰ In Anbetracht des hohen Stellenwerts von nationalen Cimic-Konzepten – wie beispielsweise derjenigen der deutschen und englischen Streitkräfte – muss davon ausgegangen werden, dass dieser Passus noch für einige Zeit eine grosse Bedeutung behalten wird.

Als weiteres Differenzierungskriterium bietet sich die *Symmetrie* einer Konzeption an. Cimic muss wie gesehen nicht notwendigerweise eine Gleichung sein, sondern kann durchaus auch als Mittel der einseitigen Interessensdurchsetzung (des militärischen Auftrags) dienen. Deshalb ist die Frage angebracht, ob in der Konzeption die Dominanz eines Akteurs gleichsam vorprogrammiert ist oder ob man von einer ziemlich gleichmässigen Verteilung der Mittel und Kompetenzen ausgehen kann.

¹³⁸ Ebd. Para. 9.

¹³⁹ Ebd. Para. 14.

¹⁴⁰ Ebd. Para. 16.

Das Cimic-Verständnis der Nato geht, trotz der Anerkennung der Tatsache, dass sich die Beziehungen zwischen Zivilisten und Militärs verschiedenartig präsentieren können, grundsätzlich von einer gegenseitigen Abhängigkeit von Zivilisten und Militärs aus; in zunehmendem Masse würde nach militärischen Mitteln verlangt, um zivile Behörden zu unterstützen; gleichzeitig sei die zivile Unterstützung der militärischen Operation wichtiger geworden.¹⁴¹

In AJP-9 wird darüber hinaus die Ausgewogenheit der Beziehungen anerkannt, indem von einer Gleichung gesprochen wird:

It is critical that CIMIC personnel fully understand the mandate, role, structure, methods and principles of these organisations to establish an effective relationship with them. Collectively, civilian organizations, together with local populations and their representatives, represent the other half of the CIMIC equation.¹⁴²

Generell sind die Planungs- und Ausführungsorgane der Nato gehalten, soziale, politische, kulturelle, religiöse, ökonomische, ökologische und humanitäre Faktoren in ihre Überlegungen einzubeziehen.¹⁴³ Diese Handlungsweise wird auch im Prinzip der *Cultural awareness* zum Ausdruck gebracht.¹⁴⁴ Aus diesen Beteuerungen lässt sich allerdings noch kein Schluss über die grundsätzliche Ausprägung einer Zusammenarbeit zwischen Akteuren mit verschiedenen kulturellen Hintergründen schliessen. Eine deutlichere Formulierung findet sich etwas weiter im selben Dokument: „CIMIC implies neither military control of civilian organisations or agencies nor the reverse.“¹⁴⁵ Gegenüber zivilen Organisationen wird also – zumindest in der Doktrin – keine Kontrollfunktion beansprucht. Hingegen zögert die Nato nicht, ihre eigenen Bedürfnisse betreffend ziviler Ressourcen klar zum Ausdruck zu bringen:

The military will often require access to local civilian resources. In such circumstances every effort will be made to avoid adverse impact on local populations, economies, environment, infrastructure or the work of the humanitarian organizations.¹⁴⁶

Damit wird zwar diplomatisch, aber doch unmissverständlich ausgedrückt, dass den Bedürfnissen des Militärs, das heisst der im Einsatz stehenden Nato-Truppen oder ihrer Verbündeten, Priorität eingeräumt wird. Das geht auch daraus klar hervor, dass die

¹⁴¹ Ebd. Para. 1.

¹⁴² Nato: *AJP-9 NATO Civil-Military Cooperation (CIMIC) Doctrine*. Para. 801.

¹⁴³ Nato: *NATO Military Policy on Civil-Military Co-operation*. Para. 8.

¹⁴⁴ Nato: *AJP-9 NATO Civil-Military Cooperation (CIMIC) Doctrine*. Para. 203.

¹⁴⁵ Nato: *NATO Military Policy on Civil-Military Co-operation*. Para. 11.

¹⁴⁶ Ebd.

Unterstützungsfunktion zu Gunsten der zivilen Umgebung nur subsidiär wahrgenommen wird, auf Unterstützung der Truppe durch die zivile Umgebung hingegen ein Anspruch geltend gemacht wird.¹⁴⁷

Auf Planungsebene besteht die Bereitschaft zu einer weitgehenden Rücksichtnahme auf die Bedürfnisse nicht-militärischer Akteure, wie die folgende Aussage unterstreicht: „All practicable measures will be taken to avoid compromising the neutrality and impartiality of humanitarian organizations.“¹⁴⁸ Dieser Grundsatz findet später Bestätigung, indem mögliche Spannungen zwischen politischen, militärischen, humanitären, ökonomischen und anderen Komponenten einer Beziehung zwischen Militärs und Zivilisten als dem Gesamtziel abträglich bezeichnet werden. Diese Grundhaltung findet auch darin ihren Niederschlag, dass humanitäre Grundprinzipien wie Unparteilichkeit und Neutralität in den Dokumenten der Nato-Cimic-Doktrin speziell hervorgehoben werden.¹⁴⁹

Transparenz wird als Grundstein von Vertrauen und Kommunikation propagiert und soll wenn immer möglich als leitendes Prinzip betrachtet werden.¹⁵⁰ Das Vertrauen im Bereich der Civil-military cooperation soll nicht nur durch Transparenz, sondern auch durch *Kommunikation* gefördert werden: „Transparency is vital in preventing and defusing such potentially volatile situations because it instills trust, increases confidence and encourages mutual understanding.“¹⁵¹

Betreffend der Verantwortung und der Willensbildung definiert die Nato die Prinzipien *der geteilten Verantwortung* und *Übereinstimmung*.¹⁵² Darin wird die Möglichkeit verschiedener Organisationskulturen ausdrücklich anerkannt; dennoch soll das Bewusstsein, gemeinsame Ziele zu verfolgen, dazu führen, dass Verantwortlichkeiten geteilt werden können. Dies hat auf konsensualer Basis zu geschehen; die Anwendung von Zwangsmassnahmen hält die Nato zwar für grundsätzlich möglich, aber längerfristig nicht sinnvoll. Übereinstimmung ist vorzuziehen.

4.1.7 Ressourcen

Die Nato definiert die *ökonomische Allokation von Ressourcen* als eines ihrer Cimic-Prinzipien.¹⁵³ Die Entscheidungsträger werden gehalten, die Benutzung von militärischen

¹⁴⁷ Nato: *AJP-9 NATO Civil-Military Cooperation (CIMIC) Doctrine*. Para. 104.

¹⁴⁸ Nato: *NATO Military Policy on Civil-Military Co-operation*. Para. 11.

¹⁴⁹ Nato: *AJP-9 NATO Civil-Military Cooperation (CIMIC) Doctrine*. Para. 804.

¹⁵⁰ Nato: *NATO Military Policy on Civil-Military Co-operation*. Para. 17; Nato: *AJP-9 NATO Civil-Military Cooperation (CIMIC) Doctrine*. Para. 203.

¹⁵¹ Nato: *AJP-9 NATO Civil-Military Cooperation (CIMIC) Doctrine*. Para. 203.

¹⁵² Ebd.

¹⁵³ Vgl. Nato: *AJP-9 NATO Civil-Military Cooperation (CIMIC) Doctrine*. Para. 202.

Ressourcen für nicht-militärische Aufgaben möglichst zu vermeiden, um nicht unnötig militärische Kapazität aus der Hand zu geben. Lässt sich der Einsatz nicht vermeiden, so ist nur das benötigte Minimum an Ressourcen einzusetzen. Es wird darauf hingewiesen, dass Cimic-Aktivitäten meist unter für die Zivilbevölkerung prekären Umständen stattfinden. Eine einmal gewährte Unterstützung könne oft nur schwer und nur unter Belastung der Beziehungen zwischen zivilen und militärischen Akteuren wieder entzogen werden. Auch soll der Gefahr der Schaffung von langfristigen Abhängigkeiten der lokalen Bevölkerung, Behörden, IO oder NGO von militärischen Ressourcen entgegengewirkt werden.¹⁵⁴

Das Konzept sieht drei mögliche Gruppen von eigentlichen Cimic-Akteuren vor:

Reguläre Cimic Staff: Die Nato geht davon aus, dass ausgebildetes Cimic-Personal, welches im Hauptquartier auf allen Befehlsebenen eingesetzt wird und in die Befehlskette einer Operation integriert ist, die minimal notwendige Antwort auf die Anforderungen von Civil-military cooperation darstellt.¹⁵⁵ Diese Mitarbeiter, als Cimic-Staff bezeichnet, werden je nach Operation in einer separaten Cimic-Zelle des Stabs (normalerweise als J9 bezeichnet) oder in J3 (Operations) angesiedelt sein.¹⁵⁶ Sie sind die eigentlichen Spezialisten der Civil-military cooperation, die den Kommandanten in seiner Tätigkeit unterstützen.

Cimic Forces und Cimic Groups: Daneben können die Anforderungen in einem Operationsgebiet den Einsatz weiterer Ressourcen erfordern. Cimic Forces werden aufgeboten, um Aktivitäten zur Unterstützung der Mission auszuführen; ihre Grösse und die Dauer ihres Einsatzes hängen primär von ihrer Aufgabe und der zu erwartenden Zeitspanne bis zur Übernahme dieser Aufgaben durch die zuständigen zivilen Behörden ab.¹⁵⁷ Die Wahrnehmung dieser Aufgaben soll im Rahmen von Cimic Groups geschehen, die national oder multinational zusammengesetzt sein können. Diese haben sich bereits im Vorfeld auf den Einsatz vorbereitet. Sie können beispielsweise aus einer Stabs- oder Hauptquartiers-Kompanie und einer Anzahl von Cimic-Unterstützungs-Kompanien bestehen. Je nach aktueller Lage und Anforderungen werden diese zu Handen der Befehlsorgane im Operationsgebiet aufgeboten und eingesetzt.¹⁵⁸ In den Cimic Groups können auch sogenannte funktionelle Spezialisten enthalten sein. Sie bringen das nötige Know-how mit, das im Einsatzgebiet nicht anderweitig bereitgestellt werden kann. Bei diesen Spezialisten handelt es sich nicht notwendigerweise um militärisches Personal. Sie

¹⁵⁴ Ebd.

¹⁵⁵ Ebd. Para. 105 u. 501.

¹⁵⁶ Ebd. Para. 501.

¹⁵⁷ Ebd. Para. 105.

¹⁵⁸ Nato: *AJP-9 NATO Civil-Military Cooperation (CIMIC) Doctrine*. Para. 501.

werden für die Unterstützung in Analysen, Lagebeurteilungen, im Planungsprozess oder für die Durchführung von spezifischen Projekten eingesetzt.¹⁵⁹ Damit werden Aufgaben wie Sprachübersetzung, Wasseraufbereitung oder Rechtsprechung angesprochen. Diese Aufgaben können vielfach nur von Leuten mit zivilem Know-how wahrgenommen werden. Dies könnte zu einem neuen Rollenverständnis und einer aktiveren Beteiligung von Reserve-Elementen der Streitkräfte führen.¹⁶⁰

Diese Cimic Groups sind momentan im Aufbau begriffen; seit September 2001 ist beispielsweise eine Aktivierungs-Kerngruppe im zukünftigen Hauptquartier der Cimic Group North in Budel (Niederlande) aktiv. In dieser Gruppe wirken Deutschland, die Niederlande, Polen, die Tschechische Republik, Norwegen und Dänemark mit. Die Cimic Group North wird in ihrem Endstadium aus einer permanenten Besetzung von rund 60 Mitarbeitern im Hauptquartier bestehen. Zusätzlich stellt jede teilnehmende Nation eine Cimic Support Unit (zwischen 50 und 120 Personen), die aus Aktiven oder Reservisten bestehen kann und im Heimatland stationiert ist. Daneben wird ein Pool von rund 300 funktionellen Spezialisten gebildet.¹⁶¹

General Forces: Im Rahmen der ordentlichen Befehlskette können im normalen Einsatz stehende militärische Kräfte für Cimic-Aufgaben herangezogen und eingesetzt werden, um zusätzliche Kapazitäten aufzubauen oder bestehende Elemente zu entlasten.¹⁶²

Die Grenzen zwischen diesen Kategorien erscheinen fließend. Es ist zu erwarten, dass die eingesetzten Kräfte von Fall zu Fall den zu bewältigenden Aufgaben entsprechend eingesetzt und koordiniert werden müssen. Weil hier allzu starre Vorgaben unter Umständen die Effizienz beeinträchtigen können, wird auf eine zu stark determinierte Zuordnung von Cimic Groups in der Kommandostruktur zu Gunsten einer gewissen Flexibilität bei der effektiven Planung für eine Mission verzichtet. Vielmehr sind verschiedene mögliche Varianten vorgesehen.¹⁶³

4.2 EU-Cimic

Unterdessen liegt auch von einem weiteren Akteur der europäischen Sicherheitspolitik ein Cimic-Konzept vor: Die EU, die sich mit den Beschlüssen des Europäischen Rats in Köln, Helsinki, Feira und Nizza ebenfalls dem Aufbau von zivilen und militärischen Krisenreaktionskräften zugewandt hat. Ziel ist die Schaffung eines zusammenhängenden

¹⁵⁹ Ebd. Para. 105.

¹⁶⁰ NZZ: *Management militärischer Dienstleistungen*.

¹⁶¹ Kroon: *New member introduction*.

¹⁶² Nato: *AJP-9 NATO Civil-Military Cooperation (CIMIC) Doctrine*. Para. 105 u. 501.

¹⁶³ Ebd. Para. 502.

Instrumentariums, das der Union im Rahmen der Gemeinsamen Aussen- und Sicherheitspolitik (GASP) beziehungsweise der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) die Fähigkeit zur Durchführung der gesamten Bandbreite der sogenannten Petersberger Aufgaben erlaubt. Diese umfassen namentlich „humanitäre Aufgaben und Rettungseinsätze, friedenserhaltende Aufgaben sowie Kampfeinsätze bei der Krisenbewältigung einschliesslich friedensschaffender Massnahmen“.¹⁶⁴ In Helsinki wurden hierzu im Dezember 1999 die sogenannten Helsinki headline goals formuliert: Bis 2003 sollen Streitkräfte in der Grössenordnung von 50 000 bis 60 000 Soldaten innerhalb von 60 Tagen in eine Krisenregion verlegt werden und dort einen Einsatz von mindestens einem Jahr durchführen können. Am 20. November 2000 wurde festgelegt, welche Länder welche Kapazitäten zur Truppe beisteuern werden. Dabei handelt es sich aber nicht um eine europäische Armee mit europäischen Stäben, sondern um nationale Kontingente.

Dieses Eingreifkorps, das vom Militärstab der Europäischen Union mit Sitz in Brüssel derzeit aufgestellt wird, ist nicht zuletzt unter dem Eindruck der eklatanten militärischen Schwäche Europas und der daraus resultierenden Abhängigkeit von den USA initiiert worden und steht historisch in enger Beziehung mit den Balkan-Einsätzen der Nato.¹⁶⁵ Ob dieser neue Anlauf im Gegensatz zu den vorangegangenen von Erfolg gekrönt sein wird, ist nicht Gegenstand dieser Arbeit, wird sich aber in Anbetracht des Zustandes der europäischen militärischen Kapazitäten erst erweisen müssen. Auch erscheint die Zeitspanne bis zur angestrebten Marke 2003 vielen militärischen Experten im Hinblick auf personelle und finanzielle Engpässe zu kurz.¹⁶⁶ Allerdings muss auch anerkannt werden, dass europäische Streitkräfte auch schon ausserhalb des Nato-Kontexts militärische Operationen im Bereich PSO durchgeführt haben, wenn auch nicht als geschlossene Körperschaft innerhalb der WEU, sondern vielmehr als Koalition der Willigen (beispielsweise die Operation ALBA in Albanien 1997, angeführt von Italien, Frankreich und Griechenland).¹⁶⁷

Nebst der Erfüllung der Petersberger Aufgaben ist das steigende Bedürfnis für EU geführte Krisenmanagement-Operationen (CMO) ein weiterer Ausgangspunkt der EU-Cimic-Doktrin. Der Kooperation zwischen Zivilisten und Militärs wird dabei ein grosser Stellenwert

¹⁶⁴ Europäische Union: *Vertrag über die Europäische Union*. Art. 17.

¹⁶⁵ Lezzi: *Armee ohne Vaterland*.

¹⁶⁶ Vgl. hierzu für eine kritische Auseinandersetzung: McGinn/Liston: *Beyond the Rhetoric and Acronyms. The Reality of European Military Capabilities*.

¹⁶⁷ Ebd. S. 80 ff.

zugeschrieben.¹⁶⁸ Gleichzeitig grenzt die EU die *zivil-militärische Kooperation* von der *zivil-militärischen Koordination* ab; während erstere die Zusammenarbeit zwischen EU-geführten militärischen Kräften und unabhängigen zivilen Organisationen regeln soll, bezieht sich letztere auf die interne Koordination zwischen zivilen und militärischen Stellen in der EU selbst.¹⁶⁹

Im Gegensatz zur Nato, die ihre Cimic-Konzeption auf Grund der im Feld gemachten Erfahrungen entwickelt und angepasst hat, konnte die EU nicht als Körperschaft direkt auf derartige Erfahrungen zurückgreifen. Allerdings wiegt dieser Umstand deshalb nicht so schwer, weil viele Nato-Mitglieder auch in der EU sind und ihre Erfahrungen einbringen konnten. Die EU hat denn, im Hinblick auf diese Doppelmitgliedschaften, auch darauf verzichtet, das Rad neu zu erfinden:

Since several EU Member states are eligible to operate under EU or NATO-command, the present concept is compatible with NATO CIMIC policy and doctrine to ensure the highest degree of harmonisation between EU and NATO.¹⁷⁰

Wie nahe die beiden Konzeptionen beieinander liegen, wird schon aus der Definition deutlich. Die NATO-Definition wurde beinahe im Wortlaut übernommen:

Civil-Military Co-operation (CIMIC) is the co-ordination and co-operation, in support of the mission, between military components of EU-led Crisis Management Operations and civil actors (external to the EU), including national population and local authorities, as well as international, national and non-governmental organisations and agencies.¹⁷¹

Die wichtigsten Elemente der Nato-Doktrin finden sich auch in der EU-Konzeption; so wird ebenfalls betont, dass es sich um eine militärische Funktion handelt, deren Ziel die Unterstützung des militärischen Auftrages ist.¹⁷² Die Möglichkeit, Aufgaben von zivilen Akteuren zu übernehmen, falls diese nicht vor Ort oder überfordert sind, wird unterstrichen.¹⁷³

Im Hinblick auf die inhaltliche Ähnlichkeit, ja schon fast Identität der beiden Konzeptionen soll die EU-Cimic-Doktrin hier nicht ausführlicher beschrieben werden. Sie folgt in allen wesentlichen Punkten derjenigen der Nato. Ohne unzulässige Verallgemeinerung kann von Schwester-Doktrinen gesprochen werden.

¹⁶⁸ Council of the European Union: *Civil-Military Co-operation (CIMIC) Concept for EU-led Crisis Management Operations*. Para. 5.

¹⁶⁹ Ebd. Para. 6.

¹⁷⁰ Ebd. Para. 7.

¹⁷¹ Ebd. Para. 20.

¹⁷² Ebd. Para. 15.

¹⁷³ Ebd. 17 u. 23.

5. Die Cimic-Diskussion in der Schweiz

In den vorangegangenen Kapiteln wurde dargestellt, welches grundsätzliche Spannungsfeld die Cimic-Diskussion prägt, wie sich der Begriff entwickelt hat und welches heute seine zentralen Merkmale sind. Die folgenden Ausführungen sollen den Blick vom internationalen Umfeld weg hin zur Schweiz und ihre Erfahrungen mit dieser Materie lenken.

5.1 Hintergrund: Hin zur Sicherheit durch Kooperation

Das aussenpolitische Handeln der Schweizerischen Eidgenossenschaft befindet sich in einer Phase des strategischen Umbruchs; die Interpretation der schweizerischen Neutralität, die seit dem Wiener Kongress von 1815 völkerrechtlich anerkannt ist und als eigentliches, unumstössliches Kernelement aussenpolitischen Handelns angesehen wird, erfährt nicht zum ersten Mal in der Geschichte eine konzeptionelle Anpassung; spätestens seit 1990, als die Schweiz die Wirtschaftssanktionen gegen den Irak mitgetragen hat, bewegt sich das Verständnis wieder zunehmend in Richtung einer flexibleren, differenzierteren Neutralitätsauffassung. Diese Anpassungen erfolgen, so die offizielle Lesart, innerhalb des Handlungsspielraumes, den das Neutralitätsrecht, insbesondere die Haager Abkommen von 1907, den neutralen Staaten gewährt.¹⁷⁴

Seit 1990 ist ein grundsätzlicher aussenpolitischer Paradigmenwechsel auszumachen, von dem auch die schweizerische Sicherheitspolitik als ein wesentliches Element der Aussenpolitik massgeblich bestimmt wird. Am 1. Oktober 1990 erschien der vorletzte Bericht des Bundesrates über die Sicherheitspolitik der Schweiz.¹⁷⁵ Unmittelbar nach der historischen Wende von 1989/90 blieb den Verfassern nichts anderes übrig, als dafür den wenig aussagekräftigen Titel „Schweizerische Sicherheitspolitik im Wandel“ zu wählen; ohne Zweifel umschrieb diese Überschrift die damals herrschende Lage ziemlich treffend.

Zwar konnte man davon ausgehen, dass unausweichlich grundsätzliche sicherheitspolitische Veränderungen auf die Schweiz zukommen und die politischen Entscheidungsträger vor grosse Herausforderungen stellen würden; die Richtung dieser Veränderungen im internationalen Umfeld und die dadurch notwendig werdenden Anpassungen der schweizerische

¹⁷⁴ Vgl. zur offiziellen Haltung der Eidgenossenschaft: Bundesrat: *Bericht zur Neutralität. Anhang zum Bericht über die Aussenpolitik der Schweiz in den 90er Jahren vom 29. November 1993*; Bundesrat: *Aussenpolitischer Bericht 2000 vom 15. November 2000. Präsenz und Kooperation: Interessenwahrung in einer zusammenwachsenden Welt*. Unter besonderer Berücksichtigung des Kosovo-Konflikts vgl. *Interdepartementale Arbeitsgruppe: Neutralitätspraxis der Schweiz – aktuelle Aspekte. Bericht der interdepartementalen Arbeitsgruppe vom 30. August 2000*. Für eine kritische Würdigung der offiziellen Positionen vgl. Gabriel: *Verpasste Chancen: Inkohärente Schweizer Politik im Kosovo-Krieg*.

¹⁷⁵ Bundesrat: *Schweizerische Sicherheitspolitik im Wandel: Bericht 90 des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Sicherheitspolitik der Schweiz vom 1. Oktober 1990*.

Sicherheitspolitik konnten aber kaum eingeschätzt werden.¹⁷⁶ In der Not wurden im Bericht von 1990 vier sicherheitspolitische Grundszenarien skizziert. Eines dieser Szenarien war mit „Rückfälle in die Konfrontation und Auftauchen neuer Gefahren“ umschrieben, ein weiteres mit „Sicherheit durch Verständigung und Kooperation“.¹⁷⁷

Im Hinblick auf die vorliegende Arbeit war die entscheidende Neuerung des Sicherheitspolitischen Berichts 90 die Verankerung der Friedensförderung als Beitrag zur internationalen, (vornehmlich europäischen) Stabilität auf der Ebene der sicherheitspolitischen Ziele.¹⁷⁸ Der Kern der sicherheitspolitischen Strategie lag zwar weiterhin im Bereich der Kriegsverhinderung durch die Verteidigungsbereitschaft (Dissuasion), aber die Grundlagen für die Aktivitäten der folgenden Jahre im Bereich der aktiven Friedensförderung waren gelegt worden.

Die Entwicklung der geopolitischen Lage nach dem Zusammenbruch der Sowjetunion und die gesteigerte Bereitschaft, Beiträge zu einer internationalen Zusammenarbeit im Bereich von friedensunterstützenden Massnahmen zu leisten, gepaart mit der Ressourcenverknappung, verlangten gegen Ende der Neunzigerjahre abermals eine Neudefinition der schweizerischen Sicherheitspolitik. Diese wurde vom Bundesrat am 7. Juni 1999 in Form des Sicherheitspolitischen Berichts 2000 (SIPOL B 2000) zu Händen der Bundesversammlung verabschiedet.¹⁷⁹ In den Diskussionen um den SIPOL B 2000 spiegelten sich die beiden grundsätzlichen Entwicklungslinien der Neunzigerjahre; ein verstärktes aussenpolitisches Engagement von Bundesrat und Parlament und ein immer tiefer werdender Graben zwischen Befürwortern und Gegnern einer aussenpolitischen Öffnung, sowohl innerhalb der politischen Elite wie auch im Volk. Verschiedene Urnengänge weisen auf dieses Phänomen hin, zuletzt derjenige vom 10. Juni 2001, als die beiden Vorlagen zur Änderung des Bundesgesetzes über die Armee und die Militärverwaltung (Bewaffnungs- und Ausbildungsvorlage) nur knapp vom

¹⁷⁶ Für eine umfassende Übersicht der schweizerischen Sicherheitspolitik seit dem Zweiten Weltkrieg vgl.: Spillmann/Wenger/Breitenmoser/Gerber: *Schweizer Sicherheitspolitik seit 1945*; Fanzun/Lehmann: *Die Schweiz und die Welt: Aussen- und sicherheitspolitische Beiträge der Schweiz zu Frieden, Sicherheit und Stabilität, 1945-2000*. Spezifischer: Gabriel: *Schweizerische Aussenpolitik im Kosovo-Krieg*; Fanzun/Wenger: *Schweizer Sicherheitspolitik im Umbruch: Der Bericht 2000 vor dem Hintergrund des Kosovo-Konflikts*; Spillmann/Wenger/Fanzun/Lehmann: *Der Bericht Brunner: Impulse und Reaktionen*. Vgl. auch Bundesrat: *Sicherheit durch Kooperation. Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Sicherheitspolitik der Schweiz (SIPOL B 2000) vom 7. Juni 1999*.

¹⁷⁷ Bundesrat: *Schweizerische Sicherheitspolitik im Wandel: Bericht 90 des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Sicherheitspolitik der Schweiz vom 1. Oktober 1990*. S. 869 ff.

¹⁷⁸ Fanzun/Wenger: *Schweizer Sicherheitspolitik im Umbruch: Der Bericht 2000 vor dem Hintergrund des Kosovo-Konflikts*. S. 20 f.

¹⁷⁹ Bundesrat: *Sicherheit durch Kooperation. Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Sicherheitspolitik der Schweiz (SIPOL B 2000) vom 7. Juni 1999*. Für eine vertiefte Auseinandersetzung mit dem SIPOL B 2000 vgl. u. a. Mantovani: *Der sicherheitspolitische Bericht 2000. Konzeptionelle Grundlagen für eine tiefgreifende Kurskorrektur*; Fanzun/Wenger: *Schweizer Sicherheitspolitik im Umbruch: Der Bericht 2000 vor dem Hintergrund des Kosovo-Konflikts*; Wenger/Trachler: *Bewaffnete Teilnahme an Friedensoperationen – Schlüssel für die Umsetzung von "Sicherheit durch Kooperation" und Armee XXI*.

Souverän gutgeheissen wurden. Das obwohl der Bundesrat im Hinblick auf das unvermeidliche Referendum und eine möglichst breite Abstützung im Parlament bereits bedeutende Abstriche zu Gunsten der Mehrheitsfähigkeit vorgenommen hatte.¹⁸⁰ Diese Doppel-Abstimmung wurde vielerorts als geradezu wegweisendes Ereignis für die Umsetzung des SIPOL B 2000 und damit die künftige Ausrichtung der schweizerischen Sicherheitspolitik im internationalen Bereich interpretiert.¹⁸¹

Dass sich der Bundesrat dazu entschliessen konnte, seinen Sicherheitspolitischen Bericht 2000 unter dem Titel „Sicherheit durch Kooperation“ zu präsentieren, ist bezeichnend, zeugt es doch vom grundsätzlichen Bekenntnis zu einer Abkehr von der überholten Dissuasions-Strategie. Das Dokument wurde noch in der Wintersession 1999 vom Nationalrat, in der Frühlingssession 2000 auch vom Ständerat in zustimmendem Sinn zur Kenntnis genommen. Damit wurden die konzeptionellen Grundlagen der neuen Sicherheitspolitik der Schweiz anerkannt und die strategischen Leitplanken für eine Neuausrichtung geschaffen. Der Wandel, der sich in der schweizerischen Sicherheitspolitik während der Neunzigerjahre abgezeichnet hatte, wird im SIPOL B 2000 festgehalten und der im Bericht 90 eingeleitete Paradigmenwechsel fortgesetzt; im Grundsatz soll in Zukunft versucht werden, Sicherheit durch eine Strategie der Kooperation unter gleichzeitiger Beibehaltung der Neutralität zu erreichen. Dies ist die Konsequenz aus den Erfahrungen des vergangenen Jahrzehnts; man löst sich, zumindest im Strategiepapier, vom klassischen Alleingang, von der so lange praktizierten autonomen Landensverteidigung. Die neue Strategie schliesst eine Kooperation mit freundlich gesinnten Staaten und Sicherheitsorganisationen mit ein; ein derartiges Engagement, so betonen der SIPOL B 2000 und seine Begleitpublikationen, liegt im Eigeninteresse der Schweiz.

Die Sicherheitspolitik erfährt im Bericht 2000 eine neue Definition; wurde bisher das machtpolitische Element ins Zentrum gestellt, so dient sie neu „der Prävention und Bewältigung von Gewalt strategischen Ausmasses“; das heisst also von Gewalt, deren Auswirkungen national, überregional oder international sind und erhebliche Teile von Staat und Gesellschaft betreffen.¹⁸²

¹⁸⁰ Haltiner/Wenger/Bennett/Szvircev: Sicherheit 2001. S. 41. Ursprünglich war auch die Möglichkeit eines Einsatzes mit blosser Zustimmung der betroffenen Staaten, d. h. ohne Uno- oder OSZE-Mandat, vorgesehen. Im zuerst vorgeschlagenen Gesetzestext war die Teilnahme an Kampfhandlungen zur Friedenssicherung nicht explizit ausgeschlossen worden. Vgl. Bundesrat: *Botschaft betreffend die Änderung des Militärgesetzes vom 27. Oktober 1999*. S. 488.

¹⁸¹ Wenger/Trachsler: *Bewaffnete Teilnahme an Friedensoperationen – Schlüssel für die Umsetzung von "Sicherheit durch Kooperation" und Armee XXI*. S. 28 ff.

¹⁸² Vgl. Bundesrat: *Sicherheit durch Kooperation. Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Sicherheitspolitik der Schweiz (SIPOL B 2000) vom 7. Juni 1999*. S. 7660. Zum Wandel des sicherheitspolitischen Begriffs und der sicherheitspolitischen Konzeptionen vgl. Spillmann/Wenger/Breitenmoser/Gerber: *Schweizer Sicherheitspolitik seit 1945*; Fanzun/Wenger: *Schweizer Sicherheitspolitik im Umbruch: Der Bericht 2000 vor dem Hintergrund des Kosovo-Konflikts*;

Machtpolitische Bedrohungen bleiben Gegenstand der Sicherheitspolitik. Wichtiger als die Definition sind hingegen die sich daraus ergebenden Aufgaben schweizerischer Sicherheitspolitik. Auf strategischer Ebene werden dabei, wie schon im Bericht 90, drei Hauptaufgaben festgehalten, deren Erfüllung im SIPOL B 2000 als fundamental für die staatliche Sicherheit der Schweiz angesehen wird. Nach derzeitiger Eintretenswahrscheinlichkeit geordnet sind dies *Friedensförderung und Krisenbewältigung*, *Prävention und Bewältigung existentieller Gefahren* sowie die *Verteidigung*.¹⁸³ Im Gegensatz zum Sicherheitspolitischen Bericht 90, der die Verteidigung nach wie vor als Hauptauftrag betrachtete, nimmt der SIPOL B 2000 eine eigentliche Neugewichtung zu Gunsten der Friedensförderung und Krisenbewältigung beziehungsweise von der reaktiven zur präventiven Sicherheitspolitik vor.¹⁸⁴

Friedensförderung und Krisenbewältigung: Die aktive Friedensförderung und Krisenbewältigung ist eine Aufgabe, die sich primär im internationalen Umfeld abspielt; das bedeutet nicht zwingend, dass dies im Ausland sein muss, wie beispielsweise die Genfer Zentren belegen.¹⁸⁵ Hier soll die Sicherheitskooperation mit dem Ausland zum Tragen kommen. In diesem Teilbereich sicherheitspolitischen Wirkens verfügt die Schweiz über einen gewissen Erfahrungsgrundstock, namentlich in der humanitären Hilfe, der Entwicklungszusammenarbeit oder den Guten Diensten innerhalb eines diplomatischen Rahmens. Wenn allerdings, wie gemäss SIPOL B 2000 vorgesehen, „vermehrt auf personelle und materielle Mittel der Aussenpolitik und der Streitkräfte, Zivilpolizei, humanitäre Aktionen und Wiederaufbauhilfe sowie sicherheitspolitische und militärtechnische Expertise und Material verschiedenster Art“¹⁸⁶ zurückgegriffen werden soll, dann beschränken sich die Erfahrungen auf ein Minimum und stammen grösstenteils aus den Neunzigerjahren.

Prävention und Bewältigung existentieller Gefahren: Die Bewältigung existentieller Gefahren bezieht sich zur Hauptsache auf das Inland; die hier zum Tragen kommenden Organisationen

Fanzun./Lehmann: *Die Schweiz und die Welt: Aussen- und sicherheitspolitische Beiträge der Schweiz zu Frieden, Sicherheit und Stabilität, 1945-2000*.

¹⁸³ Bundesrat: *Sicherheit durch Kooperation. Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Sicherheitspolitik der Schweiz (SIPOL B 2000) vom 7. Juni 1999*. S. 7688 f.

¹⁸⁴ Ebd. S. 7685 ff; Fanzun/Wenger: *Schweizer Sicherheitspolitik im Umbruch: Der Bericht 2000 vor dem Hintergrund des Kosovo-Konflikts*. S. 23 f.

¹⁸⁵ Die drei Genfer Zentren sind: Genfer Zentrum für Sicherheitspolitik (Geneva Center for Security Policy, GCSP), gegründet 1996; Genfer Internationales Zentrum für Humanitäre Minenräumung (Geneva International Center for Humanitarian Demining, GICHD), gegründet 1997; Genfer Zentrum für die Demokratische Kontrolle der Streitkräfte (Geneva Center for the Democratic Control of Armed Forces, GCDCAF), gegründet 2000. Vgl. für eine umfassende Vorstellung der Genfer Zentren: VBS: *Info Sicherheitspolitik. Genfer Zentren*. Für eine kritische Auseinandersetzung mit dem konkreten Ertrag dieses Engagements vgl. NZZ: *Institutionelles Gründungsfieber*.

¹⁸⁶ Bundesrat: *Sicherheit durch Kooperation. Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Sicherheitspolitik der Schweiz (SIPOL B 2000) vom 7. Juni 1999*. S. 7688 f.

unterstehen der einheitlichen Rechtsordnung der Schweiz, sei dies nun auf kantonaler oder nationaler Ebene. Es handelt sich um Probleme der inneren Sicherheit, auch wenn diese unter Umständen grenzübergreifende Wirkung entfalten können oder auf Grund eines Ereignisses im Ausland hervorgerufen werden. Ebenso ist in diesem Bereich die Vorbereitung und Planung der angemessenen Reaktion beim Auftreten eines bestimmten Ereignisses, das eine strategische Gefahr für die Schweiz darstellen könnte, eher möglich als im internationalen Kontext. Die Schweiz besitzt hier, innerhalb eines abgesteckten Rahmens, weitgehende Handlungsfreiheit. Traditionell ist die Prävention und Bewältigung existentieller Gefahren eine starke Domäne der Schweiz, die diesbezüglich über weit zurückreichende Erfahrungen und entsprechende sicherheitspolitische Instrumente verfügt. Auf dieser innerschweizerischen Ebene soll gemäss SIPOL B 2000 die *Umfassende, flexible Sicherheitskooperation im Inland (UFS)* zum Tragen kommen; ein koordinierter, effizienter Einsatz der zur Verfügung stehenden zivilen und militärischen Mittel unter der Regie der neugeschaffenen Lenkungsgruppe Sicherheit. Diese besteht aus dem Staatssekretär des Eidgenössischen Departements für Auswärtige Angelegenheiten (EDA), dem Direktor des Bundesamtes für Polizeiwesen (BAP) und dem Generalstabchef.¹⁸⁷

Verteidigung: Im dritten Bereich, der Landesverteidigung, wurde die bisherige auf Autonomie und Dissuasion basierende Strategie neu ausgerichtet. Auch in der Frage der Verteidigung muss allenfalls die Lösung in der Kooperation gesucht werden. Bis anhin sollte in Friedenszeiten keine militärische Zusammenarbeit mit ausländischen Streitkräften erfolgen.¹⁸⁸ Mit dem SIPOL B 2000 wird Kooperation mit ausländischen Streitkräften möglich, solange keine unwiderruflichen Bindungen für den Verteidigungsfall daraus resultieren.¹⁸⁹ Die Voraussetzungen zur Kooperation müssen bereits in Friedenszeiten geschaffen werden, was beispielsweise im Rahmen der Partnerschaft für den Frieden mit der Nato zu geschehen hat. Die Interoperabilität der Streitkräfte ist eine zentrale Voraussetzung für einen erfolgreichen Einsatz, auch im Bereich der Verteidigung.

Für die folgenden Betrachtungen zu Cimic im schweizerischen Kontext ist vor allem der Teilauftrag *Friedensförderung und Krisenbewältigung* von Bedeutung. Cimic ist, wie in Kapitel 3 und 4 aufgezeigt, hauptsächlich aber nicht ausschliesslich ein Begriff der internationalen

¹⁸⁷ Bundesrat: *Sicherheit durch Kooperation. Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Sicherheitspolitik der Schweiz (SIPOL B 2000) vom 7. Juni 1999.* S. 7691 f.; Mantovani: *Der sicherheitspolitische Bericht 2000. Konzeptionelle Grundlagen für eine tiefgreifende Kurskorrektur.* S. 72 f.

¹⁸⁸ Bundesrat: *Schweizerische Sicherheitspolitik im Wandel: Bericht 90 des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Sicherheitspolitik der Schweiz vom 1. Oktober 1990.* S. 886.

¹⁸⁹ Bundesrat: *Sicherheit durch Kooperation. Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Sicherheitspolitik der Schweiz (SIPOL B 2000) vom 7. Juni 1999.* S. 7691 f.

Krisenreaktion. Die subsidiäre Hilfeleistung der Armee in „rein“ humanitären Notfällen ohne militärisches Sicherheitsproblem (z. B. bei einem Erdbeben) wird von modernen Cimic-Konzeptionen nicht oder nur am Rande erfasst. Allerdings spielt Cimic, vor allem in der Lesart der Nato, auch im Bereich der Verteidigung eine Rolle; in der schweizerischen Diskussion ist es im Hinblick auf die konkrete Erfassbarkeit von Cimic wichtig, den verschiedenen Aufträgen der Sicherheitspolitik Beachtung zu schenken.

Es darf allerdings nicht vergessen werden, dass es letztlich nicht ein strategisches Grundlagenpapier war, welches die schweizerische Praxis betreffend internationaler Kooperation massgeblich beeinflusst hat. Vielmehr handelt es sich dabei um einen Prozess, der über Jahrzehnte hinweg einen Wandel bewirkte, wobei zwischen definierter Strategie und gelebter Praxis ein dialektisches Verhältnis herrschte. Als ein historisch-traditionell stark auf Autonomie ausgerichteter Staat sah sich die Schweiz Ende der Achtzigerjahre und zu Beginn der Neunzigerjahre zusehends mit Szenarien konfrontiert, die bei allem berechtigten Selbstvertrauen, geschweige denn verklärerischen Patriotismus nicht im Alleingang gelöst werden können. Im Bereich der internationalen Friedensunterstützung und Krisenbewältigung waren die vergangenen Jahrzehnte denn auch von einem vorsichtigen Herantasten und dem Sammeln von wichtigen Erfahrungen geprägt.¹⁹⁰

Die erste im weiteren Sinn friedenserhaltende Mission unter Beizug der Schweiz war der Einsatz zu Gunsten der neutralen Waffenstillstandskommission (NNSC) in Korea von 1953; erstmals wurden Freiwillige der Schweizer Armee an einer Waffenstillstandslinie zur Überwachung eingesetzt.¹⁹¹ Weitere Beispiele, unter ihnen auch die erfolglose Initiative während der Suezkrise von 1956, folgten.

Erwähnt sei in diesem Zusammenhang auch die Entsendung von Uno-Militärbeobachtern, Zivilbeobachtern und Experten für die Förderung von Frieden und Demokratie im Rahmen von internationalen Missionen der Uno und der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE). Mit der Übernahme der OSZE-Präsidentschaft für das Jahr 1996, dem Erwerb der Vollmitgliedschaft in der Genfer Abrüstungskonferenz, dem Beitritt zum Nato-Programm Partnerschaft für den Frieden (PfP) im gleichen Jahr und dem Beitritt zum Euro-Atlantischen

¹⁹⁰ Die folgenden Ausführungen stützen sich vor allem auf Fanzun/Lehmann: *Die Schweiz und die Welt: Aussen- und sicherheitspolitische Beiträge der Schweiz zu Frieden, Sicherheit und Stabilität, 1945-2000*. S. 87-126; Diethelm: *Die Schweiz und die friedenserhaltenden Operationen 1920-1995*; Spillmann/Wenger/Breitenmoser/Gerber: *Schweizer Sicherheitspolitik seit 1945*.

¹⁹¹ Vgl. zum schweizerischen Korea-Engagement: Schwarb: *Die Mission der Schweiz in Korea: Ein Beitrag zur Geschichte der schweizerischen Aussenpolitik im Kalten Krieg*. Für eine Kurzübersicht vgl. Spillmann/Wenger/Breitenmoser/Gerber: *Schweizer Sicherheitspolitik seit 1945*. S. 48-52.

Partnerschaftsrat (EAPC) ein Jahr später konnte das institutionelle Engagement der Schweiz gefestigt und ausgebaut werden. Mit der Beteiligung an verschiedenen regionalen Kooperationsinitiativen, der Gründung der bereits angesprochenen Genfer Zentren für Sicherheitspolitik, für humanitäre Minenräumung und für demokratische Kontrolle der Streitkräfte, dem Aufbau des International Relations and Security Network (ISN) durch die Forschungsstelle für Sicherheitspolitik und Konfliktanalyse der ETH Zürich und verschiedene andere Tätigkeiten unterstreicht die Schweiz ihre diesbezüglichen Anstrengungen.¹⁹²

Die Armee ist ein weiteres Mittel des internationalen Engagements der Schweiz, wenn auch in bescheidenem Umfang; zwischen 1996 und 2000 unterstützte sie die OSZE-Mission in Bosnien-Herzegowina mit einer logistischen Einheit (Land- und Lufttransporte, Fahrzeugunterhalt, Postdienst, medizinische Beratung), der sogenannten Swiss Headquarters Support Unit (SHQSU, „Gelbmützen“). Zeitlich sehr begrenzt (6. April bis 24. Juli 1999), aber international vielbeachtet war die Entsendung eines Detachements der Luftwaffe mit drei Transporthelikoptern vom Typ Super Puma (Taskforce ALBA) zu Gunsten des UNHCR nach Albanien. Und schliesslich leistet die Swiss Company (Swisscoy) im Kosovo Dienst im Rahmen eines österreichischen Bataillons (Aucon) der Kfor.

Selbst bei einer noch so kurzen und oberflächlichen Darstellung des vergangenen Jahrzehnts darf nicht unterschlagen werden, dass verschiedene weiterführende Initiativen auf Grund der politischen Lage in der Schweiz nicht durchgeführt werden konnten. Man erinnert sich noch lebhaft an den negativen Volksentscheid über die Blauhelme von 1994, durch den eine Bewaffnung von Friedenstruppen und damit beispielsweise eine Beteiligung an den beiden Nato-geführten Operationen Ifor und Sfor in Bosnien und Herzegowina verhindert wurde. Auch die bereits erwähnte, nur knappe Annahme der Änderung des Militärgesetzes (Bewaffnung und Ausbildung), die zukünftig eine Bewaffnung schweizerischer Truppen im Ausland auf Ebene Einheit (zum Selbstschutz) und eine weitergehende Ausbildungszusammenarbeit mit ausländischen Truppen ermöglicht, widerspiegelt den momentan gebotenen Imperativ ziemlich deutlich; ja zum verstärkten Engagement zu Gunsten der internationalen Friedensförderung, aber in kleinen und kontrollierbaren Schritten. Wie aktuelle Umfrageergebnisse zeigen, ist die

¹⁹² Genfer Zentren für Sicherheitspolitik: www.gcsp.ch; Genfer Zentrum für humanitäre Minenräumung: www.gichd.ch; Genfer Zentrum für die demokratische Kontrolle der Streitkräfte: www.dcaf.ch; International Relations and Security Network (ISN): www.isn.ch; Forschungsstelle für Sicherheitspolitik und Konfliktanalyse der ETH Zürich: www.fsk.ethz.ch.

sicherheitspolitische Kooperationsbereitschaft der Schweizer Bevölkerung derzeit grösser als die aussenpolitische.¹⁹³

Dennoch stellt sich die Frage, wie weit diese Entwicklung gehen kann. Das Festhalten genereller Tendenzen und Marschrichtungen in einem Grundlagendokument ist eine Sache; geht es an die konkrete Umsetzung, beginnt der Motor zu stottern. Bereits im Rahmen des ordentlichen Vernehmlassungsverfahrens zum Armeeleitbild XXI (ALB XXI) im Frühjahr und Sommer 2001 ist klar geworden, dass in der politischen Landschaft noch eine weitgehende Uneinigkeit über die konkrete Ausgestaltung der Armee XXI besteht; diese Entwicklung fand im Jahr 2002 in den Beratungen im National- und Ständerat in abgeschwächter Form ihre Fortsetzung. Durch die Anschläge vom 11. September 2001 hat sich der Druck auf die Verantwortlichen nochmals merklich erhöht. Im gleichen Zusammenhang muss auch die Kontroverse um das Rüstungsprogramm 2001 gesehen werden; in der Nationalrats-Debatte vom 19. September 2001 wurde – erstaunlicherweise auch von freisinniger Seite (Yves Guisan) – der Antrag auf Rückweisung gestellt, mit der Begründung, dass das schweizerische Sicherheitsdispositiv grundsätzlich zu überarbeiten und konsequent auf die neue Bedrohungssituation auszurichten sei.¹⁹⁴

5.2 Veränderte Rolle der Armee

Im Rahmen der Betrachtung der schweizerischen Cimic-Diskussion kommt der Armee, als einer möglichen Seite der Gleichung zwischen Militärs und Zivilisten, eine besondere Rolle zu. Dies deshalb, weil Cimic wie ausgeführt ein unterdessen militärisch dominierter Begriff ist. In diesem Zusammenhang ist die Rolle des schweizerischen Militärs im veränderten strategischen Verständnis von Interesse. Auch wenn die Armee traditionellerweise eines der zentralen sicherheitspolitischen Instrumente ist, so dürfen ihre Aufträge nicht ohne weitere Differenzierung mit den strategischen sicherheitspolitischen Aufgaben gleichgesetzt werden, selbst wenn diese bei einer ersten Betrachtung beinahe gleich definiert sind; die Sicherheitspolitik verfügt zusätzlich zur Armee über andere Instrumente.¹⁹⁵ Hingegen ist klar, dass der genehmigte Sicherheitspolitische Bericht 2000 die Grundlage für die gegenwärtig laufende Neuorientierung der Armee (und auch des Zivilschutzes) bildet. In leichter Abweichung von den strategischen Aufträgen der Sicherheitspolitik werden die Aufträge der Armee separat

¹⁹³ Haltiner/Wenger/Bennett/Szvirceev: *Sicherheit 2001. Aussen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitische Meinungsbildung im Trend*. S. 14 ff.

¹⁹⁴ NZZ: *Zitterpartie für das Rüstungsprogramm*.

¹⁹⁵ Der Sicherheitspolitische Bericht 2000 nennt zusätzlich zur Armee auch die Aussenpolitik, die Wirtschaftspolitik, die wirtschaftliche Landesversorgung, den Bevölkerungsschutz, den Staatsschutz, die Polizei sowie Information und Kommunikation. Bundesrat: *Sicherheit durch Kooperation. Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Sicherheitspolitik der Schweiz (SIPOL B 2000) vom 7. Juni 1999*. S. 7698 ff.

definiert; sie heissen *Internationale Friedensunterstützung und Krisenbewältigung, Raumsicherung und Verteidigung* sowie *subsidiäre Einsätze zur Prävention und Bewältigung existenzieller Gefahren*.¹⁹⁶ Der Bundesrat betont, dass diese Reihenfolge oder Rangordnung nicht etwa der Gewichtung der Aufträge entspreche. Eine Gewichtung könne nur im Zusammenhang mit einer „Lage“ gemacht werden.¹⁹⁷

Wollte man nach dem Kriterium der Eintretenswahrscheinlichkeit gewichten, so wären in der derzeitigen Lage die Funktionen im Rahmen der subsidiären Einsätze im Vordergrund, die klassische Verteidigung am Schluss. Nähme man die finanziellen Investitionen in die Technologie als Kriterium, so wären eher die Verteidigungsfähigkeit vorne, die subsidiären Einsätze hinten. Nimmt man als Kriterium die Grösse der Armee, ihren Ausbildungsstand und den Grad der Bereitschaft, so ist der Auftrag zur Raumsicherung von besonderer Bedeutung.¹⁹⁸

Noch so viele „Wenn“ und „Aber“, die mit Blick auf die innenpolitischen Verhältnisse geäussert werden, können die Tatsache, dass eine Gewichtung vorgenommen wird, nicht verschleiern. In Anbetracht der Sicherheitslage in Europa, der vor allem finanziellen und personellen Ressourcenknappheit und der beträchtlichen Vorwarnzeit, könnte der Aufwand für die Verteidigung derzeit auf ein Niveau, welches die unmittelbare Verteidigungskompetenz gerade noch gewährleistet, heruntergefahren werden. Das bedeutet nichts anderes, als dass die *Verteidigungsbereitschaft* auf Grund der Lage gesenkt werden kann – und zwar auf einen Stand, der nicht länger auf den schlimmsten Fall ausgerichtet ist, sondern sich den Realitäten in Europa anpasst; dagegen soll die *Verteidigungskompetenz* der Armee XXI auf hohem Niveau gehalten werden, um die Möglichkeit der Erhöhung der Verteidigungsbereitschaft jederzeit sicherzustellen.

Die Armee ist wohl diejenige Institution, die vom aussenpolitischen Paradigmenwechsel am stärksten betroffen ist und sein wird. Sie befindet sich in einer ungewissen Phase; der vielzitierte Umbau von der Ausbildungs- zur Einsatzarmee ist im Gange, erscheint allerdings schwieriger als ursprünglich angenommen. Die Verankerung im Volk ist generell gesehen nach wie vor hoch (71 Prozent der Bevölkerung sehen in der Armee eine notwendige Institution), allerdings nicht in allen Altersgruppen gleich stark. Die über 30-Jährigen stehen je nach Altersklasse zu 70 bis 90

¹⁹⁶ Bundesrat: *Sicherheit durch Kooperation. Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Sicherheitspolitik der Schweiz (SIPOL B 2000) vom 7. Juni 1999. S. 7702 f.*

¹⁹⁷ Bundesrat: *Botschaft zur Armeereform XXI und zur Revision der Militärgesetzgebung vom 24. Oktober 2001. S. 860*; Bundesrat: *Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Konzeption der Armee XXI (Armeeleitbild XXI) vom 24. Oktober 2001. S. 981.*

¹⁹⁸ Bundesrat: *Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Konzeption der Armee XXI (Armeeleitbild XXI) vom 24. Oktober 2001. S. 981.*

Prozent fest zur Armee, hingegen stuft nur etwas mehr als die Hälfte der unter 30-Jährigen die Armee als unbedingt oder eher notwendig ein.¹⁹⁹

Die Landesverteidigung, einst dominierende Primäraufgabe, hat an Bedeutung eingebüsst. Die Legitimation der Armee wird zunehmend in Frage gestellt. Die Suche nach sinnvollen Tätigkeitsfeldern erscheint zentral. Eine Möglichkeit, der Armee zu neuer Legitimation zu verhelfen, ist der Einsatz zu Gunsten der Friedensförderung. Zu diesem Zweck und im Zuge der generellen strategischen Anpassung im Sinne einer verstärkten Kooperation ist der vermehrte Einsatz der Armee im internationalen Umfeld vorgesehen.²⁰⁰ Die konkrete Absichtserklärung des Bundesrates und die Unterstützung durch eine Mehrheit des Parlaments sind vorhanden. Auch das Volk unterstützt diese Marschrichtung grundsätzlich; den Einsatz von Schweizer Soldaten in Kosovo begrüßen 80 Prozent der Bevölkerung.²⁰¹ Unklar allerdings bleiben die Modalitäten. Für diese Neuorientierung spielt die Partnerschaft für den Frieden eine zentrale Rolle, bildet sie doch den wahrscheinlichen Rahmen des zukünftigen schweizerischen, militärischen Engagements, unter Vorbehalt der entsprechenden Mandatierung durch die Uno oder die OSZE. Im Rahmen der Partnerschaft für den Frieden wird mit Übungen versucht, die Kooperationsfähigkeit der am Programm beteiligten Länder und der Nato zu verbessern.²⁰² Während es der Nato in den vergangenen Jahren vor allem im Zusammenhang mit den Interventionen auf dem Balkan gelungen ist, das Thema Peace support operations prominent zu besetzen, sucht die Schweiz noch nach ihrer Rolle. Erste Erfahrungen verdeutlichen den Wert eines verstärkten internationalen Engagements, zeigen aber gleichzeitig auf, dass noch viele Lektionen zu lernen und Probleme zu lösen sind.²⁰³

Für ein derartiges Engagement spielen viele verschiedene Faktoren (beispielsweise die völkerrechtliche Legitimation, die komparativen Vorteile der Schweiz in Können und

¹⁹⁹ Haltiner/Wenger/Bennett/Szvircev: *Sicherheit 2001. Aussen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitische Meinungsbildung im Trend*. S. 19 f. Diese Aussage entspricht dem Stand Januar/Februar 2001; man beachte, dass sich das Sicherheitsempfinden vieler Menschen durch die Ereignisse des 11. Septembers verändert haben dürfte. Aufschlüsse darüber sind im Rahmen von Sicherheit 2002 zu erwarten.

²⁰⁰ Diese Absicht wird an verschiedensten Stellen klar dokumentiert: vgl. u. a. Bundesrat: *Sicherheit durch Kooperation. Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Sicherheitspolitik der Schweiz (SIPOL B 2000) vom 7. Juni 1999*. S. 7704 f. Mit dem Schweizer Kontingent der Schweizer Armee im Rahmen der Kfor im Kosovo (Swisscoy) findet gegenwärtig ein erster richtiger Versuch in dieser Richtung statt.

²⁰¹ Haltiner/Wenger/Bennett/Szvircev: *Sicherheit 2001. Aussen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitische Meinungsbildung im Trend*. S. 113 f.

²⁰² Vgl. für eine vertiefte Betrachtung der Partnerschaft für den Frieden und ihre Rolle für die Schweiz: Perrig: *Die Partnerschaft für den Frieden und die Schweizer Armee*; Wenger/Breitenmoser/Lehmann: *Die Nato-Partnerschaft für den Frieden im Wandel, Entwicklung und Zukunft eines kooperativen Sicherheitsinstrumentes*; VBS: *Die Schweiz und die Partnerschaft für den Frieden*.

²⁰³ Für einen Überblick über die ersten Erfahrungen der Swisscoy im Kosovo vgl.: Wenger/Breitenmoser/Mäder: *Swisscoy-Einsatz im Kosovo: Erster Schritt der Schweizer Armee zur militärischen Normalität in der Sicherheitskooperation*.

Ausrüstung in gewissen Bereichen, die Nachhaltigkeit der Aktionen oder die Personalressourcen) eine Rolle. Das Landesinteresse – in einem durchaus legitimen Sinn – ist entscheidend. Ebenfalls ist es eine Tatsache, dass sich ein grosser Teil derartiger Operationen im Ausland, unter teilweise prekären Bedingungen und in einem Milieu tiefer organisatorischer Durchdringung abspielen. Umso höher ist dafür die Anzahl der beteiligten Organisationen, die sich vor Ort befinden und versuchen, ihren Beitrag zum erfolgreichen Krisenmanagement zu leisten. Selbstredend muss dabei die Effizienz und Akzeptanz der getroffenen Massnahmen die Messlatte sein. Diese lassen sich durch Kooperation und Koordination im Einsatz steigern, und so gelangt auch die Deza zum Schluss: „The ultimate measure of progress will be the (increasing) degree of coordination achieved in the field.“²⁰⁴ Die Zusammenarbeit ist zur Vermeidung von Doppelspurigkeiten oder Unterlassungen unumgänglich, und zwar zwischen allen beteiligten Stellen. Das umfasst staatliche zivile und militärische Stellen, internationale zivile und militärische Stellen, lokale und internationale NGO und viele weitere Akteure wie zum Beispiel die Medien. Wie schon angesprochen ist es offensichtlich, dass bezüglich Kooperation ziviler und militärischer Stellen in Krisengebieten, gerade auch und vor allem im Rahmen von friedensunterstützenden Operationen, ein Verbesserungspotenzial besteht (vgl. Kapitel 2).

Für den Erfolg des schweizerischen Engagements zu Gunsten der internationalen Friedensförderung und Krisenprävention wird es – mangels quantitativem Gewicht – von entscheidender Bedeutung sein, mit welcher Effizienz gearbeitet wird. Nicht zuletzt angesichts der personellen Ressourcenknappheit sollte der Olympische Gedanke „Dabeisein ist alles“ nicht zum Zuge kommen, auch wenn vorläufig der Eindruck entstanden ist, dass die blossе Teilnahme an einer PSO bereits einen gewissen Goodwill-Effekt auslösen kann. Es ist allerdings eine Frage der Zeit, bis die Schweiz an ihrem tatsächlichen Beitrag und nicht länger in Relation zur innenpolitischen Durchsetzbarkeit gemessen wird. Entsprechende Tendenzen sind bereits spürbar.²⁰⁵ Die Diskussion um die ausschliessliche Nischenstrategie (auch der Schweiz) findet im Ausland ihren Niederschlag. So hält beispielsweise die Österreichische Bundesregierung fest:

²⁰⁴ Deza: *Improving International Civil-Military Relations in Humanitarian Emergencies*. S. 17.

²⁰⁵ Wenger/Trachler: *Bewaffnete Teilnahme an Friedensoperationen - Schlüssel für die Umsetzung von "Sicherheit durch Kooperation" und Armee XXI*. S. 28 ff.

Einigen Staaten die schwierigen und gefährlichen Aufgaben bei der Sicherung von Frieden und Stabilität in Europa aufzuerlegen, während andere nur weniger gefährliche oder belastende Beiträge leisten, widerspricht dem Gerechtigkeitsgebot. Die Inanspruchnahme solcher „Privilegien“ (etwa eine ausschließliche Konzentration Österreichs auf sicherheitspolitische Nischen, auf das Anbieten „guter Dienste“ oder auf die zivile Dimension der Sicherheitspolitik) ist mit dem Solidaritätsprinzip und einer europäisch geforderten Lasten- und Risikoverteilung unvereinbar.²⁰⁶

Die Vorstellung einer Schweizer Armee, die sich – etwas überspitzt formuliert – im Rahmen von internationalen Einsätzen für die notleidende Zivilbevölkerung einsetzt, einer zutiefst sinnvollen Betätigung mit berechenbarem Risiko nachgeht, traditionelle Kernkompetenzen der Milizarmee wieder aufleben lässt und dabei erst noch keine neutralitätsrechtlichen Bedenken zu haben braucht, ist für viele verlockend. Diese Art von Einsätzen erscheint auf das in verschiedenster Hinsicht beschränkende schweizerische innenpolitische Umfeld zugeschnitten und die Machbarkeit damit gewährleistet, so die Argumente der einen Seite. Die Opponenten dagegen befürchten eine niemals wieder endende Einmischung in fremde Händel und warnen davor, die immerwährende bewaffnete Neutralität zu kompromittieren. Ins uferlose wuchernde Kosten und die starke Anbindung an ausländische Bündnisse, das heisst vor allem an die Nato, sind weitere Argumente der Gegner. Ebenfalls befürchten sie, dass sich die Bilder aus Mogadischu wiederholen könnten, mit Schweizer Soldaten an Stelle von amerikanischen Marines.

In Anbetracht der innenpolitischen Beschränkungen einerseits und der internationalen Abneigung gegen ein schweizerisches „Rosinenpicken“ andererseits ist es umso wichtiger, die richtigen Ressourcen mit der richtigen Doktrin am richtigen Ort zum Einsatz zu bringen. Damit können die Folgen des unvermeidlichen Spagats etwas gelindert werden. Gute Arbeit und eine hohe Effizienz werden wesentlich dazu beitragen, die Akzeptanz des verstärkten friedenspolitischen Engagements der Schweiz im Ausland bei den Schweizer Bürgern zu erhöhen und das Ansehen der Schweiz in der internationalen Gemeinschaft zu verbessern. Dies umso mehr, als sich auch die Aufmerksamkeit der Medien, in kritischer Erwartung „spektakulärer“ Erfolge oder auch Misserfolge, künftig vermehrt auf diesen Bereich schweizerischer Sicherheitspolitik richten dürfte.²⁰⁷

²⁰⁶ Österreichische Bundesregierung: *Zusammenfassung des Analyseteils der „Sicherheits- und Verteidigungsdoktrin“*. S. 7.

²⁰⁷ Vgl. für einen Beitrag zu diesem Thema mit speziell schweizerischem Fokus: Ernst: *Der Kosovo-Krieg, die Medien und die Chancen einer neutralen Sicherheitspolitik*.

5.3 Abgrenzungsprobleme in der Schweiz

Die Zusammenarbeit zwischen militärischen und zivilen Stellen weist in der Schweiz eine lange Tradition auf.²⁰⁸ Da sie sich bis vor wenigen Jahren auf weniger sensible Bereiche konzentrierte, konnten sich die institutionellen Abläufe einpendeln und festigen. Zahlreiche Beispiele aus der Schweiz und aus dem Ausland verdeutlichen diesen Umstand; so die Unwetterkatastrophe 1993 in Brig, wo die Armee den zivilen Behörden (nach dem Ausschöpfen derer eigenen Möglichkeiten) Mittel zur Verfügung stellte, aber auch die Einsätze der Rettungskette Schweiz, die nach Naturkatastrophen im Ausland helfen kann und an denen zahlreiche Armeeangehörige unter ziviler Leitung und in Zivilkleidung teilnehmen. Diese Prozesse zwischen der Deza und dem VBS sind implementiert.

Daraus zu folgern, dass es vor der Operation Alba und dem Einsatz der Swisscoy gar keine offenen Fragen gegeben hätte, wäre allerdings falsch. Am 24. April 1998 fand in Bern eine Sitzung zwischen Vertretern des EDA und des VBS statt, die sich konkret mit Fragen der zivil-militärischen Kooperation befasste. Das Protokoll dieser Sitzung belegt, dass ein möglicher Problembereich zwischen humanitärer Hilfe und militärischer Friedenssicherung erkannt worden ist, insbesondere was deren klare Trennung bei zukünftigen Einsätzen anbelangt.²⁰⁹ Allerdings beschränkten sich die auf höchster Ebene abgehaltenen Gespräche²¹⁰, zumindest anhand der schriftlichen Resultate beurteilt, mehrheitlich auf die Erörterung des subsidiären Einsatzes militärischer Mittel. An dieser Sitzung wurden die bekannten Prinzipien der Partnerschaft, der Subsidiarität, der Bedarfsgerechtigkeit und der klaren Trennung zwischen humanitärer Hilfe und militärischer Friedenssicherung bekräftigt. Insbesondere wurde festgehalten:

Klare Trennung „humanitäre Hilfe“/„militärische Friedenssicherung“: Wo beide parallel zum Einsatz kommen, dürfen die spezifischen Zielsetzungen und Regeln der humanitären Hilfe – namentlich die volle Unparteilichkeit und Bedingungslosigkeit – derselben nicht durch politisch-militärische Erwägungen beeinträchtigt werden.²¹¹

²⁰⁸ Ein Umstand, der immer wieder hervorgehoben wird. Vgl. als Beispiel: *Sicherheitspolitische Kommission des Nationalrates: Hearings vom 24. Januar 2000 über die Bewaffnungsvorlage. Beitrag DEZA-Direktor Walter Fust zur Thematik der zivil-militärischen Zusammenarbeit*. S. 1: „Zwischen der DEZA und den verschiedenen Amts- und Dienststellen des VBS bestehen im Rahmen dieser Hilfeleistung seit langem eingespielte und gute Beziehungen.“

²⁰⁹ EDA/VBS: *Zusammenarbeit und Schnittstellenbereinigung im Bereiche der Humanitären Hilfe des Bundes (inkl. Katastrophenhilfe im Ausland) zwischen EDA und VBS. Sitzungsprotokoll der Sitzung vom 24. April 1998*.

²¹⁰ Ebd. S. 1: Vom VBS waren unter anderem Generalstabchef Hans-Ulrich Scherrer und sein Stellvertreter Martin von Orelli, von der DEZA Direktor Walter Fust und der Chef der Politischen Abteilung III, Raimund Kunz, zumindest für den letzten Teil der Sitzung anwesend.

²¹¹ Ebd. S. 2.

Ein konkreter Handlungsbedarf, ausser der Intensivierung der Zusammenarbeit zwischen EDA und VBS im Rahmen der Rettungskette, wurde damals aber noch nicht als nötig empfunden.²¹² Das Protokoll zeigt deutlich auf, dass zwar die Möglichkeit eines Konflikts zwischen humanitärer Hilfe und militärischem Engagement bei friedensfördernden Einsätzen erkannt, gleichzeitig aber auch unterschätzt wurde. Dieses Treffen hätte die Initialzündung für eine vertiefte Beschäftigung mit diesem Problemfeld nach sich ziehen können. Diese Chance wurde aber zu diesem frühen Zeitpunkt, noch vor den Einsätzen in Albanien und im Kosovo, weitgehend verpasst.

Betrachtet man die Veränderung der geopolitischen Lage insgesamt und den damit verbundenen, in den letzten beiden Abschnitten dargestellten Paradigmenwechsel der schweizerischen Sicherheitspolitik und die veränderte Rolle der Schweizer Armee, erstaunt es kaum, dass sich auch in der schweizerischen humanitären und politisch-militärischen Landschaft die Fragen nach der zivil-militärischen Zusammenarbeit in absehbarer Zukunft verstärkt stellen und einen hohen Stellenwert einnehmen sollten.

Dabei werden kaum wie bisher die Fragen nach den subsidiären Einsätzen der Armee im Zentrum stehen; hier sind die Rollen, wie gesehen, in den entscheidenden, groben Linien klar verteilt. Das Militär wird von der zuständigen zivilen Stelle angefragt und leistet subsidiäre Hilfe. Auf der anderen Seite des gesamten Einsatzspektrums, dem Verteidigungsfall beziehungsweise dem internationalen Krieg, helfen gewisse völkerrechtliche Grundlagen die Zusammenarbeit zu erleichtern, oder wie sich Christoph I. Lang von der Deza ausdrückt, „bis zu einem gewissen Grad zu klären.“²¹³ Die Extrema des möglichen militärischen Einsatzspektrums bereiten also im Hinblick auf zivil-militärische Zusammenarbeit kaum Probleme:

Es lässt sich also behaupten, dass die Aussenseiten des Spektrums, „reine“ Naturkatastrophen sowie internationale Kriege, in Bezug auf die zivil-militärische Zusammenarbeit verhältnismässig wenig Probleme bieten, aus verschiedenen Gründen.²¹⁴

Damit ist die Problemzone im wesentlichen gut eingegrenzt. Besondere internationale zivile und allenfalls militärische Massnahmen werden in der Mitte zwischen diesen beiden Polen, also dort, wo die komplexen Notsituationen moderner Ausprägung anzusiedeln sind, erforderlich. Weil so eine Krise meist mit einem humanitären Notfall einhergeht, ergibt sich häufig – wenn auch, wie bereits erwähnt, insgesamt gesehen in einer Minderheit von Fällen – die Situation, dass

²¹² Ebd. S. 3.

²¹³ Lang: *Internationale zivil-militärische Zusammenarbeit in humanitären Krisen*. o. S.

²¹⁴ Ebd.

militärische Akteure wie multinationale Truppen mit humanitären Organisationen zusammen arbeiten müssen.

Die Schweiz erfuhr dieses Spannungsfeld erstmals richtig im Zusammenhang mit dem Swisscoy-Einsatz. Wie gesehen war das Thema schon zuvor, insbesondere seit dem Beitritt der Schweiz zur Partnerschaft für den Frieden von 1996, aktuell. Charles Raedersdorf, damaliger Chef der Sparte Humanitäre Hilfe und Schweizerisches Korps für Humanitäre Hilfe in der Deza, welcher die seit langem geleistete Hilfe der Armee in den Bereichen Rettung, Transport und Material bestimmt zu schätzen wusste, hat sich wiederholt gegen einen allfälligen Übereifer des Verteidigungsdepartements im Bereich der humanitären Hilfe ausgesprochen. Er hielt eigene militärisch-humanitäre Aktionen für unzweckmässig, weil sie zum einen teurer als vergleichbare zivile Hilfe seien und das Militär als bewaffneter Akteur eher Angriffsziel und Partei zu werden drohe.²¹⁵ Das Kosovo-Engagement der Armee verlieh der Debatte eine neue Brisanz und führte zu neuen Spannungen. Diese wurden teilweise auch in der Öffentlichkeit diskutiert und von den Medien aufgegriffen, was mit ein Grund für die intensivierten Bemühungen zur Lösung der anstehenden Fragen war.²¹⁶

Die Spannungen stehen mit Cimic in einem engen Zusammenhang. Der Begriff wurde erst mit dem vom Bundesrat am 23. Juni 1999 beschlossenen Einsatz der Swisscoy im Kosovo zu einem eigentlichen Thema in der Schweiz; erstmals wurde er im Zusammenhang mit dem Grundsatzentscheid für die Swisscoy erwähnt. In der Diskussion um den zeitlich früheren Gelbmützen-Einsatz in Bosnien zu Gunsten der OSZE war davon noch nicht die Rede gewesen.²¹⁷ Seit 1999 ist Cimic unter Angabe einer Kostenstelle in den Botschaften des Bundesrates enthalten, so auch in der Botschaft zum Bundesbeschluss über die Schweizer Beteiligung an der multinationalen Kosovo Force (Kfor) vom 12. September 2001, in welcher der Bundesrat den Antrag auf Verlängerung des Einsatzes begründet.²¹⁸ Der Einsatz der Swisscoy wurde immer wieder als Schweizer Paradebeispiel – und gleichzeitig einziger entsprechender Einsatz im Bereich einer Peace support operation – aus dem Bereich Cimic dargestellt. Vor allem das Erstellen von Brücken und Schulhäusern wurde von der Armee unter diesem Stichwort eingeordnet. Zur Blütezeit der Cimic-Tätigkeiten waren rund 30 Angehörige der Swisscoy in diesem Bereich tätig. Der Fokus lag allerdings von allem Anfang an auf der

²¹⁵ NZZ: *Humanitäre Hilfe - nötiger und effizienter*.

²¹⁶ Diese Aussage wurde in Gesprächen des Autors mit mehreren involvierten Akteuren beider Seiten gemacht.

²¹⁷ Interview des Autors mit Herbert Amrein, Chef Planung Sicherheits- und Verteidigungspolitik, Generalsekretariat VBS, 6. März 2002.

²¹⁸ Bundesrat: *Botschaft zum Bundesbeschluss über die Schweizer Beteiligung an der multinationalen Kosovo Force (Kfor) vom 12. September 2001*.

logistischen Unterstützung des österreichischen Kontingents im Dispositiv der Multinationalen Brigade Süd MNS(S).

Die schon in der internationalen Diskussion (vgl. Kapitel 3) aufgezeigte Entwicklung beziehungsweise allmähliche, zu langsame Präzisierung des Begriffs Cimic lässt sich anhand des Beispiels Swisscoy nachvollziehen. In den ersten Dokumenten, die im Frühjahr 1999 dem Bundesrat im Hinblick auf eine Teilnahme der Schweiz an der Kfor unterbreitet wurden, ist von Cimic hauptsächlich im Sinne vom Wiederaufbau der zerstörten zivilen Infrastruktur die Rede. Wurde Cimic anfänglich als gemischt zivil-militärische Einsätze angesehen oder in den Verwaltungsdokumenten primär mit dem Genie- und Pionierwesen gleichgesetzt, so hat man diese Sichtweise unterdessen korrigiert.²¹⁹ Ging man anfänglich noch davon aus, dass Cimic vor allem – oder beinahe ausschliesslich – Dienstleistungen zu Gunsten internationaler Organisationen und der Zivilbevölkerung umfasst, wie dies im Swiss Peace Supporter im Rahmen eines Beitrags über den Start der Swisscoy festgehalten wurde²²⁰, so sind die Verantwortlichen heute betreffend der Definition von Cimic weit bewusster und vorsichtiger geworden. Der Lernprozess, der wegen der nur geringen Erfahrung erwartet werden musste, hat weitgehende stattgefunden.

Die Verwirrung zu Beginn ist aus verschiedenen Gründen nachvollziehbar. Die Vorbereitungszeit war zu kurz, um sich vertieft mit Konzeptionen zivil-militärischer Zusammenarbeit zu befassen. Zuerst mussten konkretere Probleme gelöst werden; dies galt auch für andere Kfor-Verbände. So bekundeten die Deutschen und die Österreicher einige Mühe mit Cimic.²²¹ Wenn es auch nicht von der Hand zu weisen ist, dass dem VBS das Image der helfenden Mannschaft in Tarnkleidern gelegen gekommen ist, so sind gerade deutsche Verbände, in dieser Hinsicht noch wesentlich weiter gegangen; dies im Kontrast zu den eigentlichen Nato-Vorgaben, die zu diesem Zeitpunkt in Ansätzen durchaus vorlagen.²²² Der Wiederaufbau wurde teilweise zum zentralen Element ihres Einsatzes. Der Standardisierungsgrad zu Beginn der Operation war – entgegen einem in der Öffentlichkeit vielfach weitverbreiteten Bild – erschreckend klein, dies selbst innerhalb einer Einheit wie der Multinationalen Brigade Süd.²²³ Der Bereich Cimic war davon nicht ausgenommen; 1999 wurde Cimic nicht als formalisierte Konzeption, geschweige denn als implementierte Doktrin wahrgenommen. Dieser Umstand hat sich bis heute kaum verbessert. Es bleibt abzuwarten, ob die nunmehr von der Nato

²¹⁹ Interview des Autors mit Bruno Rösli, Chef Abteilung Friedenserhaltende Operationen, VBS, 2. April 2002.

²²⁰ Gysling: *Swisscoy im Kosovo – Start geglückt*. S. 4.

²²¹ Interviews des Autors mit verschiedenen involvierten Offizieren.

²²² Braunstein: *CIMIC 2000 - Zivil-militärische Kooperation*.

²²³ Interviews des Autors mit verschiedenen involvierten Offizieren.

verabschiedeten Richtlinien einen signifikanten Einfluss auf die nationalen Kontingente vor Ort ausüben werden. Entwicklungen im nationalen Bereich lassen darauf schliessen, dass dies nicht der Fall sein wird (vgl. Kapitel 4.1.2.).

Die Hilfe des Militärs zu Gunsten der leidenden Zivilbevölkerung im Kosovo wurde und wird als Profilierungsmöglichkeit angesehen.²²⁴ Auch die Schweiz ist diesbezüglich, zumindest in der Sichtweise der Deza, zu weit gegangen. Die schon beschriebene Auseinandersetzung des VBS mit der Deza folgte auf dem Fuss. Unter dem Stichwort Cimic wurde, so die Argumentation, zu viel Aufbauhilfe, die besser und billiger von anderer Stelle ausgeführt worden wäre, geleistet. Die vielleicht deutlichsten Aussagen der Deza, nicht nur, aber auch an die Schweizer Armeespitze gerichtet, finden sich in einem Hearing-Beitrag von Deza-Direktor Walter Fust vor der Sicherheitspolitischen Kommission des Nationalrats:

Sind Auslandseinsätze nur unbewaffnet erlaubt, bleiben der *Armee* Einsätze in ihrem primären militärischen Mandatsbereich verschlossen oder nur im logistischen Bereich möglich. Sie *wird* sich dann eher auf sekundäre Mandatsbereiche konzentrieren und Gefahr laufen, die *Tätigkeiten anderer, ziviler Akteure zu konkurrenzieren oder gar zu duplizieren*. Dies ist konfliktrüchsig.²²⁵

Fust anerkennt zwar grundsätzlich, dass Armeen bei der Sicherung des „espace humanitaire“ und auch bei der Erbringung von humanitärer Hilfe eine wichtige Aufgabe zufallen kann.²²⁶ Er weist aber auch in aller Deutlichkeit darauf hin, dass Massnahmen zum Wiederaufbau in den Bereich der humanitären Hilfe und der Entwicklungszusammenarbeit gehören. Falls sich die Militärs über „bloss punktuelle, unterstützende und subsidiäre Massnahmen“ hinaus engagierten, dann seien entwicklungspolitische Grundsätze unbedingt zu beachten.²²⁷ Und schliesslich, so hält Fust fest:

Im *Kosovo* haben wir es mit einer besonderen Situation zu tun, die Truppen der meisten Länder haben begonnen, sich nebst Sicherheitsaufgaben im Wiederaufbau zu engagieren. Das widerspricht zwar im Prinzip den dargelegten gültigen Grundsätzen (...) Es ist angesichts der massiven Zerstörungen zwar verständlich, aber längerfristig kaum haltbar, bzw. zu teuer, dass sich auch Truppen in diesem Wiederaufbau engagieren. Darum wäre es falsch, diese heutige *Ausnahme-Situation* zum gültigen längerfristigen Masstab zu nehmen, und darauf aufbauend eine Einsatzdoktrin zu entwickeln.²²⁸

²²⁴ Interview des Autors mit Herbert Amrein, Chef Planung Sicherheits- und Verteidigungspolitik, Generalsekretariat VBS, 6. März 2002.

²²⁵ Deza: *Sicherheitspolitische Kommission des Nationalrates: Hearings vom 24. Januar 2000 über die Bewaffnungsvorlage. Beitrag DEZA-Direktor Walter Fust zur Thematik der zivil-militärischen Zusammenarbeit*. S. 1. Hervorhebungen im Original.

²²⁶ Ebd.

²²⁷ Ebd. S. 6 f.

²²⁸ Ebd. S. 7. Hervorhebungen im Original.

Die Brücken, die gebaut wurden, trugen – so die offizielle Begründung der militärischen Seite – dazu bei, die Patrouillen-Tätigkeit der Kfor sicherzustellen oder zu verbessern und dienten dem militärischen Auftrag der MNB(S). In dieser Argumentation sind Komponenten einer modernen Wahrnehmung von Cimic im Sinne der Nato-Doktrin zu finden, handelt es sich doch durchaus um die Unterstützung eines militärischen Auftrages. Dass auch die Zivilbevölkerung davon profitieren konnte, war für das VBS ein äusserst willkommener Nebeneffekt (wie für andere europäische Verteidigungsministerien ebenfalls), der mit Unterstützung der Medien, aber auch durch eigene Publikationen, aus Sicht der Imagepflege gerne in Kauf genommen wurde.

Zum jetzigen Zeitpunkt weist vieles darauf hin, dass die Problematik sowohl von der zivilen, als auch von der militärischen Seite erkannt wurde. Die Abteilung Humanitäre Hilfe und Schweizerisches Korps für Humanitäre Hilfe versucht, den Begriff Cimic für die zivilen Belange nicht mehr zu verwenden, anerkennt aber grundsätzlich dessen Existenzberechtigung für die militärischen Akteure. Nach wie vor ist man allerdings in der Deza der Ansicht, dass die Cimic-Konzeptionen, insbesondere diejenige der Nato, noch zu viele „zivile“ Elemente enthalten. Auch wehrt man sich dagegen, dass Cimic als humanitäre Hilfe dargestellt wird.²²⁹

Im Rahmen der Studie *Improving International Civil-Military Relations in Humanitarian Emergencies* versucht die Deza, diejenigen Bereiche der Hilfeleistung, in welchen die Armee eine Rolle spielen soll, einzugrenzen. Das Dokument ist Teil des sogenannten „Oslo Guidelines II“ Prozesses, in welchem die UN-OCHA derzeit versucht, Prozesse der zivil-militärischen Zusammenarbeit in humanitären Krisen aus ziviler Sicht neu zu definieren. Damit sollen die sogenannten Oslo Guidelines²³⁰ des UN-OCHA-Vorgängers DHA von 1994 ersetzt werden. Auch militärische Stellen hatten die Gelegenheit, sich zum Deza-Positionspapier zu äussern. Dieser Prozess, der eine Art Gegenstück zu der Entwicklung der militärischen Doktrinen bildet, ist derzeit in Gang.

Das erwähnte Weisspapier der Deza macht drei zentrale Aussagen:

[1] Military forces are a last resort for providing relief in humanitarian emergencies. Over-reliance on the military, or their imprudent use, will severely damage the humanitarian system and place humanitarian activities and workers at risk.

[2] Decisions to use military forces demand careful consideration, and clear guidance must be provided in each emergency.

²²⁹ Aussagen von Vertretern der Deza gegenüber dem Autor.

²³⁰ United Nations Department of Humanitarian Affairs: *Guidelines on the Use of Military and Civil Defence Assets in Disaster Relief (Oslo Guidelines)*.

[3] When supporting humanitarian activities, forces should be in direct support of civilian actors. In all international humanitarian emergencies civilian and military actors are urged to coordinate activities that impact the delivery of assistance to the victims.²³¹

Um feststellen zu können, ob in einer bestimmten Situation der Einbezug eines militärischen Akteurs in die humanitäre Hilfeleistung in Frage kommt, werden in einer Art Checkliste sieben Fragen gestellt:

- Ist das Militär fähig, die Aufgabe zu übernehmen?
- Ist der Einsatz des Militärs die einzige Möglichkeit?
- Kann sich das Militär für die Dauer des Einsatzes verpflichten?
- Kann das Militär unbewaffnet eingesetzt werden?
- Kann das Militär die Grundsätze der Neutralität und Unparteilichkeit berücksichtigen?
- Kann das Militär einen zivilen Akteur direkt unterstützen?
- Was sind die Konsequenzen eines Einsatzes des Militärs für zivile humanitäre Akteure?

Aber auch die militärische Seite ist in den letzten Jahren nicht untätig geblieben. In der vom Generalstabchef am 9. Juli 2001 genehmigten Kurzstudie *Friedensunterstützende Operationen (PSO) und Humanitäre Hilfeleistungen (HH)*²³² wird versucht, im Hinblick auf das Armeeleitbild XXI die an die Armee gestellten Anforderungen im Bereich PSO und HH zu evaluieren. Obwohl darin weder Cimic noch die Abgrenzung zwischen ziviler und militärischer Hilfeleistung zum zentralen Thema erhoben werden, so verdeutlicht die Studie doch, dass davon ausgegangen wird, dass humanitäre Hilfe durch die Armee auch in Zukunft nach dem Subsidiaritätsprinzip geleistet werden soll. Militärische Kontingente werden dabei den zivilen Organisationen oder Behörden zur Zusammenarbeit zugewiesen werden, wie dies bisher schon der Fall ist. Die Einsätze im Rahmen humanitärer Hilfeleistung richten sich dabei nach den allgemeinen humanitären Prinzipien. Diese Art des Vorgehens wird in der Schweiz seit langem praktiziert, zumeist durch die subsidiäre, aktive Beteiligung der Armee im Rahmen der humanitären Hilfe des Bundes. Doch diese Art der Hilfe im In- und Ausland durch die Armee verursacht, wie schon im früheren Verlauf der Ausführungen festgestellt, kaum Probleme. Synergien zwischen den beiden Feldern können und sollen genutzt werden.

²³¹ Deza: *Improving International Civil-Military Relations in Humanitarian Emergencies*. S. 3.

²³² Generalstab: *Kurzstudie Friedensunterstützende Operationen (PSO) und Humanitäre Hilfeleistungen (HH)*.

Die Spannungen treten allerdings an der Schnittstelle der beiden Bereiche auf. Und hier bleibt die erwähnte Kurzstudie sehr unspezifisch, wenn sie festhält:

Während eine Trennung auf dem Papier möglich ist, ergeben sich in der Realität Überlappungen. Auf der einen Seite übernehmen PSO-Kontingente humanitäre Nebenaufgaben im Rahmen der CIMIC-Doktrin. Auf der anderen Seite besteht eine konzeptionelle Grauzone wenn HH lagebedingt zu PSO eskalieren (was unter allen Umständen zu verhindern wäre) oder eine isolierte HH im Einsatzgebiet eines (schweizerischen) PSO-Verbandes stattfindet.²³³

Aus diesem Dokument geht hervor, dass wichtige Teile des Generalstabs erkannt haben, dass Cimic nicht sämtliche Schnittstellen zwischen Zivilisten und Militärs erfasst und schon gar nicht mit Humanitärer Hilfe gleichzusetzen ist.

In diesem Zusammenhang ebenfalls interessant ist ein Factsheet der Koordinations- und Leitstelle Katastrophenhilfe VBS (KLK-VBS).²³⁴ Es hält in wohlthuender Klarheit die wichtigsten Punkte fest, insbesondere die in der Schweiz praktizierte Unterscheidung zwischen subsidiären Hilfs- und Sicherheitseinsätzen (bei welchen die zivilen Behörden die Gesamtverantwortung tragen) und operativen Sicherungseinsätzen und Verteidigung. Auch bei letzteren erbringt die Armee im Rahmen des Auftrags Leistungen zu Gunsten der Zivilbevölkerung. Für letzteres existiert in der Schweiz keine eigentliche Konzeption, sondern die Vorgehensweise „(...) fließt im Rahmen der Entschlussfassung mehr oder weniger in den Operationsplan ein.“²³⁵ Mit Blick auf die Funktion von Cimic stellt der Verfasser des Factsheet fest:

Simpel ausgedrückt geht es darum, das zivile Umfeld mit gezielten Aktionen so zu beeinflussen, dass das Missionsziel rascher und „einfacher“ erreicht wird. Typische CIMIC-Aktivitäten dienen der Stabilisierung des zivilen Umfeldes (Infrastrukturbau, Einsatz von zivilen Spezialisten usw.) und dem indirekten Schutz der Truppe.²³⁶

Weiter hält das Dokument fest, dass Cimic im Verständnis der Nato ein integraler Operationsbestandteil und nicht eine separate Aktivität ist; mit Blick auf die Swisscoy wird angemerkt, dass Cimic weit über den Brückenbau und andere Geniearbeiten hinausgeht und nicht auf diese Bereiche reduziert werden darf.²³⁷

²³³ Ebd. S. 10.

²³⁴ KLK-VBS: *Factsheet zivil-militärische Beziehungen aus Sicht der KLK-VBS.*

²³⁵ Ebd. S. 2.

²³⁶ Ebd.

²³⁷ Ebd.

Derzeit ist die Nato-Doktrin, die im Rahmen der Partnerschaft für den Frieden auch von schweizerischen Offizieren trainiert wird, die einzige verfügbare, formalisierte und implementierte Richtlinie für das Cimic-Engagement der schweizerischen Armee. Dies ist nicht zuletzt darauf zurückzuführen, dass in der Schweiz bisher weder auf ziviler noch auf militärischer Ebene eine systematische Auseinandersetzung mit diesem sehr spezifischen Aspekt der zivil-militärischen Zusammenarbeit stattgefunden hat. Weil die Nato-Doktrin mit ihrem Anspruch, dass humanitäre Hilfe durch militärische Kräfte grundsätzlich subsidiär zu erfolgen hat (ausser es lässt sich im Sinne des Auftrags überhaupt nicht vermeiden) der Schweiz und ihrem schon lange entwickelten Verständnis von Subsidiarität politisch entgegenkommt, wird derzeit auch kaum ein Handlungsbedarf perzipiert.

6. Zusammenfassung und Schlussfolgerungen

Die vorliegende Arbeit befasst sich mit zwei Schwerpunkten, die in der Diskussion immer wieder verknüpft werden. Einerseits mit dem Spannungsfeld zwischen humanitärer Hilfe und militärischer Intervention in komplexen humanitären Notfällen. Und andererseits mit der zivil-militärischen Kooperation, insbesondere mit dem Konzept Cimic.

Durch die Evolution der Krisenintervention und die Veränderung der Konfliktbilder wurden die klaren Trennlinien zwischen zivilen und militärischen Aufgaben zusehends vermischt. Wie die Betrachtungen zum Bereich humanitäre Hilfe und militärische Intervention zeigen, tauchen die Probleme vor allem dann auf, wenn sich militärische Akteure nicht auf ihr eigentliches Kerngebiet, die Wiederherstellung oder Aufrechterhaltung von Sicherheit, beschränken wollen oder können. Es wird jedoch kaum angezweifelt, dass auch militärische Akteure einen wertvollen Beitrag zur Friedenssicherung leisten können. Als Hauptprobleme in der Zusammenarbeit werden verschiedene Organisationskulturen, gegenseitiges Misstrauen, unterschiedliche Zeithorizonte und die Konditionalität der militärischen Hilfe im Gegensatz zum humanitären Gedanken identifiziert.

Die weitere Analyse zeigt, dass Cimic sehr wohl einen Beitrag zur besseren Verständigung zwischen zivilen und militärischen Akteuren leisten kann. Allerdings nur, wenn folgende Punkte berücksichtigt werden und Eingang in die Diskussion finden:

- Cimic hat sich in den letzten Jahren von einem Sammelbegriff und Synonym für zivil-militärische Zusammenarbeit (Civil-military cooperation) klar zu einem Begriff der militärischen Doktrin entwickelt. Cimic ist heute begrifflich zum weitaus grössten Teil von der Nato und der EU besetzt und umschreibt eine militärische Konzeption, die ganz klar als Unterstützungsfunktion für den militärischen Auftrag definiert ist und der Durchsetzung desselben dient. Rein subsidiäre Hilfeleistung, die nicht im Rahmen eines militärischen Auftrages mit militärisch-politischen Zielen erfolgt, wird hingegen von Cimic nicht erfasst. Durch den Rückzug anderer Akteure (beispielsweise der Uno) vom Begriff Cimic wird dieser immer stärker als militärische Doktrin anerkannt.
- Cimic als Konzeption beschränkt sich nicht auf Krisenintervention oder Peace support operations, sondern findet darüber hinaus auch in der kollektiven Verteidigung seine Anwendung. Nicht eingeschlossen ist militärische Hilfe, die nicht mit einem militärischen Auftrag in Verbindung steht. Allerdings steht die Doktrin, betrachtet man

ihre Entwicklung und ihre gegenwärtige Relevanz, in enger Verbindung mit PSO, insbesondere dem Nato-Engagement auf dem Balkan.

- Cimic kann die Unterstützung humanitärer Akteure oder die Übernahme von Aufgaben mit humanitärem Charakter durch das Militär zum Inhalt haben, erschöpft sich allerdings nicht darin. Vielmehr kann Cimic auch nachrichtendienstliche Elemente umfassen oder im Rahmen von Host nation support als Verbindungsstelle zum Einsatz kommen.
- Cimic ist keinesfalls mit humanitärer Hilfe oder Wiederaufbauhilfe durch die Armee gleichzusetzen.

Unter diesen Gesichtspunkten ist die einsetzende Entflechtung der Begrifflichkeiten begrüssenswert, weil sie hilft, Missverständnisse zu vermeiden. Cimic ist in den vergangenen Jahren zunehmend Teil des militärischen Vokabulars geworden und soll künftig auf dieses beschränkt bleiben. Eine weitere begriffliche Ausdifferenzierung ist anzustreben. Der Autor spricht sich dafür aus, dass Cimic nur explizit im Zusammenhang mit der entsprechenden militärischen Doktrin, wie sie bei den gemeinsamen Übungen im Rahmen von Partnership for Peace (beispielsweise Viking 01) Verwendung findet, angewandt werden soll. Ansonsten ist eine Spezifizierung anzubringen, wie sie beispielsweise UN-OCHA mit dem Begriff UN-CMCoord vorgenommen hat.

Die Analyse der schweizerischen Diskussion hat gezeigt, dass die groben Linien der internationalen Entwicklung und Diskussion auch in der Schweiz nachvollzogen wurden. Der anfänglich ziemlich dicke Nebel der Verwirrung hat sich gelichtet. Es scheint, dass die auf operativer Ebene Verantwortlichen in der Deza und im VBS die Problematik erkannt haben und entsprechende Massnahmen ergriffen worden sind. Wie in der internationalen Diskussion waren auch in der Schweiz die wesentlichsten Probleme auf die Friktionen zwischen dem Bereich humanitäre Hilfe und militärische Friedenssicherung zurückzuführen.

Aus den Ausführungen wird klar, dass Cimic einer gesamtheitlichen Betrachtungsweise von zivil-militärischer Kooperation, die beispielsweise auch die Existenzsicherung beinhaltet, nicht gerecht werden kann. Im speziellen Bereich der militärischen Friedenssicherung und Friedensförderung kommt die Nato-Cimic-Doktrin mit ihrer starken Betonung des Subsidiaritätsprinzips der Schweiz jedoch entgegen. Diese Übereinstimmung ist auch der wesentlichste Grund, weshalb auf der militärischen Seite in der Vergangenheit bisher kaum Handlungsbedarf bestand.

Eine weitere Verbesserung darf durch die Errichtung des neuen Kompetenzzentrums für friedensunterstützende Operationen (Swissint) erhofft werden. Dieses entsteht in Nidwalden auf dem Waffenplatz Wil an der Aa. Dort wird allenfalls eine systematischere Beschäftigung mit Fragen der zivil-militärischen Zusammenarbeit im bisher wenig geregelten Raum zwischen der reinen Katastrophenhilfe und dem Verteidigungsfall auch aus militärischer Sicht möglich. Diese ist nicht nur wünschenswert, sondern notwendig, sollen Koordinationsprobleme wie zu Beginn des Swisscoy-Einsatzes künftig verhindert werden. Es bleibt zu hoffen, dass diese guten Ansätze Unterstützung auf höchster Ebene finden und weiter vorangetrieben werden können. Andererseits bleibt abzuwarten, ob die Resultate des Prozesses auch auf der politischen Bühne ihren Niederschlag finden werden. Dort entscheidet sich letztlich, wie das Engagement der verschiedenen Bundesstellen künftig aussehen wird.

Literaturverzeichnis²³⁸

Schweizerische Quellen und Dokumente

Bundesrat: *Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Konzeption der Armee XXI (Armeeleitbild XXI) vom 24. Oktober 2001.* BBl 2002 967.²³⁹

Bundesrat: *Botschaft zur Armeereform XXI und zur Revision der Militärgesetzgebung vom 24. Oktober 2001.* BBl 2002 858.²⁴⁰

Bundesrat: *Botschaft zum Bundesbeschluss über die Schweizer Beteiligung an der multinationalen Kosovo Force (Kfor) vom 12. September 2001.* BBl 2001 6068.²⁴¹

Bundesrat: *Aussenpolitischer Bericht 2000 vom 15. November 2000. Präsenz und Kooperation: Interessenwahrung in einer zusammenwachsenden Welt.* BBl 2001 261.²⁴²

Bundesrat: *Politische Leitlinien des Bundesrates zum Armeeleitbild XXI.* Bern, 2000.²⁴³

Bundesrat: *Botschaft betreffend die Änderung des Militärgesetzes vom 27. Oktober 1999.* BBl 2000 477.²⁴⁴

Bundesrat: *Sicherheit durch Kooperation. Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Sicherheitspolitik der Schweiz (SIPOL B 2000) vom 7. Juni 1999.* BBl 1999 7657.²⁴⁵

Bundesrat: *Bericht über die Aussenpolitik der Schweiz in den 90er Jahren vom 29. November 1993 (AUPOL B 1993).* BBl 1994 I 153.

Bundesrat: *Bericht zur Neutralität. Anhang zum Bericht über die Aussenpolitik der Schweiz in den 90er Jahren vom 29. November 1993.* BBl 1994 I 206.

Bundesrat: *Schweizerische Sicherheitspolitik im Wandel: Bericht 90 des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Sicherheitspolitik der Schweiz vom 1. Oktober 1990.* BBl 1990 III 847.

Deza: *Improving International Civil-Military Relations in Humanitarian Emergencies. Draft Swiss Proposal.* Unveröffentlichtes Dokument. Bern, 2002.

Deza: *Sicherheitspolitische Kommission des Nationalrates: Hearings vom 24. Januar 2000 über die Bewaffnungsvorlage. Beitrag DEZA-Direktor Walter Fust zur Thematik der zivil-militärischen Zusammenarbeit.* Unveröffentlichtes Dokument. Bern, 24. Januar 2001.

²³⁸ Stand aller Internet-Verweise: 17. Juli 2002

²³⁹ <http://www.admin.ch/ch/d/ff/2002/967.pdf>

²⁴⁰ <http://www.admin.ch/ch/d/ff/2002/858.pdf>

²⁴¹ <http://www.admin.ch/ch/d/ff/2001/6068.pdf>

²⁴² <http://www.admin.ch/ch/d/ff/2001/261.pdf>

²⁴³ <http://www.vbs.admin.ch/internet/d/armee/PUB/20000531/leitlinien-d.pdf>

²⁴⁴ <http://www.admin.ch/ch/d/ff/2000/477.pdf>

²⁴⁵ <http://www.admin.ch/ch/d/ff/1999/7657.pdf>

EDA/VBS: *Zusammenarbeit und Schnittstellenbereinigung im Bereiche der Humanitären Hilfe des Bundes (inkl. Katastrophenhilfe im Ausland) zwischen EDA und VBS. Sitzungsprotokoll der Sitzung vom 24. April 1998.* Unveröffentlichtes Dokument. Bern, 24. April 1998.

Generalstab: *Kurzstudie Friedensunterstützende Operationen (PSO) und Humanitäre Hilfeleistungen (HH).* Unveröffentlichtes Dokument, vom Generalstabchef am 9. Juli 2001 genehmigt. Bern, 2001.

Interdepartementale Arbeitsgruppe: *Neutralitätspraxis der Schweiz – aktuelle Aspekte. Bericht der interdepartementalen Arbeitsgruppe vom 30. August 2000.* Bern, 2000.²⁴⁶

KLK-VBS: *Factsheet zivil-militärische Beziehungen aus Sicht der KLK-VBS.* Unveröffentlichtes Dokument. Bern, 2001.

Lang, Christoph I.: *Internationale zivil-militärische Zusammenarbeit in humanitären Krisen.* Unveröffentlichtes Dokument. Bern, 2001.

VBS: *Info Sicherheitspolitik. Genfer Zentren.* Nr. 30/2001. Bern, 2001.²⁴⁷

VBS: *Die Neutralität der Schweiz.* 3., überarbeitete Auflage. Bern, 2000.²⁴⁸

VBS: *Die Schweiz und die Partnerschaft für den Frieden.* Bern, 2000.²⁴⁹

VBS: *Sicherheit durch Kooperation. Eine Informationsbroschüre zum sicherheitspolitischen Bericht 2000 des Bundesrates an die Bundesversammlung.* 3., überarbeitete Auflage. Bern, 1999.²⁵⁰

Internationale Quellen und Dokumente

Council of the European Union: *Civil-Military Co-operation (CIMIC) Concept for EU-led Crisis Management Operations.* Brüssel, 2002.

Department of Humanitarian Affairs: *Guidelines on the Use of Military and Civil Defence Assets in Disaster Relief (Oslo Guidelines).* Genf, 1994.

Eekelen, Willem van: *Military Support for Civilian Operations in the Context of Peacekeeping Missions.* Report. NATO Parliamentary Assembly, Civilian Affairs Committee, Subcommittee on Civilian Security and Co-operation. o. O., 1998.²⁵¹

ICRC: *International Humanitarian Forum 2002: War & Accountability.* 23./24. May 2002, Wolfsberg, Switzerland. The Publication. Genf, 2002.

IFRC: *Code of Conduct for the International Red Cross and Red Crescent Movement and NGOs in Disaster Relief.* Genf, 1996.

²⁴⁶ <http://www.eda.admin.ch/eda/g/home/recent/rep/neutral.Par.0002.UpFile.pdf/Neutralitätneu.pdf>

²⁴⁷ http://www.pfp.ethz.ch/4/documents/info30_x.pdf

²⁴⁸ http://www.vbs.admin.ch/internet/d/vbs/PUB/Neutral-D/neutral_d.pdf

²⁴⁹ http://www.pfp.ethz.ch/4/documents/pfp_magazin_deutsch.pdf

²⁵⁰ http://www.vbs.admin.ch/internet/SIPOL2000/D/sipolb_d.pdf

²⁵¹ <http://www.naa.be/publications/comrep/1998/ar260cccsc-e.html>

- Kroon, Cor:** *New member introduction*. E-mail zu Händen der CIMIC Civil-Military Coordination Group. o. O., 16. Januar 2002.²⁵²
- Montravel, Guillaume de:** *Einladungsschreiben für den 19. UN-CMCoord-Kurs (ehemals UN-CIMIC) vom 3. bis 8. März 2002 in Mildenhall, GB*. United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (UN-OCHA). Genf, 26. Dezember 2001.
- Nato:** *AJP-9 NATO Civil-Military Cooperation (CIMIC) Doctrine*. Study Draft 3 (Sep 01). Brüssel, 2001.
- Nato:** *NATO Military Policy on Civil-Military Co-operation (MC 411)*. Brüssel, 2002.²⁵³
- Nato:** *NATO-Handbook 2001*. NATO Office of Information and Press. Brüssel, 2001.²⁵⁴
- Nato:** *Letter of Intent establishing the CIMIC Group North with signatory nations*. Brüssel, November 2000.²⁵⁵
- Nato:** *The Alliance's Strategic Concept*. Press Release NAC-S(99)65. Brüssel, 1999.²⁵⁶
- Nato:** *NATO Logistics Handbook*. Senior NATO Logistician's Conference Secretariat, NATO Headquarters. Brüssel, 1997.
- Österreichische Bundesregierung:** *Zusammenfassung des Analyseteils der „Sicherheits- und Verteidigungsdoktrin“*. Wien, 2001.²⁵⁷
- United Kingdom Ministry of Defence:** *UK MOD Civil-Military Co-operation (CIMIC) Philosophy*. Draft. London, 2001.²⁵⁸
- United Nations General Assembly/United Nations Security Council:** *Report of the Panel on United Nations Peace Operations*. A/55/305, S/2000/809. New York, 2000.²⁵⁹
- United Nations Office in Vienna:** *Survey of the United Nations System's Capabilities in Post-Conflict Reconstruction*. Vienna, 1996.

²⁵² <http://groups.yahoo.com/group/CIMIC/message/180>

²⁵³ <http://www.nato.int/ims/docu/mc411-1-e.htm>

²⁵⁴ <http://www.nato.int/docu/handbook/2001/pdf/handbook.pdf>

²⁵⁵ <http://www.nato.int/ims/2000/i001113e.pdf>

²⁵⁶ <http://www.nato.int/docu/pr/1999/p99-065e.htm>

²⁵⁷ http://www.bmlv.gv.at/archiv/a2001/akt_20010123_doktrin.shtml

²⁵⁸ http://www.mod.uk/jdcc/Role_1/CIMIC.htm

²⁵⁹ http://www.un.org/peace/reports/peace_operations/docs/a_55_305.pdf

Darstellungen zur schweizerischen Sicherheitspolitik

- Bächler**, Günther: *Zwischen dem Verbrecher und der Polizei neutral sein? Nachbetrachtungen zur NATO-Intervention und zum Absterben der Neutralität*. In: Gabriel, Jürg Martin (Hrsg.): Schweizerische Aussenpolitik im Kosovo-Krieg. Zürich, 2000. S. 41-62.
- Brunner**, Bernhard: *Unterstützung des AC-Laboratoriums Spiez zur Rüstungskontrolle bei ABC-Waffen*. In: Eberhart, Hans/Stahel, Albert A. (Hrsg.): Schweizerische Militärpolitik der Zukunft. Sicherheitsgewinn durch stärkeres internationales Engagement. Zürich, 2000. S. 213-231.
- Dahinden**, Erwin: *Rüstungskontrolle und Kriegsvölkerrecht: schweizerische Sicherheitskooperation mit Leistungsausweis*. In: Eberhart, Hans/Stahel, Albert A. (Hrsg.): Schweizerische Militärpolitik der Zukunft. Sicherheitsgewinn durch stärkeres internationales Engagement. Zürich, 2000. S. 153-181.
- Diethelm**, Robert: *Die Schweiz und die friedenserhaltenden Operationen 1920-1995*. Bern/Stuttgart/Wien, 1995.
- Eberhart**, Hans: *Die Schweizer Armee und ihr Beitrag zur Vertrauens- und Sicherheitsbildung in Europa - eine Standortbestimmung*. In: Eberhart, Hans/Stahel, Albert A. (Hrsg.): Schweizerische Militärpolitik der Zukunft. Sicherheitsgewinn durch stärkeres internationales Engagement. Zürich, 2000. S. 127-151.
- Ernst**, Andreas: *Der Kosovo-Krieg, die Medien und die Chancen einer neutralen Sicherheitspolitik*. In: Gabriel, Jürg Martin (Hrsg.): Schweizerische Aussenpolitik im Kosovo-Krieg. Zürich, 2000. S. 191-210.
- Fanzun**, Jon A./**Lehmann**, Patrick: *Die Schweiz und die Welt: Aussen- und sicherheitspolitische Beiträge der Schweiz zu Frieden, Sicherheit und Stabilität, 1945-2000*. Zürcher Beiträge zur Sicherheitspolitik und Konfliktforschung, Nr. 57. Zürich, 2000.
- Fanzun**, Jon A./**Wenger**, Andreas: *Schweizer Sicherheitspolitik im Umbruch: Der Bericht 2000 vor dem Hintergrund des Kosovo-Konflikts*. In: Bulletin 2000 zur schweizerischen Sicherheitspolitik. Zürich, 2000. S. 9-43.
- Gabriel**, Jürg Martin: *Verpasste Chancen: Inkohärente Schweizer Politik im Kosovo-Krieg*. In: Gabriel, Jürg Martin (Hrsg.): Schweizerische Aussenpolitik im Kosovo-Krieg. Zürich, 2000. S. 9-40.
- Gysling**, Peter: *Swisscoy im Kosovo – Start geglückt*. In: Swiss Peace Supporter, Nr. 3, 1999. Bern, 1999. S. 3-8.
- Haltiner**, Karl W./**Wenger**, Andreas/**Bennett**, Jonathan/**Szvircev**, Tibor: *Sicherheit 2001. Aussen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitische Meinungsbildung im Trend*. Zürich, 2001.
- Hecht**, Rudolf: *System sicherheitspolitischer Ordnung in Europa: Herausforderungen und Bedrohungen*. In: Eberhart, Hans/Stahel, Albert A. (Hrsg.): Schweizerische Militärpolitik der Zukunft. Sicherheitsgewinn durch stärkeres internationales Engagement. Zürich, 2000. S. 21-31.
- Kauffungen**, Ellinor v.: *Denkzettel*. In: Swiss Peace Supporter, Nr. 3, 1999. Bern, 1999. S. 21.

- Mantovani, Mauro:** *Der sicherheitspolitische Bericht 2000. Konzeptionelle Grundlagen für eine tiefgreifende Kurskorrektur.* In: Eberhart, Hans/Stahel, Albert A. (Hrsg.): Schweizerische Militärpolitik der Zukunft. Sicherheitsgewinn durch stärkeres internationales Engagement. Zürich, 2000. S. 71-87.
- Perrig, Igor:** *Die Partnerschaft für den Frieden und die Schweizer Armee.* In: Eberhart, Hans/Stahel, Albert A. (Hrsg.): Schweizerische Militärpolitik der Zukunft. Sicherheitsgewinn durch stärkeres internationales Engagement. Zürich, 2000. S. 241-265.
- Schwarb, Marius:** *Die Mission der Schweiz in Korea: Ein Beitrag zur Geschichte der schweizerischen Aussenpolitik im Kalten Krieg.* Bern/Frankfurt a. M./New York, 1986.
- Senn, Hans:** *Von der militärischen Landesverteidigung zur umfassenden Sicherheitspolitik. Historische Erkenntnisse für die Ausgestaltung und das internationale Engagement der Schweizer Armee.* In: Eberhart, Hans/Stahel, Albert A. (Hrsg.): Schweizerische Militärpolitik der Zukunft. Sicherheitsgewinn durch stärkeres internationales Engagement. Zürich, 2000. S. 51-69.
- Spillmann, Kurt R./Wenger, Andreas/Breitenmoser, Christoph/Gerber, Marcel:** *Schweizer Sicherheitspolitik seit 1945.* Zürich, 2001.
- Spillmann, Kurt R./Wenger, Andreas/Fanzun, Jon A./Lehmann, Patrick:** *Der Bericht Brunner: Impulse und Reaktionen.* In: Spillmann, Kurt R./Wenger, Andreas (Hrsg.): Bulletin 1999 zur schweizerischen Sicherheitspolitik. Zürich, 1999.
- Wenger, Andreas/Trachsler, Daniel:** *Bewaffnete Teilnahme an Friedensoperationen – Schlüssel für die Umsetzung von „Sicherheit durch Kooperation“ und Armee XXI.* In: Spillmann, Kurt R.; Wenger, Andreas (Hrsg.): Bulletin 2001 zur schweizerischen Sicherheitspolitik. Zürich, 2001. S. 11-39.
- Wenger, Andreas/Breitenmoser, Christoph/Mäder, Markus:** *Swisscoy-Einsatz im Kosovo: Erster Schritt der Schweizer Armee zur militärischen Normalität in der Sicherheitskooperation.* In: Gabriel, Jürg Martin (Hrsg.): Schweizerische Aussenpolitik im Kosovo-Krieg. Zürich, 2000. S. 119-140.

Darstellungen zur internationalen Sicherheitspolitik

- Abiew, Francis Kofi/Keating, Tom:** *NGOs and UN Peacekeeping Operations: Strange Bedfellows.* In: International Peacekeeping, Vol. 6, Nr. 2, Summer 1999. London, 1999. S. 89-111.
- Appathurai, James:** *Peace Support Operations in the Balkans: The NATO Experience.* In: Spillmann, Kurt R./Bernauer, Thomas/Gabriel, Jürg M./Wenger, Andreas (Hrsg.): Peace Support Operations: Lessons Learned and Future Perspectives. Studien zu Zeitgeschichte und Sicherheitspolitik, Band 9. Bern, 2001. S. 181-196.
- Berdal, Mats R.:** *Whither UN Peacekeeping?* Adelphi Paper 281. London, 1993.

- Borchert, Heiko:** *Den Friedensaufbau professionalisieren: Die institutionelle Zusammenarbeit verbessern.* In: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg (Hrsg.): OSZE-Jahrbuch 1999. Baden-Baden, 1999. S. 459-472.
- Borton, John:** *The State of the International Humanitarian System.* Overseas Development Institute Briefing Paper 1. Overseas Development Institute, London, 1998.²⁶⁰
- Boutros-Ghali, Boutros:** *An Agenda for Peace.* United Nations, New York, 1995.
- Boutros-Ghali, Boutros:** *An Agenda for Peace: Preventive Diplomacy, Peacemaking and Peacekeeping: Report of the Secretary-General pursuant to the statement adopted by the Summit Meeting of the Security Council on 31 January 1992.* New York, 1992.
- Braunstein, Peter:** *CIMIC 2000 - Zivil-militärische Kooperation.* In: Europäische Sicherheit, 49. Jg., Nr. 12, Dezember 2000. Hamburg, 2000. S. 47-50.²⁶¹
- Buchanan-Smith, Margie:** *Interrelationships between humanitarian organizations.* In: ICRC: International Humanitarian Forum 2002: War & Accountability. 23./24. May 2002, Wolfsberg, Switzerland. Geneva, 2002. S. 40-45.²⁶²
- Buergenthal, Thomas/Doehring, Karl/Kokott, Juliane/Maier, Harold G.:** *Grundzüge des Völkerrechts.* 2. Aufl. Heidelberg, 2000.
- Byman, Daniel L.:** *Uncertain Partners: NGOs and the Military.* In: Survival, Vol. 43, Nr. 2, Summer 2001. London, 2001. S. 97-114.
- Center for International Studies:** *Peace Support Operations – Lessons Learned and Future Perspectives.* Konferenzzusammenfassung. Zürich, 2001.²⁶³
- Chayes, Abram/Handler Chayes, Antonia:** *Planning for Intervention. International Cooperation in Conflict Management.* The Hague, 1999.
- Chopra, Jarat/Mackinlay, John:** *Second Generation Multinational Operations.* In: Washington Quarterly, Vol. 15, Nr. 3, Summer 1992. Washington, 1992. S. 113-131.
- Collins, Cindy/Weiss, Thomas G.:** *An Overview and Assessment of 1989-1996 Peace Operations Publications.* Occasional Paper No. 28. Providence, 1997.
- Cox, Michael:** *International history since 1989.* In: Baylis, John/Smith, Steve (Hrsg.): The Globalization of World Politics. An introduction to international relations. Second Edition. Oxford, 2001. S. 111-137.
- Cox, Michael/Booth, Ken/Dunne, Tim (Hrsg.):** *The Interregnum: Controversies in World Politics, 1989-1999.* Cambridge, 1999.
- Eekelen, Willem van:** *Debating European Security, 1948-1998.* Brüssel, 1998.

²⁶⁰ http://www.odi.org.uk/briefing/1_98.html

²⁶¹ <http://www.europaeische-sicherheit.de/ES00-12-06.htm>

²⁶² [http://www.icrc.org/icrceng.nsf/0/4317e905cdb18d64c1256b880042f348/\\$FILE/40-45_b-smith%20crop.pdf](http://www.icrc.org/icrceng.nsf/0/4317e905cdb18d64c1256b880042f348/$FILE/40-45_b-smith%20crop.pdf)

²⁶³ http://www.cis.ethz.ch/docs/PSO_Conference/conference_report.htm

- Eriksson, John:** *The International Response to Conflict and Genocide: Lessons from the Rwanda Experience*. Synthesis Report. Steering Committee of the Joint Evaluation of Emergency Assistance to Rwanda. Copenhagen, 1996.
- Jackson, Robert J.:** *The Global Covenant. Human Conduct in a World of States*. Oxford University Press, Oxford, 2000.
- Kaldor, Mary/Vashee, Basker (Hrsg.):** *New Wars*. London, 1997.
- Kapstein, Ethan/Mastanduno, Michael (Hrsg.):** *Unipolar Politics: Realism and State Strategies After the Cold War*. New York, 1999.
- Kellenberger, Jakob:** *Humanitarian Aspects of International Peace Support Operations: The Experience of the International Committee of the Red Cross*. In: Spillmann, Kurt R./Bernauer, Thomas/Gabriel, Jürg M./Wenger, Andreas (Hrsg.): *Peace Support Operations: Lessons Learned and Future Perspectives*. Studien zu Zeitgeschichte und Sicherheitspolitik, Band 9. Bern, 2001. S. 157-171.
- Kouchner, Bernard:** *A First-Hand Perspective from Kosovo*. In: Spillmann, Kurt R./Bernauer, Thomas/Gabriel, Jürg M./Wenger, Andreas (Hrsg.): *Peace Support Operations: Lessons Learned and Future Perspectives*. Studien zu Zeitgeschichte und Sicherheitspolitik, Band 9. Bern, 2001. S. 137-146.
- Kröger, Wolfgang:** *Handhabung technischer Risiken - eine fortwährende Herausforderung*. In: Uni/ETH; Magazin der Universität Zürich, Nr. 3, November 2000. Bulletin der ETH Zürich, Nr. 279, November 2000. Zürich, 2000. S. 18-21.
- Kühne, Winrich:** *Friedenseinsätze verbessern - der Brahimi-Report*. In: SWP-aktuell, No 63, August 2000. Ebenhausen/Isar, 2000.²⁶⁴
- Lawson, Stephanie (Hrsg.):** *The New Agenda for Global Security: Cooperation for Peace and Beyond*. St. Leonards, 1995.
- Lezzi, Bruno:** *Armee ohne Vaterland*. In: NZZ Folio, Nr. 9, September 2001. Zürich, 2001. S. 53-58.
- Mackinlay, John/Kent, Randolph:** *A New Approach to Complex Emergencies*. In: *International Peacekeeping*, Vol. 4, Nr. 4, Winter 1997. London, 1997. S. 31-49.
- Mackinlay, John (Hrsg.):** *A Guide to Peace Support Operations*. Providence, 1996.²⁶⁵
- Mackinlay, John:** *Improving Multifunctional Forces*. In: *Survival*, Vol. 36, Nr. 3, Autumn 1994. London, 1994. S. 149-172.
- McGinn, John G./Liston, Timothy:** *Beyond the Rhetoric and Acronyms. The Reality of European Military Capabilities*. In: *National Security Studies Quarterly*, Vol. 7, Nr. 1, Winter 2001. Washington, 2001. S. 75-96.
- Phillips, William R.:** *Civil-Military Cooperation: Vital to peace implementation in Bosnia*. In: *NATO Review* Webedition, Vol. 46, Nr. 1, Spring 1998. Brüssel, 1998. S. 22-25.²⁶⁶

²⁶⁴ http://www.swp-berlin.org/pdf/swp-aktu/aktu_63.pdf

²⁶⁵ <http://www.jha.ac/Ref/r004.pdf>

- Pugh**, Michael: *Civil-Military Relations in Peace Support Operations: hegemony or emancipation?* Seminar on Aid and Politics, Overseas Development Institute, London. London, 2001.²⁶⁷
- Ramsbotham**, Oliver/**Woodhouse**, Tom: *Encyclopedia of International Peacekeeping Operations*. Santa Barbara (et al.), 1999.
- Reinhardt**, Klaus: *KFOR. Streitkräfte für den Frieden. Tagebuchaufzeichnungen als Deutscher Kommandeur im Kosovo*. Frankfurt, 2001.
- Reinhardt**, Klaus: *Lessons Learned as Commander KFOR in Kosovo*. In: Spillmann, Kurt R./Bernauer, Thomas/Gabriel, Jürg M./Wenger, Andreas (Hrsg.): *Peace Support Operations: Lessons Learned and Future Perspectives*. Studien zu Zeitgeschichte und Sicherheitspolitik, Band 9. Bern, 2001. S. 147-155.
- Siegel**, Adam B.: *Intelligence Challenges of Civil-Military Operations*. In: *Military Review*, Vol. 81, Nr. 5, September/Oktober 2001. Fort Leavenworth, 2001. S. 45-52.
- Spillmann**, Kurt R./**Bernauer**, Thomas/**Gabriel**, Jürg M./**Wenger**, Andreas (Hrsg.): *Peace Support Operations: Lessons Learned and Future Perspectives*. Studien zu Zeitgeschichte und Sicherheitspolitik, Band 9. Bern, 2001.
- Studer**, Meinrad: *The ICRC and civil-military relations in armed conflict*. In: *IRRC*, Vol. 83, Nr. 842, June 2001. Genf, 2001. S. 367-392.²⁶⁸
- Suhrke**, Astri: *Dilemmas of Protection: The Log of the Kigali Battalion*. In: *International Peacekeeping*, Vol. 5, Nr. 2, Summer 1998. Illford, 1998.
- Terriff**, Terry/**Croft**, Stuart/**James**, Lucy/**Morgan**, Patrick: *Security Studies Today*. Cambridge, 1999.
- Waal**, Alex de: *Famine Crimes*. New York, 1998.
- Weiss**, Thomas G.: *Learning from Military-Civilian Interactions in Peace Operations*. In: *International Peacekeeping*, Vol. 6, Nr. 2, Summer 1999. London, 1999. S. 112-128.
- Wenger**, Andreas/**Breitenmoser**, Christoph/**Lehmann**, Patrick: *Die Nato-Partnerschaft für den Frieden im Wandel, Entwicklung und Zukunft eines kooperativen Sicherheitsinstrumentes*. In: *Zürcher Beiträge zur Sicherheitspolitik und Konfliktforschung*, Nr. 48. Zürich, 1998.
- Wenger**, Andreas: *Der 11. September als Epochenwende: Kontinuität und Wandel in der internationalen Sicherheitspolitik*. In: Spillmann, Kurt R./Wenger, Andreas (Hrsg.): *Bulletin 2002 zur schweizerischen Sicherheitspolitik*. Zürich, 2002. S. 11-26.
- Wenger**, Andreas: *Herausforderung Sicherheitspolitik: Europas Suche nach Stabilität*. *Zürcher Beiträge zur Sicherheitspolitik und Konfliktforschung*, Nr. 52. Zürich, 1999.
- Wheeler**, Nicholas J.: *Saving Strangers. Humanitarian Intervention in International Society*. Oxford, 2000.

²⁶⁶ <http://www.nato.int/docu/review/1998/9801-07.htm>

²⁶⁷ <http://www.odi.org.uk/hpg/confpapers/pugh.pdf>

²⁶⁸ [http://www.icrc.org/WEBGRAPH.NSF/Graphics/367-392_Studer.pdf/\\$FILE/367-392_Studer.pdf](http://www.icrc.org/WEBGRAPH.NSF/Graphics/367-392_Studer.pdf/$FILE/367-392_Studer.pdf)

Williams, Michael C.: *Civil-Military Relations and Peacekeeping*. Adelphi Paper 321. New York, 1998.

Zandee, Dick: *Civil-Military Cooperation seen from the NATO Point of View*. In: Dansih UN Association: *New Challenges in Civil Military Interaction*. Conference Report. Copenhagen, 1999. S. 25-29.²⁶⁹

Zandee, Dick: *Civil-military interaction in peace operations*. In: NATO Review Webedition, Vol. 47, Nr. 1, Spring 1999. Brüssel, 1999. S. 11-15.²⁷⁰

Zeitungsartikel

NZZ: *Management militärischer Dienstleistungen*. Neue Zürcher Zeitung, 223. Jg., Nr. 36, 13. Februar 2002. Zürich. S. 10.

NZZ: *Intervention als normative Herausforderung*. Neue Zürcher Zeitung, 222. Jg., Nr. 251, 29. Oktober 2001. Zürich. S. 33.

NZZ: *Zitterpartie für das Rüstungsprogramm*. Neue Zürcher Zeitung, 222. Jg., Nr. 218, 20. September 2001. Zürich. S. 13.

NZZ: *Armee XXI soll erst am 1. Januar 2004 starten*. Neue Zürcher Zeitung, 222. Jg., Nr. 204, 4. September 2001. Zürich. S. 47.

NZZ: *Der 007 der humanitären Hilfe*. Neue Zürcher Zeitung, 222. Jg. Nr. 88, 17. April 2001. Zürich. S. 13.

NZZ: *Humanitäre Hilfe – nötiger und effizienter*. Neue Zürcher Zeitung, 222. Jg., Nr. 76, 31. März/1. April 2002. Zürich. S. 17.

NZZ: *Institutionelles Gründungsfieber*. Neue Zürcher Zeitung, 220. Jg. Nr. 135, 14. April 2000. Zürich. S. 15.

NZZ am Sonntag: *Kabul erlebt seinen ersten „Goldrausch“*. Neue Zürcher Zeitung am Sonntag, 1. Jg., Nr. 14, 16. Juni 2002. Zürich. S. 5.

²⁶⁹ <http://www.una.dk/poldok/cimic.pdf>

²⁷⁰ <http://www.nato.int/docu/review/1999/9901-03.htm>