

stratos

1-25

Militärwissenschaftliche Zeitschrift der Schweizer Armee
Revue scientifique militaire de l'Armée suisse
Rivista scientifica militare dell'Esercito svizzero
Military Science Journal of the Swiss Armed Forces



Risiko- und Krisenmanagement und Armee



SCHWEIZER ARMEE
ARMÉE SUISSE
ESERCITO SVIZZERO
ARMADA SVIZRA

Impressum



stratos

Militärwissenschaftliche Zeitschrift der Schweizer Armee
Revue scientifique militaire de l'Armée suisse
Rivista scientifica militare dell'Esercito svizzero
Military Science Journal of the Swiss Armed Forces

ISSN 2673-7191 (stratos Print)
ISSN 2673-7205 (stratos online)
ISSN 3042-4194 (stratos digital)

Herausgeber:

Chef der Armee
Schweizer Armee
Bundeshaus Ost
3003 Bern

Redaktion:

Dr. phil. Christoph Ebnöther
lic. phil. I Christoph Brunner, EMSc

Redaktionsschluss dieser Ausgabe: 30.04.2025
Auflage: 6000

Redaktionsadresse:

Redaktion stratos
Kaserne
8903 Birmensdorf
E-Mail: stratos@vtg.admin.ch
URL: www.vtg.admin.ch/de/stratos

Premedia:

Zentrum digitale Medien der Armee (DMA), 80.244
Gedruckt auf 100 % Recyclingpapier

Redaktionsnotiz

stratos ist die militärwissenschaftliche Zeitschrift der Armee. Sie richtet sich an ein Fachpublikum und an eine interessierte Öffentlichkeit und will relevante Themen zu Armee, Verteidigung, Sicherheit und Sicherheitspolitik zur Diskussion bringen. Sie erscheint zweimal jährlich in gedruckter Form und besteht daneben als digitale Plattform, auf welcher laufend neue Beiträge publiziert werden.

Die Redaktion hat verschiedene stehende Rubriken festgelegt.

In der Rubrik **Forschung** werden wissenschaftliche Artikel und Aufsätze publiziert. Die Autorinnen und Autoren haben sich an die bekannten Standards für wissenschaftliche Publikationen zu halten. Die «Richtlinien für wissenschaftliche Beiträge» enthalten alle notwendigen Angaben. Eingereichte Beiträge werden einem einfachen Peer-Review-Verfahren unterzogen.

In der Rubrik **Expertise** können ausgewiesene Fachpersonen, auch ohne wissenschaftlichen oder akademischen Hintergrund, Artikel einreichen. Die Redaktion stellt hohe Ansprüche an die Manuskripte wie eine adäquate Sprache und Grammatik, eine korrekte und vollständige Quellenangabe sowie eine transparente und nachvollziehbare Herleitung der Schlussfolgerungen.

In der Rubrik **Praxis** sollen Erfahrungen aus dem Berufs-, Dienstleistungs- oder Tätigkeitsalltag publiziert werden. Auch an Praxisberichte stellt die Redaktion Ansprüche. Sprache und Grammatik entsprechen den massgebenden Grundlagen der entsprechenden Sprache, Quellen werden aufgeführt und Zahlen und Fakten müssen mit eigenen Erfahrungen belegt werden können.

In der Rubrik **Forum** ist Platz für Debattenbeiträge, Diskussionen, Gegendarstellungen, Repliken und Dupliken. Hier darf die Autorenschaft eine eigene Meinung darlegen, sofern sie als solche deklariert wird. Ansprüche an Sprache, Grammatik und Aufbau der Beiträge gelten auch hier. Zudem legt die Redaktion grossen Wert auf einen anständigen Umgang in der Diskussion.

Für alle Beiträge gilt, dass die Redaktion entscheidet, ob der Artikel in der Printausgabe erscheint oder auf der digitalen Plattform.

Die Autorinnen und Autoren und vertreten ihre persönliche Meinung; namentlich gekennzeichnete Beiträge müssen nicht unbedingt mit der Meinung des Herausgebers / der Schweizer Armee respektive der Redaktion von stratos übereinstimmen.

Die Autorenschaft ist grundsätzlich offen. Der Call for Papers für die Printausgabe erscheint in der Regel mindestens sechs Monate vor der Publikation. Die genauen Vorgaben an Autorinnen und Autoren sind im Redaktionshandbuch online öffentlich abrufbar. Sie gelten für gedruckte wie auch digital publizierte Beiträge. Autorinnen und Autoren verantworten ihre Beiträge selbst. Das heisst, sobald die Redaktion einen Artikel zur Publikation freigibt, nimmt sie grundsätzlich keine Änderungen mehr daran vor. Die Redaktion behält sich in jedem Fall das Recht vor, eingereichte Beiträge abzulehnen, wenn sie nicht den geforderten Qualitätsstandards entsprechen, das Themengebiet von stratos verfehlen oder gegen die guten Sitten verstossen.

Die Redaktion

Forschung

- FLORIAN BRUNNER**
4 Die sicherheitspolitischen Lagebegriffe und die Anordnung des Assistenzdienstes
- JAN ROHRMANN**
11 Welche Ernährungssicherung soll es sein?:
 Zur Geschichte der wirtschaftlichen Landesversorgung
- CÉDRIC AESCHLIMANN**
16 A Study of Cyber Crisis Management Exercises for Civilian Organisations
 of the Swiss Cyber Defence Ecosystem
- TAMARA CUBITO**
23 Winston Churchill, General Guisan und die abgesagte Tour durch das Réduit
- PETER MERTENS**
28 Die «Abwehr» als Gefechtsform des armen Mannes:
 Von der Südukraine 1943 in das Schweizer Mittelland des Kalten Kriegs
- ANDREA MARCO STEINGRUBER**
41 Internationale Sanktionen als sicherheitspolitisches Instrument

Expertise

- RUDOLF STICHWEH**
51 Demokratie in einer funktional differenzierten Gesellschaft:
 Gefährdungen demokratischer Ordnung und die Rolle des Militärs
- PETER GIGER**
57 Navigating the Storm: Understanding and Mitigating Global Risks
- MATTHIAS HOLENSTEIN, ZOÉ MEIER**
61 Kein Risiko ohne Gesellschaft – keine Gesellschaft ohne Risiko:
 Warum es sich heute noch lohnt, Beck und Luhmann zu lesen
- MEDEA FUX**
65 Krisen inter- und transdisziplinär analysieren:
 Weshalb ein breiter Blick auf Krisen deren Bewältigung verbessern kann
- ANDREAS BALTHASAR, CHIARA BÜCHLER, CHRISTOF SCHWENKEL**
70 Krisenbewältigung durch 26 Kantone – Lehren aus der Covid-19-Pandemie
- GERALD SCHARDING**
77 Ein neues Krisenmanagement der Bundesverwaltung in der Schweiz
- ALDO C. SCHELLENBERG, JOLANDA WALKER**
82 Erfolgsfaktoren des Krisenmanagements
- HANS-JAKOB REICHEN**
89 Réflexions sur la décision au combat à l'aune des développements technologiques
- STEPHAN CHRISTEN, ANDRÉ BRÜGGER, VICTOR GERWECK, NADJA LEIBUNDGUT**
94 Der Weg zur digitalisierten Situational Awareness:
 IPLIS als Grundlage für die Befähigung der Schweizer Armee zu MDO
- BRUNO STAFFELBACH**
100 Führung und Wissenschaft
- NIKO ORELL**
106 Influence of Uncertainty on Decision-Making:
 To what extent do collective sense-making and shared action affect decision-making in a crisis?

- TANJA ARNOLD**
112 Lernen in der Krise, durch die Krise, aus der Krise
- JENS O. MEISSNER, ANJA ZIMMERMANN**
119 Krisenmanagement und organisationale Resilienz – Entwicklung eines integralen Ansatzes
- INTERVIEW MIT MARTIN VON MURALT**
124 «En règle générale, on s'améliore à chaque crise»
- ALAIN BERGONZOLI**
131 Défis et transformations du système de sécurité suisse: face à un environnement qui se durcit
- ANITA NOLI-KILCHENMANN, ROGER KALLA, MARTIN KRUMMENACHER**
135 Cognitive Warfare: Die Schweizer Armee – Herausforderungen in der kognitiven Dimension
- OLIVIER DEL FABBRO**
145 The Weaponization of AI: From Alan Turing to Warfare in the 21st Century

Praxis

- CHRISTIAN ARIOLI, KATHARINA SCHNÖRING**
152 Krisen- und Notfallmanagement Verteidigung
- THOMAS HERREN, MARKUS BIERI**
156 Die Einsatzorganisation Nationale Alarmzentrale:
 Die zivilmilitärische Organisation des Bundes für ausserordentliche Ereignisse
- MICHAEL MARTY**
162 Das Krisen- und Notfallmanagement von Axpo:
 Ein Beitrag zur Resilienz unserer Stromversorgung
- CASPAR ZIMMERMANN**
167 Kämpfen – schützen (– helfen); gleichzeitig und im gleichen Raum:
 «ARAMIDE VILLAGGIO 24» des Infanterie Bataillons 97
- JOACHIM ADLER, MANUEL WEIBEL**
169 Internationale Krisenübungen und die Schweiz
- JÖRG RÖTHLISBERGER**
173 Die Bedeutung von Krisenkommunikation und Reputationsmanagement
- MARC BRANDNER**
178 Problemstellungen des angewandten Krisenmanagements

Forum

- SIMON EUGSTER**
181 Gedanken zur Krisenorganisation der Bundesverwaltung
- INTERVIEW MIT RUDOLF JAUN**
185 Das militärische Denken Ulrich Wille
- MATTHIAS KUSTER**
191 Die Renaissance des Carl von Clausewitz (Rezension)
- MATTHIAS KUSTER**
194 Die «Churchill-Karte» von 1946
- CHRISTOPH EBNÖTHER**
198 Compilatio

Editorial des Chefs der Armee

***Geschätzte Leserin,
geschätzter Leser***

Die Welt, in der wir leben, ist unsicherer und gefährlicher geworden, die Zeitenwende hat stattgefunden. Es gibt keinen Weg mehr zurück. Die Welt wird nicht mehr so, wie sie einst war. Die Sicherheitslage in Europa hat sich seit der Zäsur, wie sie der Ukrainekrieg darstellt, grundlegend verändert. Auch die globale Lage ist von Veränderungen geprägt. Wir beobachten drei prägende Entwicklungen: 1. Der Präsidentenwechsel in den USA, der direkte Auswirkung auf die transatlantischen Beziehungen mit sich bringt. 2. Der Gegensatz zwischen autokratischen und demokratischen Regierungen. Und 3. ein neues Selbstverständnis des globalen Südens. Mit diesen Entwicklungen geht einher, dass immer mehr Staaten offen die bestehende regelbasierte internationale Sicherheitsordnung in Frage stellen. Damit verbunden ist eine Rückkehr hin zur Machtpolitik: Weg von der Macht des Rechts, hin zum Recht der Macht.

Die Schweiz ist von diesen Entwicklungen direkt und indirekt betroffen. Als Land im Herzen von Europa haben wir lange von einer stabilen Sicherheitsordnung profitiert. Als liberales, demokratisches Vorbild, aber auch durch den Einsitz im UN-Sicherheitsrat in den letzten zwei Jahren, sind wir integraler Teil dieses Status Quo gewesen und haben konkrete Beiträge zum Erhalt von Völkerrecht und zu friedlicher Konfliktlösung geleistet. In Anbetracht der Veränderung der globalen Lage können wir unsere Augen jedoch nicht verschliessen. Die Realität ist nunmehr eine andere.

«Die Befähigung unserer Angehörigen der Armee im Risiko- und Krisenmanagement stellt sicher, dass das Erfolgsmodell Schweiz auch in unsicheren Zeiten Bestand hat.»

In Zeiten der Unsicherheit müssen wir als Schweiz glaubwürdig darlegen können, dass wir bereit sind, unsere Souveränität zu verteidigen – am Boden, in



der Luft, im Cyber- sowie im Informationsraum. Früher nannten wir dies «Dissuasion» und «Gesamtverteidigung». Unabhängig davon, ob diese Begriffe an sich noch zeitgemäss sind oder nicht, müssen wir Verteidigung wieder umfassend denken. Dazu muss die Armee als zentrales sicherheitspolitisches Instrument die Verteidigungsfähigkeit wiedererlangen und stärken. Angriffe auf unser Land und die Androhung davon müssen wir möglichst abhalten.

Vor diesem Hintergrund ist es wichtig, dass wir uns auf unsere Angehörigen der Armee verlassen können. Sie leisten den entscheidenden Beitrag zur Stärkung der Verteidigungsfähigkeit. Für uns ist es wichtig, dass wir sie so ausbilden, dass sie sowohl auf den gefährlichsten als auch auf den schlimmsten Fall vorbereitet sind. Was die Armeekader in der militärischen Ausbildung auf den Weg bekommen, kann man nicht aus Büchern lernen: Leadership und Krisenmanagement. Deshalb bin ich sehr erfreut und finde es wichtig, dass sich *stratos* in dieser Ausgabe dem Thema «Risiko- und Krisenmanagement und Armee» widmet. Angesichts der gestiegenen Bedrohungslage und der damit verbundenen Rückbesinnung auf die Verteidigungsfähigkeit ist dieser Wandel in der Führung, konkret in Doktrin, Kultur und Prozessen, zu begrüßen. Die Befähigung unserer Angehörigen der Armee im Risiko- und Krisenmanagement stellt sicher, dass das Erfolgsmodell Schweiz auch in unsicheren Zeiten Bestand hat. ♦

A handwritten signature in blue ink, consisting of stylized, overlapping loops and lines, representing the name Thomas Süssli.

Korpskommandant Thomas Süssli
Chef der Armee

Forschung

Die sicherheitspolitischen Lagebegriffe und die Anordnung des Assistenzdienstes

Oder: Wenn dieselben Begriffe nicht dasselbe bedeuten



FLORIAN BRUNNER,
Bratschi AG

Résumé

Dans cet article, on explique comment les menaces sont généralement classées selon les notions de situation normale, particulière et extraordinaire dans le discours sur la politique de sécurité. Cependant, il est souligné que la notion de « situation extraordinaire » n'a pas de signification uniforme dans le droit suisse. Bien qu'il existe une définition générale de ce terme dans la politique de sécurité (RAPOLSEC 2000), les lois peuvent donner leur propre définition de la situation extraordinaire en tant que concept juridique. Cela est particulièrement visible dans l'intervention de l'armée, où la situation extraordinaire selon l'article 58, ali-

néa 2 de la Constitution, qui justifie la mise en place d'un service d'appui, est moins grave que la situation extraordinaire selon le RAPOLSEC 2000. Par conséquent, selon l'opinion exprimée ici, il est compatible avec l'article 58, alinéa 2, de la Constitution que le service d'appui soit également déployé dans des « situations non extraordinaires » d'un point de vue de la politique de sécurité, comme le WEF. Cependant, cette interprétation large de la notion de situation extraordinaire ne doit pas être étendue sans examen à d'autres contextes en dehors de l'engagement militaire, et l'engagement de l'armée devrait rester subsidiaire à l'utilisation de moyens civils.

DOI: 10.48593/3rn2-w231

Schlüsselbegriffe Verfassungsrecht; normale Lage; besondere Lage; ausserordentliche Lage; Assistenzdienst

Keywords constitutional law; normal situation; special situation; extraordinary situation; military assistance



DR. FLORIAN BRUNNER ist Rechtsanwalt. Er ist auf das Staats- und Verwaltungsrecht spezialisiert. Im Rahmen seiner Anwaltstätigkeit bei der Bratschi AG berät, unterstützt und vertritt er öffentliche Organe und Private u. a. im Bereich des Sicherheitsrechts. Zudem ist er Lehrbeauftragter an der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Universität Zürich. Den Militärdienst absolvierte er als Gebirgsspezialist im Komp Zen Geb D A und in der Geb Spez Abt 1.

E-Mail: florian.brunner@bratschi.ch

A. Gegenstand

Im sicherheitspolitischen Diskurs werden Bedrohungen üblicherweise mit den Begriffen der *normalen*, *besonderen* und *ausserordentlichen Lage* kategorisiert. Diese Begriffsskala soll es den Behörden erleichtern, Bedrohungen einzuordnen und ihnen situationsadäquat zu begegnen.

Von den drei Lagebegriffen kennt die Bundesverfassung nur die ausserordentliche Lage. Sie fordert eine solche für die Anordnung des Assistenzdienstes (Art. 58 Abs. 2 BV¹). In der Praxis findet der Assistenzdienst aber auch statt, wenn – sicherheitspolitisch gesprochen – «nur» eine besondere Lage herrscht; dies ist etwa beim Assistenzdienst für das World Economic Forum (WEF) der Fall. Diese Praxis erhielt mit der Revision des Militärgesetzes im Zuge der Weiterentwicklung der Armee (WEA) eine gesetzliche Grundlage (Art. 67 MG²), was die juristische Literatur teilweise kritisierte, weil damit das Subsidiaritätsgebot für den Armeeeinsatz (über-)strapaziert werde.

Dieser Beitrag stellt zunächst die sicherheitspolitische «Lagebegriffs-Skala» dar (vgl. unten, Teil B). Dann zeigt er auf, dass das MG diese Begriffsskala nicht kennt und nur zwischen normaler und ausserordentlicher Lage unterscheidet. Gleichzeitig lässt es das MG zu, dass der Assistenzdienst, der gemäss Art. 58 Abs. 2 BV nur für «ausserordentliche Lagen» vorgesehen ist, auch in Konstellationen angeordnet wird, die in der sicherheitspolitischen Terminologie «nur» als besondere Lage gelten würden (vgl. unten, Teil C). Schliesslich setzt sich dieser Beitrag mit der diesbezüglichen Kritik in der juristischen Literatur auseinander (vgl. unten, Teil D).

B. Die Trias der sicherheitspolitischen Lagebegriffe

1. Einführung mit dem SIPOL B 2000

Das Konzept der «Lagebegriffs-Trias» der normalen, besonderen und ausserordentlichen Lage ist in der BV nicht angelegt und ist damit kein verfassungsrechtliches Konzept. Die BV erwähnt nur die «ausserordentliche Lage» im Zusammenhang mit der Unterstützung der zivilen Behörden durch die Armee (Art. 58 Abs. 2 Satz 2 BV).³

Eingeführt wurde die Begriffsskala durch den Bundesrat mit dem SIPOL B 2000⁴. Dieser erschien am 7. Juni 1999, d. h. einige Wochen nach Annahme der BV durch Volk und Stände am 18. April 1999. Zuvor unterschied der Bundesrat meist⁵ nur zwischen ordentlicher und ausserordentlicher Lage. Der Begriff der besonderen Lage sollte hervorheben, dass der Zustand zwischen normaler und ausserordentlicher Lage immer wichtiger wurde.⁶

Die Begriffsskala kategorisiert Bedrohungen und Gefahren nach «Zeit, Eintretenswahrscheinlichkeit und dem für ihre Bewältigung erforderlichen Aufwand»⁷. Dies soll es ermöglichen, Bedrohungen und Gefahren zu qualifizieren, um mit einer gewissen Schematisierung – aber doch situationsangepasst – die zulässigen und «geeigneten Mittel(kombinationen) und Vorgehensweisen zu ihrer Bewältigung»⁸ festlegen zu können.

Nach Erscheinen des SIPOL B 2000 fand die «Lagebegriffs-Trias» allmählich Eingang in das geschriebene Recht. Ausdrücklich erwähnen die Gesetze aber meist nur die besondere und ausserordentliche Lage; die normale Lage muss als «courant normal» nicht ausdrücklich adressiert werden. Beispiele sind im Bundesrecht⁹ etwa Art. 41 PBG¹⁰ oder Art. 14 ZDG¹¹. Am berühmtesten ist freilich das EpG¹², welches je eine eigene Bestimmung für die besondere (Art. 6 EpG) und die ausserordentliche Lage (Art. 7 EpG) im Epidemienbereich enthält. Seit der Covid-19-Pandemie sind die beiden Begriffe bzw. Normen auch in der breiten Öffentlichkeit bekannt.

«Nach Erscheinen des SIPOL B 2000 fand die «Lagebegriffs-Trias» allmählich Eingang in das geschriebene Recht. Ausdrücklich erwähnen die Gesetze aber meist nur die besondere und ausserordentliche Lage; die normale Lage muss als «courant normal» nicht ausdrücklich adressiert werden.»

Nachfolgend werden die Lagebegriffe umschrieben, wobei primär auf die Definitionen im SIPOL B 2000 abgestellt wird.¹³ Dabei handelt es sich erstens nur

um eine überblicksartige und zweitens um eine *sicherheitspolitische* Umschreibung; eine allgemeingültige, sektoren- und gefährdungsübergreifende *rechtliche* Definition der Lagebegriffe fehlt im schweizerischen Recht (vgl. früher aber immerhin die Weisungen des Bundesrats aus dem Jahr 2007 [Endnote 41]).

2. Normale Lage

In der *normalen Lage* reichen die ordentlichen Instrumente und die ordentlichen Verwaltungsabläufe, wie sie das Recht vorsieht, zur Bewältigung der anstehenden Herausforderungen aus.¹⁴ Die normale Lage ist der sicherheitspolitische *courant normal*.

3. Besondere Lage

In der *besonderen Lage* können gewisse Staatsaufgaben mit den normalen Verwaltungsabläufen nicht mehr bewältigt werden. Das Funktionieren der Regierungstätigkeit ist nur (aber immerhin) sektoriell betroffen und es ist in der Regel eine rasche Konzentration der Mittel und eine Straffung der Verfahren angezeigt.¹⁵ Die Risiken verlangen dringliche sicherheitspolitische Anordnungen und einen über die normale Lage hinausgehenden Aufwand. Die besondere Lage wird noch mit den Instrumenten des ordentlichen Rechts bewältigt, d. h. diese müssen in den bestehenden Gesetzen oder Verordnungen vorgesehen sein; sie legitimiert keine notrechtlichen Massnahmen.¹⁶

«Die Zuständigkeitskonzentration beim Bund ist typisch für die besondere Lage.»

Die besondere Lage herrschte beispielsweise zu bestimmten Zeiten während der Covid-19-Pandemie. Art. 6 Abs. 1 EpG enthält eine spezifisch epidemienrechtliche Definition der besonderen Lage und sieht dafür in Art. 6 Abs. 2 EpG eine Konzentration der (in normalen Lagen bei den Kantonen liegenden) Zuständigkeiten beim Bund vor. Die Zuständigkeitskonzentration beim Bund ist typisch für die besondere Lage.

4. Ausserordentliche Lage

In der *ausserordentlichen Lage* genügen die normalen Abläufe in zahlreichen Verwaltungsbereichen nicht mehr, um die an-

stehenden Herausforderungen zu bewältigen.¹⁷ Sie wird von einer grossen Zahl von Einwohnerinnen und Einwohnern eines Gebietes als bedrohlich erlebt und stört oder verunmöglicht den normalen Lebensgang massiv, weshalb sie Notrecht¹⁸ legitimieren kann.¹⁹ Gemäss der sicherheitsrechtlichen Literatur zeichnet sich die ausserordentliche Lage u. a. durch folgende Merkmale aus: «Unvorhersehbarkeit; überraschendes Auftreten; [...] Tendenz zum Allumfassenden und Äussersten; Ungenügen des bestehenden Rechts; [...]»²⁰.

Beispiele für ausserordentliche Lagen sind bewaffnete Konflikte oder Katastrophen und Notlagen, die das ganze Land schwer in Mitleidenschaft ziehen.²¹ Eine ausserordentliche Lage bestand etwa zu unterschiedlichen Zeiten während der Covid-19-Pandemie (vgl. dazu Art. 7 EpG i. V. m. Art. 184 Abs. 3 und Art. 185 Abs. 3 BV).

C. Die Anforderungen an die Anordnung des Assistenzdienstes

Die Armee ist eines der zentralen sicherheitspolitischen Instrumente.²² Welche Bedeutung haben nun die sicherheitspolitischen Lagebegriffe für die Armee? In der BV und im MG ist einzig von der «ausserordentlichen Lage» die Rede (Art. 58 Abs. 2 BV und Art. 1 Abs. 2 lit. b MG; Art. 18 Abs. 1 lit. c Ziff. 6 MG; Art. 67 Abs. 1 lit. a MG). Demgegenüber kommt die besondere Lage weder in der BV noch im MG ausdrücklich vor. Auch in praktisch allen anderen Erlassen mit Bezug zur Armee fehlt sie.²³ In den militärrechtlichen Erlassen kommt der Begriff der besonderen Lage somit kaum vor.

«In den militärrechtlichen Erlassen kommt der Begriff der besonderen Lage somit kaum vor.»

Insbesondere fehlt der Begriff der besonderen Lage bei den Bestimmungen über Armeeeinsätze (Art. 65 ff. MG). Gemäss Art. 65 MG erfolgt ein Armeeeinsatz als *Friedensförderungsdienst*, *Assistenzdienst* oder *Aktivdienst*. Für Armeeeinsätze zur Unterstützung ziviler Behörden fordert Art. 58 Abs. 2 Satz 2 BV, dass diese nur entweder zur (i) «Abwehr schwerwiegender Bedrohungen der inneren Sicherheit» oder (ii) zur

«Bewältigung anderer ausserordentlichen Lagen» erfolgen dürfen. Der Gesetzgeber kann der Armee aber weitere Aufgaben zuweisen (Art. 58 Abs. 2 Satz 3 BV).

Im obigen Fall (i) erfolgt die Unterstützung der zivilen Behörden als Ordnungsdienst (d. h. als *Aktivdienst* [Art. 76 Abs. 1 lit. b MG]). Im Fall (ii) erfolgt sie hingegen als *Assistenzdienst* (Art. 67 MG). Der Assistenzdienst steht hier im Zentrum. Er wurde im Jahr 1995 eingeführt und war ursprünglich nur für die Bewältigung ausserordentlicher Lagen konzipiert.²⁴ Auf Gesetzesebene sind die Anforderungen an seine Anordnung in Art. 67 MG umgesetzt. Sie sind klar, aber seit der Revision der Bestimmung im Zuge der WEA (vgl. unten) wenig restriktiv. Es genügen:

- eine «ausserordentliche Lage», bei der die innere Sicherheit allerdings nicht schwerwiegend bedroht sein und auch kein Ordnungsdiensteinsatz erforderlich sein muss (Art. 67 Abs. 1 lit. a MG);
- der Schutz von Personen und besonders schutzwürdigen Sachen (Art. 67 Abs. 1 lit. b MG);
- die Bewältigung von Aufgaben im Rahmen des Sicherheitsverbundes Schweiz und der koordinierten Dienste (Art. 67 Abs. 1 lit. c MG);
- die Bewältigung von Katastrophen, Spitzenbelastungen oder von – nicht näher qualifizierten – Aufgaben, die die Behörden mangels geeigneter Personen oder Mittel nicht bewältigen können (Art. 67 Abs. 1 lit. d MG);
- und selbst die Erfüllung anderer Aufgaben von nationaler oder internationaler Bedeutung (Art. 67 Abs. 1 lit. e MG).

Gestützt auf Art. 67 Abs. 1 lit. d MG genehmigt die Bundesversammlung auf Antrag des Bundesrats jeweils den Assistenzdienst für das jährlich in Davos stattfindende World Economic Forum («WEF»); die Bundesversammlung ist zuständig, weil mehr als 2000 Angehörige der Armee (AdA) aufgeboten werden (Art. 70 Abs. 2 MG).²⁵ Art. 67 Abs. 1 lit. d MG setzt (im Unterschied zu Art. 67 Abs. 1 lit. a MG) nicht ausdrücklich eine ausserordentliche Lage voraus.²⁶ Eine solche liegt im Fall des WEF auch nicht vor, weil dieses regelmässig organisiert wird und mit den Instrumenten des ordentlichen Rechts bewältigt wird; die Kriterien der ausserordentlichen Lage, wie sie der SIPOL B 2000 in einem allgemeinen sicherheitspolitischen Sinn definierte (vgl. oben, Teil B), sind damit

«Damit setzte der Gesetzgeber die Anforderungen an die Anordnung des Assistenzdienstes in Art. 67 MG tief an. Die Einführung der besonderen Lage stand bei der WEA im Jahr 2018 aber nicht zur Debatte, wohl auch, um weiterhin eine terminologische Übereinstimmung mit Art. 58 Abs. 2 BV zu gewährleisten.»

nicht erfüllt. Beim WEF besteht «bloss» ein voraussehbarer erhöhter Bedarf nach personellen und sachlichen Mitteln, um die Sicherheit gewährleisten zu können («Spitzenbelastung»). Damit wäre das WEF eine *typische besondere Lage* – wenn es den Begriff im MG nur gäbe.²⁷ Dasselbe gilt auch für die Situationen i. S. v. Art. 67 Abs. 1 lit. a, lit. b, lit. c oder lit. e MG. Auch sie würden ausserhalb des MG und nach den Kriterien des SIPOL B 2000 als besondere Lagen qualifiziert.²⁸

Dass es die besondere Lage im MG nicht gibt, ist kein Zufall, denn das MG stammt aus dem Jahr 1995, als der (mit dem SIPOL B 2000 eingeführte) Begriff der besonderen Lage noch gar nicht bekannt war; dasselbe gilt übrigens auch für Art. 58 Abs. 2 BV, der ebenfalls vor dem SIPOL B 2000 redigiert wurde.

Der Gesetzgeber verzichtete auf die Einführung des Begriffs der besonderen Lage, als er im Jahr 2018 das MG im Zuge der WEA revidierte. Mit der WEA sollte der Assistenzdienst auf gesetzlicher Ebene klarer und detaillierter geregelt werden. Es sollte eine solide rechtliche Grundlage geschaffen werden, um den Assistenzdienst auch bei planbaren und wiederkehrenden Ereignissen wie dem WEF anordnen zu können.²⁹ Die Anordnung des Assistenzdienstes für solche Einsätze wurde juristisch zuvor (d. h. vor der WEA) kritisiert; die Praxis habe «inflationär»³⁰ ausserordentliche Lagen festgestellt, um die Armee beiziehen zu können, und habe den Assistenzdienst zum «Allerweltdienst»³¹ degradiert. Mit der WEA verzichtete der Gesetzgeber auf das Erfordernis der ausserordentlichen Lage für den Assistenzdienst.³² Er änderte neben Art. 67 MG insbesondere auch Art. 1 MG, der zuvor noch – wie Art. 58 Abs. 2 BV – ausdrücklich eine ausserordentliche Lage für die Unterstützung ziviler Behörden forderte. Geblieben ist nur Art. 67 Abs. 1 lit. a MG, der aber bloss eine «abgeschwächte» ausserordentliche Lage voraussetzt.

**«Eine ausserordentliche Lage
gemäss Art. 58 Abs. 2 BV ist
daher nicht zwingend deckungs-
gleich mit einer ausserordentli-
chen Lage gemäss dem SIPOL B
2000.»**

Damit setzte der Gesetzgeber die Anforderungen an die Anordnung des Assistenzdienstes in Art. 67 MG tief an. Die Einführung der besonderen Lage stand bei der WEA im Jahr 2018 aber nicht zur Debatte, wohl auch, um weiterhin eine terminologische Übereinstimmung mit Art. 58 Abs. 2 BV zu gewährleisten. Bezeichnenderweise spricht die Botschaft zur WEA nur vom Übergang von der normalen zur ausserordentlichen Lage, obwohl der Begriff der besonderen Lage zum Zeitpunkt der WEA längst bekannt war.³³

**D. Überstrapazierung der
«ausserordentlichen Lage» in Art. 67 MG?**

**1. Umsetzungsspielraum des
Gesetzgebers**

Freilich werden die tiefen Anforderungen des mit der WEA revidierten Art. 67 MG in der juristischen Literatur teilweise kritisiert. Gewisse Stimmen werfen dem Gesetzgeber einen Verfassungsbruch vor, da die tiefen Anforderungen von Art. 67 MG an den Assistenzdienst dem in Art. 58 Abs. 2 BV vorgesehenen, verfassungsrechtlichen Begriff der ausserordentlichen Lage widersprechen bzw. diesen aushöhlen würden.³⁴ Andere Stimmen gehen von der Schaffung neuer Aufgaben aus, wenn die Armee auch in nicht-ausserordentlichen Lagen Assistenzdienst leisten soll.³⁵ Ferner wird die Frage aufgeworfen, ob es «noch redlich» sei, bei von Privaten regelmässig organisierten Anlässen von einer ausserordentlichen Lage auszugehen³⁶, und auf das Missbrauchspotential bei Art. 67 Abs. 1 lit. d und lit. e MG hingewiesen.³⁷ Andere Teile der juristischen Literatur teilen die Kritik nicht.³⁸ Insbesondere stören sich die Kommentierungen von Art. 58 BV nicht am Assistenzdienst für das WEF.³⁹

Meiner Auffassung nach verstösst Art. 67 MG nicht gegen Art. 58 Abs. 2 BV. Einerseits ist der Gesetzgeber gemäss seinem gesetzgeberischen Ermessen frei, den Begriff der ausserordentlichen Lage gemäss Art. 58 Abs. 2 BV auf gesetzlicher Ebene strenger

**«Wenn ein Gesetz einen oder
mehrere der Lagebegriffe als
Rechtsbegriffe benutzt, so defi-
niert dieses Gesetz ihre (sektoren-
spezifische) Bedeutung selbst.
Diese Definitionen können sich je
nach Gesetz bzw. je nach Sektor
auch unterscheiden.»**

oder grosszügiger umzusetzen. Insbesondere ist er nicht an das durch den Bundesrat im SIPOL B 2000 geprägte, sicherheitspolitische Verständnis dieses Begriffs

gebunden. *Notabene* existierte die sicherheitspolitische «Lagebegriffs-Skala» noch gar nicht, als Art. 58 Abs. 2 BV mit dem Begriff der ausserordentlichen Lage redigiert wurde. Es wäre daher schon chronologisch verkehrt, die sicherheitspolitische Bedeutung der ausserordentlichen Lage unbeschrieben über Art. 58 Abs. 2 BV zu stützen. Diese Norm wurde zu einer Zeit verfasst, als im Sinne einer Dichotomie nur zwischen normaler und ausserordentlicher Lage unterschieden wurde. Eine ausserordentliche Lage gemäss Art. 58 Abs. 2 BV ist daher nicht zwingend deckungsgleich mit einer ausserordentlichen Lage gemäss dem SIPOL B 2000. Vielmehr überschneidet sich der Begriff der ausserordentlichen Lage gemäss Art. 58 Abs. 2 BV teilweise mit dem (später eingeführten) Begriff der besonderen Lage gemäss SIPOL B 2000.⁴⁰

Zu betonen ist abermals, dass es sich bei der «Lagebegriffs-Trias» nur um ein sicherheitspolitisches Konzept handelt. Bundesversammlung und Bundesrat sind nicht verpflichtet, diese Begriffe in ihren Erlassen zu verwenden. So stellten z. B. die (heute nicht mehr gültigen) Weisungen des Bundesrats über organisatorische Massnahmen in der Bundesverwaltung zur Bewältigung besonderer und ausserordentlicher Lagen vom 24. Oktober 2007⁴¹ auf die Lagebegriffe ab und definierten sie in Art. 2 übereinstimmend mit dem SIPOL B 2000. In den Weisungen des Bundesrats über das Krisenmanagement in der Bundesverwaltung vom 21. Juni 2019⁴², welche die Weisungen aus dem Jahr 2007 ablösten, fehlten die Lagebegriffe hingegen. Ebenfalls nicht erwähnt sind diese in der

Verordnung über die Krisenorganisation der Bundesverwaltung (KOBV) vom 20. Dezember 2024 (SR 172.010.8), welche seit 1. Februar 2025 in Kraft ist und die Weisungen aus dem Jahr 2019 ablöste.

Zu betonen ist auch Folgendes: Wenn ein Gesetz einen

oder mehrere der Lagebegriffe als Rechtsbegriffe benutzt, so definiert dieses Gesetz ihre (sektorenspezifische) Bedeutung selbst. Diese Definitionen können sich je nach Gesetz bzw. je nach Sektor auch unterscheiden. Was in einem Erlass als ausserordentliche Lage gelten mag, kann in einem anderen Erlass u. U. nur eine besondere Lage sein.⁴³ Dass dieselben Begriffe je nach Kontext unterschiedliche Bedeutungen haben, kommt in der Jurisprudenz öfter vor.

Mit Blick auf Art. 58 Abs. 2 BV ist es somit verfassungsrechtlich zulässig, wenn der Gesetzgeber die «ausserordentliche Lage» in Art. 67 MG eher grosszügig umsetzt. Wichtig ist allerdings Folgendes: Erstens darf das weite Verständnis der ausserordentlichen Lage nicht unbesehen auf andere Kontexte ausserhalb des Militäreinsatzes (z. B. den bundesrätlichen Notrechtsgebrauch) ausgedehnt werden. Zweitens folgt aus Art. 58 BV, dass ein Armeeeinsatz subsidiär zum Einsatz ziviler Mittel bleiben muss und nicht institutionalisiert werden darf.⁴⁴ Oder mit anderen Worten: «Die Armee ist keine Personalreserve für die zivilen Behörden, sondern das letzte und ultimative Gewaltmittel zum Schutz und zur Verteidigung des Landes und seiner Bevölkerung»⁴⁵, weshalb sich eine Zurückhaltung bei der Anordnung des Assistenzdienstes aufdrängt.

2. Befugnis des Gesetzgebers zur Zuweisung von neuen Aufgaben an die Armee

Abschliessend ist zu erwähnen, dass der Gesetzgeber der Armee gemäss Art. 58 Abs. 2 Satz 3 BV «weitere Aufgaben» zuweisen kann. Der Spielraum des Gesetzgebers ist enger als man *prima vista* vermuten könnte, denn Armeeaufgaben, die grundsätzlich neu sind, bedürfen einer Grundlage in der BV; ein Bundesgesetz genügt nicht.⁴⁶ Selbst wenn man (anders als hier) davon ausgehen würde, dass die Anordnung des Assistenzdienstes in den Konstellationen von Art. 67 MG den Begriff der ausserordentlichen Lage gemäss Art. 58 Abs. 2 BV sprengen würde, so wäre der Assistenzdienst in einer nicht-ausserordentlichen Lage eine neue Aufgabe der Armee, die von Art. 58 Abs. 2 Satz 3 BV noch gedeckt wäre. Dabei würde es sich um eine Ausweitung einer bestehenden Aufgabe (Unterstützung ziviler Behörden), aber nicht um eine grundsätzlich neue Aufgabe handeln.⁴⁷

Fazit

Dieser Beitrag hat aufgezeigt, dass der Begriff der «ausserordentlichen Lage» im schweizerischen Recht keine einheitliche, sektorenübergreifende rechtliche Bedeutung hat. Zwar existiert seit dem SIPOL B 2000 eine allgemeine sicherheitspolitische Definition des Begriffs. Die Gesetze können von diesem Begriffsverständnis aber abweichen und die ausserordentliche Lage als Rechtsbegriff eigenständig definieren.

Dies zeigt sich insbesondere anhand des Armeeeinsatzes: Die «ausserordentliche Lage» gemäss Art. 58 Abs. 2 BV, welche die Anordnung des Assistenzdienstes rechtfertigt, ist weniger gravierend als die «ausserordentliche Lage» gemäss SIPOL B 2000. Daher ist es nach hier vertretener Ansicht mit Art. 58 Abs. 2 BV vereinbar, wenn der Assistenzdienst auch in (sicherheitspolitisch gesprochen) «nicht-ausserordentlichen Lagen» wie dem WEF zur Anwendung kommt. Umgekehrt darf das weite Verständnis des Begriffs der ausserordentlichen Lage von Art. 58 Abs. 2 BV nicht unbesehen auf andere Kontexte ausserhalb des Militäreinsatzes ausgedehnt werden. Zudem müssen Armeeeinsätze subsidiär zum Einsatz ziviler Mittel bleiben. ♦

Endnoten

- 1 Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (SR 101).
- 2 Bundesgesetz über die Armee und die Militärverwaltung vom 3. Februar 1995 (SR 510.10).
- 3 Ferner erwähnte die BV die «ausserordentlichen Umstände», welche den Erlass von intrakonstitutionellem Notrecht durch die Bundesversammlung rechtfertigen (Art. 173 Abs. 1 lit. c BV).
- 4 Sicherheit durch Kooperation, Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Sicherheitspolitik der Schweiz vom 7. Juni 1999 (SIPOL B 2000), BBl 1999 7657 ff., 7720.
- 5 Vor dem SIPOL B 2000 wurde teils von «Krise» gesprochen, um den Zustand zwischen ordentlicher und ausserordentlicher Lage zu beschreiben. Der Begriff der «Krise» spielte aber keine wesentliche Rolle (SIPOL B 2000, 7720 f.); vgl. auch den SIPOL B 1990, der vom «Übergang von der ordentlichen zur ausserordentlichen Lage» sprach, ohne die Krise zu erwähnen (Schweizerische Sicherheitspolitik im Wandel, Bericht 90 des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Sicherheitspolitik der Schweiz vom 1. Oktober 1990, BBl 1990 III 847, 895).
- 6 SIPOL B 2000, 7720 f.
- 7 SIPOL B 2000, 7720.
- 8 SIPOL B 2000, 7721.
- 9 Vgl. auf kantonaler Ebene anstatt vieler auch die Verordnung des Kantons Wallis über den Bevölkerungsschutz und die Bewältigung von besonderen und ausserordentlichen Lagen vom 18. Dezember 2023 (SGS 501.000).
- 10 Bundesgesetz über die Personenbeförderung (Personenbeförderungsgesetz) vom 20. März 2009 (SR 745.1). Die Bestimmung lautet wie folgt: «Die Unternehmen sind in besonderen und ausserordentlichen Lagen verpflichtet, Transporte zugunsten von Bund und Kantonen vorrangig durchzuführen. Zu diesem Zweck kann der Bundesrat die Betriebs-, Transport-, Tarif- und Fahrplanpflicht aufheben.»

- 11** Bundesgesetz über den zivilen Ersatzdienst (Zivildienstgesetz) vom 6. Oktober 1995 (SR 824.0). Abs. 1 der Bestimmung lautet wie folgt: «Der Bundesrat kann ausserordentliche Zivildienstleistungen zur Bewältigung der Folgen besonderer und ausserordentlicher Lagen anordnen. Unterstützungsbedürftige Kantone können bei der zuständigen Stelle des Bundes entsprechende Anträge einreichen.»
- 12** Bundesgesetz über die Bekämpfung übertragbarer Krankheiten des Menschen (Epidemiengesetz) vom 28. September 2012 (SR 818.101).
- 13** SIPOL B 2000, 7728; vgl. auch Die Sicherheitspolitik der Schweiz – Bericht des Bundesrates vom 24. August 2016, BBl 2016 7763 ff., 7884.
- 14** SIPOL B 2000, 7728.
- 15** SIPOL B 2000, 7728.
- 16** Urs Saxer/Florian Brunner, in: Ehrenzeller et al. (Hrsg.), St. Galler Kommentar zur schweizerischen Bundesverfassung, 4. Aufl., Zürich/St. Gallen 2023 (zit. SGK BV), Art. 185 BV Rz. 6.
- 17** SIPOL B 2000, 7728.
- 18** Gemeint ist dabei aber nur das in der BV selbst vorgesehene sog. intrakonstitutionelle Notrecht (Art. 173 Abs. 1 lit. c BV; Art. 184 Abs. 3 BV; Art. 185 Abs. 3 BV (Saxer/Brunner, SGK BV, Art. 185 Rz. 7)).
- 19** SIPOL B 2000, 7721 und 7728; Die Sicherheitspolitik der Schweiz – Bericht des Bundesrates vom 24. August 2016 (SIPOL B 2016), BBl 2016 7763, 7884.
- 20** Gerhard M. Saladin, Einsatz der Armee zur Unterstützung ziviler Sicherheitsorgane des Bundes, in: Kiener/Bühler/Schindler (Hrsg.), Sicherheits- und Ordnungsrecht des Bundes, SBVR III, Basel 2018, 315 ff., Rz. 10.
- 21** SIPOL B 2000, 7728; SIPOL B 2016, 7884.
- 22** Der SIPOL B 2010 (Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Sicherheitspolitik der Schweiz vom 23. Juni 2010, BBl 2010 5133 ff., 5165 ff.) nennt neben der Armee die Aussenpolitik, den Bevölkerungsschutz, den Nachrichtendienst, die Wirtschaftspolitik, die Zollverwaltung, die Polizei sowie den Zivildienst.
- 23** Die (soweit ersichtlich) einzige Ausnahme ist die Verordnung über den militärischen Strassenverkehr vom 11. Februar 2004 (SR 510.710), die in Anhang 1 Nr. 8110 Regeln über die Gefahrgutkennzeichnungen in der normalen, besonderen und ausserordentlichen Lage enthält.
- 24** Vgl. dazu Saladin, Rz. 39.
- 25** Vgl. die Botschaft des Bundesrats vom 24. Februar 2021 zu den Bundesbeschlüssen über den Einsatz der Armee im Assistenzdienst zur Unterstützung des Kantons Graubünden bei den Sicherheitsmassnahmen und über die Beteiligung des Bundes an der Finanzierung der Sicherheitsmassnahmen im Rahmen der Jahrestreffen des World Economic Forum 2022–2024 (BBl 2021 435, 17).
- 26** Demgegenüber gewährt der Bund dem Kanton Graubünden Abgeltungen gestützt auf Art. 48 der Verordnung über den Schutz von Personen und Gebäuden in Bundesverantwortung vom 24. Juni 2020 (SR 120.7; VSB), wofür ein *ausserordentliches Ereignis* vorausgesetzt ist (vgl. dazu die Botschaft des Bundesrats zu den Bundesbeschlüssen über den Einsatz der Armee im Assistenzdienst zur Unterstützung des Kantons Graubünden bei den Sicherheitsmassnahmen und über die Beteiligung des Bundes an der Finanzierung der Sicherheitsmassnahmen im Rahmen der Jahrestreffen des World Economic Forum 2022–2024 vom 24. Februar 2021 (BBl 2021 435, 12)).
- 27** Vgl. auch Saxer/Brunner, SGK BV, Art. 185 Rz. 6.
- 28** Dies trifft namentlich auch auf Art. 67 Abs. 1 lit. a MG zu, der zwar «vordergründig» von einer ausserordentlichen Lage spricht, die Anforderungen aber herabsetzt, indem die innere Sicherheit nicht schwerwiegend bedroht sein darf (was üblicherweise die ausserordentliche Lage aber gerade charakterisiert).
- 29** Vgl. Botschaft des Bundesrats zur Änderung der Rechtsgrundlagen für die Weiterentwicklung der Armee vom 3. September 2014, BBl 2014 6955 ff. (zit. Botsch. WEA), 7013; vgl. auch Innere Sicherheit. Klärung der Kompetenzen – Bericht des Bundesrates vom 2. März 2012 in Erfüllung des Postulats Malama 10.3045 vom 3. März 2010, BBl 2012 4459 ff., 4558.
- 30** Patrick Sutter, Recht der militärischen Operationen, Sicherheit & Recht 2008, 19 ff., 27 (Wortzitat) und 27 ff.; vgl. auch Jürg M. Tiefenthal/Ronny Fischer, Rechtliche Zulässigkeit gemeinsamer Polizeikontrollen von Militärischer Sicherheit und Kantonspolizeien, Sicherheit & Recht 2014, 114 ff., 121, wonach sich die Einsätze für planbare Ereignisse «weder auf eine verfassungsrechtliche noch eine gesetzliche Grundlage stützen lassen» konnten.
- 31** Rainer J. Schweizer/Jan Scheffler/Benedikt van Spyk, Verfassungs- und völkerrechtliche Anforderungen an die Verteidigungskompetenz der Armee und das zukünftige Leistungsprofil sowie die ausgewählten Fragen der Militärpflicht, VPB 2010 (Nr. 10), 91 ff., Fn. 346 m. w. H.

- 32** Vgl. auch Botsch. WEA, 7003: «[Artikel 1] Absatz 5 nennt schliesslich Leistungen, die die Armee zugunsten ziviler Behörden und Dritter bei zivilen oder ausserdienstlichen Tätigkeiten auch ausserhalb von ausserordentlichen Lagen erbringen kann».
- 33** Botsch. WEA, 7013.
- 34** Markus H.F. Mohler, Verfassungsrechtliche Ignoranz?, ASMZ 12/2015, 6 ff., 7; Markus H.F. Mohler, Das Schneeschaukeln der Armee ist eigentlich eine verfassungswidrige Zwangsarbeit, NZZ vom 18. Januar 2023.
- 35** Philipp Krage, Teilrevision des Militärgesetzes durch die WEA und ihre Auswirkungen auf die Aufgaben der Armee, Sicherheit & Recht 2017, 79 ff., 92.
- 36** Saladin, Rz. 12.
- 37** Saladin, Rz. 37.
- 38** Gianfranco Albertini/Thomas Armbruster/Beat Spörri, Militärisches Einsatzrecht, Ein Handbuch zum Recht der Schweizer Armee in Unterstützungseinsätzen, insbesondere zu den militärischen Polizeibefugnissen, Zürich 2016, 85 ff.
- 39** Vgl. Kastriot Lubishtani/Vincent Martenet, in: Martenet/Dubey (Hrsg.), Constitution fédérale – Commentaire romand, Basel 2021, Art. 58 Rz. 27; Giovanni Biaggini, Orell Füssli Kommentar BV, 2. Aufl., Zürich 2017, Art. 58 Rz. 6 ff., der nur dauernde Armeeeinsätze als verfassungsrechtlich problematisch erachtet (Rz. 8); Reto Patrick Müller/Hansjörg Meyer, SGK BV, Art. 58 BV Rz. 33 (die allerdings in Rz. 44 von einer Strapazierung des Subsidiaritätsgebots durch Art. 67 MG sprechen). Im Basler Kommentar finden sich keine Ausführungen, weil dieser vor der WEA erschien (vgl. Oliver Diggelmann/Tilmann Altwicker, in: Waldmann/Belser/Epiney [Hrsg.], Basler Kommentar Bundesverfassung, Basel 2015 [zit. BSK BV], Art. 58 Rz. 1 ff.).
- 40** Vgl. Andreas Lienhard/Philipp Häslar, Verfassungsmässigkeit des Entwicklungsschrittes 2008/11 der Schweizer Armee, Gutachten vom 26. Februar 2007 zuhanden des Eidgenössischen Departements für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport, VPB 2007/2, 9 ff., 46. Vgl. auch David Rechsteiner, Recht in besonderen und ausserordentlichen Lagen – Unter besonderer Berücksichtigung des Rechts bei Katastrophen, Diss. St. Gallen, Zürich/St. Gallen 2016, Rz. 14, wonach der Begriff der ausserordentlichen Lage gemäss Art. 58 Abs. 2 BV «Ereignisse von einer deutlich geringeren Intensität erfasst und eigentlich der besonderen und nicht der ausserordentlichen Lage des SIPOL B 2000 entspricht».
- 41** Weisungen über organisatorische Massnahmen in der Bundesverwaltung zur Bewältigung besonderer und ausserordentlicher Lagen (BBl 2007 8293).
- 42** Weisungen über das Krisenmanagement in der Bundesverwaltung vom 21. Juni 2019 (BBl 2019 4593).
- 43** Rechsteiner, Rz. 14.
- 44** Saladin, Rz. 12.
- 45** Saladin, Rz. 75.
- 46** Müller/Meyer, SGK BV, Art. 58 Rz. 36; Diggelmann/Altwicker, BSK BV, Art. 58 Rz. 15.
- 47** Vgl. auch Robert Wieser/Gerhard M. Saladin, Die Artikel des Militärgesetzes sind verfassungskonform auszulegen, ASMZ 1/2/2016, 8 ff., 9.

Welche Ernährungssicherung soll es sein?

Zur Geschichte der wirtschaftlichen Landesversorgung



JAN ROHRMANN

Abstract

What strategies has Switzerland implemented to ensure its food security? Coping strategies aimed at maintaining a continuous supply of food have been a constant companion of human societies. The Swiss federal state has also developed such strategies to avoid supply bottlenecks. The aim of research is twofold: first, to identify food security as a decisive factor within a risk portfolio, and second, to explain why it should not be considered in isolation. Different social stakeholders such as agronomic experts, free trade advocates, consumer organizations, the military, and other exponents possess distinct viewpoints. The specific position of food

security within a broader risk strategy is determined through a deliberative process. Despite being subject to social negotiation, food security remains intrinsically linked to the natural balance. The present thesis posits that the 20th century witnessed the rise and fall of food security in Switzerland. The implications of food path dependencies for future security policy are significant, as they influence the scope of action and impact the scope for independence, not least the scope for decision-making of coming generations. The history of food security opens up understanding of a highly important security factor and offers benefits for risk management.

DOI: 10.48593/s9y4-7d56

Schlüsselbegriffe Ernährungsplanung; Versorgungssicherheit; Kriegswirtschaft; Ernährungssicherung; Anbauplanung

Keywords food security; security of supply; war precautions in Switzerland; war economy; security policy



JAN ROHRMANN, M.A. Studium der Geschichte und der Biologie an der Universität Bern. Der Fokus liegt auf der Umweltgeschichte, die sich u. a. mit den stofflichen und energetischen Wechselwirkungen menschlicher Gesellschaften und der Natur auseinandersetzt. Dazu gehört auch die Masterarbeit «Trutz der Not durch Schweizerbrot». Ernährungssicherung im Schweizer Bundesstaat. Versorgungslogik, Wirtschaftstheorie, Konzepte und Risikostrategie im 20. Jahrhundert. Jan Rohrmann ist zurzeit Sekundarlehrer.

E-Mail: jan.rohrmann@hotmail.com

Die Verletzlichkeit von Gesellschaften steigt mit ihrer Komplexität. Infrastruktur und Bevölkerung sind auf ein funktionierendes Ineinandergreifen verschiedener Ressourcen angewiesen. Ein Hauptanliegen der Sicherheitspolitik ist es, den kontinuierlichen Zufluss von Ressourcen zu gewährleisten. Momentan im Fokus stehen Energie, neuralgische Stoffe für die Batteriechemie und seltene Erden für die Elektrotechnik. Die reine Subsistenz bleibt im Diskurs um die kritischen Ressourcen oft unterbetont. Zu Unrecht, wie die Krisenforschung nahelegt.

Private Vorsorge und Subsistenz

Der liberale Bundesstaat setzte in seiner Frühphase auf ein freihändlerisches Versorgungskonzept und brachte dem Weltmarkt grosses Vertrauen entgegen. Die nationalen Gremien sahen davon ab, sich direkt in die Versorgungsplanung der Bevölkerung einzumischen und eine obrigkeitliche Risikostrategie zu installieren. Der grenzüberschreitende Güterverkehr sollte Wohlstand und dauerhaften Zugang zu Nahrungsmitteln garantieren. Bis 1910 fiel der Selbstversorgungsgrad bei der Getreideversorgung auf 16%.¹ Julius Landmann, ein zeitgenössischer Nationalökonom, schrieb über die Schweiz: «Die Vortrefflichkeit des Freihandelsprinzips stand fast ebenso ausser Frage wie diejenige der Republik. [...]»² Ein erstes Menetekel für die empfindliche Abhängigkeit vom internationalen Warenverkehr brachte der Deutsch-Französische Krieg 1870/71. Sowohl der nördliche als auch der westliche Nachbar schlossen ihre Grenzen für Getreideexporte in die Schweiz. Damit folgten sie einem universalen Muster, wonach kriegführende Staaten Exporte einschränken und lebensnotwendige Güter für sich selbst in Anspruch nehmen. Allein der schnelle Kriegsverlauf und das Verhandlungsgeschick des Bundesrates verhinderten eine Ernährungs Krise. Die Anzeichen der Dysfunktionalität führten jedoch nicht zu einem Kurswechsel, sondern wurden als vorübergehende Betriebsstörung des zuverlässigen Versorgungssystems Weltmarkt interpretiert.

Entdeckung der Verletzlichkeit

Bei Ausbruch des Ersten Weltkrieges war das Sicherheitsdispositiv bloss auf zweimonatige Bedrohungsszenarien ausgerichtet. Mit dem länger andauernden Krieg wurden deshalb schnellstmöglich neue Versorgungskonzepte benötigt, sowohl für die Bedarfsverpflegung im Aktivdienst als auch für die zivile Lebensmittelnachfrage. Dank der Mithilfe des Beziehungsgeflechtes des Bauernverbandes konnten grosse Teile der Flächenproduktivität der Schweizer Landwirtschaft für die Versorgung der Truppen in Dienst genommen werden. An dieser Lösung wurde deutlich sichtbar, wie bedeutend der tatsächliche Zugriff auf Allokationsgebiete im Krisenfall war, der sich nicht allein durch das monetäre Argument Geltung verschaffen konnte. In der Folge entstand ein flächendeckendes Netz von Annahmestellen für landwirtschaftliche Produkte, welche die Armee mit Nahrung versorgte. Als sich Probleme mit der Lebensmittelversorgung der Zivilbevölkerung ankündeten, beschloss das Volkswirtschaftsdepartement, das gut funktionierende System per Notverordnungsrecht zu übernehmen. Mit der sich stetig verschlechternden Versorgungslage und dem Wegbrechen des Überseehandels durch den verschärft geführten U-Bootkrieg, wurde das staatliche Korsett gegen Ende des Krieges immer enger. Die Kompetenzen zur Ernährungssicherung, die bisher das Militärdepartement und das Volksdepartement innehatten, wurden im September 1918 auf das neu gegründete *Eidgenössische Ernährungsamt* (EEA) übertragen. Diese neue Spezialbehörde war gezielt zur Ernährungssicherung aufgebaut worden und direkt dem Bundesrat unterstellt. Sie vereinte

«alle bestehenden und zukünftigen Vorschriften zu Produktion, Beschaffung und Verteilung von Lebensmitteln auf sich [...]»³ Damit erreichte die Zentralisierung von Kompetenzen unter der Regie des Staates einen Höhepunkt. Die Ernährungssicherung war der privatwirtschaftlichen Organisation ganz entzogen worden. Die staatliche Intervention trat an die Stelle der freihändlerischen Wirtschaftsverfassung, die sich als unfähig erwiesen hatte, Versorgungsleistungen auch in Krisenzeiten zu garantieren.⁴ Konnte der Deutsch-Französische Krieg noch als Betriebsstörung des Welthandels interpretiert werden, wurde der Erste Weltkrieg europaweit als Systemversagen wahrgenommen.⁵

Achillesverse Getreideversorgung

Die sicherheitspolitische Relevanz des Agrarsektors schien erkannt. Im dritten Neutralitätsbericht des Bundesrats war zu lesen: «Die volkswirtschaftlichen Vorteile einer leistungsfähigen [...] Landwirtschaft sind in unserem Land wohl noch nie deutlicher hervorgetreten als während des gegenwärtigen Weltkriegs.»⁶ Trotzdem sank die Inlandproduktion beim Getreide, die während des Ersten Weltkrieges auf 45 % gesteigert werden konnte, bereits 1920 wieder auf 27 % ab.⁷ Eine junge Generation von Politikern und Agronomen, die den Nahrungsmittelengpass des Ersten Weltkrieges miterlebt hatte, setzte sich in der Zwischenkriegszeit für eine neue Art der Ernährungssicherung ein. Diesen Akteuren erschien eine grundsätzliche Umstrukturierung der Ernährungssicherung wichtiger als Lagerhaltung und Importe. Agrarpolitik wurde zur Sicherheitspolitik und sollte vermehrt auf die Binnennachfrage ausgerichtet werden. Mit den krisenhaften Anzeichen der 1930er-Jahre schlug ihre Stunde. Man war sich einig, dass der Fehler, sich unvorbereitet in einem europäischen Krieg wiederzufinden, nicht wiederholt werden durfte. Das Volkswirtschaftsdepartement begann schon 1936 mit der Erarbeitung einer neuen *Zentralstelle für Kriegswirt-*

schaft. Sie bündelte Abteilungen, die zuvor verschiedenen Departementen angegliedert waren, und integrierte sie in eine straffe kriegswirtschaftliche Organisation. Diese Art der Krisenorganisation ohne Krise wurde als «kriegswirtschaftliche Schattenorganisation»⁸ bezeichnet. Am 30. August 1939 übergab das Parlament die Vollmachten offiziell dem Bundesrat. Damit trat die Schattenorganisation ins Licht und die Friedenswirtschaft wurde durch die Kriegswirtschaft abgelöst. Die wichtigste Stelle bezüglich der Ernährungssicherung war das *Kriegsernährungsamt* (KEA), das auf kompetente agrarwissenschaftliche Exponenten zurückgreifen konnte. Einer davon war Friedrich Traugott Wahlen, der als Sektionsleiter im KEA fungierte und die Schweiz im Krieg Richtung Selbstversorgung führte. Autarkie war die Art der Ernährungssicherung, der die Schweiz im Zweiten Weltkrieg zusprach, auch wenn diese nie vollständig erreicht werden konnte.

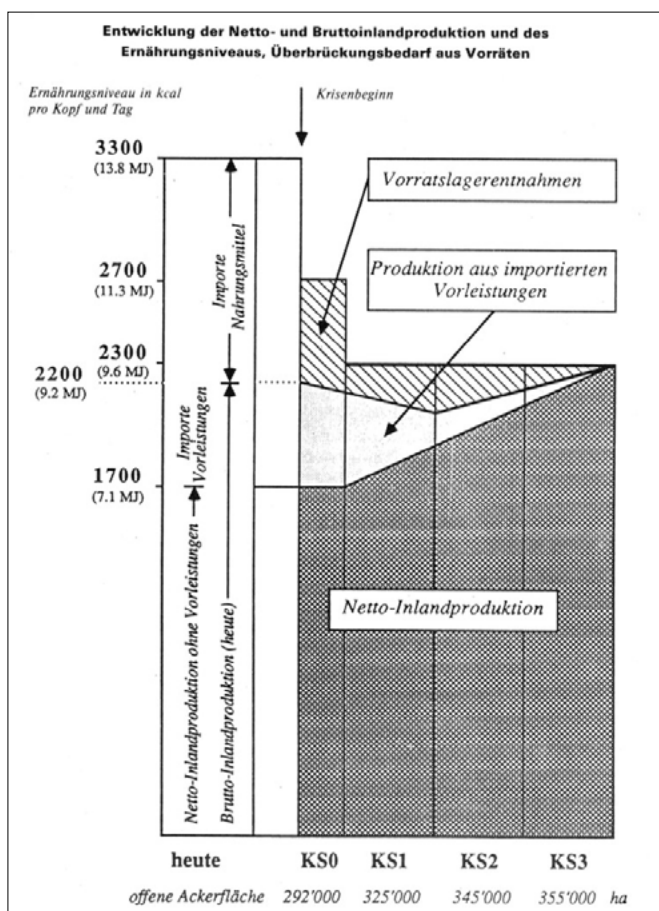


Abbildung 1: Unternehmen mit mehr als 100 Mitarbeitern wurden in der «Anbauschlacht» verpflichtet, Land zu bewirtschaften. Die Swissair pachtete zwischen 1943 und 1945 Flächen, die vom Firmenpersonal und Landarbeitern kultiviert wurden. (Quelle: ETH-Bibliothek Zürich, Bildarchiv/Stiftung Luftbild Schweiz / LBS_SR01-02275)

«Agrarpolitik wurde zur Sicherheitspolitik und sollte vermehrt auf die Binnennachfrage ausgerichtet werden. Mit den krisenhaften Anzeichen der 1930er-Jahre schlug ihre Stunde.»

Nach dem Zweiten Weltkrieg avancierte die Autarkie jedoch nicht zu einem neuen Credo der Sicherheitspolitik. Selbst die Vertreter des KEA hatten ein differenziertes Bild und betonten das richtige Verhältnis von Autarkie und Handelspolitik. Die Ernährungssicherung im Kalten Krieg widerspiegelte diese Einstellung und bestand aus einem dualen System: Eine liberale Friedenswirtschaft nutze die Marktkräfte, die

auch der militärischen Aufrüstung dienen. Im Falle von Marktstörung übernahm eine staatlich aufgebaute Kriegsorganisation. Diese überbrückte Engpässe und führte das Land, falls nötig, Schritt für Schritt in eine autarke Lebensmittelversorgung. Das KEA wurde mit der Planung dieser Umstellung betraut. Es setzte dabei auf fortschrittlichste Technik. Parzellen wurden durch ein fachlich anspruchsvolles Bonitierungsverfahren beurteilt und nach Güteklassen in einen Katasterplan eingetragen. Dazu fand ab 1960 eine bemerkenswerte Kooperation zwischen dem KEA und der Disziplin der *Operations Research* statt. Diese Technik der Zahlenverarbeitung versuchte durch mathematische Optimierung und rechnerische Analyse Entscheidungsfindungen vorzubereiten. Man versprach sich mithilfe der neuartigen Rechenmaschinen eine bisher unerreichte Genauig-



Grafik 1: Ernährungsniveaus nach Kriegswirtschaftsstufen (KS) in der Ernährungsplanung 90. (Aus: Kurath, Roland: Der Ackerbau im Ernährungsplan und im Produktionsprogramm. In: Landwirtschaft Schweiz 1/5 (1988): 274.)

«Theoretisch hätte die Schweiz im Kalten Krieg innert vier Jahren auf eine komplette Autarkie umstellen können. Verordnete Pflichtlager hätten den Übergang von der Friedens- in die Kriegswirtschaft abfedern sollen.»

keit der Modelle. Der Auftrag lautete: «Ausgehend von der landwirtschaftlich nutzbaren Fläche der Schweiz und der Bevölkerungszahl zu berechnen, welche bei einer kriegswirtschaftlich optimalen Diät unter Berücksichtigung der technischen Gegebenheiten die optimalen Nutzung des schweizerischen Bodens wäre [...]»⁹ Nach einer längeren Vorlaufphase stellte das *Institut für Operations Research und elektronische Datenverarbeitung* der Universität Zürich den als vertraulich klassifizierten Hauptbericht fertig und sandte ihn unter dem Titel *Landwirtschaftliche Anbauplanung mittels linearer Programmierung* ans KEA. Die Anbauplanung wurde anschliessend durch eine Ernährungsplanung (EP) erweitert. Die EP sah im Krisenfall massive Eingriffe in die Konsumgewohnheiten der Bürger und in die Produktion der Landwirte vor. Theoretisch hätte die Schweiz im Kalten Krieg innert vier Jahren auf eine komplette Autarkie umstellen können. Verordnete Pflichtlager hätten den Übergang von der Friedens- in die Kriegswirtschaft abfedern sollen.

«Die Ernährungssicherung wurde um die Jahrtausendgrenze in rascher Abfolge eingekürzt.»

Kapazitätsgrenzen und Wachstum

Vorausset-

zung für eine Notfallversorgung war jedoch immer, dass genügend Land vorhanden war, auf das sich eine autarke Ernährung in der Kriegswirtschaft hätte stützen können. Wachstumsprozesse, Flächenversiegelung und Bevölkerungszunahme strapazierten diese sicherheitspolitischen Reserven jedoch zunehmend. Just als die Möglichkeit einer selbstständigen Nahrungsmittelversorgung immer fraglicher wurde, verschwand mit der Sowjetunion ein unmittelbares Kriegsrisiko. Die Ernährungssicherung wurde um die Jahrtausendgrenze in rascher Abfolge eingekürzt. Die überschrittene ökologische Tragfähigkeit machte eine Nahrungsmittelselbstversorgung

illusorisch und die Vorratshaltung wurde auf wenige Monate reduziert. Seiher sind Lebensmittelknappheiten aus dem Bedrohungsszenario der Schweiz verschwunden. Die kleinen Lagerbestände haben bloss noch eine Überbrückungsfunktion, falls die internationalen Stoffströme ins Stocken kommen sollten.

Ausblick

Es ist zu erwarten, dass sich die Flächenkonkurrenz verschärfen und die Ernährungssicherung künftig eine grössere Rolle einnehmen wird. Neben das anhaltende Wachstumsparadigma tritt die Rückkehr der Energieallokation von fossilen Energieträgern auf die Fläche. Solarenergie, Biomasseproduktion, CO₂-Kompensation, alternative Kraftstoffe, Rohstoffe für die Industrie, erschwerter Zugang zu Düngemitteln sowie das ungebremsste Bevölkerungswachstum dürften die Nachfrage nach der beschränkten Fläche steigern und dazu führen, dass Land als Ressource auch abseits der Nahrungsmittelproduktion an Bedeutung gewinnen wird.

Nach wie vor können Wetterereignisse, militärische oder diplomatische Blockaden von Transportwegen, Zugangsbeschränkungen zu knappen Düngemitteln und andere geopolitische Schachzüge politischen Druck aufbauen. Die Anspruchshaltung auf günstige Nahrungsmittel aus dem Ausland birgt dabei nicht nur sicherheitspolitische Risiken, sondern auch problematische Pfadabhängigkeiten für künftige Generationen, die kurzfristig kaum rückgängig zu machen sind.

Folgerungen für die Sicherheitspolitik

Eine Diskussion um die Nahrungsmittelsicherung ist nicht mit der Forderung nach einer autarken Lebensmittelversorgung zu verwechseln. Es geht darum, zu diskutieren, welche Ernährungssicherung es sein soll, um die Vulnerabilitäten und Bewältigungsmassnahmen, die daraus folgen, zu benennen. Klar ist: Moralisch legitimierte Ansprüche auf Nahrungsmittelimporte sind eine schwache Währung in einem tatsächlichen Bedrohungsszenario. Soll am niedrigen Selbstversorgungsgrad festgehalten werden, müsste glaubhaft dargelegt werden, wie der Zugriff auf Nahrung oder Gebiete der Lebensmittelallokation im Krisenfall garantiert werden sollte. Die Geschichte der Schweizer Ernährungssicherung liefert der Sicherheitspolitik

wertvolle Anhaltspunkte zur Ausarbeitung einer belastbaren Risikostrategie. ♦

Endnoten

- 1 Vgl. Agristat 1922: 31.
- 2 Landmann 1928: 24.
- 3 Schneider (2019): 174.
- 4 Vgl. Cottier (2014): 43.
- 5 Vgl. Sieferle (2018): 864, 865.
- 6 Dritter Neutralitätsbericht des BR vom 15. Mai 1916 zit. nach Brugger (1992): 12.
- 7 Vgl. Agristat 1922: 31.
- 8 Maurer (1984): 52.
- 9 Auftrag von A. Kauter an H. Künzi zur Ernährungsplanung zit. nach von Ah (1981): 8.

Literaturverzeichnis

- Agristat (1922), Statistische Erhebungen und Schätzungen auf dem Gebiete der Landwirtschaft. Verlag des Schweizerischen Bauernsekretariates Brugg.
- Brugger, H. (1992), Agrarpolitik des Bundes seit 1914. Huber Frauenfeld.
- Landmann, J. (1928), Die Agrarpolitik des schweizerischen Industriestaates (Kieler Vorträge Nr. 26). Verlag G. Fischer.
- Cottier, M. (2014), Liberalismus oder Staatsintervention. Die Geschichte der Versorgungspolitik im Schweizer Bundesstaat. Verlag Neue Zürcher Zeitung.
- Maurer, P. (1984), Landwirtschaftspolitik. Plan Wahlen. Schweizerisches Anbauwerk 1937–1945. Dissertation Bern.
- Rohrman, J. (2023), «Trutz der Not durch Schweizerbrot.» Ernährungssicherung, Wirtschaftstheorie, Konzepte und Risikostrategie im 20. Jahrhundert. MA Hist. Inst. Abtl. WSU Universität Bern.
- Schneider, O. (2019), Die Schweiz im Ausnahmezustand. Expansion und Grenzen von Staatlichkeit im Vollmachtsregime des Ersten Weltkriegs, 1914–1919 (Die Schweiz im Ersten Weltkrieg 5). Chronos-Verlag Zürich.
- Sieferle, R.-P. (2018), Krieg und Zivilisation. Eine europäische Geschichte (Werkausgabe 2). Landtverlag.
- von Ah, J. (1981), Vom Plan Wahlen zur Ernährungsplanung 1980. Grundlagen und Auswertung der Schweizerischen Ernährungsplanung. In von Ah, J.; Egli G.; Kohlas, J. (Hrsg.), Sicherung der Ernährung des Schweizervolkes in Krisenzeiten (Ökonomische Kolloquien/Colloques économiques 10). Universität Freiburg.

Forschung

A Study of Cyber Crisis Management Exercises for Civilian Organisations of the Swiss Cyber Defence Ecosystem



CÉDRIC AESCHLIMANN,
Cyber-Defence Campus

Abstract

Ein gut organisiertes Krisenmanagementverfahren besteht aus klar definierten Verfahren und Rollen, die in regelmässigen Abständen überprüft und durch regelmässige Übungen getestet werden. Bei Cyberkrisen ist dies nicht anders: Regelmässig stattfindende Übungen zur Schulung von Teams, die mit der Verteidigung von Informationssystemen beauftragt sind, stellen eine nützliche Methode dar, um diese auf Cyberangriffe vorzubereiten. Da Cybervorfälle zunehmend an Wichtigkeit gewinnen, ermöglichen Vorbereitung und Schulung im Vorfeld eines gegnerischen Ereignisses eine schnellere und effektivere Reaktion. Die Schweiz beabsichtigt, ihre Bereitschaft zum Schutz des Cyberspace zu verbessern. In diesem Zusammenhang können Cyberkrisenübungen die Widerstandsfähigkeit des Landes gegenüber Widrigkeiten drastisch verbessern. Die Besonderheit des Cyberspace besteht darin, dass jede Branche ohne geografische Einschränkungen von einem Angreifer ins Visier genommen werden kann. Daher kann sich eine nationale

Strategie nicht allein auf die Streitkräfte stützen, sondern erfordert auch die Einbeziehung aller Behörden und kritischen Infrastrukturen.

Der vorliegende Artikel untersucht den Bedarf und die Nachfrage nach einem föderal organisierten Programm für Cyberübungen und hebt durch eine quantitative und qualitative Studie mit gemischten Methoden den dringenden Bedarf an sektorübergreifenden Übungen hervor, die darauf abzielen, Organisationen für Cyberkrisen zu schulen. Die Untersuchung wird mit einer Umfrage unter 115 Teilnehmern sowie einer Diskursanalyse von 15 Experten auf dem Gebiet der nationalen Cybersicherheit abgeschlossen, um die Bedürfnisse und Hindernisse für eine föderale Organisation von Cyberkrisenübungen zu ermitteln. Schliesslich werden in diesem Artikel die wichtigsten Probleme zusammengefasst, die von der Schweiz gelöst werden müssen, um eine bessere nationale Organisation von Cyberkrisenübungen zu ermöglichen.

DOI: 10.48593/ppa3-df50

Schlüsselbegriffe Cybersicherheit; Cyberverteidigung; Krisenmanagement; Übungen; Training

Keywords cyber-security; cyber defence; crisis management; exercises; training



CÉDRIC AESCHLIMANN holds an MA in Public Management from the University of Geneva. After working at the Military Academy at the ETH Zürich on the topic of cyber defence economics, he now is a scientific project manager at the Cyber-Defence Campus, where he oversees the Training Program.

E-Mail: cedric.aeschlimann@ar.admin.ch

1 Introduction

In recent years, the rise of digital components and tools in the security landscape has been accompanied by a similar increase in cyber incidents. As countries invest in and develop their advanced technology capabilities, so do their opponents. Switzerland is not spared this increase in cyber risks. Of recent note are the attack on an American communication security firm, whose contracts with the Swiss Air Force were leaked (SRF, 2024), the DDoS attack on websites of the federal administration by the Russian affiliated NoName group (NCSC, 2024a), as well as the large number of attacks on Swiss information systems during the peace conference on Ukraine, which were mostly contained by the Cyber Situation Network led by the National Cybersecurity Center NCSC (NCSC, 2024b).

The nature of cyber incidents being fluid and globalized means that a holistic approach is required for cyber defence. As the incidents above demonstrate, attacks that threaten the national security of a country express themselves through multiple channels. Many critical infrastructures are handled by private and often international companies (Dunn Cavelty, 2012), interconnected with a number of systems working together (Maglaras, et al., 2018), and reliant on a wide network of organisations (Rass, Schuer, König, & Zhu, 2020). As a result, protecting the national security of Switzerland involves heightening the capacity of not only the armed forces, but also key civilian organisations.

“The nature of cyber incidents being fluid and globalized means that a holistic approach is required for cyber defence.”

In particular, handling a crisis requires a well-defined procedure integrated prior to the event happening. The crisis management guide of the Swiss Armed Forces notes that “[d]ealing with a crisis situation requires [...] a foundation of coherent and regular training and serious preparation” (Rappazzo & Eigenheer, 2023, p. 16). It is not enough to simply have existing guidelines; an organisation needs to take part in regular active training in the form of exercises to ensure retention by its members. For this article, we will use the definition of cyber exercises proposed by the

Center for Security Studies of the ETH Zurich (CSS) in their 2018 analysis, which defines them as “a general term to cover all types of cyber security activity where an element of self-reflection and learning in a hypothetical situation takes place” (Dewar, 2018). In that report, the CSS identifies two main types of exercises: full-scale simulations aiming to reflect a real situation to immerse their participants through a representation of the attacked networks and system, or tabletop exercises which do not involve a technological component to train decision making and more abstract crafting of policy solutions.

In the military field, NATO has spearheaded the implementation of cyber exercises with their flagship Locked Shields, a large-scale international simulation in which experts from multiple nations take part to practice “tactical and strategic decision making, cooperation and the chain of command in a crisis situation” (CCDCOE, 2023). The importance of cyber exercises is also recognized by the European Union Agency for Cybersecurity (ENISA) as Cyber crisis exercises become more common and have seen a rise in their number of participants (ENISA, 2024). The largest European exercise for civilian organisations is Cyber Europe, in which Switzerland participates under the coordination of the NCSC (NCSC, 2024c). On a national level, the Federal Council has identified a need for improved coordination between actors and tasked the NCSC to coordinate the activities of different federal entities involved with this issue. The end goal of the strategy is to introduce a cyber component in national crisis exercises, to streamline their implementation, and to ensure regular integration of all key actors in cyber exercises (Federal Council, 2024).

The present article summarizes a study implemented by the Cyber-Defence Campus in 2023 and 2024, which aimed to answer the following questions:

Q1: *What is the need for cyber exercises for civilians in Switzerland?*

Q2: *What are the main obstacles to the successful organisation of a cyber exercises program?*

2 Methods

To answer the questions asked, a mixed-methods approach was chosen. To obtain

quantified results, a quantitative online survey was designed and shared with the help of the National Cybersecurity Center NCSC during their weekly briefings. Those briefings are shared with a public of more than 1000 members, who all hold important cybersecurity roles in organisations responsible for the cyber defence of Switzerland. The entire questionnaire contained 21 questions and was divided into different parts: 1. Need / Demand, 2. Willingness to Participate, 3. Exercise Forms, 4. Preferred provider organisation and 5. Sociodemographic. Participants were asked to rate statements on a scale from 1 (strongly disagree) to 5 (strongly agree), with 3 (neutral) as the middle point.

In addition, participants were presented with a list of 6 potential organisational barriers and were asked to rank them from the most important to the least. Those factors were analyzed using the Relative Importance Index method (RII), a method used to determine the relative importance of factors impacting an outcome. This index is calculated as the mean of respondents' ratings for each item, weighted according to the Likert scale weights. RIIs are calculated using the following equation:

$$RII = \frac{\sum(W_i \times X_i)}{(k \times n)}$$

where RII= Relative Importance Index; W_i = weight given to each barrier (ranging from 1 to 6), X_i = frequency of respondents choosing that barrier, k = highest weight and n = total number of respondents. The index has a range from 0 to 1, and the higher it is, the more important the barrier in question is seen as an obstacle.

The goal of the survey was to register the needs of the cyber defence ecosystem, meaning all organisations active in cyber defence across the public, private and academic sectors, and their perception of cyber exercises. In total, 115 full answers were collected. It is important to note that all participants sampled are in close collaboration with the NCSC and by extension the federal government, which could introduce a bias in favour of the current system as people already included in the government actions could be more likely to see them as positive.

Field	Mini- mum	Maxi- mum	Mean	Std Deviation	Count
Overall, Switzerland's readiness for efficient cooperation during cyber incidents is reassuring.	1	5	2.74	0.81	112
Considering all factors, Switzerland is well-prepared to handle the complexities of (major) cyber incidents.	1	4	2.55	0.79	108
Authorities and critical infrastructures in Switzerland are adequately trained to respond to diverse cyber threats.	1	4	2.46	0.89	111
Authorities, critical infrastructures and private sector organisations in Switzerland effectively collaborate and share information before, during and after cyber incidents.	1	5	2.85	0.93	110
There is an effective and sufficient distribution of resources among different authorities, critical infrastructures and the private sector in Switzerland to handle cyber threats.	1	4	2.53	0.87	106

Table 1: Perception of Switzerland's readiness.

Field	Mini- mum	Maxi- mum	Mean	Std Deviation	Count
In general, how would you assess the need for such a cyber training program?	3	5	4.64	0.51	115
To what extent do you believe that such a cyber training program would provide added value over the current cyber exercises / crisis management exercises?	3	5	4.46	0.58	112
To what extent do you believe such a cyber training program would contribute to strengthening the national security of Switzerland?	3	5	4.48	0.61	114
To what extent do you believe such a cyber training program would effectively enhance the collaboration between the authorities, critical infrastructures and the private sector in the event of major cyber incidents?	1	5	4.4	0.74	115
To what extent do you believe it would be crucial in your role to (regularly) participate in such a cyber training program?	2	5	4.48	0.69	115

Table 2: Needs evaluation

In addition, these results were completed with a qualitative approach characterized by 13 interviews with hand-picked experts from military, federal and cantonal administration, the public sector as well as academia. Selection of new interviewees was stopped once information saturation was reached, ensuring a completeness of points of views. This allowed the results from the analysis to be refined by providing a more subjective and personal understanding of the situation surrounding cyber crisis exercises.

3 Demand for Cyber exercises for civilians

3.1 Quantitative analysis

The survey highlighted a high need for cyber training among the target population, as showcased in Table 1. Participants in the survey recognize that the Swiss ecosystem at large is not well equipped to handle cyber incidents. They

“This indicates that actors inside the Swiss cyber defence ecosystem don’t view the country as being sufficiently trained.”

rate the readiness of the country to cooperate during cyber incidents, national preparedness to handle complex incidents, the current level of training, and the distribution of resources as medium to low. This indicates that actors inside the Swiss cyber defence ecosystem don’t view the country as being sufficiently trained. There is both a high demand and a need for the organisation of national cyber training.

Participants generally indicate a high need for a national cyber-training program, as shown in Table 2. This indicates that experts from the public, academic and private sector all agree that there is a high need for the organisation of cyber training in Switzerland.

“Participants in the survey indicated that they were willing to participate in cyber defence exercises.”

Participants to the survey indicated that they were willing to participate in cyber defence exercises. They see those as valuable additions to their roles. The main factors acting against their potential participation, displayed in Figure 1, are the lack of time and availability, overconfidence, and the potential overkill of exercises where too many of them could dilute the advantages.

3.2 Qualitative analysis Overall, the interview results show a strong consensus on the necessity and benefits of a national cyber training program. The need and demand for a national cyber training program was predominantly described as high to very high. The reasons given for this reasoning were two-fold: first, responding to cyber crises requires an immediate and well-coordinated response of all actors. Second, federal and cantonal authorities, critical infrastructures and municipalities are all key parts of the crisis management structure. As a result, involving them all is required for a fully effective exercise.

“Beyond that, interviewees indicated that because cyber crises still happen relatively rarely in Switzerland, cyber exercises are not a top priority for most organisations.”

When asked what the motives of the target group might be for taking part in such a cyber training program, intrinsic motivation was stated as the most significant driver. Additionally, external factors such as directives from superiors could also act as a driving factor. The opportunity for networking and community engagement was also mentioned several times, as participants value the chance to connect with key individuals. Furthermore, gaining know-how and enhancing overall security were stated as critical objectives for the participants, as well as the opportunity to practice and refine skills in a safe environment. The main negative factors in this dimension were identified to be demotivation, lack of time, unrecognized added value, overconfidence or fear of making

mistakes. Beyond that, interviewees indicated that because cyber crises still happen relatively rarely in Switzerland, cyber exercises are not a top priority for most organisations.

4 Organisational barriers

The quantitative analysis highlighted specific barriers to participation in cyber exercises, as showcased in Table 3. These dimensions are ranked using the Relative Importance Index (RII).

Item	Mean	RII	Rank
Lack of Time and Availability	3.7565	0.753	1
Overconfidence	2.6754	0.5374	2
Overkill of Exercises	2.5664	0.5032	3
Lack of Interest and Motivation	2.1316	0.433	4
Boredom of the Topic	2.1217	0.4313	5
Lack of Trust in the DDPS	1.963	0.3774	6

Table 3: Organisational Barriers

The first main obstacle is the availability of the participants. As the shortage of cyber specialists is still making itself felt, the ones that are currently tasked with critical defence roles do not have the available bandwidth to send an entire team away on prolonged training, fearing vulnerabilities from their absence. Opportunity costs are thus seen as too high to ensure wide participation.

Another noted issue is overconfidence by organisational management. This stems from the fact that cybersecurity’s positive externalities are inherently invisible. Cybersecurity can be seen as a public good (Kianpour, Kowalski, & Øverby, 2022), meaning that organisations have an incentive to act as free-riders and not invest in their own security, relying on the rest of the ecosystem instead. This leads to an overconfidence in one’s own ability to withstand cyber-attacks.

Finally, the last main barrier is the overkill of exercises, coming from the number of organisations involved in the cyber defence ecosystem. Due to the federal and decentralized nature of the Swiss system,

there are countless organisations, both public and private, organizing crisis exercises. This overkill of exercises leads to potential participants feeling overwhelmed and reduces their effectiveness by not allowing enough time for the lessons learned to be implemented in concrete policies. Furthermore, the uncoordinated nature of this network leads to inefficiencies as exercises overlap with respect to topics and participating actors are not able to build on each other's efforts.

“Due to the federal and decentralized nature of the Swiss system, there are countless organisations both public and private organizing crisis exercises.”

5 Conclusion and recommendations

The study led by the CYD Campus shows that the need for nationally coordinated cyber crisis exercises is real and that implementing such a policy would lead to nation-wide improvements in the readiness to fight cyber crises. It also highlighted specific organisational barriers to the implementation of such a program.

The main barrier currently existing is the current scattered nature of exercises, leading to overkill and inefficiencies. The fact that the federal government is aware of this situation and implementing a national strategy related to cyber exercises (Federal Council, 2024) shows that this issue is taken seriously. NCSC involvement in coordinating national efforts and assisting in the elaboration of cyber exercises will help tackle the issue of overkill and streamline the process, leading to more efficient and ultimately more effective exercises.

A second barrier is the limited availability of specialists to join exercises. Literature on organisational training shows that employees are more likely to take part in training opportunities when those are clearly showcased as accessible and promoted by the organisation (Bulut & Culha, 2010; Bartlett, 2001). To improve the access of employees to exercises, providing a clear list of all available exercises well in advance as well as actively encouraging participation

underlines a definite will by management to support them. To protect against a perceived loss in efficiency, staggered exercise participation where only part of a team participates before a second part takes part in the same training allows organisational activity to be maintained at a level otherwise impossible when the entire team is absent at once.

A final issue is the overconfidence of organisational management owing to entities being incentivized to free-ride the collective cyber defence network. This issue can be addressed through four different means: expanding buy-in through communication campaigns to expand awareness and foster favourable cultural norms (Delton, Cosmides, Guemo, Robertson, & Tooby, 2012), regular cooperation in exercises with the promise of further collaboration in the future (Ostrom, Walker, & Gardner, 1992), punishing organisations who refuse to take part in exercises (Fehr & Gächter, 2000; Ostrom, Walker, & Gardner, 1992), and rewarding organisations who do take part with additional external incentives (Kiyonari & Barclay, 2008; Sasaki, Uchida, & Chen, 2015). ♦

Bibliography

- Bartlett, K. R. (2001). The relationship between training and organisational commitment: A study in the health care field. *Human Resource Development Quarterly*, 12(4), 335-352.
- Bulut, C., & Culha, O. (2010). The effects of organisational training on organisational commitment. *International Journal of Training and Development*, 14(4), 309-322.
- CCDCOE. (2023). *Locked Shields*. Récupéré sur <https://ccdcoe.org/locked-shields/>
- Delton, A. W., Cosmides, L., Guemo, M., Robertson, T. E., & Tooby, J. (2012). The Psychosemantics of Free Riding: Dissecting the Architecture of a Moral Concept. *Journal of Personal Social Psychology*, 102(6), 1252-1270.
- Dewar, R. S. (2018). *Cybersecurity and Cyberdefense Exercises*. Zürich: Center for Security Studies (CSS), ETH Zürich.
- Dunn Cavelty, M. (2012). *Cyber-security*. Dans A. Collins, *Contemporary Security Studies*. Oxford: Oxford University Press.
- ENISA. (2024). *The 2024 Report on the State of the Cybersecurity in the Union*.
- Federal Council. (2024). *Bundesrat verabschiedet strategische Ziele für Cyberübungen in der Bundesverwaltung*

- und der Armee. Récupéré sur <https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-103441.html>
- Fehr, E., & Gächter, S. (2000). Cooperation and Punishment in Public Goods Experiments. *The American Economic Review*, 90(4), 980-994.
- Kianpour, M., Kowalski, S. J., & Øverby, H. (2022). Advancing the concept of cybersecurity as a public good. *Simulation Modelling Practice and Theory*, 116.
- Kiyonari, T., & Barclay, P. (2008). Cooperation in Social Dilemmas: Free Riding May Be Thwarted by Second-Order Reward Rather Than by Punishment. *Journal of Personality and Social Psychology*, 95(4), 826-842.
- Maglaras, L. A., Kim, K.-H., Janicke, H., Ferrag, M. A., Rallis, S., Fragkou, P., . . . Cruz, T. J. (2018). Cyber security of critical infrastructures. *ICT Express*, 4(1), 42-45.
- NCSC. (2024a, Janvier 17). *Diverse Webseiten der Bundesverwaltung aufgrund eines DDoS-Angriffes kurzzeitig nicht erreichbar*. Récupéré sur Medienmitteilungen: <https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-99736.html>
- NCSC. (2024b). *Initial NCSC review of the work of the Cyber Situation Networkformed for the Summit on Peace in Ukraine*. Bern.
- NCSC. (2024c). *Cyber Europe 2024: Focus on the energy sector*. Récupéré sur <https://www.ncsc.admin.ch/ncsc/en/home/aktuell/im-fokus/2024/cyber-europe-24.html>
- Ostrom, E., Walker, J., & Gardner, R. (1992). Covenants With and Without a Sword: Self-Governance is Possible. *The American Political Science Review*, 86(2), 404-417.
- Rappazzo, A., & Eigenheer, M. (2023). *Crisis Management: A Guide*. Leadership and Communication Command.
- Rass, S., Schuer, S., König, S., & Zhu, Q. (2020). *Cyber-security in Critical Infrastructures: A Game-Theoric Approach*. Springer International Publishing.
- Sasaki, T., Uchida, S., & Chen, X. (2015). Voluntary rewards mediate the evolution of pool punishment for maintaining public goods in large populations. *Scientific Reports*, 5(1).
- SRF. (2024, Janvier 5). *Verträge der Schweizer Luftwaffe im Darknet aufgetaucht*. Récupéré sur SRF: <https://www.srf.ch/news/schweiz/neuer-hackerangriff-vertraege-der-schweizer-luftwaffe-im-darknet-aufgetaucht>

Forschung

Winston Churchill, General Guisan und die abgesagte Tour durch das Réduit

**TAMARA CUBITO,**

Dozentur Militärgeschichte, Militärakademie an der ETH Zürich

Abstract

When former British prime minister Winston Churchill visited Switzerland in the summer of 1946, he not only held a famous speech at the University of Zurich but he also partook in various semi-official activities and meetings. It was his express wish to personally meet the commander-in-chief of the Swiss armed forces during the Second World War, General Henri Guisan. Churchill took a keen interest in Switzerland's war fortifications and wanted to undertake a tour of the so-called "Réduit", together with Guisan. His request was granted by the Swiss author-

ities at first but shortly before Churchill's departure from England, the planned tour was suddenly dropped from the itinerary. So far, the reason behind this cancellation has not been known. Sources from the Churchill Archives, which were consulted for this article, shed new light on the matter. Due to a domestic political controversy, the Swiss government, while still allowing a private meeting of the two men, had directly intervened with the British Foreign Office to effect the cancellation of the public "Réduit tour".

DOI: 10.48593/aqna-3231

Schlüsselbegriffe Réduit; Winston Churchill; Henri Guisan; Bundesrat; Landesverteidigung**Keywords** Réduit; Winston Churchill; Henri Guisan; Federal Council; national defence**DR. TAMARA CUBITO**

studierte Geschichte an der University of Northampton (Grossbritannien) sowie Geschichte und Gender Studies an der Universität Bern. Seit 2014 ist sie als wissenschaftliche Assistentin an der Dozentur für Militärgeschichte der Militärakademie an der ETH Zürich tätig. Ihre Dissertation zu feindlichen Ausländern in Britischen Kolonien während des Ersten Weltkriegs schloss sie 2020 ab.

E-Mail: Tamara.Cubito@vtg.admin.ch

Winston Churchills Aufenthalt in der Schweiz im Spätsommer 1946 fand zu einem Zeitpunkt statt, als diese versuchte, sich in einer ungewissen Nachkriegswelt zu positionieren.¹ Die Nation war aussenpolitisch weitgehend isoliert, da sie mit ihrer Ausgestaltung der Neutralität während des Zweiten Weltkriegs bei den Alliierten oft auf Unverständnis gestossen war.² Von den führenden Politikern der «Big Three» war Churchill der Schweiz stets am wohlgesinntesten gewesen. So sah er sich selbst auch als «Helfer und Retter der Schweiz»³, einem Land, in welchem er sich in den 1890er Jahren zum ersten Mal aufgehalten hatte.⁴ Dies war grossen Teilen der Schweizer Bevölkerung bekannt und Churchill erfreute sich deshalb einer enormen Beliebtheit.⁵ Seine Zeit in der Schweiz war für ihn hauptsächlich ein Ferienaufenthalt, um sich seinem Lieblingshobby, dem Malen, zu widmen. Er wollte nur wenige offizielle Termine wahrnehmen und nicht jeden Tag Besucher empfangen.⁶ Einen besonderen Wunsch hatte Churchill jedoch: Er wollte den Oberbefehlshaber der Schweizer Armee während des Zweiten Weltkriegs, General Henri Guisan, persönlich treffen und mit ihm Teile des Réduits besichtigen.⁷ Paul Ruegger, Schweizer Botschafter in London, berichtete seinem Vorgesetzten, Bundesrat Max Petitpierre, vom *«l'intérêt très vif qu'il porte aux efforts déployés par notre peuple pour sa défense militaire et spirituelle. [...] Il a parlé avec la plus grande estime et sympathie du Général Guisan [...] M. Churchill désire particulièrement rencontrer en Suisse le Général Guisan, et, si des raisons médicales l'empêchent d'accéder à la proposition d'un tour prolongé du réduit, il sera heureux, pendant une journée, de se trouver, avec notre commandant-en-chef des années de guerre, dans un tour rapide de quelques fortifications.»*⁸

Die Tour war eine perfekte PR-Möglichkeit für die Schweiz: Das negative Bild des Landes konnte korrigiert werden, indem Churchill vom General vor Ort medienwirksam gezeigt wurde, dass die Schweizer Armee falls notwendig gegen die Achsenmächte gekämpft hätte. Entsprechend wurde eine Réduit-Besichtigung als wichtiger Programmpunkt geplant.⁹ Die offiziellen Termine Churchills wurden

mit Unterstützung des britischen *Foreign Office* arrangiert, welches die geplanten Programmpunkte durch ihren *Minister* in Bern zur Genehmigung an die Schweizer Behörden schickte.¹⁰ Überraschend erhielt das *Foreign Office* Mitte August von der Schweizer Regierung aber die Nachricht, dass die Réduit-Tour abgesagt werden müsse.¹¹ Was war passiert? Das Ziel dieses kurzen Artikels ist es, anhand von in der Forschung nicht berücksichtigten Quellen die bisher unbekannten Hintergründe dieser Absage zu beleuchten.

Die «geplatzte Bombe» Aktivdienstbericht

Nach Beendigung des Aktivdienstes am 20. August 1945 hatte Guisan¹² seinen offiziellen Bericht verfasst, welchen er der Bundesversammlung und dem Bundesrat am 24. Juni 1946 überreichte. Dieser Rechenschaftsbericht sorgte für Furore, sowohl in der Politik, innerhalb des Militärapparates als auch in der allgemeinen Öffentlichkeit. Brisant waren beispielsweise die Passagen über das problematische Verhältnis des Generals zum Bundesrat, seine Ausführungen zur Flieger- und Fliegerabwehrtruppe oder auch die

im Bericht enthaltenen Äusserungen zum Fehlen operativer Planungen zu Kriegsausbruch.¹³ In der Presse wurde dieses «geradezu sensationelle Dokument»¹⁴ genüsslich ausgeschlachtet. Verschiedenste ehemalige Untergebene wurden im Bericht unter Nennung ihres Namens «blossgestellt»¹⁵,

was dazu führte, dass gewisse von ihnen, darunter der ehemalige Kommandant und Waffenchef der Flieger- und Fliegerabwehrtruppe, Hans Bandi, in genauso scharf formulierten Stellungnahmen «zurückschossen».¹⁶ In einem Zeitungsartikel wird gar von «la petite guerre des colonels et la presse» gesprochen.¹⁷ Die Fronten zwischen Guisan und Teilen der Armee, inklusive dem neuen Generalstabschef Louis de Montmollin, sowie dem Bundesrat verhärteten sich.¹⁸ Grosse Teile der Bevölkerung wie auch der Presse waren auf Guisans Seite. Dies zum einen, weil der General noch immer grosse Sympathien im Volk genoss, zum anderen, weil viele es als positiv werte-

«Einen besonderen Wunsch hatte Churchill jedoch: Er wollte den Oberbefehlshaber der Schweizer Armee während des Zweiten Weltkriegs, General Henri Guisan, persönlich treffen und mit ihm Teile des Réduits besichtigen.»

ten, dass er Probleme und Missstände offen thematisierte. In diesem Klima besuchte nun der äusserst populäre Winston Churchill die Schweiz und wollte mit dem General einen Ausflug durch das Réduit unternehmen.

«Der Bundesrat wollte Guisan während dieser angespannten Zeit keine Plattform bieten, um seine Popularität zu steigern, und intervenierte.»

Der Bundesrat wollte Guisan während dieser angespannten Zeit keine Plattform bieten, um seine Popularität zu steigern, und intervenierte. Dies zeigt, wie zerrüttet das Verhältnis zwischen Bundesrat und Guisan zur damaligen Zeit war. Das *Foreign Office* wurde gebeten, die Réduit-Tour von Churchills Reiseplan zu streichen. Die Nachwelt hätte von dieser Einflussnahme nie erfahren dürfen.¹⁹ Es war brisant, dass die Schweizer Regierung ihre Genehmigung für die Reisepläne eines ehemaligen britischen Politikers zurückzog aus Angst, ihren eigenen Ruf zu schädigen. Der Verantwortliche im *Foreign Office*, Lord Reay, wollte Winston Churchill den wahren Grund für die Absage der Réduit-Tour deshalb nur mündlich und persönlich mitteilen.²⁰ Churchill war zum Zeitpunkt seines Besuchs jedoch abwesend. Lord Reay hinterliess einen Brief, in welchem er erklärte, dass der Grund für die Absage «confidential» sei und er diesen nicht «in black and white», also schriftlich, festhalten könne. Churchills Privatsekretärin Nina «Jo» Sturdee wurde jedoch mündlich von Lord Reay in Kenntnis gesetzt mit der Bitte, ihren Chef zu informieren. Ihr war wohl nicht bewusst, dass keine Dokumente zum Sachverhalt existieren sollten²¹ und sie verfasste eine Aktennotiz. Churchill wurde mitgeteilt: «General Guisan has made out a report, which has recently been published, criticizing the conditions of the war stronghold and the lack of precautions made by the Federal Authorities to safeguard the neutrality of Switzerland in 1939 and since. This is a very controversial matter and one that has been much publicized lately. The Federal Authorities feel therefore that if you visited the war stronghold with General Guisan or attended an official function as suggested, the results might be embarrassing to you and them and it might be thought that you were in agreement with him (while the guests of the Authorities)»²²

*and were taking an interest in the defences of Switzerland. They hope you will understand therefore the reasons (which are extremely confidential) for their not wishing to fulfil these engagements. As far as they are concerned however they have no objection to your meeting or dining privately with General Guisan as this would be but a neighbourly act. They would also like you to attend the reception at Berne at which General Guisan would be present.»*²³

«Dies ist der einzige schriftliche Hinweis auf den wahren Grund für die Absage von Churchills Réduit-Besichtigung.»

Dies ist der einzige schriftliche Hinweis auf den wahren Grund für die Absage von Churchills Réduit-Besichtigung. In seiner offiziellen schriftlichen Antwort an Lord Reay, in welcher er der Absage des Réduit-Besuches zustimmte, behauptete Churchill erstmalig, dass er in seinem Alter keine Festungen mehr besuchen wolle.²⁴ Es ist wahrscheinlich, dass Churchill, ein gewiefter und erfahrener Politiker, so gekonnt die wahren Hintergründe verschleiern wollte.²⁵

Mysteriöses Treffen unter vier Augen

Eine private Unterredung zwischen Churchill und Guisan fand dennoch statt.²⁶ Nachdem Churchill von den Differenzen zwischen dem Bundesrat und Guisan erfahren hatte, war sein Interesse daran nur noch gestiegen und er hatte vor diesem Treffen versucht, in diversen privaten Unterhaltungen mehr über den Disput herauszufinden.²⁷ Gemäss Hans Bracher, der sozusagen der Schweizer Hauptkoordinator von Churchills Aufenthalt war, ersuchte Churchill «General Guisan, unter äusserster Wahrung des Inkognitos nach Choisi»²⁸ zu kommen» und schickte seine «Frauen» weg zum Mittagessen, um ganz alleine mit Guisan zu sein.²⁹ Von der Unterhaltung zwischen Guisan und Churchill am 3. September 1946 beim gemeinsamen Mittagessen von 13.00 bis 15.30 Uhr selbst ist nur wenig bekannt, aber es ist zu vermuten, dass auch die Kontroverse, die Guisans Bericht ausgelöst hatte, diskutiert wurde. Guisan erzählte Bracher lediglich, sie hätten über Churchills Rolle gegenüber der Schweiz während des Zweiten Weltkriegs und die gegenwärtige politische Situation gesprochen.³⁰ Dass der Bundesrat hinter der Absage der Réduit-Tour

mit Churchill stand, dürfte Guisan wohl nie erfahren haben. Indirekt besuchte der ehemalige britische Premierminister dennoch das Réduit, an welchem er trotz Intervention des Bundesrates grosses Interesse hatte: An seiner Stelle besichtigte sein Schwiegersohn und enger Vertrauter, Duncan Sandys, einen Teil des Réduits.³¹ ♦

Endnoten

- 1 In stratos 2-24 hat Richard Toye die Bedeutung dieser Rede erläutert und Einblicke in Churchills Denken gegeben. Auch Churchill fand sich nach seiner Abwahl im Sommer 1945 in einer komplett neuen Lebensphase, in welcher er das Ziel verfolgte, Europa zu einen. Siehe dazu: Felix Klos, Churchill's Last Stand. The Struggle to Unite Europe, London 2017.
- 2 Marco Jorio, Die Schweiz und ihre Neutralität. Eine 400-jährige Geschichte, Baden 2024, S. 361ff.
- 3 Diplomatische Dokumente der Schweiz (Dodis), dodis.ch/2184, Bericht über den Besuch von Winston Churchill in der Schweiz 23.8.–20.9.1946, verfasst von Hans Bracher, Stellvertreter des Direktors der eidgenössischen Militärverwaltung.
- 4 Richard Toye, «This famous island is the home of freedom»: Winston Churchill and the battle for «European civilization», *History of European Ideas*, 46:5, 2020, S. 670.
- 5 Davon zeugen die tausenden in den Churchill Archives aufbewahrten Briefe, die Churchill von der Schweizer Bevölkerung während seines Aufenthaltes erhielt. Obwohl er im Sommer 1945 als Premierminister Grossbritanniens abgewählt worden war, besass er sowohl in seinem Heimatland als auch international immer noch grossen politischen Einfluss. Ein Schweizer «Initiativkomitee», hauptsächlich bestehend aus Vertretern der Wirtschaft, wollte davon profitieren. Wie Bracher in seinem Bericht festhielt, waren die Absichten hinter diesem Besuch nicht philanthropischer Natur, sondern die Einladenden wollten sich «in England wieder einen bessern Ruf verschaffen», da sie während des Kriegs aufgrund ihrer wirtschaftlichen Tätigkeiten auf den Schwarzen Listen der Alliierten gelandet waren oder weil sie die «Eingabe der Zweihundert» unterzeichnet hatten. Sie luden den britischen Kriegspremier in die Schweiz ein und finanzierten ihm diesen Besuch. Siehe: dodis.ch/2184.
- 6 dodis.ch/2184.
- 7 Aus den Quellen geht nicht klar hervor, ob diese Tour durch das Réduit ursprünglich Churchills Idee gewesen war oder ob er lediglich begeistert davon war, nachdem der Bundesrat ihm dies offiziell vorgeschlagen hatte. Siehe: The Churchill Archives, CHUR 2/238, Foreign Office an Churchill, 10. Juli 1946.
- 8 dodis.ch/1204, Ruegger an Petitpierre, 29. Juli 1946. Churchill machte diese Äusserungen während einem gemeinsamen Mittagessen mit seiner Frau Clementine und Ruegger. Dieses hat vermutlich im Rahmen der Organisation seines bevorstehenden Besuches in der Schweiz stattgefunden. Ein Réduit-Besuch Churchills wurde auch von anderen Schweizer Diplomaten begrüsst, siehe z. B. dodis.ch/146, Burckhardt an Petitpierre, 27. Juli 1946.
- 9 Siehe diverse Dokumente in: The Churchill Archives, CHUR 2/238, z. B. Churchill an Reay, 23. Juli 1946.
- 10 The Churchill Archives, CHUR 2/238, Foreign Office an Churchill, 20. August 1946.
- 11 The Churchill Archives, CHUR 2/238, Reay an Churchill, 20. August 1946. Es ist unklar, von wem in der Schweiz genau diese Bitte kam, da in den wenigen Dokumenten nur von den «Federal authorities» die Rede ist. Vermutlich ist damit der Gesamtbundesrat gemeint. Das *Foreign Office* erhielt die entsprechende Nachricht von ihrem *Minister to Switzerland*, Thomas Maitland Snow.
- 12 Guisan ist zwar als Autor des Berichts aufgeführt, aber wie Willi Gautschi aufzeigte, wurde der Bericht grösstenteils von Angehörigen seines persönlichen Stabes und Vertrauten verfasst. Siehe: Willi Gautschi, General Henri Guisan. Die schweizerische Armeeführung im Zweiten Weltkrieg, Baden 1989, S. 675ff. Dieser Bericht ist verfügbar unter: https://www.alexandria.ch/discovery/delivery/41BIG_INST:ALEX/12329539850001791.

- 13 Siehe z. B. zur Flieger- und Flabtruppe: «Die Krise unserer Flugwaffe und das Versagen eines Chefs», *Die Tat*, 29. Juni 1946 oder zur Kritik am Bundesrat: «Après le rapport du Général. M. Kobelt mal à l'aise...», *Le Franc-Montagnard*, Band 47, Nummer 6630, 9. Juli 1946. Die wohl am schärfsten formulierten Artikel finden sich wenig überraschend in der sozialdemokratischen *Berner Tagwacht* im Juli/August 1946.
- 14 «Der Niedergang des Bürgertums. Zum Bericht des Generals», *Berner Tagwacht*, Band 54, Nummer 154, 5. Juli 1946.
- 15 Peter Braun, Von der Reduitstrategie zur Abwehr. Die militärische Landesverteidigung der Schweiz im Kalten Krieg 1945–1966, *Der Schweizerische Generalstab*, Volume X, Teilband 1, Baden 2006, S. 185.
- 16 Siehe z. B. «Zum Bericht des Generals. Eine Erklärung von Oberstdivisionär Bandi», *NZZ*, Nummer 1213, Ausgabe 3, 8. Juli 1946.
- 17 «La Bombe du Général», *La Gruyère*, 18. Juli 1946.
- 18 Vor allem Bundesrat Minger, Vorsteher des Eidgenössischen Militärdepartements, fand in dem Bericht viele «persönliche Angriffe», die er als ungerechtfertigt empfand. Dies ist insofern pikant, als Minger sich sehr zugunsten von Guisan eingesetzt hatte. Siehe Kobelt an den Chefredakteur der *Tribune de Genève*, zitiert in: Gautschi, General Guisan, S. 690.
- 19 The Churchill Archives, CHUR 2/238, Reay an Churchill, 20. August 1946.
- 20 The Churchill Archives, CHUR 2/238, Reay an Churchill, 20. August 1946.
- 21 Und wenn, hätten Sie vermutlich vernichtet werden sollen.
- 22 Während der Besuch für Churchill hauptsächlich ein Ferienaufenthalt war, so waren auf Schweizer Seite doch Teile der Behörden, hauptsächlich aus dem Eidgenössischen Militärdepartement oder Teile der Polizei, involviert. Siehe: dodis.ch/2184.
- 23 The Churchill Archives, CHUR 2/238, Aktennotiz von Sturdee an Churchill, 20. August 1946.
- 24 The Churchill Archives, CHUR 2/238, Churchill an Reay, 20. August 1946.
- 25 dodis.ch/2184. Während zuvor zwar bereits von gesundheitlichen Gründen gesprochen wurde (siehe dodis.ch/1204, Ruegger an Petitpierre, 29. Juli 1946, zitiert oben) war nie die Rede davon, einen Réduit-Besuch Churchills komplett zu streichen. Es wurde lediglich diskutiert, ob eine ausführliche oder kürzere Tour angemessen wäre. Eine in der Schweiz kursierende Begründung für die Absage dieses Besuches war, dass dieser nicht in Churchills Zeitplan passte, da er nicht wie ursprünglich geplant sich im Engadin, sondern am Genfersee aufhielt. Dieser Grund war offensichtlich so überzeugend, dass selbst der Hauptkoordinator von Churchills Besuch in der Schweiz und ehemaliger Mitarbeiter Guisans, Bracher, diesem Glauben schenkte. Dies machte jedoch keinen Sinn, da der Réduit-Besuch fest eingeplant gewesen war, selbst als bereits feststand, dass Churchill in der Westschweiz weilen würde. Siehe: dodis.ch/2184 und The Churchill Archives, CHUR 2/238, Foreign Office an Miss Sturdee, 6. August 1946.
- 26 dodis.ch/2184. Dieser Besuch wurde in diversen Zeitungen kurz und knapp gemeldet. Siehe z. B. «Le général Guisan chez M. Churchill», *Journal du Jura*, Nummer 206, 4. September 1946 oder «General Guisan bei Churchill», *Bieler Tagblatt*, Nummer 206, 4. September 1946.
- 27 Siehe z. B. dodis.ch/1659, Notice pour Monsieur le Conseiller fédéral Petitpierre sur mes entretiens avec M. Churchill et M. Montag von Jacques-Albert Cuttat. Churchill befragte sowohl Legationsrat Cuttat, seinen Mallehrer Charles Montag als auch Bracher in dieser Angelegenheit. Bracher wusste nicht, wer Churchill diesen «Floh» ins Ohr gesetzt hatte. Wie die oben zitierte Quelle aus dem Churchill-Archiv zeigt, war dies die Schweizer Regierung selbst gewesen. Guisan, so scheint es, hat von der Geschichte vor seinem Treffen mit Churchill nichts mitgeköriegt. Vorgängig zu diesem Zusammenkommen hatten Bracher und Montag Guisan persönlich getroffen. Montag steckte Guisan während dieses Treffens, dass «Churchill in London vor einer Zusammenkunft mit General Guisan gewarnt worden sei, da der Bundesrat dies nicht gerne sähe.» Guisan habe «ziemlich heftig» darauf reagiert. Diese Aussage von Montag stimmt so natürlich nicht, da, wie oben zitiert, der Bundesrat explizit nichts gegen ein privates Treffen einzuwenden hatte.
- 28 Gemeint ist damit die Villa Choisi in Bursinel am Genfersee, wo Churchill während seines Aufenthaltes in der Schweiz weilte.
- 29 dodis.ch/2184. Bracher war so gut informiert, weil er half, den Besuch von Guisan bei Churchill zu organisieren.
- 30 dodis.ch/2184. Im Rahmen seines Besuches überreichte Guisan Churchill eine Schweizerkarte, deren genaue Bedeutung bis heute unklar ist. Siehe: <https://www.swisstopo.admin.ch/de/churchill-karte-20221201>. Es ist zu bezweifeln, ob die auf dieser Webseite angestellten Vermutungen betreffend die farbigen Linien auf dieser Karte korrekt sind. Bei diesem Treffen wurde auch ein Gegenbesuch Churchills

bei Guisan vereinbart. Dieser kam allerdings nie zustande, da Churchill den entsprechenden Tag zum Malen nutzen wollte. Siehe: The Churchill Archives, CHUR 2/241, Churchill an Guisan, 7. September 1946. Die beiden liefen sich in der Schweiz noch mindestens zwei Mal über den Weg. Guisan nahm in zivil, wie in allen Tageszeitungen notiert wurde, am bundesrätlichen Empfang von Churchill am 17. September 1946 in Bern teil sowie auch am dazugehörigen Bankett. Siehe: «Bern feiert Churchill», *Die Tat*, 18. September 1946. Am 18. September gehörte Guisan zum kleinen Kreis der vom französischen Botschafter in der Schweiz eingeladenen zum Mittagessen mit Churchill. Siehe: «Winston Churchill in Zürich», *NZZ*, Nummer 1667, 19. September 1946. Nicht nur während seines Aufenthalts in der Schweiz, sondern auch nach seiner Rückkehr nach Grossbritannien blieben Churchill und Guisan in oberflächlichem Kontakt und tauschten ab und zu Bücher aus oder gratulierten sich zum Geburtstag. Siehe z. B. The Churchill Archives, CHUR 2/241, Guisan an Churchill, 7. Januar 1947 oder BAR, J1.127#1000/1288#32, Churchill an Guisan, 31. Januar 1949 und 6. Dezember 1949. Guisans meist handgeschriebenen Briefe scheinen hierbei stets etwas persönlicher und herzlicher als die maschinengeschriebenen, höchstwahrscheinlich von einem Sekretär verfassten Briefe von Churchill.

31 dodis.ch/2184. Aus Geheimhaltungsgründen wurden dem späteren britischen Verteidigungsminister Sandys nur diejenigen Teile des Réduits gezeigt, die aus Guisans Bericht bekannt waren. Dies waren verschiedene Installationen in Meiringen sowie Teile des Réduits auf der Route Grimsel-Furka-Andermatt. Kampftechnisch relevante Aspekte wurden Churchills Schwiegersohn nicht gezeigt und er erhielt anstatt dessen eine Führung durch die Spitalabteilung und Bäckerei des bereits etwas älteren Werks «Teufelswand». Sandys war gemäss Bracher nicht nur am Réduit, sondern auch am Schweizer Milizsystem und der militärischen Ausbildung interessiert und lud Bracher nach England ein, um dort die Gespräche fortzusetzen und ihm seinerseits «interessante Dinge» vor Ort zu zeigen. Siehe: dodis.ch/2184. 1949, im Rahmen von Brachers Abkommandierung nach Grossbritannien, traf er Sandys tatsächlich wieder. Bracher, zu diesem Zeitpunkt immer noch Stellvertreter des Direktors der eidgenössischen Militärverwaltung, wurde abkommandiert aufgrund einer persönlichen Einladung von Feldmarschall Bernard Montgomery. Siehe: BAR, E27#1000/721#12350*, Oberst Bracher zum Besuch verschiedener Schulen und Institutionen der britischen Armee; Bericht 1949.

Beigezogene und weiterführende Literatur

- Braun, Peter, Von der Réduitstrategie zur Abwehr. Die militärische Landesverteidigung der Schweiz im Kalten Krieg 1945–1966, *Der Schweizerische Generalstab*, Volume X, Teilband 1, Baden 2006.
- Gautschi, Willi, General Henri Guisan. Die schweizerische Armeeführung im Zweiten Weltkrieg, Baden 1989.
- Gut, Philipp, Champagner mit Churchill. Der Zürcher Farbenfabrikant Willy Sax und der malende Premierminister, Bern 2015.
- Jorio, Marco, Die Schweiz und ihre Neutralität. Eine 400-jährige Geschichte, Baden 2024.
- Vogt, Werner, Winston Churchill und die Schweiz, Zürich 2015.
- Klos, Felix, Churchill's Last Stand. The Struggle to Unite Europe, London 2017.
- Toye, Richard, «This famous island is the home of freedom»: Winston Churchill and the battle for «European civilization», *History of European Ideas*, 46:5, 2020, 666–680.

Forschung

Die «Abwehr» als Gefechtsform des armen Mannes

Von der Südukraine 1943 in das Schweizer Mittelland des Kalten Kriegs



PETER MERTENS,
Militärakademie an der ETH Zürich

Abstract

From 1966 to 1994, the “Abwehr” was the Swiss Army’s main type of operation. Its strength as a combined form of combat lies in the fact that it is particularly suitable for the ‘poor man’ in terms of mechanized and air combat resources. Moreover, the newly integrated element in its Swiss variation, the “Gegenschlag”, is based on extensive war ex-

perience. The article outlines the functionality and the origins of “Abwehr” and “Gegenschlag”. Based on sources, it offers some new insights into the history of Swiss operational art and tactics and, in particular, the history of Swiss “Truppenführung”, which has been largely neglected by university research.

DOI: 10.48593/91vv-7717

Schlüsselbegriffe Taktische Führung; Operative Führung; Truppenführung; Schweizer Armee 61; Verteidigungsfähigkeit

Keywords tactics; operational art; “Truppenführung”; Swiss Armed Forces 61; defense capability



DR. DIPL.-PÄD. PETER MERTENS, Oberstleutnant d. R. a. D., ist Historiker, Erziehungswissenschaftler und Betriebswirt. Im Zuge des bei der Dozentur Militärgeschichte der Militärakademie an der ETH Zürich angesiedelten Forschungsprojekts «Der Schweizerische Generalstab und die Entwicklung der Armee 61 im Spannungsfeld von Détente und Rüstungswettlauf (1966–1995)» erarbeitet er für die Reihe «Der Schweizerische Generalstab» derzeit den Band XII, 2 «Luftkriegskonzeption und Luftkriegsrüstung der Armee 61».

E-Mail: Peter.Mertens@milak.ethz.ch

Von 1966 bis 1994 stellt die Abwehr die Hauptgefechtsform der Schweizer Armee dar. Divisionär Frank Seethaler, Kommandant der

Felddivision 6, beschreibt sie als «eine uralte und urschweizerische Gefechtsform. In den Schlachten bei Morgarten und Murten ist sie zu spektakulären Erfolgen gekommen.» (Seethaler 1978, 433. Ähnlich: Tobler 1984 II). Das Parallelisieren von aktuellen mit historischen Tatbeständen oder Ereignissen hat in der Schweizer Armee durchaus Tradition (vgl. dazu exemplarisch Olsansky 2013, 284–291, 301. Ferner Olsansky 2017b). Es ist namentlich dann ein probates Verfahren, wenn die Inklusion innovativer oder aus dem Ausland stammender Ideen oder Produkte einer näheren Begründung bedarf. Dennoch warnt Walter Schaufelberger, Milizoberst und Professor für Allgemeine und Schweizerische Militärgeschichte, im Jahr nach Seethalers Publikation zurecht vor dem sach- oder zeitkontextunabhängigen Transfer historischer Sachverhalte: «Morgarten ist nicht beliebig übertragbar» (Schaufelberger 1979).

Wie wenig das Kampfverfahren des altschweizerischen Kriegertums – Schaufelberger charakterisiert Morgarten als «letzte Phase einer Treibjagd» (Schaufelberger 1965, 673) – trotz einzelner Parallelen mit demjenigen der Armee 61 tatsächlich gemein hat, wird zuvorderst an vier basalen Merkmalen der Abwehr erkennbar. Erstens ist sie eine Gefechtsform, die militärfachlich und historiographisch eng an das im Mittelalter unbekannte Gefecht der verbundenen Waffen gekoppelt ist. Zweitens steht der Kampfpanzer als dasjenige Waffensystem, welches erstmals in der Geschichte ein relativ ausgewogenes Verhältnis von Beweglichkeit, Schutz und Feuerkraft bietet, gleichermassen als Hauptbedrohung wie als wesentliches Mittel zu deren Bekämpfung im Zentrum des modernen schweizerischen Abwehrkonzepts. Drittens bilden die enorm gesteigerte Reichweite und Wirkung der Feuerwaffen ein Kernelement der Funktionsweise der Abwehr. Viertens ist sie eine ausbildungs- und führungsmässig höchst anspruchsvolle Gefechtsform.

Ungeachtet ihrer Komplexität im Bereich der Führung und Ausbildung bietet die Abwehr aber gerade für den an mechanisierten und Luftkampfmitteln

«Von 1966 bis 1994 stellt die Abwehr die Hauptgefechtsform der Schweizer Armee dar.»

«armen Mann» gewichtige Vorteile, was sie Mitte der 1960er-Jahre für die infanterielastige, defensiv ausgestaltete Schweizer Armee 61

attraktiv macht. Die Stärken dieser Gefechtsform und die Integration eines weiteren innovativen Elements, des Gegenschlags, in das neue Kampfkonzept spiegeln sich auch darin, dass ihre Aufnahme in das taktische und operative Repertoire der schweizerischen Streitkräfte einen zentralen Beitrag zur Bewältigung einer der grössten politischen Krisen der schweizerischen Militärgeschichte leistet.

Genese und Herkunft der (schweizerischen) «Abwehr»

Als Konsequenz der durch die Mirage-Affäre ausgelösten Kürzung der Zahl neu zu beschaffender Mirage IIIS wird Mitte der 1960er-Jahre die auf eine grössere Menge moderner Hochleistungskampfflugzeuge angewiesene, an die US-amerikanische «Mobile Defense» angelehnte Verteidigungsdoktrin hinfällig (Ernst 1971, 307). In der Folge erhält der Bundesrat 1964 vom Parlament den Auftrag, die «Gesamtkonzeption der Landesverteidigung» einer Überprüfung zu unterziehen. Daraufhin lässt die Armeeführung zwei wegweisende Grundlegendokumente erarbeiten: Die «Konzeption der militärischen Landesverteidigung vom 6.6.1966» und die ab dem 1.9.1966 gültigen «Weisungen für die operative Führung (WOF)» (Braun 2006, 924–936). Beide Dokumente heben das Abwehrkonzept als ihr doktrinäres Schlüsselement hervor.

Die Abwehr ist «eine gemischte Kampfform zum Zweck der Behauptung des zugewiesenen Raumes» und besteht anfangs aus den Gefechtsformen Hinhaltender Widerstand, Verteidigung, Gegenschlag und Gegenangriff (WOF 66, Anh. II).¹ Sie kombiniert somit drei altbekannte Gefechtsformen mit der für die Schweiz innovativen Gefechtsform Gegenschlag. Dadurch eröffnet sie einen Ausweg aus der Notlage, in die der «ständige Zwang zur Auflockerung und zur Beweglichkeit auf Grund der Atomdrohung» (BAMA 1, 2f. Ähnlich: WOF 66, Ziff. 72) das an Panzern und modernen Kampfflugzeugen schwache, mit seinem Gros nur fuss- oder hippomobile schweizerische Infanterieheer bringt. Weder die Grundidee der Gefechtsformenkombination unter der Bezeichnung

Quelle		Defensives Element	Dilatorisches Element	Offensives Element
Truppenführung 1933 (TF 33)	D	Verteidigung	Hinhaltender Widerstand	--
Truppenführung 1956 (TF 56)	D	Verteidigung	Hinhaltender Kampf	--
Senger-Etterlin («Der Gegenschlag», 1959)	D	Verteidigung	Verzögerungskampf	Gegenschlag
Truppenführung 1960 (TF 60)	D	Verteidigung	Hinhaltender Kampf	Gegenangriff (Angriff)
Truppenführung 1962 (TF 62)	D	Verteidigung	Hinhaltender Kampf (entfällt bei vorwiegend aus Verteidigungsräu- men geführter Abwehr)	Gegenangriff
Weisungen für die operative Führung 1966 (WOF 66)	CH	Verteidigung	Hinhaltender Widerstand	Gegenschlag, Gegen- angriff
Truppenführung 1969 (TF 69)	CH	Verteidigung	--	Gegenschlag, Gegen- angriff
Weisungen für die operative Führung 1977 (WOF 77)	CH	Verteidigung	--	Gegenschlag
Truppenführung 1982 (TF 82)	CH	Verteidigung	--	Angriff
Die Führung der Armee und der Gros- sen Verbände 1983 (FAG 83)	CH	Verteidigung	--	Gegenschlag, Gegen- angriff

Tabelle 1: Die Zusammensetzung der Gefechtsform «Abwehr» in den wichtigsten schweizerischen und deutschen Reglementen von 1933 bis 1994. (Eigene Darstellung)

«Abwehr» noch der «Gegenschlag» sind schweizerischen Ursprungs. Auf der Suche nach einem geeigneten Kampfverfahren wird man vielmehr bei der deutschen Bundeswehr (Braun 2006, 890f., 903) und – das wurde in diesem Zusammenhang bisher übersehen – der Wehrmacht fündig.

Armeeleitungsmitglied Oberstkorpskommandant Alfred Ernst schreibt dazu, er habe für die Arbeiten an den WOF «versucht, das Bild der für uns in Betracht kommenden Form des Abwehrkampfes zwar unter Anlehnung an das Kapitel der deutschen Vorschrift «Truppenführung» 1962 über die «vorwiegend aus Verteidigungsräumen geführte Abwehr», jedoch unter Anpassung an unsere besonderen Bedingungen zu zeichnen.» (BAR 1). Besagte TF 62 umfasst die Führungsgrundsätze für das Gefecht unter atomaren wie nichtatomaren Bedingungen. Sie ist auf «die Führung und den Kampf der verbundenen Waffen des Heeres in einem Bewegungskriege, der von beiden Seiten in der Masse mit mechanisierten Truppen geführt wird», ausgerichtet (TF 62, 3). Sofern bewegungsungünstiges Gelände vorherrscht, ein Mangel an mechanisierten Kräften besteht oder feindliche Luftüberlegenheit eigene Bewegungen stark behindert, lässt sie indes eine primär statisch geführte Verteidigung zu, in der Panzergrenadiere den Kampf abgesessen aus Stützpunkten führen, die sie zur Rundumverteidigung befähigen (TF 62, Ziff. 459, 476, 528. Darauf verweisend: BAR 2, 134f.). Zugleich liegt der TF 62 das Konzept der

gemischten Gefechtsform zu Grunde (BA-MA 1, 5; TF 62, Ziff. 490).

Die Abwehr bildet allerdings keine Neuschöpfung der Bundeswehr (vgl. dazu BA-MA 2). Sie hat ihren Ursprung in der späten Reichswehr, die mit ihren durch den Versailler Vertrag auf 100 000 Mann beschränkten Streitkräften Anfang der 1930er-Jahre vor noch grösseren Problemen steht als die Schweizer Armee rund drei Jahrzehnte später. Mit der 1933 in Kraft gesetzten HDV 300, die als erste Führungsvorschrift in der Militärgeschichte den Namen «Truppenführung» (TF) trägt, wird als Gegenstück zum «Angriff» für die Verteidigung und den Hinhaltenden Widerstand der Dachbegriff «Abwehr» eingeführt.

Laut Generaloberst Ludwig Beck, dem Bearbeiter der TF und nachmaligen Generalstabschef des Heeres, entstammt der Terminus «Verteidigung», «wie er bisher bei uns angewandt wurde, [...] der Zeit, wo der Abwehrende sich auf eine Entfernung zur Wehr setzte, die ein geregeltes Ausweichen im allgemeinen nicht mehr gestattete [...]. Durch die ausserordentliche Leistungssteigerung der Feuerwaffen ist man jedoch seit etwa 100 Jahren und mehr in die Lage versetzt, den Gegner auch abzuwehren, ohne dass es zum Kampf auf nächste Entfernung zu kommen braucht, also ohne dass man sich im Sinne früherer Zeiten verteidigt.» «Verteidigung», gemeint ist «das Halten bis zum Letzten», beinhaltet nicht alles, «was

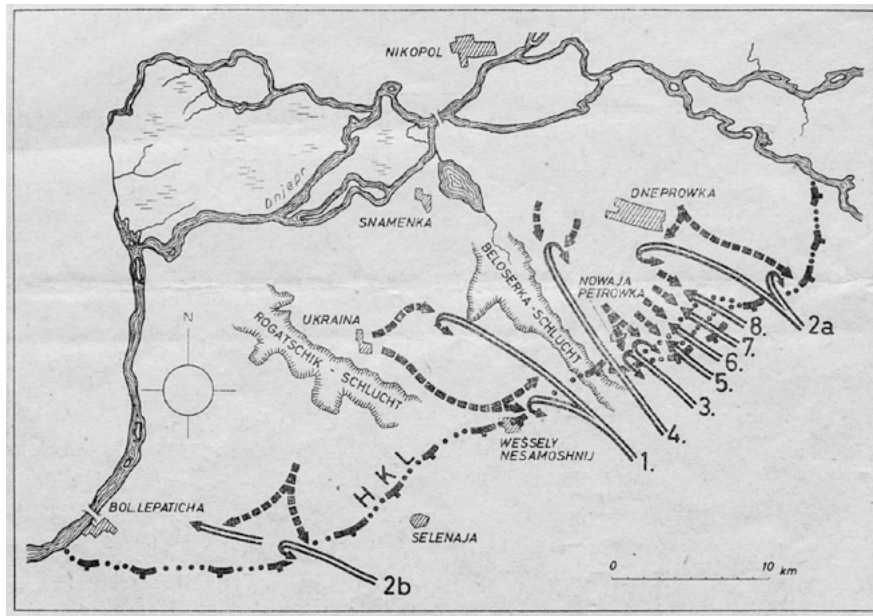


Abbildung 1: Grosse sowjetische Angriffe gegen den Brückenkopf Nikopol und Gegenschläge (gestrichelt) der deutschen 24. Panzer-Division von November 1943 bis Januar 1944. (Quelle: BA-MA 5, Anhang)

die weittragende Feuerwirkung heute dem sich Wehrenden an Abwehr ermöglicht.» (BA-MA 3, 8f.).

Die TF 33 betont mit ihrem Grundsatz «Die Abwehr wirkt vorwiegend durch Feuer» (TF 33, Ziff. 427), welch ein Potential «[d]ie abstoßende Feuerwirkung der zahlreichen, neuzeitlichen Maschinenwaffen» einem entschlossenen Verteidiger gegen einen zahlenmässig stark überlegenen Angreifer verleiht (BA-MA 4, 5f.). Obwohl die Abwehr mit dem Hinhalten den Widerstand als einer ihrer beiden Hauptformen ein bewegliches Element in die Defensive integriert, fehlt ihr jedoch vorerst eine offensivmobile Komponente, die ein aktives Handeln gestattet, das über den eng begrenzten Gegenstoss hinaus ginge (für eine Gegenüberstellung der Variationen der Abwehr siehe Tabelle 1).

Entstehung und Funktion des Gegenschlags

Jenes fehlende Element, der Gegenschlag, entsteht dann im Zweiten Weltkrieg ab 1943 als Reaktion auf die drückende personelle und materielle Überlegenheit der Alliierten (Senger 1960, 51ff., 58; Groß 2012, 249). Als die Wehrmacht in der zweiten Kriegshälfte in die strategische Defensive gedrängt wird, finden sich die ursprünglich für operative Angriffsoperationen geschaffenen, wenigen mechanisierten Grossverbände immer öfter in der für sie ungewohnten Aufgabe der «Feuerwehr» wieder: Wenn Infanteriedivisionen in krisenhafte Situationen geraten, die sie mangels eigener mechanisierter Mittel nicht zu bewältigen vermögen, müssen die gepanzerten Eingreifreserven der Armeekorps oder

Armeen zum «Brandherd» eilen, um die Situation zu bereinigen.

Exemplarisch für die diesbezüglichen Erfahrungen der Wehrmacht kann der Kampf im Brückenkopf nahe der südukrainischen Stadt Nikopol Ende 1943 stehen. Hinter neun abgekämpften, eine dünne Frontlinie südlich des Dnepr haltenden Infanteriedivisionen verfügt das verantwortliche XXXX. Panzerkorps als mobile Reserve lediglich über die 24. Panzer-Division. Mit ihren beiden Panzer-Kampfgruppen (Kampfpanzer, Sturmgeschütze, Panzergrenadiere, Panzerartillerie, Begleit-Flak, Unterstützungsmittel) kontert sie sehr erfolgreich in einem Zeitraum von rund 80 Tagen acht grosse Angriffe, bei denen den Sowjets jeweils Durchbrüche durch die deutsche Stützpunktkette gelingen (Abb. 1).

«Entgegen ihrer eigentlichen Zweckbestimmung», vermerkt dazu der Kampfbericht der 24. Panzer-Division, «findet die Div. in der Verteidigung des räumlich eng begrenzten Brückenkopfes als bewegliche Eingreifgruppe zu Gegenangriffen mit begrenzten Zielen Verwendung.» (BA-MA 5, 3 (U.i.O.). Vgl. auch BA-MA 6, 3-6). Anders als im Zitat konstatiert, handelt es sich allerdings mehrheitlich nicht um Gegenangriffe, sondern um ein Kampfverfahren, das erst nachträglich, 1959, durch Ferdinand Maria von Senger und Etterlin, ehemals Angehöriger jener 24. Panzer-Division und zuletzt als Bundeswehrgeneral Commander-in-Chief Allied Forces Central Europe (CINCAFCE), den Namen «Gegenschlag» erhält (Senger 1959, 94; Tretter 1962, 366). Vom Angriff, Gegenangriff, Gegenstoss und Begegnungsgefecht unterscheiden den Gegen-

	Charakteristik	Primärer Zweck	Vorplanung und Vorbereitung	Führen per Auftrag
Gegenschlag (Gefechtsform)	Offensivaktion einer Panzerkampffgruppe gegen einen im Angriff befindlichen, nicht (voll) abwehrbereiten Gegner.	Vernichten eines ein- / durchgebrochenen oder vor der Verteidigungslinie gebundenen Gegners.	Vorplanung: eingeschränkt möglich Vorbereitung: sorgfältig	sehr hoch ausgeprägt
Angriff (Gefechtsform)	Offensivaktion gegen einen abwehrbereiten Gegner.	Geländegewinn	sehr sorgfältig und zeitaufwändig	mittel bis hoch ausgeprägt
Gegenangriff (Gefechtsform)	Offensivaktion gegen einen abwehrbereiten Gegner.	Zurückgewinnen von Gelände, das bei einem vorausgegangenen gegnerischen Angriff verloren ging	sehr sorgfältig und zeitaufwändig	mittel bis hoch ausgeprägt
Gegenstoss (Element der Gefechtsform Verteidigung)	Offensivaktion von Teilen der Stellungstruppe gegen einen im Angriff befindlichen, nicht voll abwehrbereiten Gegner.	Vernichten eines Gegners, der in den eigenen Stützpunkt eindringt oder direkt vor diesem gebunden ist.	Vorplanung: eingeschränkt möglich Vorbereitung: sorgfältig	hoch ausgeprägt
Begegnungsgefecht (Besondere Gefechts-handlung)	Überraschendes Aufeinandertreffen zweier nicht voll gefechtsbereiter, in der Bewegung befindlicher Gegner. Anders als beim Gegenschlag sind beide Parteien noch nicht entwickelt, sondern befinden sich erst in der Entfaltung.	Rückkehr zur Durchführung des ursprünglichen Auftrags.	Vorplanung: nicht möglich Vorbereitung: sehr eingeschränkt möglich	sehr hoch ausgeprägt

Tabelle 2: Abgrenzung des Gegenschlags zum Angriff, Gegenangriff, Gegenstoss und Begegnungsgefecht (nach Senger 1959, 134–138)

schlag die in Tabelle 2 aufgelisteten Merkmale sowie eigene Führungsgrundsätze (Senger 1959, 143f.).

Gemäss dem österreichischen General Johann Tretter, als junger Wehrmachtsoffizier Angehöriger der 9. Panzer-Division, beinhaltet die Gefechtsart Gegenschlag, sofern dem Kampfgruppenkommandeur volle Handlungsfreiheit im Geist der Auftragstaktik gewährt wird und seine Kampfgruppe gut eingespielt ist, quasi eine Erfolgsgarantie: «Dem zur rechten Zeit, in einer günstigen Richtung kraftvoll geführten, luftgeschützten Gegenschlag einer Pz.KG blieb selten der Erfolg versagt.» (Tretter 1962, 366). Unter Beachtung bestimmter Regeln sei der in die Abwehr eingebettete mechanisierte Gegenschlag selbst bei feindlicher Luftüberlegenheit, im Mittelgebirge oder im Alpenvorland vielversprechend anwendbar. Tretter sieht in der Verbindung von hochbeweglicher mechanisierter Kampfgruppe und Gegenschlagkonzept die Ermöglichung einer Gefechtsführung, die auf taktischer wie operativer Ebene gerade den Bedürfnissen kleiner Armeen bei der Abwehr eines materiell überlegenen, mit ABC-Waffen ausgestatteten Angreifers sehr entgegenkommt (Tretter 1962, 363).

Der Gegenschlag als zentrale Innovation der taktischen und operativen Führung der Armee 61

«Das Kernstück der Abwehr», betont 1970 Oberstkorpskommandant Adolf Hanslin, Mitglied der Schweizer Armeeleitung und Kommandant des Feldarmee Korps 4, «ist der Gegenschlag.» (BAR 3, 3 (U.i.O.); Seethaler 2007, 72). Umso interessanter, dass die militärgeschichtliche Forschung der Schweiz dem Gegenschlag kaum Aufmerksamkeit widmete. Zumal er in der TF 62, die der eidgenössischen Variation der Abwehr ja in Teilen Pate stand, nicht enthalten ist.

Der Weg des «Gegenschlags» von der Ukraine in die Schweiz führt unter anderem über die Allgemeine Schweizerische Militärzeitschrift (ASMZ). Wenige Monate nach dem Erscheinen des Buchs «Der Gegenschlag» (Senger 1959) – der Autor hatte dieselbe Materie ein Jahr zuvor übrigens noch als «Gegenstoss» bezeichnet (Senger 1958) – publiziert die ASMZ in der Januarausgabe 1960 eine sehr positive Rezension (Uhlmann 1960b, 79). Zudem greift Redaktor Oberstdivisionär Ernst Uhlmann von Senger und Etterlins Überlegungen auch im Leitartikel «Zur Armee-reform» auf. Das Buch sei nicht zuletzt «deshalb von größtem Wert, weil es Beispiele anführt, in denen

die eine Kampfpartei personell und materiell dem Gegner eindeutig unterlegen war.» (Uhlmann 1960b, 5). Ebenso wie andere ASMZ-Aufsätze, die zur gleichen Zeit auf die Erfahrungen der Wehrmacht mit der Abwehr oder dem Gegenschlag rekurren (z. B. Wanner 1962a + b; Tretter 1962; Brandenberger 1963, 124ff.), bleiben Uhlmanns Ausführungen freilich zunächst kaum mehr als ein Diskussionsbeitrag (siehe auch Brunner 1966, 579).

Dies ändert sich 1964, wie angedeutet, mit dem Mirage-Skandal. Dessen Folgen führen die vorhandene Doktrin, eine eidgenössische Variante der «Mobile Defense», ad absurdum. Mit der Entscheidung, nun die westdeutsche TF 62 als Orientierungshilfe zu nehmen, entsteht indes ein neues Problem. Die TF 62 regelt nämlich bezüglich der «vorwiegend aus Verteidigungsräumen geführten Abwehr», also desjenigen der beiden Grundtypen der Abwehr, der aus Sicht der Führung der Schweizer Armee in Frage kommt, dass «im Unterschied zur beweglich geführten Abwehr, bei welcher Gegenangriffe gewollt und geplant sind», bei diesem Typus Gegenangriffe «nur das letzte Mittel in kritischer Lage [sind].» (TF 62, Ziff. 529).

Hinzu tritt eine wichtige Erkenntnis aus dem Zweiten Weltkrieg und dem Koreakrieg: «Der Gegenangriff [ist] nicht das beste Mittel zur Vernichtung von Feindpanzern» (BA-MA 7, 1f.). Denn (Gegen-)Angriffe mit gepanzerten Kräften gegen vorbereitete Gegner verlaufen im Allgemeinen übermässig verlustreich. Von Senger und Etterlin unterstreicht dies in seiner «brilliant tactical study» (Glantz 2015, 454) durch den Hinweis, die 24. Panzer-Division sei bei ihren Gegenschlägen weit erfolgreicher gewesen als bei ihren Gegenangriffen (Senger 1959, 52f., 63). Da in einem Konfliktfall die Vernichtung der in grosser Zahl zu erwartenden gegnerischen Panzer aber die zentrale Herausforderung jeder Verteidigungsbemühung der Schweizer Armee darstellt, kürt sie folgerichtig den Gegenschlag zur «wichtigste[n] Angriffsart mechanisierter Verbände.» (TF 82, Ziff. 257).

Offiziell Eingang in die schweizerische Doktrin findet der Gegenschlag 1964 durch den Entwurf des operativen Reglements «Die Führung der Armee und ihrer grossen Verbände», das in seiner überarbeiteten Form ab 1966 «Weisungen für die operative Führung» heisst. Verfasser beider Dokumente ist der eingangs

«Offiziell Eingang in die schweizerische Doktrin findet der Gegenschlag 1964 durch den Entwurf des operativen Reglements «Die Führung der Armee und ihrer grossen Verbände», das in seiner überarbeiteten Form ab 1966 «Weisungen für die operative Führung» heisst.»

erwähnte Frank Seethaler, damals noch Oberstleutnant i GSt (Olsansky 2017a, 130; Braun 2006, 889). Er kann für seine Überlegungen an 1961 beginnende Vorarbeiten zur Revision des Reglements «Truppenführung» (TF 51) anknüpfen. Von besonderer Bedeutung sind dabei die auf einer EMD-internen Vernehmlassung beruhende «Disposition für eine neue TF» der von Oberstbrigadier James Thiébaud geleiteten «Arbeitsgruppe Truppenführung», welcher auch Seethaler angehört, substantielle Textbeiträge seitens der Generalstabsabteilung sowie massgebliche Inputs und Entschlüsse der Armeeleitung während ihrer Sitzung im April 1964 (BAR 4; BAR 7). Die aus dem Februar 1964 datierende TF-Disposition enthält bereits den Gegenschlag in seiner grundlegenden Form und eine Protoversion der schweizerischen Abwehr (BAR 5, 21f.). Somit sind die beiden Schlüsselemente der zukünftigen (Landkriegs-)Doktrin schon zentraler Bestandteil armeeinterner Erörterungen, bevor überhaupt Nationalrat Walther Brünggoli am 2. Juni 1964 mit seiner Motion im Parlament den Bundesrat und die Armee auffordert, angesichts der starken Reduktion der Zahl neu zu beschaffender Kampfflugzeuge die Konzeption (bzw. Doktrin) der militärischen Landesverteidigung zu überprüfen – ein Umstand, den die Forschungsliteratur bisher zu wenig deutlich herausstreicht.² Weil die im Oktober 1964 vorgelegte «Führung der Armee und ihrer grossen Verbände» freilich viel zu sehr im Sinne einer «Mobile Defense» ausgelegt ist, schaltet sich Oberstkorpskommandant Ernst ein, mit dem zusammen Seethaler den Entwurf in spannungsgeladenen Verhandlungen besser auf die schweizerischen Bedingungen zugeschnitten umformuliert (Seethaler 2007, 69f.; Olsansky 2017a, 145f.).

In einer der abschliessenden Sitzungen, in der die Armeeleitung 1966 die Entwürfe zur militärischen Landesverteidigungskonzeption und zu den «Weisungen für die operative Führung» berät, insistiert dann noch einmal Generalstabschef Oberstkorpskommandant Paul Gygli darauf, sauber zwischen Gegenangriff und

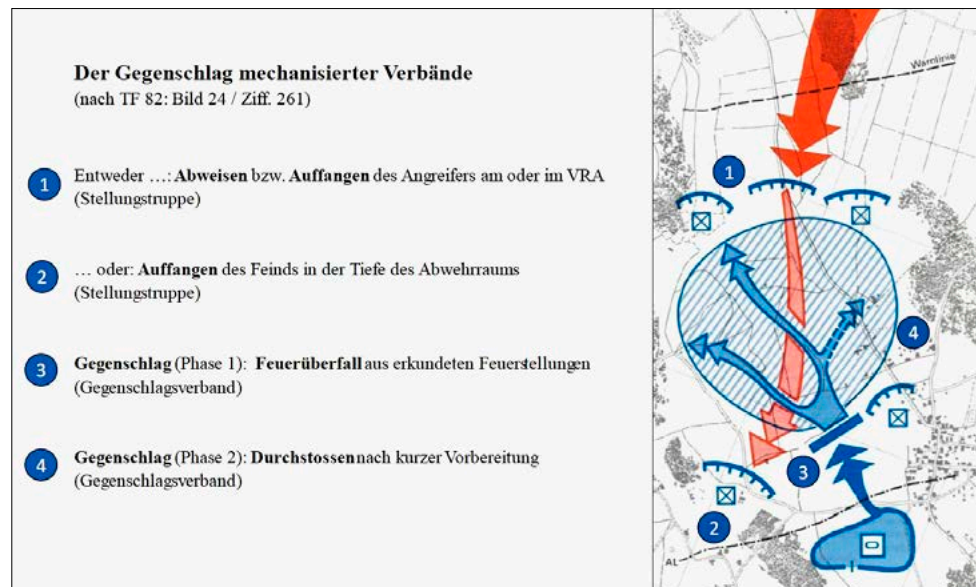


Abbildung 2: Der Gegenschlag mechanisierter Verbände (nach TF 82).

Gegenschlag zu unterscheiden. «Dies [sind] zwei verschiedene Dinge», sagt Gygli, und verweist hierzu wie zwei Jahre zuvor in der Sitzung vom April 1964 «auf das bekannte Werk des Autors «von Senger und Etterlin»» (BAR 6, 242. Indirekt auch Tobler 1984 II). Warum die Kombination von Abwehr und Gegenschlag sich für die schweizerischen Verhältnisse sehr gut eignet, erläutert derweil Alfred Ernst: Der Hauptunterschied zwischen der operativen Abwehr der Schweizer Armee und der amerikanischen «Mobile Defense» liege in der sehr engen Zusammenarbeit der Mechanisierten Divisionen mit den grösstenteils immobilen Infanteriedivisionen. «Unsere Mechanisierten Divisionen sind nicht dazu bestimmt, einzeln oder gar im Rahmen eines ad hoc gebildeten «Panzerkorps» große Schlachten zu schlagen. [...] Einsätze geschlossener Divisionen bilden die Ausnahme.» (Ernst 1971, 375) (Abb. 2). Träger der Gegenschläge seien mithin nicht die mechanisierten Divisionen, sondern deren Panzerregimenter oder Panzerbataillone.

Mit dem Inkrafttreten der WOF 66 im September 1966 beginnt ein Führungs- und Lernprozess, der die Gefechtsform Abwehr mit dem Gegenschlag über die «Konzeption 66» fest in der eidgenössischen Sicherheitspolitik der 1970er- und 1980er-Jahre verankert. Aus Platzgründen ist es nicht möglich, näher auf ihre mehr als ein Viertel Jahrhundert dauernde Wirkungs- und Entwicklungsgeschichte, ihre Schwachpunkte sowie die Unterschiede zur Gefechtsform Abwehr der TF 62 einzugehen (siehe dazu jeweils: Mertens, in Vorbereitung). Stellvertretend erwähnt seien aber die zeitweise artikulierten Zweifel am Wert des Konzepts «Gegenschlag» (Leuenberger 1969), die immer wieder geäußerte Sorge, die Abwehr «sei kompliziert und übersteige daher die Fähigkeiten von unserem Miliz-

kader» (Tobler 1984 I), die bedeutenden Herausforderungen des Luftraumschutzes über den Gegenschlagsverbänden (Mertens 2022) sowie die mit der Etablierung und Perfektionierung der Abwehr einhergehende «drohende geistige Fixierung auf einen «reglementskonformen» Ablauf des Krieges» (Däniker 1996, 170). Letzteres äussert sich etwa in einer exzessiven Vor- und Durchplanung der mechanisierten Gegenschläge inklusive einer Einengung auf vorab festgelegte Gegenschlagsräume (vgl. exemplarisch Abb. 3).



Abbildung 3: Geplante Gegenschläge der Mechanisierten Division 11 während der Wintermanöver 1970 des Feldarmee-korps 4. (Quelle: BAR 3, 31)

Andererseits zeigt sich die Schweizer Armee kreativ, indem sie das durch von Senger und Etterlin präsentierte Abwehrkonzept erweitert und Gegenschläge auch auf der taktischen Ebene oder mit Infanterie-

	Schweizer Armee (Stand: TF 82)	Wehrmacht 1943–1945 (nach von Senger und Etterlin)
Ziel der Abwehr	«Ziel der Abwehr ist es, einen bestimmten Raum zu behaupten. Es gilt, den feindlichen Angriff aufzuhalten und eingedrungene gegnerische Kräfte zu vernichten.» (TF 82, Ziff. 324)	«Die Abwehr wartet den Gegner ab. [...] Man wehrt ab, wenn die eigene Unterlegenheit keine andere Wahl lässt, oder wenn es aus anderen Gründen vorteilhaft erscheint. [...] Die Verteidigung will den Angriff des Gegners zum Scheitern bringen. Hierzu wird der Angriff in einem bestimmten Gelände angenommen, das bis zum letzten gehalten wird.» (TF 33, Ziff. 41)
Element «Verteidigung»		
Zweck der Verteidigung	«Angreifenden Gegner durch das Feuer aus Stellungen und durch Gegenstösse vernichten sowie Geländean-teile und / oder Objekte durch Kampf aus Stützpunkten und Sperren halten und allenfalls durch Gegenangriffe zurückgewinnen.» (TF 82, Anh. 2)	Gelände um jeden Preis halten, indem der Angreifer zum Stehen gebracht oder vernichtet wird.
Ort der Verteidigung	In einem Abwehr raum , der in einem flächendeckenden und tiefgegliederten Verteidigungssystem verankert ist.	In einer Hauptkampflinie.
Hauptvorteil	Feuer aus Deckungen gegen einen in Bewegung befindlichen und folglich überwiegend ungedeckten Angreifer.	Feuer aus Deckungen gegen einen in Bewegung befindlichen und folglich überwiegend ungedeckten Angreifer.
Auffangen eines durchgebrochenen mechanisierten Gegners	Durch ein raumbezogenes Dispositiv von Stützpunkten, Sperren oder Reserven der Stellungstruppe in der Tiefe des Abwehr rraums .	Durch Teile des Eingreif- / Gegenschlagverbandes oder – selten vorhanden – die gepanzerte Reserve der Stellungstruppe.
Element «Gegenschlag»		
Zweck des Gegenschlags	«[D]en auf Stellungen und Hindernisse auflaufenden und in seiner Bewegungsfreiheit behinderten Gegner in Flanke und Rücken anzugreifen und zu vernichten.» (TF 82, Ziff. 325)	Vernichten eines mit überlegenen Kräften im Angriff befindlichen, in die Tiefe der Verteidigungsstellung vorgestossenen Gegners. (In zweiter Linie: Wiederherstellen der HKL bzw. des Zusammenhangs der Verteidigung.)
Hauptvorteil	Kombination von Feuer und Bewegung.	Kombination von Feuer und Bewegung.
Richtung des Gegenschlags	In, hinter oder ausnahmsweise vor das System der Stützpunkte oder Sperren der Infanteriedivisionen.	Hinter – ausnahmsweise vor – die Linie der Stützpunkte oder Sperren der Infanteriedivision.
Führungsstufe	a. Operative Stufe (mit Panzerregimentern oder Panzerbataillonen der mechanisierten Division). b. Taktische Stufe (mit dem Gegenschlags-Panzerbataillon der Felddivision).	Operative Stufe (mit der bzw. den Pz.KG einer Panzer-Division).
Vorplanung und Vorbereitung	Überwiegend vorbereitet und vorgeplant. Begründung: a. Enge Kooperation mit der Stellungstruppe zwingend erforderlich. b. Für Gegenschläge infrage kommende Räume weitgehend bekannt.	Nur beschränkt vorplanbar; erkennbare Handlungsmöglichkeiten aber sorgfältig vorbereitet. Begründung: Der Gegenschlag hat sich völlig nach dem Verhalten des Feindes zu richten. (Senger 1959, 134)
Kräftansatz (Idealvorstellung)	Stoss in die Flanke oder den Rücken des Gegners unter «Einleitung des Gegenschlages [...] durch einen massierten Feuerüberfall aus erkundeten Feuerstellungen.» (TF 82, Ziff. 261)	Stoss in die Flanke oder den Rücken des Gegners unter Ausnützung der wendigeren deutschen Führung und der besseren Leistungen der deutschen Panzer bzw. Sturmgeschütze.
Selbständiger Gegenschlag	Nicht vorgesehen. Doktringemäss gilt die enge Zusammenarbeit mit den verteidigenden Verbänden als Voraussetzung. (TF 82, Ziff. 259) Ausnahme: Gegenschlag gegen Luftlandungen ausserhalb der Abwehr räume .	«[W]enn keine Geländerräume vorhanden sind, derenhalten für die Abwehr entscheidend wäre und wenn die Aufklärung der Eingreiftruppen selbst so lückenlos ist, daß diese nicht auf das Vorhandensein von Stellungstruppen angewiesen sind.» (Senger 1959, 142)
Gegenschlag mit Infanteriekampfgruppen	Vorgesehen. In der Regel jedoch nur im Infanteriege-lände. (Als vorbereitete Aktionen in Form der Angriffsarten «Hinterhalt» oder «Handstreich».) Bei Nacht oder schlechter Sicht allenfalls auch im Mischgelände.	Nicht vorgesehen. Gegenschläge werden selbst im schwierigen Gelände mit Pz.KG geführt.
Gefechtsfeldbewegliche Begleitfliegerabwehr	Nicht vorhanden.	Die Panzer-Divisionen verfügen über Flak auf Sfl. Deshalb sind Gegenschläge auch bei unzureichendem Jagdschutz bedingt möglich.
Element «Hinhaltender Widerstand»		
Hinhaltender Widerstand	Entfällt als integraler Bestandteil der Abwehr ab 1969.	Die Bestimmungen der TF 33 über den hinhaltenden Widerstand in der Abwehr werden 1938 umgearbeitet, später aufgehoben.

Tabelle 3: Unterschiede zwischen dem Abwehrkonzept der Schweizer Armee (Stand: TF 82) und dem der Wehrmacht (1943–1945; nach Senger 1959).

kampfgruppen vorsieht. In welchem Mass die Abwehr schweizerischer Ausprägung einen eigenen Charakter erhält, zeigt eine tabellarische Übersicht wichtiger Unterschiede zur «Beweglichen Abwehr», wie von Senger und Etterlin sie beschreibt (Tabelle 3).

Synthese: Von Kriegserfahrungen, Kriegsgenügen und Verteidigungsfähigkeit

Die Schweizer Armeeführung wählt 1965/66 mit der westdeutschen TF 62 eine Dienstvorschrift als Basis für die künftige Doktrin ihrer Streitkräfte, die – analog der «Mobile Defense», welche die US Army gegenüber einer auf «relatively fixed positions» abgestützten «Area Defense» favorisiert (FM 100-5, 75f.) – auf eine voll mechanisierte und um den ausgiebigen Einsatz eigener Atomwaffen herum geplante Gefechtsführung ausgerichtet ist. Verständlich wird die Entscheidung aber zum einen dadurch, dass man lediglich einen aus schweizerischer Sicht besonders geeigneten Bestandteil der Bundeswehrdoktrin herausgreift, der es zudem erlaubt, an die Stelle des nicht vorhandenen atomaren Langschwerts das Stilett des Gegenschlags mit verstärkten Panzerregimentern oder -bataillonen einzufügen. Zum anderen stehen beide Armeen vor dem gleichgelagerten Problem, gegen einen potentiellen Aggressor antreten zu müssen, der quantitativ signifikant überlegene gepanzerte Kräfte ins Feld führen kann.

Diese Gemeinsamkeit teilen beide Kalte Kriegs-Streitkräfte mit der Wehrmacht. Statt die Problemlösung wie die Bundeswehr in einer beweglichen Abwehr suchen zu können, bleibt ihr ab 1943 unter dem Druck der gegnerischen Überlegenheit und wegen dezidierter Vorbehalte Hitlers gegen jegliche mobile operative Verteidigung (Groß 2012, 243-254) jedoch meist als einzige bewegliche (Re-)Aktionsform die Verwendung der gepanzerten Grossverbände in der Rolle der Gegenschläge führenden «Feuerwehr».

Während die Bundeswehr ab 1973 glaubt, auf die Gefechtsform Abwehr verzichten zu können (für die Gründe siehe BA-MA 8, bes. Bl. 21ff.), führt sie den Gegenschlag gar nicht erst ein. Von Senger und Etterlin, der 1959 vergeblich auf eine entsprechende Notwendigkeit aufmerksam zu machen versucht hat (BA-MA 9, Bl. 77ff.), wertet das als grosses Manko. Immerhin kann er 1986 ad coram publico im Rahmen

eines Symposiums anerkennend vermerken, dass eine andere Armee offenbar klüger war: «Paradoerweise hat hier die Schweizer Armee ohne Kriegserfahrung Regeln für «den Gegenschlag» – ein fester Begriff – in einem Kapitel niedergelegt, das deutlich von den Regeln über den Gegenangriff oder den Angriff allgemein abgesondert ist.» (BA-MA 10, 203).

Das Stichwort «Kriegserfahrung» und der Import eines ausländischen Kampfverfahrens durch die Armee 61 laden dazu ein, zum Schluss einmal kurz (und mit der eingangs zitierten Warnung Schaufelbergers vor unzulässigen historischen Vergleichen oder Rückwärtsübertragungen heutiger Vorstellungen auf historische Sachverhalte im Hinterkopf) einzelne mit der Einführung der «Abwehr» verbundene Aspekte der damaligen Streitkräfteentwicklung entlang der drei Strategischen Stossrichtungen zur substantiellen Stärkung der Verteidigungsfähigkeit zu betrachten, die aktuell im «Schwarzen Buch» (Schweizer Armee 2023) definiert werden.

So stellt die Übernahme der Abwehr und des Gegenschlags ein historisches Beispiel, und eventuell ein Vorbild, für die Umsetzung der in der dritten Strategischen Stossrichtung postulierten Absicht dar, «von Erfahrungen und Standards anderer Streitkräfte profitieren» zu wollen (Schweizer Armee 2023, 8. Vgl. für ein weiteres Beispiel schweizerischer Anleihen bei fremden Kriegserfahrungen Olsansky 2015, 124ff.). Wie gezeigt, gehören für die Armee 61 zum Verbessern ihres Kriegsgenügens (so in etwa das begriffliche Pendant zum heutigen «Verteidigungsfähigkeit stärken») die Auseinandersetzung mit vielversprechenden fremden Modellen und allenfalls, wie bei der Ablehnung der «Mobile Defense», das Aussieben ungeeigneter Ansätze.

Ähnliches gilt für den Schwerpunkt «Adaptive Weiterentwicklung der militärischen Fähigkeiten». Die Armee 61 integriert die neuen Gefechtsformen zwar zunächst (1966) nicht in – wie für die heutige Armee gewünscht – «überschaubaren, genau definierten Schritten», sondern mittels einer grundlegenden Reform. Über die dann folgenden beiden Jahrzehnte erfolgt die Entwicklungsregulation jedoch evolutionär. Die Adaption verläuft hierbei nicht monodirektional als blosser Anpassung «an die Erfordernisse des Umfelds». Vielmehr vollzieht sie sich im komplexen

tären Zusammenspiel von Assimilation und Akkommodation (vgl. zu diesen Mechanismen Reusser 2006, 113–117; Brandtstädter 2015, 89–106): Teils ist eine Anpassung der Armee an die Eigenschaften der neuen Kampfverfahren zu beobachten, teils umgekehrt die Anpassung der neuen Kampfverfahren an bewährte Konzepte oder die Möglichkeiten bzw. Bedürfnisse der Armee, z. B. indem man die Variante «Gegenschlag mit Infanteriekampfgruppen» schafft.

Ein anderes Bild ergibt dagegen der Abgleich mit der dritten Strategischen Stossrichtung, der «Nutzung von Chancen aufgrund des technologischen Fortschritts». Hinsichtlich der Abwehr kehrt das Streitkräftedesign der Armee 61 den Ansatz aus dem Bericht «Die Verteidigungsfähigkeit stärken» quasi um. 1966 adaptiert die Armee nämlich Abwehr und Gegenschlag gerade deshalb, weil ihr die Möglichkeit, technologisch adäquat mitzuhalten, vorenthalten wird. Statt ihr Leistungsvermögen über die Beschaffung von Technik zu verbessern, erhöht sie es, kostenfrei und politisch probat, über die Akquisition zweier Gefechtsformen. Deren enorme Bedeutung für das «Kriegsgenügen» der Armee 61 wird evident, wenn man beachtet, dass die Abwehr der schweizerischen Verteidigungskonzeption und -doktrin den Namen gibt und über ein Viertel Jahrhundert lang den militärischen Kern der eidgenössischen Sicherheitspolitik konstituiert.

Allerdings fungiert die Abwehrdoktrin nicht als «Taktgeber der Armeementwicklung» (Schweizer Armee 2023, 16). Sie ist «nur» die *prima inter pares*, welche die übrigen Elemente des Streitkräftedesigns (vgl. Mertens 2024, 10) in ihrem existierenden Status mit dem für die Zukunft angestrebten Zustand verbinden soll, zugleich aber in enger Abhängigkeit von jenen steht. Andererseits hätte etwa eine allfällige Weiterentwicklung des Gegenschlags zum selbständigen Gegenschlag (vgl. Tab. 3) sehr von technischen Verbesserungen der Lageinformation profitiert, wie sie gegenwärtig das «Schwarze Buch» für die Schweizer Armee vorsieht. Von Senger und Etterlin fasst dazu bereits vor 65 Jahren eine Reihe heute fast omnipräsenter ISTAR-Instrumente ins Auge: «Die Vervollkommnung von Aufklärungsmitteln, wie Radar, Drohnen, Infrarot und Fernsehen mag in absehbarer Zeit eine so lückenlose Überwachung des Gefechts-

feldes ermöglichen, daß die Annäherung des Gegners rechtzeitig erkannt wird.» (Senger 1959, 142)

«Die Aneignung der Abwehr inklusive des Gegenschlags ist ein gutes Beispiel dafür, wie die Schweiz durch den Rückgriff auf fremde, kriegserprobte Konzepte nicht nur eine konzeptionelle Notlage überwindet, sondern nominell auch ihre Verteidigungsfähigkeit zu stärken vermag.»

Die Aneignung der Abwehr inklusive des Gegenschlags ist ein gutes Beispiel dafür, wie die Schweiz durch den Rückgriff auf fremde, kriegserprobte Konzepte nicht nur eine konzeptionelle Notlage überwindet, sondern nominell auch ihre Verteidigungsfähigkeit zu stärken vermag. «Nominell» deshalb, weil der letzte Beleg für die Zweckmässigkeit dieser Entscheidung fehlt, da die «Konzeption 66» in keinem heissen Krieg die Nagelprobe bestehen musste. ♦

Endnoten

1 Im Beitrag wird der Begriff «Gefechtsform» in der Regel stellvertretend für die historiografisch inhaltlich weitgehend identischen Begriffe «Kampfart», «Gefechtsart» und «Gefechtsform» verwendet. Ebenso kann nicht auf den «nur haarspalterisch erklärbaren Unterschied» von Kampfart und Gefechtsart in der TF 60 und TF 62 eingegangen werden (BA-MA 8, 8). Gleiches gilt für die variierenden Bedeutungen von «Hinhaltender Widerstand» und «Hinhaltender Kampf» sowie deren Abgrenzung von «Hinhaltendes Gefecht», ferner hinsichtlich der wechselnden Differenzierungen von «Gefecht», «Kampf» und «Schlacht».

2 Bzgl. des von Alt-Generalstabschef Hans Senn in seinem Buch «Auf Wache im Kalten Krieg» (2007) artikulierten, aber nicht gerechtfertigten Anspruchs auf die geistige Urheberschaft der Schweizer «Abwehr» vgl. Mertens, in Vorbereitung.

Quellen und Literatur

Abkürzungen:

BA-MA: Bundesarchiv-Militärarchiv Freiburg i. Br. (Deutschland)

BAR: Schweizerisches Bundesarchiv Bern

FAG: Die Führung der Armee und der Grossen Verbände

Flak: Flugabwehrkanone / Flugabwehr

HdV: Heeresdienstvorschrift

HKL: Hauptkampflinie

ISTAR: intelligence, surveillance, target acquisition and reconnaissance

Pz.KG: Panzerkampfgruppe (auch: gepanzerte Kampfgruppe)

Sfl: Selbstfahrlafette

TF: Truppenführung

U.i.O.: Unterstreichung im Original

WOF: Weisungen für die operative Führung

VRA: Vorderer Rand des Abwehrraums

Quellen

- BA-MA 1: BA-MA BW 8 1/793: Oberst i.G. Schröder: Führungsgrundsätze des Heeres nach TF 62. [Führungsakademie der Bundeswehr] Hamburg-Blankenese, Februar 1963.
- BA-MA 2: BA-MA N 992/79: Führungsakademie der Bundeswehr, Abteilung Heer: Die Truppenführung. Zur Geschichte ihrer Vorschrift und zur Entwicklung ihrer Struktur von 1933 bis 1962. Eine Untersuchung der taktischen Führungsvorschriften des deutschen Heeres von der HDv 300 (1933/34) bis zur HDv 100/1 (1962). Werner von Scheven, Hauptmann, 11. Generalstabslehrgang (H). Hamburg, 30. September 1969.
- BA-MA 3: BA-MA RH 53-7/38: Ausbildung. Allgemeine und grundsätzliche Angelegenheiten (1934-1939), Bd. 1. Darin: Chef des Truppenamts im Reichswehrministerium [Beck]: Einführung in die Vorschrift «Truppenführung» (I. Teil H.Dv. 300). [Berlin 1934].
- BA-MA 4: BA-MA RH 53-7/38: Ausbildung. Allgemeine und grundsätzliche Angelegenheiten (1934-1939), Bd. 1. Darin: Generalkommando VII. Armeekorps (Wehrkreiskommando VII). Der Stellv. Kommandierende General, Frhr. v. Weichs. München, 25. August 1936. Betreff: Ausbildung im Ausbildungsjahr 1936/1937. Grundsätze für die Erziehung und Ausbildung der Truppe im Ausbildungsjahr 1936/1937.
- BA-MA 5: BA-MA RH 27-24/89. 24. Panzer-Division. 20.2.1944: I. Kampfbericht.
- BA-MA 6: BA-MA RH 2/2852. OKW/OKH. Zusammenstellung Erfahrungsberichte – Westfeldzug [sic]. 13. Pz. Div. – Abt. Ia – 13.1.1944. Erfahrung über Wesen und Führung gepanzerter Kampfgruppen.
- BA-MA 7: BA-MA BW 8 1/793: Oberst i.G. Schröder: Der Gegenangriff im Abwehrgefecht. [Führungsakademie der Bundeswehr] Hamburg, April 1965.
- BA-MA 8: BA-MA BH 1/1983: Fü H III StudGrpH/FüAkBw: Einführungsvortrag HDv 100/100 (TF/G) «Führung im Gefecht», September 1973.
- BA-MA 9: BA-MA BW 2/1944: Heeresdienstvorschrift HDv 100/1 Grundsätze der Truppenführung des Heeres (1956-1959). Darin: Major Dr. von Senger u. Etterlin, 25. März 1959. Betr.: Studie über Führung und Kampf der Panzergrenadierdivision; hier: insbesondere taktische Terminologie.
- BA-MA 10: BA-MA BW 8-I 3535: Lehrinhalte Wehrgeschichte (1982-1987), Bd. 1. Darin: General a.D. Dr. Ferdinand Maria von Senger und Etterlin: Abschliessende Einschätzung und Lehren, deutsche Seite. In: Wehrgeschichtliches Symposium an der Führungsakademie der Bundeswehr, 9.9.1986. Ausbildung im operativen Denken unter Heranziehung von Kriegserfahrungen; dargestellt an Manstein's Gegenangriff Frühjahr 1943. Dokumentation der Veranstaltung. Herausgegeben von Dieter Ose, Bonn März 1987.
- BAR 1: BAR E9500.52#1984/122#159: Sitzung LVK vom 21./22.4.1965, Subdossier 10, Dokument 13: Der Kommandant Feldarmee Korps 2 [Ernst], 5.3.65: Auszug aus der Vorschrift «Die Führung der Armee und ihrer grossen Verbände».
- BAR 2: BAR E9500.52#1984/122#157. Subdossier 12, Dokument 22: Protokoll der Sitzung der Landesverteidigungskommission vom 25./26.2.1965, Traktandum 1: Truppenführung: «Die Führung der Armee und ihrer grossen Verbände».
- BAR 3: BAR E5782-03#1975/14#1: Bericht über die Wintermanöver des Feldarmee Kommandos 4 vom 2.2.-4.2.1970 (01.01.1970-31.12.1970), Dokument 1.
- BAR 4: BAR E9500.52#1984/122#144: Sitzung LVK vom 21./22.4.1964, Dokument 7: Protokoll der Sitzung der Landesverteidigungskommission vom 21./22.4.1964, Traktandum 1: Neuherausgabe der «Truppenführung».
- BAR 5: BAR E9500.52#1984/122#144: Sitzung LVK vom 21./22.4.1964, Subdossier 8, Dokument 11: Stab der Gruppe fuer Ausbildung, Arbeitsgruppe TF: Disposition für eine neue Truppenführung (Februar 1964).
- BAR 6: BAR E9500.52#1984/122#171#1: Protokoll der Sitzung der Landesverteidigungskommission vom 2./3.3.1966, Traktandum 4: Weisungen für die operative Führung.
- BAR 7: BAR E5420B#1976/83#557: Truppenführung (01.01.1963-31.12.1966), Subdossier 2, Dokument 4: Der Ausbildungschef, 28.10.1963: Neubearbeitung der «Truppenführung».

- FAG 83: Schweizerische Armee. Reglement 51.15d. Die Führung der Armee und der Grossen Verbände (FAG 83). Gültig ab 1. Januar 1984.
- FM 100-5: Department of the Army, Headquarters: Field Manual FM 100-5: Field Service Regulations. Operations. Washington, D.C., February 1962.
- TF 33: H.Dv. 300/1 Truppenführung (T. F.), I. Teil, Berlin 1936.
- TF 51: Schweizerische Armee: [Reglement] 51.20 d. Allgemeine Vorschriften. Truppenführung (TF) [TF 51]. Vom schweizerischen Bundesrat genehmigt, den 26. Dezember 1951.
- TF 56: Der Bundesminister für Verteidigung. V – VA 6. HDv 100/1 Grundsätze der Truppenführung des Heeres (T.F./G.), Bonn März 1956 / Nachdruck Juni 1957.
- TF 60: Der Bundesminister für Verteidigung. Führungsstab des Heeres IV 4. HDv 100/2 Führungsgrundsätze des Heeres für die atomare Kriegführung. Truppenführung 1960. TF 60. Bonn April 1961.
- TF 62: Der Bundesminister der Verteidigung. Führungsstab des Heeres IV 4. HDv 100/1 Truppenführung (TF), Bonn, Oktober 1962.
- TF 69: Schweizerische Armee. 51.20 d. Truppenführung (TF 69). Gültig ab 10. April 1969.
- TF 82: Schweizerische Armee. Reglement 51.20 d. Truppenführung (TF 82). Gültig ab 1. Januar 1983.
- WOF 66: Schweizerische Armee. 51.20/I d. Weisungen für die operative Führung 1966. Gültig ab 1. September 1966.
- WOF 77: Schweizerische Armee. Reglement 51.20/1 df. Weisungen für die operative Führung (WOF 77). Gültig ab 1.1.77.

Literatur

- Brandenberger, E. 1963. Noch einmal: Ein Jahr Truppenordnung 1961. In: Allgemeine Schweizerische Militärzeitschrift (ASMZ), 3/1963, S. 119–126.
- Brandtstädter, Jochen. 2015. Positive Entwicklung. Zur Psychologie gelingender Lebensführung. 2. Aufl., Berlin, Heidelberg: Springer.
- Braun, Peter. 2006. Von der Reduitstrategie zur Abwehr. Die militärische Landesverteidigung der Schweiz im Kalten Krieg 1945–1966. (Der Schweizerische Generalstab, Bd. X). Baden: hier + jetzt.
- Brunner, D. 1966. L'engagement de nos unités mécanisées. In: Revue Militaire Suisse (RMS), 12/1966, S. 577–585.
- Däniker, Gustav. 1996. Schweizerische Selbstbehauptungsstrategien im Kalten Krieg. Aus der Werkstatt des Stabchefs Operative Schulung während der 80er Jahre. Frauenfeld: Huber.
- Ernst, Alfred. 1971. Die Konzeption der Schweizerischen Landesverteidigung 1815–1966. Frauenfeld, Stuttgart: Huber.
- Glantz, David M.; House, Jonathan M.. 2015. When Titans Clashed. How the Red Army Stopped Hitler. Revised and expanded edition. Lawrence, KS: University Press of Kansas.
- Groß, Gerhard P. 2012. Mythos und Wirklichkeit. Geschichte des operativen Denkens im deutschen Heer von Moltke d. Ä. bis Heusinger. Paderborn, München, Wien, Zürich: Ferdinand Schöningh.
- Leuenberger, H. 1969. Gegenangriff, Gegenschlag, Gegenstoss. In: Armee-Motor, 3/1969, S. 68–71.
- Mertens, Peter. 2022. September 1972. Schlüsselmoment(e) der Entstehung einer zeitgemässen schweizerischen Luftkriegskonzeption. In: STRATOS 2/2022, S. 41–54.
- Mertens, Peter. 2024. Die grösste Streitmacht der Schweizer Geschichte. In: Allgemeine Schweizerische Militärzeitschrift (ASMZ), 10/2024, S. 10–13.
- Mertens, Peter. In Vorbereitung. Der Schweizerische Generalstab und die Entwicklung der Armee 61 im Spannungsfeld von Détente und Rüstungswettlauf (1966–1995). (Der Schweizerische Generalstab, Band XII,1). Baden: hier + jetzt.
- Olsansky, Michael M. 2013. Von Landkriegstaktik und Taktikdebatten: Militärisches Denken der schweizerischen und österreichischen Offizierseliten nach dem Ersten Weltkrieg im historischen Vergleich. Dissertation Universität Zürich.
- Olsansky, Michael M. 2015. Geborgte Kriegserfahrungen: Kriegsschauplatzmissionen schweizerischer Offiziere und die schweizerische Taktikentwicklung im Ersten Weltkrieg. In: Jaun, Rudolf; Olsansky, Michael M.; Picaud-Monnerat, Sandrine; Wettstein, Adrian (Hg.). An der Front und hinter der Front. Der Erste Weltkrieg und seine Gefechtsfelder (Ares, Bd. II), Baden: hier + jetzt, S. 114–127.
- Olsansky, Michael M. 2017a. Der Einfluss des ausländischen Beispiels: Zum operativen Denken von Hans Senn und Frank Seethaler während des Konzeptionsstreits. In: Ders. (Hg.). Militärisches Denken in der Schweiz im 20. Jahrhundert (Ares, Bd. III), Baden: hier + jetzt, S. 128–149.
- Olsansky, Michael M. 2017b. Umstrittener Spiritus Rector: Ulrich Wille d. J. und das militärische Denken in der Schweiz der Zwischenkriegszeit. In: Ders. (Hg.). Mili-

- tärisches Denken in der Schweiz im 20. Jahrhundert (Ares, Bd. III), Baden: hier + jetzt, S. 56–68.
- Reusser, Kurt. 2006. Jean Piagets Theorie der Entwicklung des Erkennens. In: Schneider, Wolfgang; Wilkening, Friederich (Hg.). Enzyklopädie der Psychologie. Serie V: Entwicklungspsychologie. Bd. 1: Theorien, Modelle und Methoden der Entwicklungspsychologie. Göttingen, Bern, Toronto, Seattle: Hogrefe, S. 91–189.
- Schäufelberger, Walter. 1965. Morgarten (1315) und Marignano (1515). In: Allgemeine Schweizerische Militärzeitschrift (ASMZ), 11/1965, S. 667–688.
- Schäufelberger, Walter. 1979. Morgarten ist nicht beliebig übertragbar. In: Allgemeine Schweizerische Militärzeitschrift (ASMZ), 10/1979, S. 543ff.
- Schweizer Armee (Hg.). 2023. Die Verteidigungsfähigkeit stärken – Zielbild und Strategie für den Aufwuchs.
- Seethaler, Frank. 1978. Die Rolle des Feuers in der Abwehr. In: Allgemeine Schweizerische Militärzeitschrift (ASMZ), 9/1978, S. 433–445.
- Seethaler, Frank. 2007. Militärische Aspekte der Konzeption 66 aus Sicht des Zeitzeugen. In: Planungsstab der Armee; Militärdoktrin (Hg.). Die Konzeption vom 6.6.66 – 40 Jahre danach. Beiträge zum Symposium des Chefs der Armee vom 6.6.2006. Bern, S. 68–74.
- Senger und Etterlin, Ferdinand Maria von. 1958. Die gepanzerte Kampfgruppe im Gegenstoß. In: Wehrkunde. Zeitschrift für alle Wehrfragen. Organ der Gesellschaft für Wehrkunde. VII. Jahrgang (1958), S. 76–81.
- Senger und Etterlin, Ferdinand Maria von. 1959. Der Gegenschlag. Kampfbeispiele und Führungsgrundsätze der Beweglichen Abwehr. Neckargemünd: Vowinkel.
- Senger und Etterlin, Ferdinand Maria von. 1960. Die Panzergranadiere. Geschichte und Gestalt der mechanisierten Infanterie 1930–1960. München: J. F. Lehmanns.
- Tobler, Werner. 1984. Ein Gespräch über die Abwehr (I+II). In: Allgemeine Schweizerische Militärzeitschrift (ASMZ), 11/1984, S. 579, und 12/1984, S. 637.
- Tretter, Johann. 1962. Die gepanzerte Kampfgruppe als Trägerin der Abwehr. Erfahrungen aus dem zweiten Weltkrieg. In: Allgemeine Schweizerische Militärzeitschrift (ASMZ), 7/1962, S. 363–367.
- Uhlmann, Ernst. 1960a. Literatur: Der Gegenschlag. In: Allgemeine Schweizerische Militärzeitschrift (ASMZ), 1/1960, S. 79ff.
- Uhlmann, Ernst. 1960b. Zur Armee reform. In: Allgemeine Schweizerische Militärzeitschrift (ASMZ), 1/1960, S. 1–9.
- Wanner, Herbert. 1962a. Der Einsatz der mechanisierten Division in der beweglichen Verteidigung. In: Allgemeine Schweizerische Militärzeitschrift (ASMZ), 6/1962, S. 295–298.
- Wanner, Herbert. 1962b. Die bewegliche Kampfführung. Erfahrungen aus den Kämpfen zwischen Don und Donez 1942/43. In: Allgemeine Schweizerische Militärzeitschrift (ASMZ), 7/1962, S. 360–363.

Forschung

Internationale Sanktionen als sicherheitspolitisches Instrument

**ANDREA MARCO STEINGRUBER****Abstract**

Wars, the proliferation of weapons of mass destruction, systematic human rights violations and terrorism pose a threat to peace and security. As non-military measures, sanctions are part of the range of foreign and security policy instruments with which countries can respond. According to the Swiss Embargo Act, the sanctions adopted by Switzerland

are aimed at ensuring compliance with international law. However, security policy aspects can play a role in their enactment. This article first provides an overview of the logic of international sanctions and Swiss sanctions law and its distinctive features and then shows the security policy areas in which sanctions have been adopted.

DOI: 10.48593/pf8x-5161

Schlüsselbegriffe Sanktionen; Krieg; Terrorismus; Konflikte; Sicherheitspolitik**Keywords** sanctions; war; terrorism; conflicts; security policy

DR. ANDREA MARCO STEINGRUBER, LL.M., M.Litt., lic. oec. HSG, ist Rechtsanwalt in Bern. Er diente der Schweizer Armee als Offizier in der Festungsbrigade 23 («Gotthard-Brigade»). Er ist Autor eines Kurzkommentares zum Embargogesetz (DIKE, 2023).
E-Mail: andrea@steingruber-law.ch

1 Einführung

Kriege, Proliferation von Massenvernichtungswaffen, systematische Menschenrechtsverletzungen oder Terrorismus stellen eine Bedrohung für Frieden und Sicherheit dar. Sanktionen sind als nichtmilitärische Massnahmen Teil des aussen- und sicherheitspolitischen Instrumentariums, mit denen Länder reagieren können. Bei den von der Schweiz erlassenen Sanktionen geht es gemäss Embargogesetz (EmbG)¹ um die Einhaltung des Völkerrechts.² Allerdings können sicherheitspolitische Aspekte bei deren Erlass eine Rolle spielen.

«Sanktionen sind als nichtmilitärische Massnahmen Teil des aussen- und sicherheitspolitischen Instrumentariums, mit denen Länder reagieren können.»

Dieser Beitrag gibt vorerst eine Übersicht über die Logik der internationalen Sanktionen und das schweizerische Sanktionsrecht und dessen Besonderheiten und zeigt dann auf, in welchen sicherheitspolitischen Gebieten Sanktionen erlassen wurden.

2 Logik der internationalen Sanktionen

2.1 Generell

Für den Begriff «Sanktion» besteht keine einheitliche Definition. Generell kann man im Völkerrecht als Sanktionen hoheitliche Massnahmen zur Durchsetzung von völkerrechtlichen Normen und Pflichten bezeichnen. Sanktionen sollen ein Völkerrechtssubjekt dazu bewegen, von seinem völkerrechtswidrigen Verhalten abzulassen und sich zukünftig völkerrechtskonform zu verhalten. Im Kern versteht man also unter einer Sanktion eine Reaktion auf ein völkerrechtswidriges Verhalten. Sanktionen sind demzufolge reine Beugemassnahmen, ein strafendes Element ist ihnen fremd.³

Sanktionen reichen bis zur Antike zurück.⁴ Später war die Kombination von militärischem und wirtschaftlichem Druck oft ein übliches Mittel, um politische Ziele zu verfolgen.⁵ Im 19. Jahrhundert wuchsen dann die gegenseitigen wirtschaftlichen Abhängigkeiten und dadurch erhöhte sich auch die Bedeutung

von Wirtschaftssanktionen.⁶ Die ersten multilateralen Sanktionen wurden vom Völkerbund beschlossen.⁷

In der Nachkriegszeit bestanden im Rahmen des CoCom⁸ Exportkontrollen gegenüber dem Ostblock. Die ersten multilateralen UN-Sanktionen in Form von Wirtschaftssanktionen wurden 1962 wegen der Apartheid gegen Südafrika verhängt. Mit zunehmender Globalisierung der Weltwirtschaft nahm in der Folge auch stetig die Bedeutung der internationalen (unilateralen⁹ und multilateralen) Wirtschaftssanktionen zu. Mit den Russlandsanktionen seit 2022 hat man aufgrund der Anzahl gelisteter Personen und Gesellschaften eine neue Dimension erreicht.

Nach Art. 1 Abs. 1 des Embargogesetzes (EmbG)¹⁰ bedeutet der Begriff «Sanktionen» Massnahmen internationaler Organisationen (wie der UNO) oder «wichtiger Handelspartner der Schweiz», «mit denen der anvisierte Staat [...] zu einer Änderung [seiner] Haltung bewegt werden [soll]». Zwangsmassnahmen hingegen sind die innerstaatlichen Durchsetzungsrechtsakte dieser Sanktionen. Die Zwecknennung in Art. 1 Abs. 1 des EmbG (die Einhaltung des Völkerrechts und die Verhaltensveränderung) deutet darauf hin, dass die Sanktionen nach EmbG in der Tat Gegenmassnahmen im völkerrechtlichen Sinne darstellen, weil sie zu einem bestimmten (völkerrechtskonformen) Verhalten veranlassen sollen.¹¹

Sanktionen (genauer: die Zwangsmassnahmen) werden in der Schweiz in Form von Bundesratsverordnungen erlassen.¹² Diese stützen sich seit dem 01.01.2003 auf das Embargogesetz (EmbG). Vor dem Inkrafttreten des Embargogesetzes waren die Bundesratsverordnungen dagegen direkt auf die Bundesverfassung abgestützt. Das EmbG wurde als innerstaatliches «Einfallstor» für völkerrechtliche Sanktionen beschrieben.¹³ Der Sanktionsbegriff erfährt unter dem EmbG einen spezifischen Zuschnitt hinsichtlich des Inhalts, der Urheber und des Auslösers der Sanktion.¹⁴

Sanktionen können gegenüber Staaten¹⁵ oder Organisationen¹⁶ beschlossen werden.¹⁷ Früher beschloss man umfassende Sanktionen, heute werden vorwiegend sogenannte gezielte Sanktionen ergriffen.¹⁸ Das Umdenken fand aufgrund der Irak-Sanktionen in den 1990er-Jahre statt.

Soweit allein Kriegsmaterial und militärische Ausrüstungsgüter von UNO-Sanktionen betroffen sind, erlässt die Schweiz keine speziellen Sanktionsverordnungen, da Ausfuhren solcher Güter aufgrund des Kriegsmaterialgesetzes¹⁹ und des Güterkontrollgesetzes²⁰ verweigert werden können.

2.2 Schweiz kennt keine eigenständigen Sanktionen

Die Schweiz kennt grundsätzlich keine eigenständigen internationalen Sanktionen. Das EmbG bietet nämlich keine Rechtsgrundlage für den Erlass von eigenständigen Sanktionen durch die Schweiz. Das geht klar aus Art. 1 Abs. 1 des EmbG hervor, der vorsieht, dass der Bund Zwangsmassnahmen erlassen kann, «um Sanktionen durchzusetzen, die von der Organisation der Vereinten Nationen, der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa oder von den wichtigsten Handelspartnern der Schweiz beschlossen worden sind».

«Als Mitglied der UNO ist die Schweiz völkerrechtlich verpflichtet, die vom Sicherheitsrat der Vereinten Nationen beschlossenen Sanktionen anzuwenden.»

Als Mitglied der UNO ist die Schweiz völkerrechtlich verpflichtet, die vom Sicherheitsrat der Vereinten Nationen beschlossenen Sanktionen anzuwenden. Hingegen entscheidet der Bundesrat im Einzelfall darüber, ob die Schweiz die von der EU beschlossenen Sanktionen ganz, teilweise oder gar nicht übernimmt.²¹ Es besteht diesbezüglich also kein Automatismus. Die Abwägung erfolgt jeweils unter Berücksichtigung aussenpolitischer, aussenwirtschaftspolitischer und rechtlicher Kriterien. Der Bundesrat orientiert dann die Bundesversammlung über die Anwendung des EmbG in seinen Berichten zur Aussenwirtschaftspolitik.²²

3 UN-Sanktionen vs. Sanktionen ausserhalb der UNO

3.1 UN-Sanktionen

Der Begriff «Sanktion» wird im VII. Kapitel der UNO-Charta sowie in den übrigen

Teilen der Charta nicht verwendet.²³ Stattdessen ist gleichbedeutend von (Zwangs-)Massnahmen («measures») die Rede, die in militärische (Art. 42 der UNO-Charta) und nichtmilitärische (Art. 41 der UNO-Charta) unterteilt werden. Der UNO-Sicherheitsrat benutzt den Begriff der «Sanktion» («sanction») dabei lediglich für die nach Art. 41 der UNO-Charta erlassenen *nichtmilitärischen* Zwangsmassnahmen.

Seit Beginn der 1990er-Jahre beteiligte sich die Schweiz an nichtmilitärischen Sanktionen der UNO. Mit dem UNO-Beitritt (2002) ist die Umsetzung der vom UNO-Sicherheitsrat erlassenen nichtmilitärischen Zwangsmassnahmen für die Schweiz völkerrechtlich verbindlich geworden.²⁴

3.2 Sanktionen ausserhalb der UNO

1998 hat sich die Schweiz erstmals an Wirtschaftssanktionen ausserhalb der UNO beteiligt, und zwar gegen die Bundesrepublik Jugoslawien, nachdem die EU solche Sanktionsmassnahmen erlassen hatte.²⁵

Aufgrund des Vetorechts der Russischen Föderation im UNO-Sicherheitsrat wurden die Sanktionen gegenüber Russland infolge der Krim-Annexion und des Ukrainekriegs auch ausserhalb der UNO beschlossen.

4 Reichweite von Sanktionen

4.1 Umfassende vs. gezielte Sanktionen

Umfassende Sanktionen gelten unterschiedslos für Staaten und deren Bürgerinnen und Bürger. Sie haben oft erhebliche negative humanitäre Auswirkungen auf die Zivilbevölkerung sowie auf Drittstaaten. Das klassische Beispiel sind die Irak-Sanktionen in den 1990er-Jahren, die zum Oil-for-Food Programm führten.

Gezielte Sanktionen richten sich direkt an natürliche und juristische Personen, die für einen Friedensbruch, schwerwiegende Menschenrechtsverletzungen oder die Bedrohung der internationalen Sicherheit verantwortlich sind. Diese sogenannten «targeted sanctions»²⁶ sind demzufolge meist wirksamer und haben keine oder bedeutend geringere Nebeneffekte auf die Zivilbevölkerung und Drittländer.²⁷ Ziele der Sanktionen können Regierungsmitglieder und deren Familienangehörige, Mitglieder

von Rebellengruppen und deren Familienangehörige, aber auch allgemeine Unterstützer von Regierungen und Rebellengruppen sein.²⁸ Gezielte Sanktionen werden dann insbesondere auch als Mittel im Kampf gegen den Terrorismus eingesetzt. Ziele der Sanktionen sind dabei Terroristen und deren Unterstützer.

Aufgrund der negativen Erfahrungen mit den Irak-Sanktionen in den 1990er-Jahren werden heute nur noch gezielte Sanktionen verhängt. Beispiele dafür sind:

- Blockierung von Vermögenswerten;
- Finanzsanktionen;
- Verhängung von Reisebeschränkungen für bestimmte Personen;
- Handelsrestriktionen für bestimmte Güter (z. B. Diamanten, Öl, Waffen).

Wesentliches Instrument, um die gezielten Sanktionen umzusetzen, sind die *Namenslisten*, die für ein spezifisches Sanktionsregime erstellt werden. Dabei werden die Sanktionslisten des UNO-Sicherheitsrats von der Schweiz automatisch übernommen.²⁹ Für die betroffenen Personen hat die Auflistung einschneidende Konsequenzen. Sie sind meistens in ihren Grundrechten erheblich eingeschränkt. Deshalb ist die Berücksichtigung rechtsstaatlicher Prinzipien und von Verfahrensgarantien bei den Aufnahme- (*Listing*) und Streichungsverfahren (*Delisting*) von zentraler Bedeutung.³⁰

4.2 Geographische vs. thematische Sanktionen

Bei sicherheitspolitischen Fragen stellt sich auch immer die Frage nach den thematischen Sanktionen.

Bei den thematischen Sanktionen handelt es sich um ein neuartiges Konzept, das anders funktioniert als bisherige geografisch orientierte Sanktionen. Der potenzielle Adressatenkreis ist nicht mehr nur auf ein Land, eine Organisation bzw. eine klar definierte Situation beschränkt. Thematische Sanktionen ermöglichen es, weltweit Personen, Unternehmen und Organisationen zu sanktionieren und somit auf verschiedene Situationen zu reagieren.

Die USA waren mit dem Global Magnitsky Human Rights Accountability Act von 2016 das erste Land, das ein globales, thematisches Sanktionsprogramm zum Schutz der Menschenrechte und zur Bekämpfung von Korruption einführt. Andere Länder (beispielsweise Australien, Kanada) folgten danach. Die Magnitsky-Sanktionen richten sich nicht nur gegen russische Personen, obwohl Auslöser der Gesetzgebung Vorkommnisse in Russland waren.

Auch die EU verabschiedet thematische Sanktionen gegen die Verbreitung und den Einsatz von Chemiewaffen, Cyberattacken,³¹ schwere Menschenrechtsverletzungen und Terrorismus.³² Die Schweiz hat bisher keine thematischen Sanktionen der EU übernommen. Der Bundesrat behält sich jedoch die Möglichkeit vor, solche Massnahmen in spezifischen Fällen gezielt zu übernehmen. Über die Übernahme entscheidet er anhand einer Güterabwägung im Einzelfall.

Zu reden gaben in den Massenmedien die von der EU beschlossenen Sanktionen gegenüber gewissen chinesischen Personen wegen schweren Menschenrechtsverletzungen gegen die muslimische Minderheit der Uiguren in China,³³ die von der Schweiz nicht übernommen wurden.³⁴ Nun hat der Bundesrat zumindest einen Bericht zur Situation von tibetischen und uigurischen Personen in der Schweiz verabschiedet.³⁵

In Bezug auf thematische Sanktionen ist noch das Zertifizierungssystem im Rohdiamantehandel zu erwähnen, an dem die Schweiz seit 01.01.2003 auch teilnimmt und von dem noch später die Rede sein wird.³⁶

5 Sanktionen und Neutralität

Sanktionen können in einem gewissen Spannungsverhältnis mit der Schweizer Neutralität³⁷ stehen. Sie sind jedoch mit ihr vereinbar.³⁸

Die relevante Aussage der Botschaft zum Embargogesetz, welche sich auf den Neutralitätsbericht von 1993 stützte,³⁹ hinsichtlich Neutralität war, dass Sanktionen grundsätzlich mit der Neutralität vereinbar sind.⁴⁰ Das EmbG selbst ist technischer Art; es enthält weder neutralitätsrechtliche Vorschriften

noch Bestimmungen neutralitätspolitischer Natur.⁴¹ Es zwingt den Bundesrat nicht, Embargomassnahmen zu erlassen («Kann-Vorschrift» in Art. 1 Abs. 1 des EmbG).⁴²

Die Neutralität ist ebenfalls kompatibel mit der Übernahme von EU-Sanktionen: Wie im Neutralitätsbericht von 1993 ausgeführt,⁴³ steht die Neutralität der Übernahme von Wirtschaftssanktionen auch ausserhalb des UNO-Systems nicht *per se* entgegen. Dies betrifft in der Praxis EU-Sanktionen, die der Bundesrat seither in den meisten Fällen übernommen hat. Wirtschaftssanktionen der EU erfolgen als Reaktion auf Verletzungen des Völkerrechts. Man kann ihnen so eine internationale Ordnungsfunktion zuschreiben. Der Bundesrat beurteilt dabei im Einzelfall, ob die Übernahme gesamthaft im Interesse der Schweiz liegt und ob die Schweiz die Sanktionen vollständig, teilweise oder in modifizierter Form übernimmt.⁴⁴

Wie heikel jedoch Sanktionen aus neutralitätspolitischer Sicht sein können, zeigt das Beispiel der Sanktionen gegen den Iran, wo die Schweiz seit 1980 die Interessen der USA vertritt, sehr gut. Das Schweizer Schutzmachtmandat geht auf die Geiselkrise von 1980 zurück. Schutzmachtmandate, also die Wahrung fremder Interessen, sind Teil der «Guten Dienste» der Schweiz.

6 Sanktionen und Kriegsführung Sanktionen können im Falle von Kriegen beschlossen werden, da bei Kriegshandlungen regelmässig Völkerrecht verletzt wird. Ein aktuelles Beispiel ist Russlands völkerrechtswidriger Angriffskrieg gegen die Ukraine, dem die Krim-Annexion vorausgegangen war. Dieses Beispiel zeigt sehr gut, wie Sanktionen je nach Intensität der Kriegsführung angepasst werden können.⁴⁵

«Sanktionen können im Falle von Kriegen beschlossen werden, da bei Kriegshandlungen regelmässig Völkerrecht verletzt wird.»

6.1 Krim-Annexion

Im März 2014 besetzte Russland völkerrechtswidrig die ukrainische Halbinsel Krim. Die Besetzung erfolgte unter Einsatz sog. «grü-

nen Männchen», also Soldaten ohne offizielle staatliche Abzeichen. Der Einsatz der russischen Soldaten in der Ukraine hat eine verstärkte Debatte über hybride Kriegsführung angeregt. Danach veranstaltete Russland am 16.03.2014 ein «Referendum» über den Status der Krim und annektierte sie am 18.03.2014.

2014 entschied sich der Bundesrat gegen eine Übernahme der von der EU als Folge der Annexion der Krim gegenüber Russland verfügten Sanktionen. Stattdessen beschränkte er sich im Wesentlichen darauf, die notwendigen Massnahmen zur Verhinderung einer Umgehung dieser Sanktionen über das schweizerische Staatsgebiet zu treffen. Dafür erliess er Sanktionsverordnungen zur Vermeidung von Umgehungen.⁴⁶ Die letzte Verordnung wurde in der Folge mehrmals ausgeweitet.

6.2 Grossflächiger Angriffskrieg

Auch im Zusammenhang mit den durch die EU infolge der Militärinvasion in der Ukraine erlassenen Massnahmen beschränkte sich der Bundesrat zunächst auf die Ergreifung von Massnahmen, die auf die Verhinderung einer Umgehung über das schweizerische Staatsgebiet abzielten.

Entsprechend wurde am 25.02.2022 die damals bestehende Verordnung zur Vermeidung von Umgehungen ausgeweitet. Drei Tage später, am 28.02.2022, vollzog der Bundesrat jedoch eine Kehrtwende und kündigte an, die Sanktionspakete der EU vom 23. und 25.02.2022 (erstes und zweites Sanktionspaket) nun doch übernehmen zu wollen. Die Verordnung zur Vermeidung von Umgehungen wurde entsprechend angepasst.

Am 04.03.2022 entschied der Bundesrat, auch das dritte Sanktionspaket der EU zu übernehmen. Gleichzeitig beschloss er, die bestehende Verordnung zur Vermeidung von Umgehungen einer Totalrevision zu unterziehen und mit der Verordnung über Massnahmen im Zusammenhang mit der Situation in der Ukraine (Ukraine-Verordnung)⁴⁷ zu ersetzen. Seit ihrem Erlass wurde die Ukraine-Verordnung bereits mehrmals in Anlehnung an die EU-Sanktionspakete (inzwischen das 17.) angepasst. Der Erlass der Sanktionen durch die Schweiz erfolgt demzufolge mit leichter Verzögerung.

Interessant ist die Benennung der Ukraine-Verordnung. In der Mehrheit der Fälle werden Sanktionsverordnungen nach dem Namen des Landes, gegen das die Sanktionen gerichtet sind, benannt. Anders – aus neutralitätspolitischen Gründen – bei der Ukraine-Verordnung. Dabei werden in den Sanktionslisten auch Personen, die in den besetzten Gebieten der Ukraine geboren sind, sowie nichtrussische Personen (insbesondere chinesische), die an Umgehungsgeschäften beteiligt sind, aufgeführt.

7 Sanktionen und innerstaatliche Spannungen und Konflikte

Internationale Sanktionen werden regelmässig gegen Länder ergriffen, in denen innerstaatliche Spannungen und Konflikte bestehen. Häufig handelt es sich um Diktaturen, in denen systematische Menschenrechtsverletzungen stattfinden oder sogar Bürgerkriege (auch Stellvertreterkriege⁴⁸) herrschen. So hat die Schweiz beispielsweise Sanktionen gegen Myanmar, Jemen, Libyen oder Venezuela beschlossen.

Es ist dann auch möglich, dass bei einem Umsturz eines Regimes eine Neubeurteilung der Sanktionspolitik stattfindet. Dies ist aktuell bei Syrien der Fall, wo sich die Schweiz den EU-Sanktionen angeschlossen hat. So haben beispielsweise die Aussenminister der EU-Staaten nach dem Sturz von Langzeitherrscher Baschar al-Assad in Syrien eine schrittweise Lockerung von Sanktionen gegen das Land gebilligt, mit der Hoffnung den neuen Machthabern Anreize zu geben, eine echte Demokratie in Syrien aufzubauen.⁴⁹ Anfangs März 2025 hat dann auch die Schweiz bestimmte Sanktionsmassnahmen gegenüber Syrien aufgehoben und sich damit erneut der Entscheidung der EU angeschlossen, die die entsprechenden Sanktionsmassnahmen angesichts des Regierungswechsels in Syrien suspendiert hat.⁵⁰ Allgemeiner hat die Schweiz in der Vergangenheit Sanktionen gegen verschiedene weitere Länder wieder aufgehoben.⁵¹

Zur Unterbindung der Finanzierung von Rebellen Gruppen durch Konfliktdiamanten nimmt die Schweiz zudem im Rahmen des «Kimberley-Prozesses»⁵² an einem Regulierungssystem für den internationalen Handel mit Rohdiamanten teil. Der «Kimberley-Prozess» führte in der Schweiz am 29.11.2002 zum Erlass seitens des Bundesrates der sog. «Diaman-

tenverordnung»⁵³ und er ermöglichte, die Diamantensanktionen in diversen Sanktionsregimes abzulösen.⁵⁴ Seit dem 01.01.2003 ist der Import, der Export sowie die Ein- und Auslagerung aus Zolllagern von Rohdiamanten in der Schweiz nur noch möglich, wenn diese von einem fälschungssicheren Zertifikat begleitet sind. Der Handel mit Rohdiamanten ist nur noch mit Ländern möglich, die sich ebenfalls am Zertifizierungssystem beteiligen. Das Zertifizierungssystem wurde im Rahmen eines informellen Verhandlungsprozesses, bekannt unter der Bezeichnung «Kimberley Prozess»,⁵⁵ ausgearbeitet und anlässlich einer Ministerkonferenz vom 05.11.2002 in Interlaken von 36 Staaten und der Europäischen Gemeinschaft verabschiedet. Initiiert wurde dieser Prozess im Mai 2000 durch Südafrika. Mit dem Zertifizierungssystem soll verhindert werden, dass sogenannte «Konfliktdiamanten» auf die legalen Märkte gelangen. «Konfliktdiamanten» sind Rohdiamanten aus Regionen, insbesondere in Afrika, die von Rebellenbewegungen kontrolliert werden. Mit dem Erlös aus dem Verkauf dieser Diamanten wurden Waffenkäufe und damit die Fortsetzung von Bürgerkriegen finanziert.⁵⁶

8 Sanktionen zur Unterstützung von Friedensmissionen bzw. zur Friedensförderung

Sanktionen können auch eingesetzt werden, um Friedensmissionen zu unterstützen bzw. Friedensabkommen zu fördern und durchzusetzen.

Der Fall Sierra Leone ist ein Beispiel dafür. Als Reaktion auf den Sturz des demokratisch gewählten Präsidenten von Sierra Leone durch einen Militärputsch vom 25.05.1997 erliess der UNO-Sicherheitsrat am 08.10.1997 mit Resolution 1132 ein Teilembargo gegen dieses Land. Diese Sanktionen wurden von der Schweiz autonom umgesetzt.⁵⁷ In diesem Fall hielt es der UNO-Sicherheitsrat für notwendig Sanktionen zu beschliessen, um die Umsetzung des Friedensabkommens von Abidjan vom November 1996 und des Abkommens von Lomé vom Juli 1999 zu unterstützen.⁵⁸

Die Côte d'Ivoire ist ein weiteres Beispiel, in dem Sanktionen verhängt wurden, um die Umsetzung des Abkommens über die Teilung der Macht vom November 2001 und des Abkommens von Linas-Marcoussis vom Januar 2003 zu unterstützen.

«Sanktionen können auch eingesetzt werden, um Friedensmissionen zu unterstützen bzw. Friedensabkommen zu fördern und durchzusetzen.»

Mit den Sanktionen bezweckt man einerseits die Umsetzung eines Abkommens zu fördern und andererseits zu verhindern, dass man diesen Prozess zu destabilisieren versucht.⁵⁹

9 Sanktionen und Terrorbekämpfung

Internationale Sanktionen können auch für die Terrorbekämpfung eingesetzt werden.

Am 02.10.2000 beschloss der Bundesrat Zwangsmassnahmen gegenüber Personen und Organisationen mit Verbindungen zu Usama bin Laden, der Gruppierung «Al-Qaida» oder den Taliban und erliess eine entsprechende Verordnung.⁶⁰ Damit setzte der Bundesrat Resolutionen des UNO-Sicherheitsrats um.⁶¹ Diese Massnahmen richten sich gegen Personen und Organisationen, die des internationalen Terrorismus oder dessen Finanzierung verdächtigt werden.⁶² Der Bundesrat hat vor kurzem, am 21.03.2025, die Verordnung in zwei separate Verordnungen aufgeteilt. Damit hat er mehreren neueren Beschlüssen des UNO-Sicherheitsrats Rechnung getragen. Die Verordnungen sind am 15.05.2025 in Kraft getreten. Der UNO-Sicherheitsrat spaltete das einheitliche Sanktionsregime bereits im Jahr 2011 in zwei separate Regimes. Da die Sanktionsmassnahmen jedoch gleich blieben, ergab sich für die Schweiz damals kein Handlungsbedarf. Die Notwendigkeit zur Aufteilung entstand nun vor allem, weil in den letzten Jahren der UNO-Sicherheitsrat weitere Änderungen an den beiden Sanktionsregimes vornahm, unter anderem im Hinblick auf die humanitären Ausnahmen. Die Taliban sind jetzt in Afghanistan an der Macht. Der Staat wird von ihnen beherrscht, also muss man mit dem Staat Afghanistan irgendwie auskommen und zusammenarbeiten.

Im April 2024 verabschiedete der Bundesrat dann gezielte Finanzsanktionen und Reisebeschränkungen gegenüber Personen und Organisationen, die sich an der Finanzierung der Hamas und des Palästinensischen Islamischen Dschihads (PIJ) beteiligten. Die Schweiz schloss sich damit den Sanktionen an, welche die EU in der Folge der am 07.10.2023 verübten

Terrorangriffe erlassen hatte. Die Massnahmen wurden erlassen als Reaktion auf die Gewalttaten der Hamas und des PIJ, die schweren Verstösse gegen das humanitäre Völkerrecht und die internationalen Menschenrechtsnormen darstellen. Die Sanktionsmassnahmen zielen darauf ab, gewalttätige Handlungen zu bekämpfen, die den Frieden und die internationale Sicherheit bedrohen. Sie stärken zudem das gesetzliche Verbot der Hamas, das der Bundesrat am 21.02.2024 in die Vernehmlassung geschickt hatte und das Parlament in der Wintersession 2024 dann angenommen hat.⁶³

Internationale Sanktionen können also auch gegenüber *nichtstaatlichen Akteuren* beschlossen werden, soweit sie der Einhaltung des Völkerrechts, namentlich der Respektierung der Menschenrechte, dienen (Art. 1 Abs. 1 EmbG).

10 Sanktionen zur Unterstützung von gerichtlichen Verfahren

Sanktionen können auch zur Unterstützung von gerichtlichen Verfahren eingesetzt werden.

Einerseits wurden Sanktionen gegen Regierungen verhängt, deren Kooperation man erzwingen wollte, um verdächtige Personen festzunehmen und vor Gericht zu stellen. Dies war beispielsweise bei den ersten Libyen-Sanktionen der Fall, als der UNO-Sicherheitsrat Muammar Gaddafi aufforderte, zwei Männer auszuliefern, die des Lockerbie-Attentats verdächtigt waren.⁶⁴

Ein weiteres Beispiel sind die ersten Sanktionen gegen den Sudan wegen dem gescheiterten Versuch einiger Personen, mit sudanesischer Unterstützung, den ägyptischen Präsidenten Hosni Mubarak im Juni 1995 auf dem Gipfel der Organisation für Afrikanische Einheit in Addis Abeba zu ermorden. Der Sudan hatte sich geweigert zwei Verdächtige für den Prozess auszuliefern. Der UNO-Sicherheitsrat wollte mit den Sanktionen Druck auf die Regierung ausüben.⁶⁵

Andererseits können Sanktionen auch gegen Personen ergriffen werden, die wegen möglichen Straftaten beschuldigt sind, um die Arbeit von internationalen Gerichten zu unterstützen. Ein Beispiel dafür ist die Verhängung von Sanktionen gegen Personen,

die des Mordes an Rafiq Hariri, dem ehemaligen Premierminister des Libanon, beschuldigt werden.⁶⁶ Die Vereinten Nationen richteten das Sondertribunal für den Libanon (auch als Hariri-Tribunal bezeichnet) ein, das mit der Untersuchung und Verfolgung der Verantwortlichen beauftragt wurde, und verhängten ein Reiseverbot und das Einfrieren der Vermögenswerte gegen die vom Tribunal angeklagten Personen.⁶⁷

11 Sanktionen und Proliferation von Massenvernichtungswaffen

Sanktionen können zudem als Druckmittel gegen die Proliferation von Massenvernichtungswaffen eingesetzt werden.

Die Schweiz hat gegenüber dem Iran Sanktionen ergriffen. Die Massnahmen wurden aufgrund der Aktivitäten des Irans im Nuklearbereich und von Menschenrechtsverletzungen erlassen. Der Bundesrat beschloss im Jahre 2007 Zwangsmassnahmen gegenüber der Islamischen Republik Iran und erliess eine entsprechende Verordnung.⁶⁸ Damit setzte er UN-Resolutionen⁶⁹ um. Später, ab dem 19.01.2011, beschloss der Bundesrat, die EU-Sanktionen zuerst vollständig und in einem zweiten Schritt nur noch teilweise zu übernehmen. Nach dem Inkrafttreten des Nuklearabkommens (Joint Comprehensive Plan of Action; JCPOA) am 16.01.2016 wurden die Sanktionen der Schweiz im Einklang mit der Resolution 2231 (2015) des UNO-Sicherheitsrats sowie den Beschlüssen der EU dann gelockert.

Auch im Falle von Nordkorea hat der Bundesrat im Jahre 2006 die Sanktionen aufgrund des nordkoreanischen Nuklearprogramms erlassen und dabei in den folgenden Jahren UNO-Sicherheitsratsresolutionen⁷⁰ umgesetzt.⁷¹

«Sanktionen stellen also ein wichtiges sicherheitspolitisches Instrument dar.»

12 Schlussbemerkungen

Sanktionen dienen als Instrument, mit dem Konflikte verhindert werden sollen oder auf sich abzeichnende oder gegenwärtige Krisen reagiert werden kann sowie Frieden, Demokratie, die Rechtsstaatlichkeit, die Menschen-

rechte und das Völkerrecht gefördert werden sollen. Sie dienen zudem auch der Terrorbekämpfung.

Sanktionen stellen also ein wichtiges sicherheitspolitisches Instrument dar. Schon in der Botschaft zum EmbG wurde Folgendes bemerkt: «Die Durchsetzung internationaler nichtmilitärischer Sanktionen dient der Wahrung wesentlicher aussen- und sicherheitspolitischer Interessen unseres Landes. Welcher Art derartige Zwangsmassnahmen auch sind, so wird deren Erlass letztlich von aussenpolitischen Beweggründen geleitet».⁷²

Bei den aussenpolitischen Interessen können dann sowohl wirtschaftspolitische wie auch – im Falle der Schweiz – neutralitätspolitische Faktoren eine Rolle spielen.

Sanktionen lösen aber nicht unmittelbar alle Probleme. Man darf nicht überzogene Erwartungen an sie haben. Wenn die Staatengemeinschaft einheitlich vorgeht und homogen ist, können Sanktionen effektiv sein. Dies war beispielsweise bei den UN-Sanktionen, die wegen der Apartheid gegen Südafrika verhängt wurden, der Fall. Andererseits ist bei unilateralen Sanktionen, und vor allem auch dann, wenn sich Blöcke von Staaten bilden, die Wirksamkeit von Sanktionen vermutlich geringer.⁷³ Sanktionen sind dann eines der nicht allzu vielen Instrumente des aussenpolitischen Werkzeugkastens. Manchmal können Sanktionen auch zu innovativen Lösungen führen, wie dies beispielsweise mit dem «Kimberley-Prozess» im Rahmen des Handels mit Rohdiamanten geschah.

Die vom Bundesrat beschlossenen Sanktionen stellen immer auch eine Art Zusammenarbeit mit dem Ausland dar, da die Schweiz grundsätzlich keine eigenständigen internationalen Sanktionen beschliesst. Entweder ist die Schweiz als UNO-Mitglied völkerrechtlich verpflichtet die UNO-Sanktionen umzusetzen, oder sie lehnt sich an die Sanktionspolitik ihres wichtigsten Handelspartners (die EU) an. Diese Zusammenarbeit erfolgt allerdings nicht primär nach sicherheitspolitischen Kriterien. Das Hauptkriterium für den Erlass von Sanktionen nach schweizerischer Rechtsauffassung sollte die Einhaltung des Völkerrechts sein. ♦

Endnoten

- 1 SR 946.231.
- 2 Art. 1 Abs. 1 EmbG.
- 3 Zu «Sanktionen» allgemein siehe beispielsweise Pellet und Miron; zu «Wirtschaftssanktionen» insbesondere siehe beispielsweise Carter.
- 4 Schon Athen verhängte gegen Megara eine Handelssperre als Strafe für deren Unterstützung der Spartaner.
- 5 So sperrte beispielsweise die niederländische Flotte 1584 im Rahmen des Achtzigjährigen Krieges die unter spanischer Herrschaft stehenden flandrischen Häfen vom Seehandel ab. Später ist die napoleonische Kontinentalsperre ein berühmtes Beispiel.
- 6 Im Ersten Weltkrieg war die weiträumige Wirtschaftsblockade der Alliierten gegen die Mittelmächte ein Faktor von kriegsentscheidender Bedeutung.
- 7 Wegen des Chacokrieges gegen Bolivien und Paraguay und anlässlich des Abessinienkrieges gegen Italien.
- 8 Coordinating Committee on Multilateral Export Controls.
- 9 Zu den unilateralen Sanktionen siehe beispielsweise Beaucillon (Hrsg.) oder Bogdanova.
- 10 Zum EmbG, siehe Steingruber.
- 11 Fauconnet, 7.
- 12 Art. 2 Abs. 3 des EmbG.
- 13 Petrig und Sinz, 342 ff.
- 14 Petrig und Sinz, 344.
- 15 Beispielsweise Belarus, Myanmar (Burma), Venezuela.
- 16 Beispielsweise Massnahmen gegenüber Personen und Organisationen mit Verbindungen zu Usama bin Laden, der Gruppierung «Al-Qaida» oder den Taliban.
- 17 Für die Liste der Länder und Organisationen, gegen die die Schweiz gegenwärtig internationale Sanktionen erlassen hat, vgl. Internet: https://www.seco.admin.ch/seco/de/home/Aussenwirtschaftspolitik_Wirtschaftliche_Zusammenarbeit/Wirtschaftsbeziehungen/exportkontrollen-und-sanktionen/sanktionen-embargos/sanktionsmassnahmen.html (letzter Abruf 08.03.2025).
- 18 Steingruber, 21 ff.
- 19 SR 514.51.
- 20 SR 946.202.
- 21 Er tut dies mittels Verordnungen (Art. 2 Abs. 3 des EmbG). Parlamentarier können versuchen, auf deren Inhalt Einfluss zu nehmen. Ein Beispiel dafür ist die Motion von Ständerat Beat Rieder «Rechtsstaatlichkeit wiederherstellen» vom 22.12.2023 (23.4531) in Bezug auf das Verbot der Erbringung von Rechtsberatungsdienstleistungen für die Regierung der Russischen Föderation oder in der Russischen Föderation niedergelassene juristische Personen, Unternehmen oder Organisationen.
- 22 Art. 15 des EmbG.
- 23 Zu den UN-Sanktionen siehe beispielsweise Gowlland-Debbas (Hrsg.) oder Van den Herik (Hrsg.).
- 24 Steingruber, 7 f.
- 25 Steingruber, 8.
- 26 Zu den «United Nations targeted sanctions» siehe Giumelli.
- 27 Vgl. Steingruber, 21 ff.
- 28 Giumelli, 1359 f.
- 29 Verordnung über die automatische Übernahme von Sanktionslisten des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen (AS 2016 671).
- 30 In der Schweiz hat der ehemalige Ständerat Dick Marty mit seiner am 12.06.2009 eingereichten Motion «Die UNO untergräbt das Fundament unserer Rechtsordnung» (09.3719) auf diese wichtige Problematik aufmerksam gemacht.
- 31 Für ein Beispiel im Bereich Cyberattacken vgl. Internet: <https://www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2025/01/27/cyberattacks-three-individuals-added-to-eu-sanctions-list-for-malicious-cyber-activities-against-estonia/> (letzter Abruf 08.03.2025).
- 32 Vgl. Internet: <https://www.consilium.europa.eu/de/topics/sanctions/> (letzter Abruf 08.03.2025).
- 33 Vgl. Internet: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:L:2021:0991:FULL> (letzter Abruf 08.03.2025).
- 34 Vgl. Internet: <https://www.srf.ch/news/schweiz/sanktionen-gegen-china-ringen-um-neutralitaet-die-schweiz-und-die-china-sanktionen> (letzter Abruf 08.03.2025).
- 35 Medienmitteilung des Bundesrates vom 12.02.2025. Vgl. Internet: <https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-104104.html> (letzter Abruf 08.03.2025).
- 36 Verordnung über den internationalen Handel mit Rohdiamanten (Diamantenverordnung) (SR 946.231.11).
- 37 Zur Schweizer Neutralität siehe beispielsweise Villiger.
- 38 Siehe zur Vereinbarkeit von Sanktionen mit der Schweizer Neutralität Petrig.
- 39 Bbl 1994 I 206.
- 40 Botschaft EmbG, 1435 f.; Neutralitätsbericht 2022, 15.
- 41 Zu Neutralitätsrecht und Neutralitätspolitik siehe Egli und Holzgang.
- 42 Botschaft EmbG, 1452.
- 43 Bbl 1994 I 153.
- 44 Neutralitätsbericht 2022, 19.
- 45 Zur neutralitätsrechtlichen Einordnung der schweizerischen Sanktionen gegen Russland siehe Fauconnet. Siehe auch Neutralitätsbericht 2022, 19 ff.
- 46 Verordnung vom 02.04.2014 über Massnahmen zur Vermeidung der Umgehung internationaler Sanktionen im Zusammenhang mit der Situation in der Ukraine (SR 946.231.176.72); in Kraft vom 02.04.2014 bis 27.08.2014; Verordnung vom 27.08.2014 über Massnahmen zur Vermeidung der Umgehung internationaler Sanktionen im Zusammenhang mit der Situation in der Ukraine (SR 946.231.176.72); in Kraft vom 27.08.2014 bis 04.03.2022.
- 47 Verordnung vom 04.03.2022 über Massnahmen im Zusammenhang mit der Situation in der Ukraine (SR 946.231.176.72).
- 48 Siehe beispielsweise Jemen.
- 49 Vgl. Internet: <https://www.srf.ch/news/international/nach-assad-sturz-eu-will-sanktionen-gegen-syrien-schrittweise-lockern> (letzter Abruf 08.03.2025).
- 50 Medienmitteilung des Bundesrates vom 07.03.2025. Vgl. Internet: <https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-104416.html> (letzter Abruf 08.03.2025).
- 51 Beispielsweise Côte d'Ivoire, Eritrea, Jugoslawien, Liberia, Mali.
- 52 Das Kimberley-System ist eine politische Absprache ohne juristisch bindenden Wert.
- 53 Verordnung über den internationalen Handel mit Rohdiamanten (SR 946.231.11).
- 54 Gegenüber der UNITA und Sierra Leone im Jahre 2003, Liberia im Jahre 2007, Côte d'Ivoire im Jahre 2014.
- 55 Vgl. Internet: https://www.seco.admin.ch/seco/de/home/Aussenwirtschaftspolitik_Wirtschaftliche_Zusammenarbeit/Wirtschaftsbeziehungen/exportkontrollen-und-sanktionen/sanktionen-embargos/rohdiamantenhandel/der-kimberley-prozess.html (letzter Abruf 08.03.2025).
- 56 Vgl. Internet: https://www.seco.admin.ch/seco/de/home/Aussenwirtschaftspolitik_Wirtschaftliche_Zusammenarbeit/Wirtschaftsbeziehungen/exportkontrollen-und-sanktionen/sanktionen-embargos/rohdiamantenhandel.html (letzter Abruf 08.03.2025).
- 57 Verordnung über Massnahmen gegenüber Sierra Leone (SR 946.209). Der Bundesrat beschloss am 3. November 2010, die Verordnung auf den 04.11.2010 aufzuheben.
- 58 Giumelli, 1357.
- 59 Giumelli, 1357 f.
- 60 Vgl. Verordnung über Massnahmen gegenüber Personen und Organisationen mit Verbindungen zu Usama bin Laden, der Gruppierung «Al-Qaida» oder den Taliban (SR 946.203).
- 61 Resolutionen 1267 (1999), 1333 (2000), 1390 (2002), 1455 (2003), 1526 (2004), 1617 (2005), 1735 (2006), 1988 (2011), 1989 (2011), 2253 (2015), 2255 (2015) und 2368 (2017) des UNO-Sicherheitsrats.
- 62 Zum Spannungsverhältnis zwischen Sicherheit und individueller Freiheit, vgl. Mir Djawadi.
- 63 Medienmitteilung des Bundesrates vom 10.04.2024.
- 64 Giumelli, 1358.
- 65 Giumelli, 1358.
- 66 In der Schweiz mit der Verordnung über Massnahmen gegenüber bestimmten Personen in Zusammenhang mit dem Attentat auf Rafik Hariri (SR 946.231.10).
- 67 Giumelli, 1358.
- 68 Verordnung über Massnahmen gegenüber der Islamischen Republik Iran (SR 946.231.143.6).
- 69 Resolutionen 1737 (2006), 1747 (2007), 1803 (2008) und 1929 (2010) des UNO-Sicherheitsrats.
- 70 Resolutionen 1718 (2006), 1874 (2009), 2087 (2013), 2094 (2013), 2270 (2016), 2321 (2016), 2371 (2017), 2375 (2017), 2397 (2017) und 2664 (2022) des UNO-Sicherheitsrats.
- 71 Verordnung über Massnahmen gegenüber der Demokratischen Volksrepublik Korea (SR 946.231.127.6).
- 72 Botschaft EmbG, 1453.
- 73 Über die Effektivität und die Wirksamkeit von Sanktionen bestehen jedoch noch keine gefestigten Forschungsergebnisse. Bei der Aussage handelt es sich demzufolge um eine Hypothese.

Literaturverzeichnis

- Botschaft vom 20. Dezember 2000 zum Bundesgesetz über die Durchsetzung von internationalen Sanktionen, BBl 2001 1433 ff. (zit. Botschaft EmbG)
- Der Bundesrat: Klarheit und Orientierung in der Neutralitätspolitik, Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulates 22.3385, Aussenpolitische Kommission SR, 11.04.2022 (zit. Neutralitätsbericht 2022)
- Beaucillon, Charlotte (Hrsg.): Research Handbook on Unilateral and Extraterritorial Sanctions, Cheltenham 2021
- Bogdanova, Iryna: Unilateral Sanctions in International Law and the Enforcement of Human Rights, Leiden/Boston 2022
- Candrian, Jérôme: Droit de la neutralité, politique de neutralité et politique étrangère de l'Etat neutre, ZSR/RDS (2007), 529 ff.
- Carter, Barry E.: «Economic Sanctions», in Max Planck Encyclopedia of International Law (April 2011)
- Egli, Patricia; Holzgang, Milena: Neutralitätsrecht und Neutralitätspolitik: Ein Überblick, AJP/PJA 6/2022, 600 ff.
- Fauconnet, Yann: Neutralitätsrechtliche Einordnung der schweizerischen Sanktionen gegen Russland im Ukraine-Krieg, ex/ante 2/2022, 3 ff.
- Giumelli, Francesco: Understanding United Nations targeted sanctions, International Affairs 91:6 (2015), 1351 ff.
- Gowlland-Debbas, Vera (Hrsg.): National Implementation of United Nations Sanctions: A Comparative Study, Leiden/Boston 2004
- Gowlland-Debbas, Vera (Hrsg.): United Nations Sanctions and International Law, Den Haag 2002
- Happold, Matthew; Eden, Paul (Hrsg.): Economic Sanctions and International Law, Oxford/Portland 2016)
- Marossi, Ali Z.; Bassett, Marisa R. (Hrsg.): Economic Sanctions under International Law—Unilateralism, Multilateralism, Legitimacy, and Consequences, Den Haag 2015
- Mir Djawadi, Mahdad: Individualsanktionen des UN-Sicherheitsrates gegen Al-Qaida und die Taliban, Zum Spannungsverhältnis zwischen Sicherheit und individueller Freiheit im Mehrebenensystem von Völkerrecht, Europarecht und nationalem Verfassungsrecht, Frankfurt a. M. 2016
- Pellet, Alain; Miron, Alina: «Sanctions», in Max Planck Encyclopedia of Public International Law (August 2013)
- Petrig, Anna: Die Vereinbarkeit von Sanktionen mit der Schweizer Neutralität, ZSR 143 (2024) I (4), 413 ff.
- Petrig, Anna; Sinz, Mareike: Der Anwendungsbereich des Bundesgesetzes über die Durchsetzung von internationalen Sanktionen, 34 SRIEL, 342 ff.
- Steingruber, Andrea Marco: Embargogesetz, Kurzkommentar, Zürich/St. Gallen 2023
- Van den Herik, Larissa (Hrsg.): Research Handbook on UN Sanctions and International Law, Cheltenham 2017
- Villiger, Mark E.: Handbuch der schweizerischen Neutralität, Zürich 2023
- Wyss, Martin: Die Umsetzung wirtschaftlicher Embargomassnahmen durch die Schweiz, in: Cottier Thomas; Oesch, Matthias (Hrsg.): Schweizerisches Bundesverwaltungsrecht, Bd. XI: Allgemeines Aussenwirtschafts- und Binnenmarktrecht, 3. A., Basel 2020, 291 ff.

Expertise

Demokratie in einer funktional differenzierten Gesellschaft: Gefährdungen demokratischer Ordnung und die Rolle des Militärs



RUDOLF STICHWEH

Abstract

It was only after World War II that democracy became a stable political system now established in approximately half the states of the world. There are some key transformations in the genesis of stable democratic systems: the emergence of the inclusion of everyone into the public and performance rules of political systems; the genesis of a value preference for democracy that even motivates autocracies to claim democratic status; democracy as an Eigenvalue of political systems in a functionally differentiated world society and its role as a distinctive principle that

distinguishes democratic political systems from the different Eigenvalues of other function systems. Political democracies and other systems accept the limitations that are established by the Eigenvalues of other systems. Functionally specialized expert organisations that create such limitations arise in nearly all function systems. At the end the essay, the question is posed whether the military as an organisation in democratic polities can be compared to autonomous expert organisations in other function systems.

Schlüsselbegriffe Inklusion/Exklusion; Eigenwerte; Expertenorganisationen; funktionale Differenzierung; Militär

Keywords inclusion/exclusion; Eigenvalues; expert organisations; functional differentiation; military



PROFESSOR DR. RUDOLF STICHWEH, Professor für Soziologie, Forum Internationale Wissenschaft, Universität Bonn; ständiger Gastprofessor Universität Luzern; Visiting Senior Research Fellow, Research Group, «China in the Global System of Science», MPI Wissenschaftsgeschichte, Berlin; Mitglied der Leopoldina und der NRW-Akademie der Wissenschaften und der Künste.

E-Mail: rstichweh@yahoo.de

Die Normalisierung von Demokratie

Demokratie ist in der Geschichte politischer Systeme eine relativ rezente Sozialstruktur. Demokratien waren vor 1914 selten; nach dem Ersten Weltkrieg war 1919 die Zahl demokratischer Länder auf 27 gestiegen, aber viele davon waren instabil, der Aufstieg des Faschismus und des Bolschewismus sowie die Weltwirtschaftskrise stellten den Glauben an die Leistungsfähigkeit der Demokratie in Frage und bis zum Jahr 1943 hatte sich die Zahl der Demokratien in der Welt auf 17 reduziert.¹ 1945 war dann ein Neubeginn für die Demokratie, wie dies auch 1918/19 der Fall gewesen war, und zum ersten Mal entstand eine Welt, in der Demokratien und nichtdemokratische Systeme gleich wahrscheinlich geworden sind und sich zudem ein semantischer Vorrang der Demokratie etabliert hat, der sich darin zeigt, dass sich auch die nichtdemokratischen Systeme gerne den Namen einer Demokratie geben – z. B. von «Volksdemokratie» sprechen, also die Stützung durch das Volk gleich in zwei verschiedenen Sprachen behaupten. Demokratien sind zudem im letzten halben Jahrhundert resilient geworden. Sie erleben Krisen, Gefährdungen und Bedrohungen, wie dies für alle sozialen Systeme gilt. Aber sie kehren in der Regel zu einer der Varianten von Demokratie zurück.² Dauerhafte Systemtransitionen sind sehr selten – und das gilt möglicherweise für demokratische und auch für autokratische Systeme (Russland mag ein gutes Beispiel sein).

Die Stellung der Demokratie im Gesellschaftssystem

Demokratie ist zunächst einmal jenes politische System, in dem sich eine vollständige Inklusion der Bevölkerung in alle Publikums- und Leistungsrollen des Systems vollzieht.³ Jede Partizipation als Beobachterin oder Beobachter und jede Art von Amtstätigkeit ist im Prinzip für jeden erreichbar. Gesellschaftsgeschichtlich läuft das parallel zu Individualisierung, die dann auch die Inklusionsformen prägt. Im Wahlakt in der Wahlkabine ist man für einen Augenblick tatsächlich allein und kann ein Leben lang Parteien und Kandidatinnen

und Kandidaten wählen, die Freunde und Familie nie billigen würden. Vor allem aber kann man in einer Demokratie alles werden und im Unterschied zum Papsttum, wo die prinzipielle Wählbarkeit eines jeden männlichen Gläubigen eine von der Wirklichkeit weit entfernte Möglichkeit ist, geschehen diese unwahrscheinlichen Aufstiege in der Politik tatsächlich. Donald Trump und sein gesamtes Kabinett sind dafür ein gutes Beispiel – und auch das Kabinett von Friedrich Merz, einschliesslich der unwahrscheinlichen

Rückkehr des vor 20 Jahren schon einmal gescheiterten Kanzlerkandidaten, trägt Spuren dieser Karriereoffenheit des Systems.

Neben der Frage der Inklusion eines jeden und jeder in alle Rollen, die für Teilnahme zur Verfügung stehen, ist auch die Frage der Platzierung von Entscheidungsmöglichkeiten für die

Realität von Inklusion von Bedeutung. Politik ist von ihrer Funktion her gesehen kollektiv bindendes Entscheiden. Was immer im Vorfeld geschieht, am Ende eines Prozesses steht im politischen System immer eine Entscheidung (alternativ eine Nichtentscheidung). Viel hängt davon ab, wo im System die Entscheidungsmöglichkeiten verortet sind. Sind sie an der Spitze des Systems konzentriert, steigen auch die Gefährdungen für eine demokratische Ordnung. Jemand, der Entscheidungen für die Ausschaltung oder Schwächung von Gegnern einsetzt, kann mit wenigen Entscheidungen relativ viel Demokratie zerstören. Donald Trumps erste Amtswochen im Frühjahr 2025, in denen er mit präsidentiellen Dekreten – auf zudem ungesicherter rechtlicher Basis – weitreichende Entscheidungen zu treffen versucht hat, sind ein Beispiel dafür. Anders ist es, wenn die Entscheidungskompetenzen über mehrere Ebenen des Systems verteilt sind. Inklusionschancen nehmen zu, Gefährdungen des Systems sind weniger wahrscheinlich.

In einer zweiten zentralen Hinsicht ist Demokratie ein «Eigenwert» des politischen Systems. Das bedeutet, dass es sich bei Demokratie nicht nur um eine bestimmte Ordnungsform des Politischen handelt,

«Politik ist von ihrer Funktion her gesehen kollektiv bindendes Entscheiden. Was immer im Vorfeld geschieht, am Ende eines Prozesses steht im politischen System immer eine Entscheidung (alternativ eine Nichtentscheidung).»

deren Vorhandensein deskriptiv festgestellt werden kann, sondern auch um eine institutionalisierte Präferenz, die einen gewissen Verpflichtungscharakter hat.⁴ Die Realität dieses Eigenwerts erkennt man unter anderem daran, dass sich ihm auch die autoritären Systeme nicht entziehen können, vielmehr typischerweise behaupten, dass sie bessere Verkörperungen des Demokratischen bedeuten. Der Autoritarismus des 21. Jahrhunderts erkennt den Wertvorteil des Demokratischen; in diesem Erfolg der Demokratie liegt erneut auch eine Gefährdung, weil dieser Erfolg Umdeutungen von Begriffen nahelegt, in denen diese mit Sinngehalten aufgeladen werden, die zunächst dem Demokratischen entgegengesetzt waren und es auch bleiben. Am Beispiel von «Nation» und «Volk» als den beiden Leitbegriffen für das Inklusionskollektiv, das die soziale Infrastruktur demokratischer Systeme bildet,⁵ lässt sich das gut illustrieren. Diese Inklusionskollektive werden in autokratischen Varianten mit Vorstellungen einer phantasierten Einheit dieser Kollektive aufgeladen: z. B. einer historisch-religiös fundierten Einheit einer Nation (Russland) oder einer durch die Gemeinsamkeit eines einzigen Willens herbeigeführten Einheit des Volks (Venezuela). Eine solche Umdeutung führt unweigerlich zu einer Autokratie hin, in der eine Herrschaftsinstanz diese Einheit repräsentiert.

«Demokratie» als Eigenwert des Politischen ist zugleich eine Selbstbeschreibung und eine Grenzziehung eines Funktionssystems der Gesellschaft. Das ist vielleicht die wichtigste Aussage, die man über die Gesellschaftslage von Demokratie machen kann. Wir haben es im Fall des politischen Systems mit einem Funktionssystem der Gesellschaft zu tun, dessen demokratischer Charakter sich gerade darin zeigt, dass es die Begrenzungen seiner Stellung in einer funktional differenzierten Gesellschaft respektiert. Demokratie ist der Eigenwert des politischen Systems. Die anderen Funktionssysteme haben andere Eigenwerte. Es gibt keine demokratische Wissenschaft oder demokratische Wirtschaft – diese beiden anderen Funktionssysteme werden durch das Interesse an verlässlichen Wissensgrundlagen für unsere Orientierung in der Welt bzw. durch das Interesse an einer verlässlichen, auch morgen gesicherten Bedürfnisbefriedigung aller Gesellschaftsmitglieder getragen. Auch sie ruhen auf Vollinklusion, also auf Einbeziehung und Teilnahmemöglichkeiten eines jeden Ge-

sellschaftsmitglieds in diese Systeme – und analog kann man für jedes der weiteren Funktionssysteme der Gesellschaft argumentieren. Die Gemeinsamkeit der Fundierung in einem Inklusionsimperativ begründet das, was man die «Solidarität» der Funktionssysteme nennen könnte – und sie setzt zugleich der Intervention eines Funktionssystems in ein anderes Funktionssystem Grenzen. Dies sind Grenzen, die durch die Gleichrangigkeit oder Gleichbedeutsamkeit der Funktionssysteme bestimmt sind.

Autoritarismus ist dann jene politische Ordnung – und das ist ein sehr gut funktionierendes Unterscheidungskriterium –, die die Grenzen der Funktionssysteme nicht aushält und nicht tolerieren kann. Autoritäre Systeme verletzen oder ignorieren die Freiheit der Kunst und der Wissenschaft; sie errichten Wirtschaftsordnungen, die die Funktion der Wirtschaft (zukunftsichere Bedürfnisbefriedigung) ignorieren und die Not der Bürger und Bürgerinnen für irrelevant halten (extrem heute Nordkorea); sie glauben, bestimmen zu können, welche religiösen Überzeugungen Gesellschaftsmitglieder besitzen dürfen und welche Glaubensmeinungen untersagt sind etc. etc.

In dieser Ordnung, die aus demokratischer Politik und der Autonomie der anderen Funktionssysteme besteht, gibt es einen Sonderfall. Das ist die Beziehung von Politik und Rechtssystem. Diese beiden Funktionssysteme waren lange nicht eindeutig unterschieden. Der König im europäischen Mittelalter war sowohl oberster Entscheider wie auch oberste Instanz der Konfliktbehandlung. Dennoch waren dies auch im Mittelalter zwei unterscheidbare Rollen und Imperative. Unter modernen Bedingungen ist eine enge strukturelle Kopplung von Recht und Politik erhalten geblieben. Politisches Entscheiden kann das Recht ändern, natürlich unter dem Vorbehalt, dass diese politischen Entscheidungen fortgeltendes Recht, das nicht ausdrücklich geändert worden ist, zu beachten haben. Umgekehrt gibt es eine im Rechtssystem erfolgende Normenkontrolle, die nahezu jedes politische Entscheiden unter dem Gesichtspunkt seiner Rechtmässigkeit prüfen kann. Hier gilt der Vorbehalt, dass politische Entscheidungsspielräume nicht übermässig eingeschränkt werden dürfen. Diese enge strukturelle Kopplung von Politik und Recht ist konfliktträchtig, wie in diesen Tagen in vielen

«In einer Gesellschaft mit funktionaler Differenzierung tritt eine interessante Folgeerscheinung auf. Die institutionelle Komplexität ist so gross, dass nicht von vornherein klar ist, wer für welches Problem zuständig ist.»

Ländern zu beobachten ist (Israel, USA, Polen). Diese Konflikte sind potentielle Gefährdungen von Demokratie. Wenn die Politik die Rechtsinstanzen massiv zurückdrängt und ausschaltet, wird sie dadurch zu autoritärer Politik. Die übermächtigen Bürgerinnen und Bürger haben keine Appellationsinstanz mehr. Wenn umgekehrt die Richterinnen und Richter eine politische Entscheidung nach der anderen invalidieren, können sie sich als eine politische Macht anstrebende Elitegruppierung erweisen, deren demokratische Legitimität in Frage steht.

In einer Gesellschaft mit funktionaler Differenzierung tritt eine interessante Folgeerscheinung auf. Die institutionelle Komplexität ist so gross, dass nicht von vornherein klar ist, wer für welches Problem zuständig ist. Wer löst die Probleme einer Pandemie? Sind Regierung und Parlament die richtigen Instanzen – oder eher die Institutionen der Public Health, die sinnvollerweise depolitisiert werden sollten, um sie der parteipolitischen Kontroverse zu entziehen? Wer bewältigt den Klimawandel? Ist in diesem Fall die Politik zuständig, die aber sowohl von der sachlichen Kompetenz her wie auch von ihrem zu kurzfristigen Zeithorizont – es müssen heute Vorkehrungen getroffen werden für eine Problemsituation, die aber erst in einer Zukunft, in der es dann zu spät ist, katastrophale Folgen zeitigt – wie schliesslich von ihrer zu begrenzten räumlichen Reichweite – das Problem ist zu global, als dass der einzelne Nationalstaat in seinen Grenzen sinnvoll und für seine Wählerschaft überzeugend zu handeln imstande wäre – strukturell überfordert ist? Oder muss man darauf hoffen, dass vom Wissenschaftssystem her und auf der Basis von Initiativen, die sich in dessen Nähe bilden, eine globale Expertenorganisation entsteht, die die Nationalstaaten in diesem Handlungsbereich der Tendenz nach verdrängt?⁶

Es gibt auf Fragen dieses Typs keine eindeutigen Antworten, die in jedem demokratischen politischen System der Welt auf die gleiche Weise gegeben werden. Die Entscheidung, für ein Problem zuständig zu sein, ist eine Entscheidung, die die demokrati-

sche Politik selbst treffen muss. Mit jeder Entscheidung für Zuständigkeit und auch jeder Entscheidung für Nichtzuständigkeit handelt die Politik sich ein Risiko ein. Sie kann ihre Wähler und Wählerinnen überzeugen, sie kann ihre legitime Handlungsmacht aber auch überziehen. Das kann zu Krisen führen, die dann manchmal nur die Krise der gerade regierenden Parteien sind (ein interessanter Ausgleichsmechanismus, über den nur Demokratien verfügen, weil sie relativ leicht die Regierung auswechseln können), die sich in manchen Fällen aber auch als Stabilitätskrise des demokratischen politischen Systems selbst erweisen. Das Letztere tritt auf, wenn zu viele Parteien das Vertrauen verloren haben und als Folge andere Parteien ernsthaft eine Chance bekommen, deren Bindung an demokratische Grundsätze aber in Frage steht.

Die funktionale Autonomie von Expertenorganisationen

In der Umwelt einer demokratischen Politik, aber in den anderen Funktionssystemen der Gesellschaft, entstehen in einer Reihe von Fällen Organisationen, die einerseits eine zentrale Stellung in dem jeweiligen Funktionssystem einnehmen, deren hauptsächlicher Tätigkeitsbereich aber durch Probleme bestimmt ist, die im Zwischenbereich zwischen der Politik und dem jeweiligen Funktionssystem liegen. Diese Organisationen sind in hohem Grade Expertenorganisationen, sie bearbeiten und entscheiden Sachfragen, die strategische Relevanz für zwei Funktionssysteme haben, aber der Modus ihres Operierens wird durch das nichtpolitische Funktionssystem bestimmt, so dass die Autonomie dieser Expertenorganisationen gegenüber der Politik signifikant ist. Die bekanntesten Beispiele solcher Expertenorganisationen mit funktionaler Autonomie sind Verfassungsgerichte (Autonomie des auf Recht gestützten Entscheidens) und Zentralbanken (Autonomie ökonomischen Wissens). Aber wir finden diese Expertenorganisationen auch in den anderen Funktionssystemen: Selbstverwaltungsorgane der Wissenschaft (ungeachtet politischer Bereitstellung der Forschungsmittel), Kartellämter (ungeachtet politischer Programme der Wirtschaftsförderung), Institutionen der Medikamentenzulassung (ungeachtet politischer Präferenzen für kulturell verankerte, aber medizinisch fragwürdige Therapieformen). Der Grad der funktionalen Autonomie dieser Organisationen

ist nicht immer derselbe. Autonomie ist jeweils Resultat einer Karriere, die am Anfang politische Einsetzung der Institutionen und der Personen kennt und danach Zeit verbraucht und Konfliktgeschichten verarbeitet. Aber das Gesamtbild dieser Organisationswelt im Umfeld der Politik ist ein eindrucksvolles Dokument einer funktional differenzierten Welt, in der die Funktionssysteme sich wechselseitig anerkennen, aber die jeweiligen Relationen auch unablässig neu aushandeln.

Die Rolle des Militärs

Vor dem Hintergrund einer gesellschaftsstrukturellen Verortung der Demokratie, die wir hier in ersten Umrissen angedeutet haben, und der Skizze funktional autonomer Expertenorganisationen, die ein wichtiger Teil dieses Bilds ist, stellt sich auch die Frage nach einer soziologischen Bestimmung des Militärs. Ist dies auch eine funktional autonome Expertenorganisation, die man mit Zentralbanken und Verfassungsgerichten vergleichen könnte?

«Das Militär nimmt nicht teil an Prozessen politischen Entscheidens – es muss sich diesen gegenüber vielmehr indifferent verhalten.»

Die unmittelbare Antwort auf diese Frage ist ein klares Nein. Wenn man die Perspektive funktionaler Differenzierung zugrunde legt, unterscheidet sich das Militär genau dadurch, dass es nicht die Perspektive eines von der Politik unterschiedenen Funktionssystems vertritt. Die Funktion des Militärs ist eine rein politische. Das Militär nimmt nicht teil an Prozessen politischen Entscheidens – es muss sich diesen gegenüber vielmehr indifferent verhalten. Aber es stützt in zentraler Weise die Autonomie politischen Entscheidens, indem es mithilft, nach innen das Monopol physischer Gewalt für den Staat zu sichern und damit garantiert (natürlich zusammen mit anderen Sicherheitsorganen), dass diese Entscheidungsprozesse rein kommunikativ ohne Gewaltdrohung im Hintergrund ablaufen können. Nach aussen sichert es die territoriale Integrität des Staates als eines Akteurs des weltpolitischen Systems, in dem gleichfalls weltpolitische Entscheidungsprozesse ablaufen, in denen die Drohung mit Gewalt viel wahr-

scheinlicher ist und diese durch die Verfügbarkeit von militärischer Gewalt eingedämmt wird, wie auch im Extremfall durch den Einsatz des Militärs die Integrität und Inklusion des Staates im weltpolitischen System verteidigt werden kann. Das ist hochgradig relevant, aber es ist keine funktionale Autonomie, weil die bestimmenden Entscheidungen immer auf der unmittelbar politischen Seite getroffen werden und nach der Entscheidung allenfalls operative Autonomie auf der Basis militärischer Expertise beansprucht werden kann.

«Demokratie benötigt Militär. Etwas anderes lässt die weltpolitische Situation äusserer Gefährdungen in Konfliktsituationen von Staaten nicht zu.»

Demokratie benötigt Militär. Etwas anderes lässt die weltpolitische Situation äusserer Gefährdungen in Konfliktsituationen von Staaten nicht zu. Aber die Unausweichlichkeit des Verfügens über eine militärische Organisation kann immer auch als die potentielle Gefährdung einer Demokratie gesehen werden: Es ist nicht auszuschliessen, dass jemand das Militär nach innen einzusetzen versucht (wie vor wenigen Monaten in der südkoreanischen Demokratie); es ist nicht auszuschliessen, dass jemand das Militär in einem äusseren Konflikt einsetzt, aber dies mit einer innenpolitischen, Konflikte in der eigenen Demokratie beeinflussen wollenden, Absicht tut (wie gegenwärtig vielleicht die Regierung Israels im Gazakrieg). Insofern ist für die Demokratie das Militär, wie dies für andere unverzichtbare Institutionen auch gilt, immer auch ein Risiko, das durch geeignete Massnahmen (eine Disziplin der militärischen Indifferenz gegenüber politischen Meinungsdivergenzen gekoppelt mit einer sozialisatorischen Bindung an Grundprinzipien des Demokratischen) verringert werden muss. Diese Kopplung von Indifferenz gegenüber politischen Differenzen und starker Bindung an demokratische Prinzipien ist paradox – und zumindest in dieser Paradoxie liegt eine Parallele zu der funktionalen Autonomie der anderen gesellschaftsbestimmenden Expertenorganisationen. Politikerinnen und Politiker sind zudem keine Spezialisten für den Einsatz und die potentiellen Wirkungen physi-

scher Gewalt, Militärs sind genau dies, und auch darin liegt eine funktionale Expertise, die kein eigenes Funktionssystem ist, aber in der Politik selbst eigentlich nicht verfügbar ist. ♦

Endnoten

- 1 Gunitsky 2017, 103.
- 2 Levitsky/Way 2015; Levitsky/Way 2023.
- 3 Stichweh 2021.
- 4 Ein Wert ist in der klassischen Definition von Clyde Kluckhohn eine «conception of the desirable type of society» (Kluckhohn 1951)
- 5 Näher dazu Stichweh 2021.
- 6 So Willke 2023 und siehe den diese Fragen diskutierenden Sammelband Baecker et. al. 2025.

Bibliographie

- Baecker, D., Bette, K. H., & Lehmann, M. (Eds.). (2025). *Die Rettung des Planeten. Wie reagiert die Gesellschaft auf die Klimakatastrophe?* Frankfurt a.M.: Campus.
- Gunitsky, S. (2017). *Aftershocks: Great Powers and Domestic Reforms in the Twentieth Century*. Princeton: Princeton University Press.
- Kluckhohn, C. (1951). Values and Value Orientations in the Theory of Action: An Exploration in Definition and Classification. In T. Parsons & E. A. Shils (Eds.), *Toward a General Theory of Action* (pp. 388-433). New York: Harper & Row.
- Levitsky, S., & Way, L. A. (2015). The Myth of Democratic Recession. *Journal of Democracy*, 26(1), 45–58.
- Levitsky, S., & Way, L. A. (2023). Democracy's Surprising Resilience. *Journal of Democracy*, 34(4), 5–20.
- Stichweh, R. (2021). Individual and Collective Inclusion and Exclusion. In A. L. Ahlers, D. Krichewsky, E. Moser, & R. Stichweh (Eds.), *Democratic and Authoritarian Political Systems in 21st Century World Society*. Vol. 1 - Differentiation, Inclusion, Responsiveness (pp. 13–38). Bielefeld: Transcript (OA).
- Willke, H. (2023). *Klimakrise und Gesellschaftstheorie. Zu den Herausforderungen und Chancen globaler Umweltpolitik*. Frankfurt/New York: Campus.

Expertise

Navigating the Storm: Understanding and Mitigating Global Risks



PETER GIGER,
Group Chief Risk Officer, Zurich Insurance Group

Abstract

Der Artikel «Navigating the Storm: Understanding and Mitigating Global Risks» von Peter Giger, Chief Risk Officer der Zurich Insurance Group, beleuchtet wichtige globale Risiken und die Notwendigkeit, diese frühzeitig zu erkennen und zu mindern. Der Bericht des Weltwirtschaftsforums (WEF) über globale Risiken 2025 zeigt, dass die Welt mit kurzfristigen Schocks konfrontiert ist, die langfristige Bedrohungen überschatten. Zu diesen zählen bewaffnete Konflikte, extreme Wetterereignisse und geoökonomische Spannungen. Es wird erwartet, dass soziale und Cyber-Risiken bis 2027 weiter an Bedeutung gewinnen werden. Umweltbedrohungen wie extreme Wetterereignisse, der Verlust der Biodiversität und der Zu-

sammenbruch von Ökosystemen stehen bei den langfristigen Risiken an oberster Stelle. Der Artikel betont, wie wichtig es ist, Klimarisiken in die strategische Planung einzubeziehen und nachhaltige Praktiken zu fördern. Versicherungen spielen eine wichtige Rolle im Risikomanagement, indem sie nicht nur Risiken übernehmen, sondern auch helfen, Schäden zu verhindern. Die Zusammenarbeit mit politischen Entscheidungsträgern und die Harmonisierung von Vorschriften sind entscheidend, um die Widerstandsfähigkeit gegen physische Risiken zu stärken. Abschliessend betont der Artikel, dass Unternehmen proaktiv Risiken erkennen und mindern müssen, um in einer ungewissen Welt erfolgreich zu sein.

Schlüsselbegriffe Resilienz; Klimawandel; Risiko; Anpassung; Abmilderung

Keywords resilience; climate change; risk; adaptation; mitigation



PETER GIGER has a doctorate in business administration from the University of Zurich, and a master's degree in business administration, specializing in IT, from the University of St. Gallen (HSG). Mr. Giger was a Luftschutz Korporal in the 1980s.

E-Mail: media@zurich.com

Risk Landscape – Today and Tomorrow

The World Economic Forum's *Global Risks Report (GRR) 2025* paints a grim picture of a world facing short-term shocks that risk derailing efforts to address long-term threats. Immediate risks such as the deadly wildfires in Los Angeles and geopolitical clashes dominated the headlines in the beginning of the year, eclipsing the equally critical long-term risk perspective.

The report also presents the results of the *Global Risks Perception Survey*, capturing insights from more than 900 global experts in risk. The survey describes a world facing short-term shocks that threaten to derail efforts to build long-term resilience against devastating environmental threats.

“In today's interconnected world, the ability to anticipate, understand and mitigate risks is more critical than ever.”

When asked to select the one risk most likely to present a material crisis on a global scale in 2025, 23 percent of respondents chose state-based armed conflict, followed by 14 percent for extreme weather events and 8 percent for geo-economic confrontation. These risks are compounded by misinformation, disinformation and societal polarization, completing the top five risks for the coming year.

Experts expect social and cyber risks to gain prominence by 2027, with misinformation and disinformation taking the top spot and cyber espionage and warfare ranked fifth, as AI advances continue. Extreme weather events remain in second place, with state-based conflict in third and societal polarization in fourth. More than half of respondents expect some instability within two years, with the outlook deteriorating as multilateral cooperation begins to falter.

Over the next decade, environmental risks are projected to dominate, reflecting a failure in international action on climate change.

Extreme weather events, which, according to the International Chamber of Commerce, have already cost the global economy more than USD 2 trillion over the past decade, take the top slot for 2035, followed

by biodiversity loss and ecosystem collapse, critical changes to Earth systems, and natural resource shortages.

The intersection of these threats with economic risks adds to the complexity of the global risk landscape, which weighs heavily on the minds of business leaders and policymakers alike.

The *Executive Opinion Survey*, which also forms part of the GRR, found economic downturn, labor shortages, and inflation are top concerns in the G20 for 2025. Meanwhile, under-the-radar risks covered by the GRR, from volcanic eruptions to pandemics and organized crime, could further thwart global progress.

Risk Perception – More Vigilance Required

While the world has so far proved surprisingly resilient, it is nevertheless necessary to build resilience to a variety of risks. While it is impossible to predict all future risks, it is essential for businesses, governments and individuals to remain vigilant, adaptable and proactive in identifying and mitigating potential emerging risks.

The Executive Opinion Survey, part of the GRR, captures insights from 11 000 business professionals across 121 countries, presents the risks of concern as perceived by business leaders. This perspective differs from the picture outlined by the risk experts above.

Economic threats dominated concerns across the G20. Despite some signs of economic improvement, business leaders consider threats, such as inflation and labor and talent shortages, as the top risks over the next two years. The survey points to societal risks and economic risks as mutually reinforcing.

While the concerns of global business leaders broadly match those of their G20 counterparts, global professionals often overlook environmental risks, whereas the G20 includes them as a top risk. This highlights the need for a broader perspective, as environmental risks are increasingly common and devastating. Many G20 countries, including Brazil, Germany, Indonesia and the U.S., experienced severe flooding, above-average rainfall, wildfires, extreme heat, or

“Risks can emerge from a multitude of sources, including natural disasters, state-based armed conflict, geopolitical tensions, technological advancements and economic fluctuations.”

elevated hurricane activity in 2024. The cost of these events imposes a heavy toll on the affected societies.

It is crucial for business leaders to integrate climate resilience into strategic planning. This includes investing in sustainable practices, reducing carbon footprints, embracing renewable energy, and building infrastructure to withstand the impact of climate change.

Addressing these environmental challenges is not only a moral imperative but also a strategic necessity for the sustainability and long-term success of businesses. While economic risks are undoubtedly significant, we must broaden our focus to include the pressing climate threats. Beyond the immediate risk perspective, it is a matter of fact that the world will transition to a carbon-free economy as the carbon-based energy sources are finite by nature. Failure to prepare and adapt to this unavoidable reality is in itself a strategic risk for any society and company. By doing so, we can build a more resilient and sustainable future for our organizations and the communities we serve.

Risk Adaptation and Mitigation

As we analyze the GRR 2025, it is evident that experts worldwide are concerned in the short term about geopolitical, technological, and economic risks. While these are crucial, we must prioritize building resilience to climate change risks. Emerging technologies offer a positive perspective as long as we stay open for innovation, but the effects of climate change are already here. Questions remain about how quickly we can deploy technological solutions and how sufficient international cooperation will be to tackle this existential threat. At the same time, the transition offers strategic opportunities as a carbon-free economy emerges.

Climate mitigation and adaptation efforts often lead to trade-offs, with potential consequences for global warming and ecosystems. Mitigation reduces emis-

sions and curbs temperature rise, with benefits in the future. Adaptation addresses the increased severity of extreme weather events due to rising temperatures and is necessary to protect people and infrastructure. Globally, these measures also improve insurability by reducing the risks to be transferred.

Insurance alone is obviously not sufficient to manage the risk of climate change. Insured assets exist within a wider ecosystem of economic and social infrastructure, which is typically not insured. Ultimately, societies carry the cost of increasing losses through raising premiums. Resilience involves analyzing this entire ecosystem of infrastructure and developing specific protection measures for each element.

Insurance supports risk management by not only transferring risk but also by helping customers to prevent loss, including reducing the probability and severity of the impact of climate events. At Zurich Insurance Group, we work with commercial customers to understand their risk exposures now and in the future under different climate scenarios. We provide practical advice on improving resilience by evaluating exposure and options to mitigate risks.

“These risks are often not confined to any one region or culture but are shared challenges that require a pooling of knowledge and resources, as well as collaborating and coordinating across borders to build resilience.”

We use data from various sources, such as historical events, local soil reports, company-specific data, and proxy data to assess risks. Next, we create impact scenarios for physical and operational risks based on climate change scenarios, aiding financial quantification and decision-making. Our goal is to help customers understand risks, the corresponding mitigation options, and associated costs.

Global warming and urban sprawl mean more cities are contending with extreme temperatures. With heat waves expected to increase in frequency, intensity and duration, Madrid City Council turned to us in 2024 to help the Spanish capital mitigate extreme

heat impacts on young children in education, using solutions like solar shading and cool roofs.

One critically important element of success is support from policymakers. We need to focus on building resilience for physical risks today and provide transition roadmaps to support investment in new business models.

“The World Economic Forum's Global Risks Report 2025 underscores the urgency of addressing head-on risks that pose both immediate and long-lasting implications for global stability and resilience.”

Regulatory harmonization and clear transition roadmaps for key industries, with predictable carbon pricing, would help businesses make necessary investments while reducing systemic risks. Stopping subsidies for carbon emissions would represent the minimum standard and forward-looking policy frameworks support mitigation of climate-induced risks. For example, adjusting building regulations in Switzerland to anticipate the growing problem posed by heat compared to the subsiding problem of insulating against cold temperatures.

For decision-makers in international businesses, the challenges may be daunting, but they must be faced head-on. Delays will only amplify vulnerabilities in the future.

Conclusion

As businesses navigate an increasingly complex risk landscape, it is essential to take a proactive stance and broaden the focus beyond immediate and economic risks. With 2024 the warmest year on record, according to the World Meteorological Organization, the escalating impacts of climate change must not be ignored.

The rapid advancement of emerging technologies can help to overcome growing challenges, but they also pose new threats. By proactively identifying and mitigating these diverse risks, businesses can build resilience and thrive in the face of uncertainty. Ad-

ressing these issues head-on will not only safeguard operations but also position companies for sustainable success in the future.

It is worth remembering that inside every crisis is an opportunity. The first step is to proactively map risks and their interconnections across different categories, before focusing on building long-term resilience into operations.

Responsible businesses have a positive role to play in a fragile world, not only as important elements of local economies but also as active contributors to innovation and stability. ♦

“Every decision made today moves us closer to resilience or further into crisis. By understanding and addressing risks, we can build a more resilient and sustainable future for all.”

Expertise

Kein Risiko ohne Gesellschaft – keine Gesellschaft ohne Risiko

Warum es sich heute noch lohnt, Beck und Luhmann zu lesen



MATTHIAS HOLENSTEIN, ZOÉ MEIER,
Stiftung Risiko-Dialog

Résumé

La perception des risques et les mesures qui en découlent sont toujours influencées par la société. De plus, l'évaluation des risques est rarement claire et incontestable, ce qui rend nécessaire un dialogue social à ce sujet. Ulrich Beck et Niklas Luhmann ont développé les premières approches sociologiques à ce sujet dans les années 1980. Leurs travaux

ont posé des bases importantes qui permettent encore aujourd'hui de définir, dans le cadre d'un dialogue, une approche responsable des risques. En raison du degré élevé d'incertitude, le débat s'oriente aujourd'hui fortement vers la résilience sociale, qui met l'accent à la fois sur la gestion des crises et sur les enseignements à en tirer.

Schlüsselbegriffe Risiko; Gesellschaft; Dialog; Resilienz; Trade-Off

Keywords risk; society; dialogue; resilience; trade-off



MATTHIAS HOLENSTEIN ist Geschäftsführer Stiftung Risiko-Dialog, MSc ETH, MAS Psychosoziales Management, MAS Leadership und Management. Er ist Experte für gesellschaftliche Resilienz und war langjähriger Milizoffizier im Stab BR NAZ.

E-Mail: matthias.holenstein@risiko-dialog.ch



ZOÉ MEIER ist Praktikantin bei der Stiftung Risiko-Dialog, MA in Religion, Wirtschaft und Politik (JDP).

Die Wahrnehmung von Risiken und entsprechende Entscheidungen/ Handlungen sind immer auch von der Gesellschaft geprägt. Zudem sind Risiken selten eindeutig und unumstritten in ihrer Bewertung, weshalb ein gesellschaftlicher Dialog darüber notwendig ist. Ulrich Beck und Niklas Luhmann entwickelten in den 1980er-Jahren erste soziologische Ansätze dazu. Ihre Werke zeigen wichtige Grundlagen auf, mit denen auch heute noch ein verantwortungsvoller Umgang mit Risiken gestaltet werden kann. Aufgrund hoher Unsicherheit verlagert sich die Debatte heute zudem stark in Richtung gesellschaftlicher Resilienz, die sowohl die Bewältigung als auch das Lernen aus Krisen in den Vordergrund rückt.

Risiken wie der Klimawandel oder die sicherheitspolitische Verwerfung sind komplex sowohl in ihren Ursachen als auch in der Umsetzung von Gegenmassnahmen. Gerade der Einsatz neuer Technologien wie beispielsweise künstlicher Intelligenz ist sowohl von Nutzen als auch von Risiken geprägt, die sorgfältig abgewogen werden müssen. Eine Einschätzung von Risiken ist zudem selten eindeutig, sondern hängt von verschiedenen Faktoren ab. Dazu zählen die Gewichtung von Werten wie individuellen Freiheiten oder Sicherheit, der empfundene individuelle und ökonomische Nutzen oder ökologische Auswirkungen. Risikobewertungen sind damit individuell verschieden und lassen sich nicht ohne gesellschaftlichen Kontext verstehen und beurteilen. Wir alle stehen unter dem Einfluss unseres Umfeldes – dazu gehören beispielsweise Freunde, Medien oder Politik. Darauf basieren unsere jeweiligen Risikoabwägungen und unsere Handlungen – sei es auf unser individuelles Leben bezogen (etwa in der Ausübung einer Risikosportart oder einem ausgesprochen gesunden Lebensstil) oder sei es auch im Hinblick auf die Gesellschaft, in der wir leben (beispielsweise in politischen Abstimmungen betreffend die künftige Nutzung von Technologien).

«Risikobewertungen sind damit individuell verschieden und lassen sich nicht ohne gesellschaftlichen Kontext verstehen und beurteilen.»

Die Soziologie als wissenschaftliche Disziplin beschäftigt sich mit der Gesellschaft als System und mit dem, was dieses antreibt. Dabei unterscheiden sich Definition und Funktion von Gesellschaft je nach Gesellschaftstheorie und soziologischer «Schule». Beispielsweise kann Gesellschaft in Teilsystemen wie Politik, Kommunikation und Religion betrachtet werden (Luhmann), durch die Summe aller Beziehungen (Marx) oder als eine genau definierte Gruppe von Personen (Tönnies). Aber wie hängen Risiko und Soziologie nun zusammen?

Die 1980er-Jahre waren eine Zeit grosstechnischer Katastrophen. Das Jahr 1986 sticht mit dem Unfall im Kernkraftwerk Tschernobyl, dem Absturz der Raumfähre Challenger und dem Brand im Industrieareal Schweizerhalle bei Basel dabei besonders hervor. Aber bereits vor derartigen Katastrophen hatte sich eine Diskussion um Risiken und deren Konsequenzen entwi-

ckelt. Es ging dabei spezifisch um Risiken, die wir als Menschen mit dem immer stärkeren Einsatz von Technologien verursachen. Das war auch die Gründungszeit der Stiftung Risiko-Dialog. Leitend war dabei die Publikation «Risikogesellschaft» des Soziologen Ulrich Beck (1986). In Zeiten von multiplen

Krisen beschreibt Beck in seinem Buch eine von Risiken geprägte Gesellschaft, welche wegen fehlendem Wissen und hoher Komplexität viel Vertrauen benötigt. Gemäss Beck existieren Risiken nicht als solche, sondern sind Konstrukte, in denen Katastrophen erwartet werden. Dadurch wird nach Beck «die Zukunft in die Gegenwart übertragen». Der Soziologe Niklas Luhmann (1991) beschreibt negative Folgen von Risiken in einer konstruierten Zukunft, welche durch gegenwärtige Entscheidungen entstehen können. Dadurch kommen nach Luhmann den gegenwärtigen Handlungen und Verhältnissen eine zentrale Bedeutung zu.

In weiteren Gesellschaftsdiagnosen tauchen ähnliche Überlegungen auf, selbst wenn der Risikobegriff nicht direkt verwendet wird. Auch vor und nach Beck und Luhmann hat sich die Soziologie mit treibenden Kräften von Gesellschaften beschäftigt, welche den Risiko-Überlegungen der beiden Autoren nahekommen. Der Soziologe Michel Foucault (1976) setzt sich beispielsweise mit der «Sicherheitsgesellschaft» auseinander, in der das tägliche Leben geprägt sei von der Produktion von Sicherheiten. Aus der jüngeren Vergangenheit ist insbesondere die «Gesellschaft der Angst» von Heinz Bude (2014) zu erwähnen. Darin beschreibt der Autor die Ablösung von Sorgen und Ängsten von tatsächlichen Bedrohungen. Bude erklärt damit den starken Anstieg von Sorgen und Ängsten in allen Gesellschaftsschichten. Hartmut Rosa (2018) schreibt von der «Unverfügbarkeit» und dem gesellschaftlichen Stress der heutigen Zeit, verursacht durch die Zugänglichkeit und die Schnelligkeit eben dieser. Gleichzeitig entsteht laut Rosa eine Zeit der Individualisierung; Menschen haben wachsende Entscheidungsmöglichkeiten und Freiheiten – was in der Eigen- und Fremdwahrnehmung dazu führen kann, dass der Lebensweg per se immer stärker als Risiko wahrgenommen wird (Schroer, 2008).

Verschiedene soziologische Ansätze der vergangenen rund 50 Jahre beschreiben somit mit Begriffen wie Sicherheit, Angst oder Unverfügbarkeit im Grunde ähnliche Mechanismen. Durch die jeweils aktuellen gesellschaftlichen Gegebenheiten werden sie zentral für individuelle und gesellschaftliche Entscheidungen.

Insgesamt lässt sich festhalten: Der Begriff «Risiko» ist heute zwar nicht direkt leitend in der Soziologie. Viele Theorien und Erkenntnisse sind jedoch an diesen Begriff angelehnt, erklären vergangene und gegenwärtige gesellschaftliche Umgänge mit Risiken und sind somit auch heute noch relevant. Klar ist, dass Risiken nicht bloss in der individuellen Wahrnehmung und Entscheidung stattfinden, sondern sich auf die gesamte Gesellschaft als System auswirken. Die Gesellschaft wiederum beeinflusst die in ihr lebenden Individuen, etwa durch medial geführte Diskurse. Abwägungen und Massnahmen zu möglichen Risiken können daher nicht nur von einzelnen Organisationen oder Fachleuten getroffen werden. Vielmehr geht es darum, gemeinsam tragfähige und akzeptable Lösungen im Umgang mit Risiken zu finden. Hier sind in den vergangenen Jahren etablierte Ansätze entstanden wie beispielsweise Stakeholder-Plattformen zu neuen Technologien wie der Entnahme von CO₂ oder zum frühen Einbezug der Bevölkerung – respektive der Dialog mit den Betroffenen – beim Ausbau erneuerbarer Energien. Dabei wird es immer verschiedene Perspektiven auch infolge unterschiedlicher Betroffenheiten und Werte geben, die individuell und gesellschaftlich abzuwägen sind.

Auch in der Gegenwart leben wir in Zeiten von multiplen und komplexen Krisen wie dem Klimawandel, sich verändernden internationalen Ordnungen und von beschleunigend wirkenden neuen Technologien. Zukunftsszenarien werden in Anbetracht von solchen langfristigen Transformationen unsicher und nur schwer abschätzbar. Diese Vielfalt an Krisen und Unsicherheiten erfordert neue Fähigkeiten – sowohl auf einer individuellen als auch auf einer gesellschaftlichen Ebene. Insbesondere in Kontexten wie der Schweiz, die bislang von schwereren Einbrüchen verschont geblieben ist und eine jahrelange hohe Stabilität zeigt. Solche Zeiten der Unsicherheiten und teilweise hohe Ansprüche können individuellen und gesellschaftlichen Stress auslösen. Wir müssen uns ähnlich wie früher fragen, wie wir als Menschen und als Gesellschaft resilient sein können – trotz Herausforderungen auf verschiedenen Ebenen. Diese Resilienz muss dabei genug stabil sein, um weitere mögliche Risiken tragbar zu machen. Dabei geht es nicht nur um Widerstandskraft und Bewahrung, sondern um agiles Verhalten, Eigeninitiative, Lernen und Wei-

terentwickeln – und auch um Selbstreflexion. Wie es gelingt, diese Resilienz in der breiten Bevölkerung zu stärken, ist aktuell Teil verschiedener Pilotprojekte.

«Die soziologischen Theorien beschreiben die Beeinflussung von Handlungen von Personen durch die erwähnten Faktoren. Ihre Lektüre, wie beispielsweise jene von Beck oder Luhmann, können auch heute helfen, diese Handlungen zu verstehen und aktiv zu gestalten.»

In Zeiten wie diesen kann es förderlich sein, sich auf die Grundsatzfragen zu besinnen. Als Teil einer Gesellschaft sollte man sich überlegen, wie sich die eigenen Werte zu den gesellschaftlichen Werten verhalten. Zudem ist es wichtig, sich bewusst zu machen, welche Stärken und Schwächen wir mitbringen oder welche Blindspots wir als Gesellschaft oder Individuen haben. Nur auf dieser Grundlage können wir Fähigkeiten und Wissen aktiv fördern sowie Individuen und Gesellschaft sensibilisieren, die Risiken und Massnahmen zielführend abzuwägen resp. zu minimieren. Unsicherheiten, Ängste und Bedürfnisse, wie sie in Gesellschaftsdiagnosen beschrieben werden, sind von der jeweiligen aktuellen individuellen und gesellschaftlichen Lage abhängig. Die soziologischen Theorien beschreiben die Beeinflussung von Handlungen von Personen durch die erwähnten Faktoren. Ihre Lektüre, wie beispielsweise jene von Beck oder Luhmann, können auch heute helfen, diese Handlungen zu verstehen und aktiv zu gestalten. ♦

Die operative Stiftung Risiko-Dialog wurde 1989 gegründet. Ihre Vision ist eine zukunftsfähige Gesellschaft, die mit Risiken umgehen kann und Chancen ergreift. Die Stiftung trägt zum Verständnis des gesellschaftlichen, technologischen und ökologischen Wandels bei. Als unabhängiger Think & Do Tank führt sie Dialoge mit Stakeholdern sowie der Bevölkerung und stärkt den Umgang mit Unsicherheiten und Krisen.

Aktuell entwickelt sie verschiedene Initiativen und Pilotprojekte zur Förderung der gesellschaftlichen Resilienz, misst jährlich die Perspektive der Bevölkerung auf die Digitalisierung (DigitalBarometer) und entwickelt Games gegen Radikalisierung. Weiter begleitet sie den Dialog zu erneuerbaren Energien und der Entnahme von CO₂ aus der Atmosphäre. Mehr Informationen unter: www.risiko-dialog.ch

Literaturverzeichnis

- Beck, Ulrich (1986). *Risikogesellschaft. Auf dem Weg in eine andere Moderne*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Bude, Heinz (2014). *Gesellschaft der Angst*. Hamburg: Hamburger Edition.
- Foucault, Michel (1976). *Überwachen und Strafen: Die Geburt des Gefängnisses*. Frankfurt am Main: Suhrkamp, 1976.
- Luhmann, Niklas (1984). *Soziale Systeme. Grundriß einer allgemeinen Theorie*. Frankfurt am Main: Suhrkamp Verlag.
- Luhmann, Niklas (1991). *Soziologie des Risikos*. Berlin/New York: de Gruyter.
- Marx, Karl *Zur Kritik der politischen Ökonomie*. In: Marx-Engels-Werke (MEW). Bd. 13. Berlin: Dietz-Verlag. (1972).
- Schroer, Markus (2008). *Individualisierung*. In: Baur, N., Korte, H., Löw, M., Schroer, M. (Hrsg.). *Handbuch Soziologie*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Rosa, Hartmut (2018). *Unverfügbarkeit*. München: Residenz Verlag.
- Tönnies, F. (1887). *Gemeinschaft und Gesellschaft: Abhandlung des Communismus und des Socialismus als empirischer Kulturformen*. Leipzig: Fues's Verlag.

Expertise

Krisen inter- und transdisziplinär analysieren

Weshalb ein breiter Blick auf Krisen deren Bewältigung verbessern kann



MEDEA FUX,
Zentrum für Krisenkompetenz an der Universität Zürich

Résumé

Qu'est-ce qu'une crise? Au centre de compétences de crise, cette question fait l'objet de recherches interdisciplinaires – des pandémies aux crises politiques. Les crises se caractérisent par l'insuffisance des solutions ordinaires et exigent de nouvelles façons de penser et d'agir. L'article met en lumière l'importance de la collaboration transdisciplinaire entre la science, l'administration et la société. En

prenant l'exemple de la recherche historique-épidémiologique, il montre comment les crises passées fournissent des connaissances pour les défis futurs. L'objectif est de renforcer la résilience des institutions et de la société face aux crises grâce à l'échange entre les disciplines et les institutions et d'intégrer davantage l'expertise scientifique dans la gestion des crises.

Schlüsselbegriffe Interdisziplinarität; transdisziplinäre Zusammenarbeit; historisch-epidemiologische Forschung; Krisenbegriff

Keywords interdisziplinarité; collaboration transdisciplinaire; recherche historique-épidémiologique; notion de crise



MEDEA FUX ist Projektmanagerin am Zentrum für Krisenkompetenz an der Universität Zürich (CCC, UZH). Sie leitet das von der Stiftung Mercator finanzierte Projekt «Agora – Städtische Krisenkompetenz», das gemeinsam mit dem Sicherheitsdepartement der Stadt Zürich aufgebaut wird, um den Dialog zwischen Wissenschaft und Praxis zu fördern. Sie hat an der ETH Zürich interdisziplinäre Naturwissenschaften mit Fokus auf Systembiologie studiert (BSc und MSc). Zuletzt arbeitete sie an der schweizerischen Botschaft in Peking als stellvertretende Leiterin der Abteilung Wissenschaft, Technologie und Bildung. Nebst ihrer Anstellung beim CCC absolviert sie an der UZH ein Zweitstudium in Philosophie und Sinologie.

E-Mail: office@ccc.uzh.ch

Was ist eine Krise?

Das Zentrum für Krisenkompetenz der Universität Zürich (CCC) stellt sich regelmässig die Frage, was eine Krise eigentlich ist. Mit einem interdisziplinären Netzwerk von über 30 Professoren und Professorinnen aus allen Fakultäten wird auf vielfältige Art an diversen Krisen geforscht: Finanzkrisen, Pandemien, psychische Bewältigung von Krisen, historische Analyse von Krisen, rechtliche Aspekte von Krisen, politische Krisen und Vieles mehr.

Zurzeit arbeitet das Kompetenzzentrum mit der folgenden Krisendefinition: *«Eine Krise ist eine störende und gefährdende Situation oder Zeit-Periode, in der Herausforderungen nicht mit den üblichen Mitteln oder vertrauten Strategien gelöst werden können.»* Da jede grössere Krise enorme soziale, politische, ökonomische und ökologische Herausforderungen nach sich zieht, ist die Krise zum Gegenstand verschiedener akademischer Disziplinen geworden. Jede wissenschaftliche Disziplin, die zu Krisen forscht, arbeitet jedoch mit mindestens einer eigenen Krisendefinition. Um eine holistischere Perspektive auf das Thema zu schaffen, erarbeitet das CCC zurzeit einen gemeinsamen wissenschaftlichen Text, um die verschiedenen Definitionen und Herangehensweisen an das Thema zu konsolidieren.

Eine grobe Einteilung von Krisen, die vorgenommen werden kann, ist die Kategorisierung in von Menschen verursachte Krisen (man-made) und in natürliche Krisen. Durch die Folgen der Klimakatastrophe wird diese Unterscheidung jedoch immer schwieriger. Alternativ können Krisen auch durch den Blick auf die Reaktionen auf verschiedenen Ebenen analysiert werden: Wie wird einer Krise begegnet: auf der Makro-Ebene (gesamtgesellschaftlich), auf der Meso-Ebene (Organisationseinheiten, beispielsweise Bund oder Kanton) und der Mikro-Ebene (Individuum)?

Interessant zu sehen ist, dass die Definition, die das CCC als wissenschaftliches Kompetenzzentrum verwendet, stark mit der politisch- und praxisorientierten Definition des Bundes übereinstimmt. In der neuen Krisenverordnung der Bundesverwaltung (KOBV) vom Februar 2025 werden jeweils ein politisch-strategischer und ein operativer Krisenstab eingesetzt, *«[...] wenn eine unmittelbare und schwere Gefahr für Staat, Gesellschaft oder Wirtschaft droht, die mit den*

bestehenden Strukturen nicht bewältigt werden kann. [...]».¹

Es handelt sich also um aussergewöhnliche Situationen, die mit den bestehenden Strukturen der Bundesverwaltung nicht mehr bewältigt werden können und darum spezielle Massnahmen und Ressourcen erfordern. Dies zeigt sich unter anderem dadurch, dass die Krisenstäbe überdepartemental aufgebaut sind.

Jede Krise ist anders – Wo liegt das Gemeinsame?

Auch bei der Suche nach gemeinsamen Strategien im Umgang mit verschiedenen Krisen zeigt sich, dass Wissenschaft und Praxis sich einig sind: Inter- und transdisziplinäre Ansätze sind gefragt, denn verschiedene Perspektiven auf komplexe Situationen ermöglichen effektive und kreative Lösungen.

«Inter- und transdisziplinäre Ansätze sind gefragt, denn verschiedene Perspektiven auf komplexe Situationen ermöglichen effektive und kreative Lösungen.»

An dieser Stelle lohnt es sich einen kurzen Blick auf die Begriffe zu werfen: «interdisziplinär» und «transdisziplinär» werden z. T. in unterschiedlichen Kontexten mit unterschiedlichen Zielen verwendet. In diesem Artikel benutzen wir die folgende, in der Forschung weitverbreitete, Unterscheidung: Interdisziplinarität beschreibt die Zusammenarbeit über wissenschaftliche Fachdisziplinen hinweg, oder an Schnittstellen zwischen mehreren Fachdisziplinen. Transdisziplinarität hingegen beschreibt die Zusammenarbeit zwischen Wissenschaft und Akteuren ausserhalb der Wissenschaft und Akademie wie Politik, Gesellschaft oder Verwaltung. Dies ist auch die Unterscheidung, an der sich das Netzwerk für Transdisziplinarität der Akademien der Wissenschaften Schweiz orientiert.²

Die Erkenntnis, dass inter- und transdisziplinäre Ansätze zielführend sind, scheint auf den ersten Blick banal. Vor und während einer Krise die Zusammenarbeit über Fachdisziplinen und Verwaltungsebenen hinweg sowie zwischen Wissenschaft und Verwal-

«Sehr oft wird aber von übergreifender Zusammenarbeit auf rein abstrakter Ebene gesprochen, mit fehlendem Fokus auf die Umsetzbarkeit und die Wirksamkeit.»

tung zu fördern, ist naheliegend. Sehr oft wird aber von übergreifender Zusammenarbeit auf rein abstrakter Ebene gesprochen, mit fehlendem Fokus auf die Umsetzbarkeit und die Wirksamkeit. Denn die Zusammenarbeit konkret umzusetzen, bleibt eine stetige Herausforderung. Eine Zusammenarbeit, die über Arbeitsbereiche oder Fachgebiete organisiert werden muss, ist anstrengend, aufwändig und auf den ersten Blick zeitintensiv. Insbesondere in zeitkritischen Krisenkontexten scheint es nicht immer offensichtlich zu sein, inwiefern sich dieser Zusatzaufwand auszahlt. Zu Beginn einer inter- oder transdisziplinären Zusammenarbeit ist auch oft nicht klar, welchen Nutzen sie hat, weil eine derartige Zusammenarbeit oft zunächst Unerwartetes zutage bringt. Aus unserer Erfahrung lohnt es sich jedoch, auf eine langfristige inter- und transdisziplinäre Kooperation zu vertrauen und diese vielfältige Zusammenarbeit sehr ernst zu nehmen. Folgendes Beispiel aus der Wissenschaft zeigt konkret, wie eine interdisziplinäre Perspektive auf Krisen spannende Erkenntnisse bringen kann.

Aus vergangenen Krisen lernen – mit interdisziplinärem Blick

Die «Historical Epidemiology Group» an der Universität Zürich untersucht an der Schnittstelle von Medizin und Geschichte unter anderem auch vergangene Epidemien und Pandemien. Prof. Kaspar Staub leitet die Gruppe und ist Mitglied des Zentrums für Krisenkompetenz.³ Ausgehend von der Covid-19-Pandemie haben Prof. Staub und sein Team historische Daten der sogenannten «Spanischen Grippe» von 1918 in der Schweiz mit Daten der Covid-19-Pandemie verglichen.⁴ Die Forschenden haben diese Grippepandemie auch spezifisch in Bezug auf die Schweizer Armee untersucht. Die Angehörigen der Armee waren damals besonders stark betroffen.⁵ Durch die Analyse von Archivdaten zur Grippepandemie von 1918 konnte das Forschungsteam den Pandemieverlauf von 1918 mit der Covid-19-Pandemie im Jahr 2020 vergleichen. Neben den epidemiologischen Daten wurden auch die gesundheitspolitischen Massnahmen und das Verhalten von Behörden analysiert und verglichen.

Durch diesen Datenvergleich lassen sich keine kausalen Zusammenhänge nachweisen und die Rahmenbedingungen – so eine weitere Erkenntnis – sind in jeder Pandemie sehr spezifisch. Beispielsweise fand 1918 gleichzeitig der Landesstreik statt, der Auswirkungen auf Massenansammlungen und somit auf den Pandemieverlauf hatte. In der Studie wurden Daten des Kantons Bern von 1918 analysiert. Da dies auf einer anderen Staatsebene ist, lassen sich die Erkenntnisse nur bedingt auf die Reaktion auf Bundesebene im Jahr 2020 übertragen. Nichtsdestotrotz ist es aufschlussreich, vergangene Krisen und die politischen und gesellschaftlichen Reaktionen und Auswirkungen auf diese Krisen zu studieren, um im Sinne von Szenarien aus der Vergangenheit sowohl von den Ähnlichkeiten wie auch von den Unterschieden zu lernen.

Interessant ist in diesem Fall, dass es im Vergleich der beiden Pandemien gewisse Ähnlichkeiten im Verhalten der Behörden gibt: In beiden Fällen haben die Behörden sehr schnell auf die erste Infektionswelle reagiert und so die Auswirkungen der Pandemie relativ rasch reduziert. In beiden Fällen gab es anschliessend eine zweite Welle im Herbst, auf die etwas zögerlich reagiert wurde, wobei in der Entscheidungsverantwortung an andere, tiefere Ebenen delegiert wurde, unter anderem wegen wirtschaftlichen Überlegungen und politischem Druck.

Um diese Art von Forschung zu ermöglichen, braucht es historische Daten. Die historischen Daten entstammen meist Archiven. Doch die archivierten Dokumente und Daten sind nur dann von Nutzen, wenn sie systematisch erfasst und mit modernen Methoden analysiert werden können. Ein gutes Beispiel hierfür ist der Kanton Bern im Jahr 1918. Der Kanton hatte früh entschieden, dass Infektionsfälle von Ärzten gemeldet und dokumentiert werden müssen. Neben der Pflege und Erfassung der Daten gibt es die zusätzliche Herausforderung, dass zwar viel Wissen in den Archiven vorhanden ist, dieses aber nicht leicht zugänglich ist für quantitative Analysen. Deshalb ist eine systematische Digitalisierung der Archive wichtig.

Die Arbeit dieser Forschungsgruppe zeigt, dass durch die Zusammenarbeit zwischen wissenschaftlichen Disziplinen, die zudem sehr unterschiedlich funktio-



Abbildung 1: Das Kavalleriedenkmal Lueg bei Affoltern im Emmental in Kanton Bern erinnert auch an die Opfer der Spanischen Grippe 1918. (Foto: Wikimedia Commons/paebi)

nieren, interessante Erkenntnisse gewonnen werden. Dies beschränkt sich nicht nur auf Epidemiologie und Geschichte. In beiden analysierten Pandemien erreicht man schnell Fragestellungen der Politikwissenschaft und der Psychologie: Wie beeinflussen Reaktionen der Bevölkerung und politischer Organisationen einen Pandemieverlauf? Welche Rolle spielen politische Rahmenbedingungen und Ereignisse, wie hier bspw. die föderalen Strukturen oder der Landesstreik?

Wie in der Studie erwähnt und auch während der Covid-19-Pandemie evident wurde, ist im Krisenmanagement ein multiperspektivischer Blick essenziell. Neben der Erfassung von Infektionszahlen ist es wichtig, diese auch nach Faktoren wie sozioökonomischem Status, Geschlecht oder Alter zu analysieren. Solche differenzierten Auswertungen ermöglichen es, gezielte und wirksame Massnahmen zu entwickeln, die unterschiedlichen gesellschaftlichen Gruppen gerecht werden. Ausserdem gehen die Auswirkungen einer Krise oft weit über die akute Phase hinaus. Ein Beispiel dafür sind die psychologischen Folgen der Covid-19-Pandemie und der damit verbundenen Massnahmen. Zeitlich etwas verzögert zu Forschungen mit rein epidemiologischem Fokus hat hier der Schweizer Nationalfonds Ende 2021 ein Nationales Forschungsprogramm zum Thema «Covid-19 in

der Gesellschaft» lanciert.⁶ Als Teil dieses Programms untersuchen beispielsweise Prof. Urte Scholz und Prof. Alexandra M. Freund, beide Mitglied des Zentrums für Krisenkompetenz, die Auswirkungen der Pandemie auf soziale Beziehungen.⁷

Alle diese Aspekte verdeutlichen, dass ein multiperspektivischer Blick auf Krisen unverzichtbar ist – sowohl in der Vorbereitung als auch im akuten Krisenmanagement und in der Nachbearbeitung. Inter- und transdisziplinäre Ansätze und Projekte tragen entscheidend dazu bei, Krisen besser zu verstehen und effektiv darauf zu reagieren. Die Analyse einer Krise, die auf den ersten Blick vermeintlich fachlich klar zugeordnet werden kann, profitiert also sehr stark von einem interdisziplinären wissenschaftlichen Ansatz, weil dadurch die Perspektive auf die Krise vergrössert werden kann. Weiter ermöglichen transdisziplinäre Ansätze einen effektiven und zeitnahen Transfer dieser Erkenntnisse in die Entscheidungsfindungen von Politik und Verwaltung.

Die Schweizer Forschungslandschaft ist eine Ressource in Krisen

Es gibt keine einfache Antwort darauf, wie Krisen erkannt oder gut bewältigt werden können, doch wissenschaftliche Erkenntnisse können helfen, Muster zu identifizieren, Risiken einzuschätzen und wirksame Massnahmen zu entwickeln. Die vielfältige Schweizer Forschungslandschaft kann hier eine grosse Ressource für Verwaltung und Politik sein. Es gibt bereits einige Projekte, die die Zusammenarbeit zwischen Wissenschaft und Verwaltung stärken oder die interdisziplinäre Forschung fördern. Wichtig ist, «in Krisen Köpfe zu kennen», also im Ernstfall rasch zu wissen, wer welches Wissen oder welche Kontakte einbringen kann. Aus diesem Grund müssen Kooperationen nicht nur während, sondern auch vor Krisen gezielt aufgebaut und gepflegt werden.

«Es gibt keine einfache Antwort darauf, wie Krisen erkannt oder gut bewältigt werden können, doch wissenschaftliche Erkenntnisse können helfen, Muster zu identifizieren, Risiken einzuschätzen und wirksame Massnahmen zu entwickeln.»

Dies ist auch genau der Ansatz, den die Bundeskanzlei aktuell verfolgt, um die Wissenschaft in das Krisenmanagement einzubinden. Zu verschiedenen Fokusthemen entstehen «Cluster», in denen sich Forschende, Verwaltung und Politik austauschen können.⁸

Mit dem Projekt «Agora – Städtische Krisenkompetenz», das wir gemeinsam mit dem Sicherheitsdepartement der Stadt Zürich aufbauen und das von der Stiftung Mercator finanziert wird, verfolgt das CCC ebenfalls das Ziel, Netzwerke zu bilden und den Wissensaustausch zwischen Universität und Stadt zu stärken.

Auch zur oben beschriebenen trans- und interdisziplinären Zusammenarbeit gibt es in der Schweiz viele Ansätze, die die Forschung im Allgemeinen, aber auch spezifisch zu Krisen vorantreiben. Beispielsweise vernetzen die Akademien der Wissenschaften Schweiz auf nationaler Ebene transdisziplinäre Forschung durch ihr Netzwerk td-net.⁹ Verschiedene Hochschulen verfügen ferner über eigene Programme und Institute. Initiativen, wie die Digital Society Initiative (DSI) der Universität Zürich¹⁰ oder auch das Digital Humanities Institute an der EPFL¹¹ gehen neue Wege, um digitale Methoden in den Geistes- und Sozialwissenschaften gewinnbringend einzusetzen. Dies zum Beispiel als Grundlage für historische Analysen, wie die oben erwähnten.

Krisen erkennen und bewältigen ist und bleibt schwierig, doch ein multiperspektivischer Ansatz ist vielversprechend, weil er z. T. unerwartete Erkenntnisse liefert, potentielle Krisen aus verschiedenen Gebieten frühzeitig in die Risikoanalyse einbringt und die Wahrscheinlichkeit erhöht, dass Massnahmen im Krisenmanagement die Konsequenzen für die ganze Breite von der Gesellschaft berücksichtigen können. Die Wissenschaft ist hier eine wertvolle Ressource und profitiert umgekehrt vom Austausch mit Politik und Verwaltung, um relevante Forschungsfragen zu entwickeln. ♦

Das UZH Zentrum für Krisenkompetenz (CCC) erforscht die Ursachen, Verläufe und Konsequenzen von Krisen und den Erfolg von Lösungsansätzen. Dies tut es interdisziplinär mit Forschenden aller sieben Fakultäten der Universität Zürich und transdisziplinär mit Staat und Politik.

Website: www.crisiscompetence.uzh.ch

Kontakt: office@ccc.uzh.ch

Ihre Ansprechpersonen:

Prof. Dr. Frank Rühli
Medizinische Fakultät und Mathematisch-naturwissenschaftliche Fakultät
frank.ruehli@iem.uzh.ch

Prof. Dr. Alexander Wagner
Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät
alexander.wagner@df.uzh.ch

Prof. Dr. Stefanie Walter
Institut für Politikwissenschaft
walter@ipz.uzh.ch

Endnoten

- 1 172.010.8 Verordnung über die Krisenorganisation der Bundesverwaltung (KOBV), vom 20. Dezember 2024, <https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/2025/6/de>
- 2 Was ist Transdisziplinarität?, Pohl Christian, <https://de.transdisciplinarity.ch/transdisziplinaritaet/was-ist-td>, 16.04.2025
- 3 <https://www.iem.uzh.ch/en/people/anthroposcan/kasparstaub.html>
- 4 Staub K, Jüni P., Urner M., Matthes KL., Leuch C., Gemperle G., Bender N., Fabrikant SI., Puhan M., Rühli F., Gruebner O., Floris J. Public Health Interventions, Epidemic Growth, and Regional Variation of the 1918 Influenza Pandemic Outbreak in a Swiss Canton and Its Greater Regions. *Ann Intern Med.* 2021 Apr; 174(4):533–539. doi: 10.7326/M20-6231. Epub 2021 Feb 9. PMID: 33556268; PMCID: PMC7901603.
- 5 Staub, Kaspar, Joel Floris, and Frank Rühli. «Lernen aus vergangenen Krisen - Das Beispiel der Influenza-Pandemie 1918 in der Schweizer Armee.» *Swiss Review of Military and Disaster Medicine (SRMDM)* 99.1 (2022): 619–1428., <https://www.zora.uzh.ch/id/eprint/220031/>
- 6 SNF Nationales Forschungsprogramm «Covid-19 in der Gesellschaft», <https://www.snf.ch/de/eTVrIBKyBmGWpc53/seite/nationale-forschungsprogramme/nfp80-covid-19-in-der-gesellschaft>
- 7 Research Project: Promoting health-protective behaviors and well-being in pandemics: The role of social relationships, Prof. Urte Scholz, Prof. Alexandra M. Freund <https://data.snf.ch/grants/grant/210138>
- 8 Bundeskanzlei, «Einbezug der Wissenschaft», <https://www.bk.admin.ch/bk/de/home/regierungsunterstuetzung/Krisenmanagement/einbezug-wissenschaft.html>
- 9 Network for Transdisciplinary Research td-net, <https://transdisciplinarity.ch/>
- 10 Digital Society Initiative DSI, Universität Zürich, <https://www.dsi.uzh.ch/en.html>
- 11 Digital Humanities Institute DHI, EPFL, <https://www.epfl.ch/schools/cdh/research-2/dhi/>

Expertise

Krisenbewältigung durch 26 Kantone – Lehren aus der Covid-19-Pandemie



ANDREAS BALTHASAR, CHIARA BÜCHLER, CHRISTOF SCHWENKEL,
Interface Politikstudien Forschung Beratung AG

Résumé

La gestion de la pandémie de Covid-19 a représenté un immense défi pour la Confédération et les cantons. Bien que le « patchwork fédéral » des mesures cantonales ait semblé, avec du recul, moins disparate qu'il ne paraissait à première vue, d'importantes différences subsistaient, notamment en ce qui concerne la préparation à la pandémie, l'organisation de la

gestion de crise et la coopération inter-cantonale. Les différences en matière de cultures managériales civiles et militaires dans les cantons sont particulièrement marquées. Cet article présente les enseignements tirés de la gestion de crise des cantons pendant la pandémie de Covid-19 ainsi que les pistes pour améliorer les futures gestions de crise cantonales.

Schlüsselbegriffe Covid-19; Krisenmanagement; Pandemievorbereitung; kantonale Krisenbewältigung; kantonale Krisenorganisation

Keywords Covid-19 pandemic; crisis management; cantonal crisis management; cantonal crisis organisation; Covid-19 policy response



PROF. DR. ANDREAS BALTHASAR ist ehemaliger Geschäftsführer und heute Senior Consultant bei Interface Politikstudien. Er war Projektleiter einer systematischen Auswertung von Studien zum Krisenmanagement der Kantone in der Covid-19-Pandemie und verschiedener kantonaler Covid-19-Evaluationen.

E-Mail: balthasar@interface-pol.ch



CHIARA BÜCHLER, MA Schweizer Politik und Vergleichende Politik, arbeitet als Projektleiterin bei Interface Politikstudien und hat sich in verschiedenen Projekten mit der Krisenbewältigung in der Covid-19-Pandemie beschäftigt.



DR. PHIL. CHRISTOF SCHWENKEL ist Mitglied der Geschäftsführung von Interface Politikstudien und war Projektleiter verschiedener Evaluationen zur Bewältigung der Covid-19-Pandemie, beispielsweise im Auftrag der Kantone Bern, Basel-Stadt, Glarus und Appenzell Innerrhoden.

Einleitung

Die Covid-19-Pandemie stellte das Krisenmanagement von Bund und Kantonen vor eine immense Belastungsprobe. Trotz grosser epidemischer Unsicherheiten und begrenzter Planbarkeit waren rasche Entscheidungen mit interdepartementaler Tragweite notwendig. Sowohl der Bund wie auch fast alle Kantone stellten sich – zum Teil bereits nach der ersten Phase der Pandemie, zum Teil zu einem späteren Zeitpunkt – die Frage, ob sich ihr Krisenmanagement bewährt hat, beziehungsweise welche Anpassungen im Hinblick auf kommende Krisen notwendig sind.

In Zusammenarbeit mit der Konferenz der Kantonsregierungen und der Schweizerischen Konferenz der Gesundheitsdirektoreninnen und -direktoren hat Interface Politikstudien Forschung Beratung AG im Jahr 2023 die verfügbaren Untersuchungen zum Krisenmanagement während der Corona-Pandemie systematisch ausgewertet. Ziel war es, Unterschiede in der kantonalen Bewältigung der Krise zu identifizieren und bewährte Vorgehensweisen herauszuarbeiten. Methodisch basiert die Analyse auf einer inhaltsanalytischen Auswertung zahlreicher Dokumente: Die Datengrundlage umfasste 56 Dokumente mit insgesamt über 2500 Seiten. Zu den Dokumenten gehörten externe Evaluationen, Berichte von Kantonsregierungen und Verwaltungsstellen sowie Studien von Hochschulen und Think Tanks. Die Ergebnisse wurden mit rund 30 Kantonsvertretenden validiert und sind öffentlich zugänglich.¹

Generell zeigt sich, dass der «föderale Flickentepich» bei näherer Betrachtung weniger bunt ist, als es auf den ersten Blick den Anschein machte. Die meisten Kantone sind mit dem Ziel, die Bevölkerung vor Ansteckungen zu schützen und die Ausbreitung des Virus einzudämmen ähnlich vorgegangen: Früher oder später wurden immer Kontaktbeschränkungen ergriffen, welche mindestens teilweise über die Vorgaben des Bundes hinausgingen, überall wurde versucht, das Contact Tracing effizient umzusetzen und mit unterschiedlichen Anstrengungen die Impfquote zu optimieren. Auch wenn Einzelereignisse, etwa in Alters- und Pflegeheimen, an manchen Orten zu einer tragischen Häufung von Todesfällen führten, so unterscheiden sich die Mortalitätsraten zwischen den Kantonen nicht erheblich.² Dieses Ergebnis überrascht, zeigen sich doch in der Pandemie-

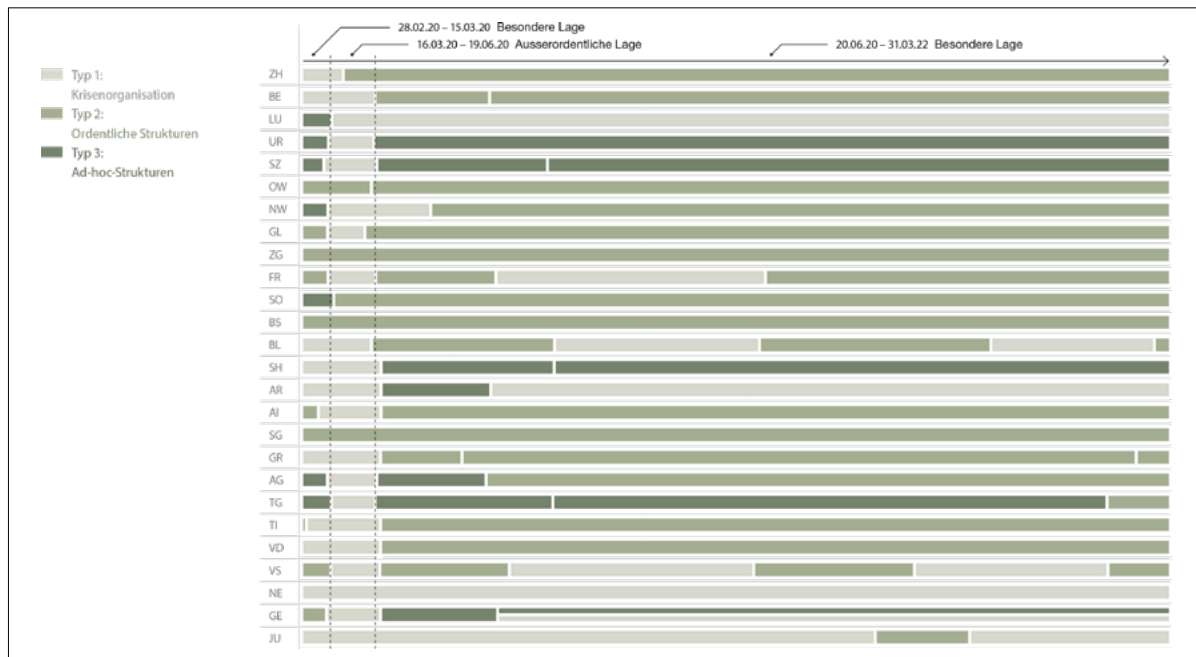
vorbereitung, der Organisation des Krisenmanagements, der interkantonalen Zusammenarbeit und bei der Zusammenarbeit mit dem Bund erhebliche Unterschiede. Wir gehen im Folgenden auf diese Aspekte näher ein und zeigen Erkenntnisse für zukünftige Krisen auf.

Pandemievorbereitung

Beinahe alle Kantone hatten kantonale Notfallpläne, die das Vorgehen in einer Gesundheitskrise wie der Covid-19-Pandemie regeln. Diese Notfallpläne werden als Pandemiepläne bezeichnet. Sie beschreiben das Vorgehen bei der Vorsorge für die Pandemie und ihrer Bewältigung.

Auch wenn die Unterschiede zwischen den kantonalen Pandemieplänen zum Teil erheblich waren, so waren sie doch meist stark auf die Rolle der Spitäler fokussiert. Die Grundversorgung, wie sie von Hausärztinnen und Hausärzten sowie der Spitex und anderen Organisationen geleistet wurde, fand kaum Beachtung. Fast überall wurden die Alters- und Pflegeheime sowie die Institutionen für Menschen mit Beeinträchtigungen, wo besonders vulnerable Menschen leben, bei der Krisenplanung – wenn überhaupt – nur am Rande mitgedacht.

Welche Lehren lassen sich nun aus der Covid-19-Krise für die künftige Pandemievorbereitung ziehen? Ein effektiver Pandemieplan sollte die klare Definition von Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten beinhalten. Alle relevanten gesellschaftlichen Bereiche sollten mitgedacht werden und es sollte berücksichtigt werden, dass Pandemien mehrere Jahre dauern können. Zentral sind daher Regelungen zu einem Business Continuity Management (BCM) in der Verwaltung, zur Krisenkommunikation, zum Konflikt- und Qualitätsmanagement sowie zur frühzeitigen Planung der Aufgabenübertragung, der Massnahmenorganisation und der Gesundheitsversorgung. Dazu gehören Strategien für das Ausbruchmanagement mit Quarantäne, Isolation und Schutzmassnahmen und verbindliche Vorgaben zur Bewirtschaftung und Beschaffung medizinischer Güter. In vielen Kantonen fehlten klare Regelungen für parlamentarische Prozesse und Gemeindeversammlungen, ein Defizit, das ebenfalls behoben werden sollte.



Grafik 1: Krisenorganisation der Kantone während der Covid-19-Pandemie. (Quelle: Balthasar, A.; Büchler, C.; Essig, S.; Schwenkel, C. (2024): Krisenorganisation der Kantone (Poster). Erkenntnisse aus den kantonalen Analysen zum Krisenmanagement während der Corona-Pandemie, Interface Politikstudien Forschung Beratung, Luzern/Lausanne.)

Die Analyse zeigte auch auf, dass die verfügbaren Pläne oft nicht nur veraltet waren – vielfach waren sie zuletzt 2009 im Hinblick auf das Schweinegrippe-Virus aktualisiert worden –, sondern in der Verwaltung und der Regierung unzureichend bekannt waren. In der Praxis führte dies dazu, dass vorbereitete Strukturen und Prozesse nicht adäquat genutzt wurden, was die Effektivität der Pandemiebewältigung erheblich beeinträchtigte. Empirische Erkenntnisse verdeutlichen, dass eine erfolgreiche Reaktion auf gesundheitliche Krisen von klaren institutionellen Strukturen sowie von umfassenden, gut abgestimmten vorbereitenden Massnahmen abhängt.

Mit Blick auf die Zukunft ist es zudem wichtig, dass die Pandemiepläne regelmässig überarbeitet werden, das heisst sie sollten an neue wissenschaftliche Erkenntnisse und rechtliche Rahmenbedingungen angepasst werden. Zudem sollten sie jeweils durch die Regierung verabschiedet werden. Nur so kann gewährleistet werden, dass ein Pandemieplan eine tragfähige Grundlage für die Bewältigung zukünftiger Krisen bildet.

Organisation des Krisenmanagements

Die Covid-19-Pandemie stellte die Kantone vor enorme organisatorische Herausforderungen. Nicht überall wurde die geplante Krisenorganisation eingesetzt oder diese hat sich – wo sie eingesetzt wurde – nicht überall bewährt. Die Situation während der Pande-

«Als entscheidend für eine wirksame Krisenbewältigung erwies sich nicht nur die gute Zusammenarbeit zwischen strategischen und operativen Ebenen, sondern auch, inwiefern unterschiedliche Fachbereiche effektiv in das Krisenmanagement eingebunden wurden.»

mie war, wie allgemein bei Krisen, geprägt von Unsicherheit, schwer planbaren Entwicklungen, fehlenden etablierten Entscheidungswegen und einem hohen Tempo, das rasches Handeln erforderte. Dazu kam, dass die Covid-19-Pandemie langandauernd war, während die Krisenorganisationen in der Regel auf kurzzeitige Ereignisse ausgerichtet waren. Als entscheidend für eine wirksame Krisenbewältigung erwies sich nicht nur die gute Zusammenarbeit zwischen strategischen und operativen Ebenen, sondern auch, inwiefern unterschiedliche Fachbereiche effektiv in das Krisenmanagement eingebunden wurden. Die Analyse zeigte auf, dass sowohl organisatorische Faktoren als auch Aspekte der Führungskultur für ein effektives Krisenmanagement von zentraler Bedeutung sind.³

Organisatorische Aspekte

Die verfügbaren Untersuchungen lassen erkennen, dass sich die Organisation des Krisenmanagements im Wesentlichen in drei Typen einteilen lässt⁴:

- *Krisenorganisation* (Typ 1): Verschiedene Kantone griffen insbesondere zu Beginn der Pandemie auf die für den Krisenfall vorgesehene kantonale Führungsorganisation (KFO) zurück, die in der Regel auf Katastrophen wie Hochwasser oder Lawinen ausgerichtet ist.
- *Ordentliche Strukturen* (Typ 2): Andere Kantone sind während der gesamten Pandemie nicht von den ordentlichen Strukturen und Prozessen abgewichen. Die Zuständigkeiten der Departemente blieben gewahrt. Die übergeordnete Koordination der Pandemiebewältigung lag bei den Regierungen. Diese wurden teilweise von den KFO unterstützt.
- *Ad-hoc-Strukturen* (Typ 3): Andere Kantone setzten während der Pandemie spezifische ad hoc definierte Organe wie Task Forces ein. Meist hat der Kantonsarzt oder die Kantonsärztin beziehungsweise das Gesundheitsamt die Task Force geführt. Die Mitglieder waren Fachleute aus anderen Ämtern und Departementen sowie oftmals auch verwaltungsexterne Fachleute, zum Beispiel aus Spitälern oder aus der Wirtschaft.

Viele Kantone haben die Organisation zur Bewältigung der Krise während der Pandemie auch ein- oder mehrmals angepasst. Verbreitet war insbesondere der Wechsel von der Krisenorganisation zur ordentlichen oder zu einer Ad-hoc-Struktur nach Abschluss der ersten Phase der Pandemie.

Die Organisationsformen haben unterschiedliche Vor- und Nachteile mit sich gebracht. Bei Typ 1 (Krisenorganisation) haben sich die klaren Zuständigkeiten und Abläufe der Stabsarbeit bewährt. Die eingespielten Prozesse und die angewandten Stabskompetenzen haben die Verwaltung insgesamt entlastet, auch wenn die Mitarbeit in den Stäben teilweise personelle Lücken in anderen Verwaltungsbereichen zur Folge hatte. Die Arbeit in den Führungsstäben führte aber auch häufig zu unklaren Schnittstellen zwischen der Regierung und den Departementen und zum Teil fehlten «Transmissionsriemen» in der Regierung, in Direktionen und Ämtern.

Im Krisenmanagement in den Regelstrukturen (Typ 2) hat sich bewährt, dass die bekannten Prozesse in der Verwaltung beibehalten werden konnten. Dies hat es ermöglicht, die fachlichen Kompetenzen zielführend einzubinden. Allerdings waren die

Prozesse teilweise zu wenig auf die Notwendigkeit raschen Handelns ausgerichtet und die übergeordnete Optik wurde als ungenügend wahrgenommen («Silokultur»). Der Regierungsrat als Gremium blieb im Hintergrund.

In den Kantonen, in denen das Krisenmanagement in Ad-hoc-Strukturen umgesetzt wurde (Typ 3), konnten Stakeholder am flexibelsten einbezogen werden. Die Kombination aus Krisenmanagement und Tagesgeschäft war zudem gut möglich. Allerdings wurde nur teilweise auf Stabskompetenzen zurückgegriffen. In Kombination mit der Arbeit ausserhalb der Regelstrukturen konnten sich die Verantwortlichen nicht auf eingespielte Prozesse stützen. Dies führte häufig zu mangelnder Verbindlichkeit und Planbarkeit im Pandemiemanagement. Der Informationsfluss zwischen den ad hoc geschaffenen Akteuren und den Departementen wurde häufig als ungenügend beurteilt.

Aspekte der Führungskultur

Gemeinsam war allen drei Organisationstypen im Krisenmanagement, dass die Zusammenarbeit zwischen der zivilen und militärischen Führungskultur in den Kantonen eine Herausforderung darstellte. Im Gesundheits- und Sozialwesen und in den Führungsorganisationen herrschen unterschiedliche Führungskulturen, was die Zusammenarbeit teilweise erschwert hat. Die Beteiligten haben nicht dieselbe Sprache gesprochen. Die Verantwortlichen im Gesundheits- und Sozialwesen verfügten über kaum Erfahrungen in der Stabsarbeit; umgekehrt verfügten die Verantwortlichen aus den stabsnäheren Bereichen der Verwaltung über wenig Verständnis für andere Prozesse der Problembewältigung.⁵

«Gemeinsam war allen drei Organisationstypen im Krisenmanagement, dass die Zusammenarbeit zwischen der zivilen und militärischen Führungskultur in den Kantonen eine Herausforderung darstellte.»

Ein Beispiel aus dem Kanton Glarus illustriert diese Herausforderungen sehr gut: Hier wurde das Krisenmanagement zwischen März und April 2020 durch

die kantonale Führungsorganisation (KFO) wahrgenommen. Stabschef war der Leiter der Hauptabteilung Militär und Zivilschutz. Die Zusammenarbeit in der KFO wurde insbesondere durch einen Konflikt zwischen zwei Schlüsselpersonen (dem Stabschef und der Hauptabteilungsleiterin Gesundheit) stark belastet. Während der Stab durch eine Arbeitsweise in klaren Strukturen und Prozessen fokussiert war, arbeitete die Hauptabteilung Gesundheit stärker fachlich orientiert und hat eine entwicklungsorientierte Kultur gefordert, die verschiedene Sichtweisen integriert und Lösungen möglichst gemeinsam erarbeitet werden. Die Situation in der KFO eskalierte schliesslich und die Hauptabteilungsleiterin Gesundheit wurde vom Stabschef aus der KFO ausgeschlossen. Dies hatte zur Folge, dass kurzzeitig keine Fachpersonen aus dem Gesundheitsbereich im Krisenmanagement der Gesundheitskrise involviert waren. In der Folge wurde die KFO aufgelöst und das Krisenmanagement erfolgte in den ordentlichen Strukturen.⁶ Auch andere Kantone haben ähnliche Erfahrungen mit der schwierigen Vereinbarkeit verschiedener Führungskulturen gemacht.⁷

Eine Möglichkeit zur Überwindung unterschiedlicher Führungskulturen sind gemeinsame Übungen und Schulungen. Die Tatsache, dass in vielen Kantonen vor der Pandemie nur selten departementsübergreifende Übungen und Schulungen zur Krisenorganisation stattfanden, war fatal. Die Mitarbeitenden der kantonalen Verwaltung und andere für die Krisenbewältigung vorgesehene Akteurinnen und Akteure hatten keine Möglichkeit gehabt, gemeinsam Abläufe in Krisenfällen zu üben und so frühzeitig Probleme zu erkennen. Kenntnisse in der Stabsarbeit wurden darum auch nicht an Personen in den kantonalen Verwaltungen weitergegeben, die nicht militärisch geschult waren. Aus den Analysen geht hervor, dass das Krisenmanagement in Kantonen, in denen geübt wurde, oft besser funktioniert hat. Sprache, Abläufe und Gesichter anderer Fachbereiche waren den Beteiligten bei Krisenbeginn bereits bekannt.

Interkantonale Zusammenarbeit

Anders als in den Medien teilweise kolportiert, hat sich die interkantonale Zusammenarbeit im Verlauf der Pandemie deutlich intensiviert. Besonders positiv wurde die verstärkte Abstimmung zwischen den Kanto-

nen hervorgehoben. Gemeinsame Stellungnahmen gegenüber dem Bund nahmen zu, wodurch eine stärkere kantonale Stimme in der Krisenbewältigung erreicht wurde. Im Gesundheitsbereich haben sich Absprachen zwischen Spitälern bewährt, was zu einer besseren Ressourcenverteilung führte. Die Zusammenarbeit auf Fachebene wurde als ertragreich beschrieben, und die Delegation von Aufgaben zwischen geografisch nahen Kantonen (beispielsweise im Contact Tracing) funktionierte. Interkantonale Konferenzen spielten eine zentrale Rolle für den Erfahrungsaustausch. Auch ausserhalb des Gesundheitsbereichs zeigte sich die enge Kooperation als vorteilhaft: Die Polizeikorps konnten auf bewährte Abläufe aus der Zeit vor der Krise aufbauen, und die Zusammenarbeit im Kulturbereich wurde als besonders gelungen bewertet.

Allerdings beschränkte sich die Kooperation mehrheitlich auf die Ebene des Meinungsaustausches und der Stellungnahmen. Die Abstimmung von Massnahmen, wie es sie zum Beispiel beim Contact Tracing gab, blieb die Ausnahme oder es gab – zum Beispiel bei den Öffnungen von Skianlagen – eine «Nivellierung nach unten». Diese Defizite zeigen, dass trotz der insgesamt gestärkten Zusammenarbeit weiterhin Optimierungsbedarf besteht, um für zukünftige Krisen besser vorbereitet zu sein. So gibt es beispielsweise im Bereich der Krisenvorsorge Kooperationspotenzial, das genutzt werden könnte. Auch von einem systematischen Wissenstransfer in Bezug auf Vorsorgemassnahmen und Gefährdungsanalysen könnten alle Kantone profitieren.

Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen

Während der Corona-Pandemie war die Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen ein intensiv diskutiertes Thema. Die öffentliche Debatte wurde oft emotional geführt. Die analysierten Dokumente zeigen eine differenziertere Perspektive. Grundsätzlich ist keine umfassende Reform des

«Die Krisenorganisation des Bundes erwies sich als überkomplex, wodurch Entscheidungsprozesse teilweise unnötig verlangsamt wurden.»

Föderalismus zur Krisenbewältigung erforderlich. Die verfügbaren Analysen zeigen jedoch Optimierungsmöglichkeiten in mehreren Bereichen.

Ein zentrales Problem war die überaus kurzfristige und teils als «alibimässig» empfundene Konsultation der Kantone durch den Bund. Häufig erhielten die Kantone nur eine sehr knappe oder gar keine Vorabinformation zu wichtigen Entscheidungen. Zudem war die Kompetenzverteilung in der besonderen Lage nicht immer klar definiert, was Unsicherheiten in der Umsetzung erzeugte. Die Krisenorganisation des Bundes erwies sich als überkomplex, wodurch Entscheidungsprozesse teilweise unnötig verlangsamt wurden. Ein weiteres Defizit war das Fehlen eines umfassenden, thematisch gegliederten Kontaktregisters, das eine gezieltere Kommunikation und Koordination ermöglicht hätte.⁸



Abbildung 1: Die Sanitätsschule 42 unterstützte im März 2020 im Assistenzdienst auch die Rettungssanitäter von Schutz und Rettung Bern. (Quelle: VBS/DDPS, Alexander Kühni)

Die Zusammenarbeit der Kantone mit der Armee sowie dem Zivildienst und den Zivilschutzorganisationen verlief gut. In den Kantonen wurden durch die Armee insbesondere Spitäler und die Sanität entlastet.⁹ Zudem unterstützte die Armee im Logistik-, Infrastruktur- und Sicherheitsbereich.¹⁰

Eine wichtige Erkenntnis aus den durchgeführten Evaluationen ist, dass vor allem bei restriktiven Massnahmen Entscheidungen vom Bund getroffen werden sollen. Versorgungsspezifische Fragen sollen dagegen dezentral entschieden und geregelt werden. Diese Schlussfolgerungen verdeutlichen die Notwen-

«Diese Schlussfolgerungen verdeutlichen die Notwendigkeit, für zukünftige Krisen eine klarere Abstimmung zwischen Bund und Kantonen zu etablieren, um eine effizientere und transparentere Zusammenarbeit sicherzustellen.»

digkeit, für zukünftige Krisen eine klarere Abstimmung zwischen Bund und Kantonen zu etablieren, um eine effizientere und transparentere Zusammenarbeit sicherzustellen.

Schlussfolgerungen

Die Covid-19-Pandemie hat die Stärken und Schwächen des kantonalen Krisenmanagements in der Schweiz offengelegt. Insbesondere die mangelnde Vorbereitung, unzureichend abgestimmte Prozesse und kulturelle Unterschiede in den Organisationen des Krisenmanagements stellten Hindernisse für eine effiziente und effektive Krisenbewältigung dar. Allerdings folgte die Bewältigung der Pandemie epidemiologisch gesehen keinen stark unterschiedlichen Strategien – vielmehr führten verschiedene Wege zu vergleichbaren Ergebnissen.

Ein entscheidender Faktor für die künftige erfolgreiche Krisenbewältigung ist die kontinuierliche Verbesserung der bestehenden Strukturen. Dazu gehört die regelmässige Überprüfung und Aktualisierung von Pandemieplänen, um sie an neue wissenschaftliche Erkenntnisse und rechtliche Rahmenbedingungen anzupassen. Ebenso essenziell ist die Durchführung von Schulungen und Übungen zur Krisenorganisation, um die Zusammenarbeit zwischen unterschiedlichen Führungskulturen zu verbessern und das Verständnis für verschiedene Arbeitsweisen zu stärken.

Darüber hinaus hat sich gezeigt, dass die interkantonale Kooperation eine zentrale Rolle in der Pandemiebewältigung spielt. Während sich die Abstimmung zwischen den Kantonen im Verlauf der Krise intensivierte, bleibt der systematische Wissensaustausch ein Bereich mit weiterem Optimierungspotenzial. Ein besser koordinierter Austausch könnte dazu beitragen, Synergien frühzeitig zu nutzen und gemeinsame Strategien effizienter zu gestalten. Ebenso bedarf es klarerer Regelungen zur Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen, um Unsicherheiten in der Kompetenzverteilung zu vermeiden und Entscheidungsprozesse zu beschleunigen.

Bemerkenswertes Ergebnis der Analyse des Krisenmanagements der Kantone während der Pandemie ist die hohe Reflexionsbereitschaft der Kantone. Nahezu alle Kantone haben in kurzer Zeit zahlreiche Evaluationen durchgeführt oder durchführen lassen. Überall wurden oder werden Lehren gezogen. Die eigentliche Bewährungsprobe wird jedoch darin bestehen, inwieweit diese Erkenntnisse tatsächlich in nachhaltige strukturelle Verbesserungen der Krisenbewältigung umgesetzt werden. ♦

Weitere Informationen zu den Themen Kommunikation der Kantone an die Bevölkerung, Pandemieplanung der Kantone, Einbezug von Gemeinden und Stakeholdern sowie Methodik der Analyse finden sich unter www.kdk.ch/themen/covid-19.

Endnoten

- 1 Siehe: <https://kdk.ch/themen/krisenmanagement> (Zugriff 28.02.2025).
- 2 BfS (2023): Die Auswirkungen der Covid-19-Pandemie auf die Sterblichkeit und Todesursachen in der Schweiz. Todesursachenstatistik 2022. Neuchâtel. URL: <https://www.swissstats.bfs.admin.ch/collection/ch.admin.bfs.swissstat.de.issue231412572200/article/issue231412572200-01> (Zugriff 28.02.2025)
- 3 Essig, S.; Büchler, C.; Schwenkel, C.; Balthasar, A. (2024): Pandemieplanung der Kantone (Poster). Erkenntnisse aus den kantonalen Analysen zum Krisenmanagement während der Corona-Pandemie, Interface Politikstudien Forschung Beratung, Luzern/Lausanne.
- 4 Balthasar, A.; Büchler, C.; Essig, S.; Schwenkel, C. (2024): Krisenorganisation der Kantone (Poster). Erkenntnisse aus den kantonalen Analysen zum Krisenmanagement während der Corona-Pandemie, Interface Politikstudien Forschung Beratung, Luzern/Lausanne.
- 5 Schwenkel, Christof; Büchler, Chiara; Rieder, Stefan (2021): Evaluation des Krisenmanagements des Kantons Glarus. Schlussbericht zuhanden der Staatskanzlei des Kantons Glarus. Interface Politikstudien Forschung Beratung, Luzern/Lausanne.
- 6 Ebd.
- 7 Balthasar, Andreas; Strotz, Chantal; Guggenbühl, Anatolij; Ermanno, Jessica; Schwenkel, Christof (2023): Evaluation des Covid-19-Krisenmanagements im Kanton Schwyz. Bericht zuhanden des Departements des Innern des Kantons Schwyz. Interface Politikstudien Forschung Beratung, Luzern/Lausanne.
- 8 Balthasar, Andreas (2023): Bund und Kantone im Krisenmodus: Kommt das gut? Präsentation Herbsttagung SGVW «Krisenresistenter Staat?», Bern, 9. November 2023. Interface Politikstudien Forschung Beratung & Universität Luzern, Luzern.
- 9 Schwenkel, Christof; Fischer, David; Balthasar, Andreas; Hertig, Vera (2024): Evaluationsbericht über die Erkenntnisse aus der Corona-Krise und deren Bewältigung im Kanton Basel-Stadt. Schlussbericht zuhanden des Regierungsrats des Kantons Basel-Stadt. Interface Politikstudien Forschung Beratung AG, Luzern.
- 10 Gruppe Verteidigung (2022): Die Armee und das Coronavirus: Zeit für eine Bilanz. Bern. URL: <https://www.vtg.admin.ch/de/die-armee-und-das-coronavirus-zeit-fur-eine-bilanz>

Expertise

Ein neues Krisenmanagement der Bundesverwaltung in der Schweiz



GERALD SCHARDING,
BABS

Résumé

Le 21^e siècle nous a montré que les crises peuvent, plus que jamais, avoir un caractère transfrontalier très fort et une complexité et une rapidité de survenance très élevées. Il est d'autant plus important de pouvoir s'appuyer sur une gestion de crise capable de répondre efficacement aux dangers naturels et aux risques sociaux et technologiques. Le Covid-19 a mis à l'épreuve la gestion de crise de la Confé-

dération et des cantons: rares ont été les domaines à ne pas être impactés par le virus et ses répercussions. C'est la raison pour laquelle le Conseil fédéral a entrepris en mars 2023 de faire évoluer la gestion de crise au niveau de la Confédération. L'Office fédéral de la protection de la population (OFPP) et la Division Centrale nationale d'alarme et gestion des événements jouent un rôle central dans ce processus.

Schlüsselbegriffe Krisenmanagement; Krisenorganisation; Krisenstab; Krisenbewältigung; Bundesverwaltung; überdepartemental

Keywords gestion de crise; organisation de crise; état-major de crise; administration fédérale; interdépartementale



GERALD SCHARDING ist seit 2014 Chef Geschäftsbereich Nationale Alarmzentrale und Ereignisbewältigung BABS. Zuvor war er stellvertretender Chef dieser Organisationseinheit (2009–2014). Gerald Scharding ist als Oberst im Stab Operative Schulung eingeteilt. Von 2004 bis 2016 war er Kommandant Stab BR NAZ. Er hat Elektrotechnik an der ETH Zürich studiert und das CAS Public Administration der Universität Bern absolviert.

E-Mail: info@naz.ch

Neue Krisenorganisation des Bundes seit Februar 2025

Ende Dezember 2024 hat der Bundesrat die *Verordnung über die Krisenorganisation der Bundesverwaltung (KOBV)* gutgeheissen und per 1. Februar 2025 in Kraft gesetzt. Damit werden die Voraussetzungen für einen Einsatz des neuen Krisenmanagements geschaffen. Es geht nun darum, diese Strukturen bekannt zu machen – im Dialog mit Partnerstellen zu leben und in Übungen zu überprüfen, damit sie im Ereignisfall rasch und systematisch angewendet werden können.

Einleitung

Auch wenn sich das schweizerische Krisenmanagement im Grossen und Ganzen als effizient erwies, hat die Auswertung des Krisenmanagements in der Covid-19-Pandemie Mängel aufgedeckt, die angegangen werden müssen.¹ Die schnelle Ausbreitung des Virus über Ländergrenzen hinweg erforderte koordinierte Massnahmen auf nationaler und internationaler Ebene.

Die Herausforderungen des 21. Jahrhunderts bedingen generell einen veränderten Ansatz im Krisenmanagement. Die Schweiz ist vermehrt von Extremwetterereignissen wie Überschwemmungen und Waldbränden betroffen, die auf den Klimawandel zurückzuführen sind. Die sicherheitspolitische Situation hat sich verschlechtert. Im Cyberbereich steigen die Risiken durch neue Technologien und neue Akteure. Auch diese Risiken beanspruchen eine angepasste Krisenbewältigung.

«Eine Schlüsselstrategie besteht darin, Krisen innerhalb der bestehenden Verwaltungsstrukturen so lange wie möglich zu bewältigen, allerdings mit beschleunigten Verfahren zur Steigerung der Effizienz.»

Um dieser neuen Ära der Unsicherheit zu begegnen, hat der Bundesrat Richtungsentscheide zur Verbesserung seines Krisenmanagements gefällt. Dabei liegt der Fokus darauf, die Bundesverwaltung besser auf Krisensituationen vorzubereiten und die Aktivierung geeigneter Strukturen und Verfahren rechtzeitig sicherzustellen. Eine Schlüsselstrategie besteht darin, Krisen innerhalb der bestehenden Verwaltungsstrukturen so lange wie möglich zu bewältigen, allerdings mit beschleunigten Verfahren zur Steigerung der Effizienz. Gleichzeitig wird die frühzeitige Erkennung von Krisen verstärkt, um zeitgerecht auf Lageveränderungen reagieren zu können. Eine weitere wichtige Massnahme ist der systematische Einbezug der Kantone, der Wissenschaft und gegebenenfalls weiterer relevanter Akteure in die Krisenstäbe auf poli-

tisch-strategischer und operativer Ebene. Dies fördert eine ganzheitliche Herangehensweise an die Krisenbewältigung und stellt sicher, dass die erforderlichen Interessengruppen angemessen vertreten sind.

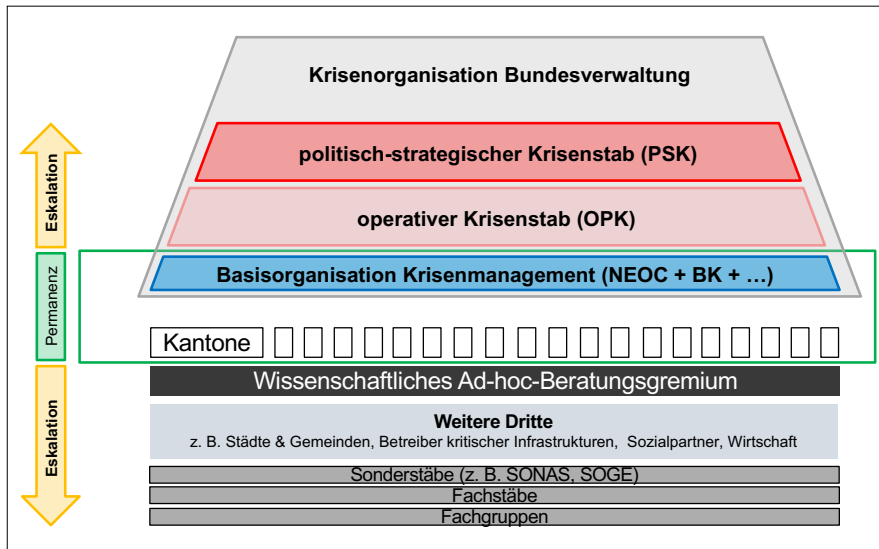
Schlüsselemente des neu ausgerichteten Krisenmanagements sind der politisch-strategische Krisenstab, der operative Krisenstab und die Basisorganisation Krisenmanagement.

Grundzüge der Neuausrichtung

Oberste leitende und vollziehende Behörde zur Bewältigung aller Krisen bleibt der Bundesrat. Zur Bewältigung von komplexen Krisen kann er künftig den politisch-strategischen Krisenstab einsetzen. Dieser wird von dem in der jeweiligen Krise federführenden Departement geleitet. Seine Aufgabe besteht darin, Anträge an den Bundesrat politisch vorzubereiten und das Krisenmanagement überdepartemental zu koordinieren, dies unter Einbezug aller relevanten Akteure. Dieser Stab setzt sich aus den Generalsekretärinnen bzw. Generalsekretären der betroffenen Departemente, den beiden Vizekanzlern, der Eidgenössischen Finanzverwaltung, dem Bundesamt für Justiz und dem Staatssekretariat für Wirtschaft sowie dem Staatssekretariat für Sicherheitspolitik zusammen. Weitere Akteure (Kantone, Wissenschaft, Dritte) werden bei Bedarf systematisch eingebunden.

«Oberste leitende und vollziehende Behörde zur Bewältigung aller Krisen bleibt der Bundesrat. Zur Bewältigung von komplexen Krisen kann er künftig den politisch-strategischen Krisenstab einsetzen.»

Wenn erforderlich, bildet das federführende Departement zusätzlich einen operativen Krisenstab, der die Koordination auf Ebene der Verwaltungseinheiten sicherstellt, die notwendigen entscheidungsrelevanten Grundlagen für den politisch-strategischen Krisenstab erarbeitet und Aktionen in dessen Auftrag



Grafik 1: Krisenorganisation der Bundesverwaltung. (Quelle: BABS)

umsetzt. Der operative Krisenstab setzt sich aus Vertreterinnen und Vertretern der im Einsatz stehenden Krisenstäbe sowie aus weiteren betroffenen Verwaltungseinheiten der Departemente zusammen. Auch eine Vertretung des Bundesamts für Justiz ist vorgesehen. Weitere Akteure (Kantone, Wissenschaft, Dritte) können beigezogen werden.

Die Basisorganisation Krisenmanagement spielt eine zentrale Rolle in der Krisenvorbereitung und -bewältigung. Sie besteht aus Mitarbeitenden der Bundeskanzlei (BK) sowie des BABS und kann bei Bedarf mit Expertinnen und Experten verschiedener Departemente ergänzt werden. Die Mitglieder arbeiten in der normalen Lage in ihren ordentlichen Linienfunktionen, sind somit Milizfunktionäre und stehen im Krisenfall zur Unterstützung bereit. Dadurch soll eine bessere Kontinuität, mehr Einheitlichkeit beim Krisenmanagement auf Stufe Bund und der Wissenserhalt zwischen Krisen ermöglicht werden. Die Basisorganisation Krisenmanagement verfügt beim BABS über eine Geschäftsstelle Krisenorganisation Bundesverwaltung, diese koordiniert und steuert deren Arbeiten.

Frühwarnung und Unterstützung in der Krise

Ein Fokus des Leistungsportfolios der Basisorganisation Krisenmanagement liegt in der ständigen Lageverfolgung und -beurteilung sowie in der Unterstützung durch Koordinationstätigkeiten und Fachexpertise.

Krisenantizipation: Jedes Departement beziehungsweise jede Verwaltungseinheit nutzt eigene Prozesse, Instrumente und Möglichkeiten für eine Krisenfrüherkennung respektive Krisenwarnung. Früherken-

nung und Antizipation bilden zwei aufeinanderfolgende Prozesse: Die Früherkennung dient der Identifikation und dem Verständnis von Bedrohungen, Gefahren oder Risiken, die entweder neu sind oder sich aus einer Lageveränderung ergeben. Auf die Früherkennung folgt die Antizipation. Bei der Antizipation werden die aus der Früherkennung gewonnenen Informationen kontextualisiert, die verfügbaren Handlungsoptionen evaluiert, damit anschliessend Massnahmen geplant und getroffen werden können.

Krisenantizipation als Leistung der Basisorganisation Krisenmanagement soll auf den in der Bundesverwaltung bestehenden Produkten und Instrumenten der Früherkennung aufbauen und die daraus resultierenden Informationen oder Erkenntnisse ableiten und bündeln. Die Koordinationsführung liegt bei der BK. Damit soll der Bundesrat die Möglichkeit erhalten, eine überdepartementale Krisenorganisation rechtzeitig einzusetzen.

Einbezug externer Akteure: Die Basisorganisation Krisenmanagement berät das federführende Departement bei der Bildung eines operativen Krisenstabs oder eines politisch-strategischen Krisenstabs und weist darauf hin, wenn wichtige externe Partner in die überdepartementalen Krisenstäbe eingebunden werden sollen. Das federführende Departement entscheidet schlussendlich über den Einbezug. Die Basisorganisation Krisenmanagement vermittelt für den operativen Krisenstab, den politisch-strategischen Krisenstab und gegebenenfalls für Krisenstäbe der Departemente und Ämter auch Kontakte zu relevanten externen Partnern. Diese können Teile des Staates (z. B. Kantone, Städte und Gemeinden, Berggebiete, Agglomerationen), Teile der Wirtschaft (Dachverbände, einzelne bedeutende Unternehmen,

Betreiber kritischer Infrastrukturen), Teile der Zivilgesellschaft oder Nichtregierungsorganisationen vertreten.

Kontaktstelle: Um die Erreichbarkeit der Krisenorganisation der Bundesverwaltung sicherzustellen und um den Informationsfluss und die Koordination mit den Kantonen und anderen relevanten Akteuren des nationalen Krisenmanagements zu garantieren, betreibt das BABS eine permanente Kontaktstelle. Diese ist für jede Art von Krisen dieselbe und wechselt nicht.

Die Kontaktstelle wird von der Nationalen Alarmzentrale (NAZ) innerhalb des BABS betrieben. Sie ist das ganze Jahr rund um die Uhr erreichbar, gibt Auskunft, nimmt Bedürfnisse entgegen oder vermittelt bei Bedarf Kontakte zu zuständigen Stellen oder Personen. Sie informiert die Geschäftsstelle Krisenorganisation Bundesverwaltung bei Anfragen nach Leistungen, damit diese koordinieren und entsprechende Massnahmen ergreifen kann.

Stabsarbeit im Einsatz: Ein zentraler Aspekt einer erfolgreichen Ereignisbewältigung besteht in der reibungslosen Zusammenarbeit innerhalb eines Krisenstabs. Die erfolgreiche und effiziente Umsetzung der Stabsarbeit ist geprägt von systematischen Prozessanwendungen und dem Vorhandensein methodischer Fähigkeiten. Dabei sind die Aktivitäten der verschiedenen im Einsatz stehenden Gremien idealerweise aufeinander abgestimmt. Der Führungsrhythmus ist festgelegt und die damit verbundenen Abhängigkeiten sind aufgezeigt. Ebenfalls sind die eingesetzten Gremien auf einer Übersicht dargestellt, wobei die Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten ausgewiesen werden.

Integrale Lagedarstellung: Die integrale Lage bildet eine gemeinsame Basis für die Aktivitäten des Krisenmanagements. Sie wird durch die Basisorganisation Krisenmanagement in enger Zusammenarbeit mit den Mitgliedern des operativen Krisenstabs, der Kantone, der Wissenschaft und weiteren zuständigen Fachstellen erstellt. Die integrale Lage wird auf der Elektronischen Lagedarstellung der NAZ publiziert. Die Mitglieder der

Krisenorganisationen können sich selbstständig über diese Plattform orientieren.

Ressourcenmanagement auf Stufe Bund: Das Ressourcenmanagement Bund ist eine koordinative Aufgabe und ein Instrument des Bundes zum Ausgleich zusätzlich erforderlicher Ressourcen bei Gefahren- und Schadenlagen, insbesondere bei komplexen Ereignissen und im Speziellen bei interkantonalen, nationalen und internationalen Ereignissen. Die Ressourcenkoordination und die Vermittlung von Leistungen erfolgt nach dem Subsidiaritätsprinzip und unter Einbezug der in die Ereignisbewältigung involvierten Akteure. Das Ressourcenmanagement Bund ist bei der NAZ angesiedelt, nimmt Ressourcenbegehren und Ressourcenangebote entgegen und stellt die Ressourcenkoordination auf Bundesebene sicher.

Einsatzerfahrungen und Ausblick

Auch wenn die Covid-19-Pandemie das prägende Ereignis für die Krisenbewältigung der Schweiz der letzten Jahre darstellt, arbeiteten in den letzten Jahren verschiedene Krisenorganisationen des Bundes fast ununterbrochen an der Vorbereitung oder Bewältigung verschiedener Ereignisse. So im Zusammenhang mit dem Krieg in der Ukraine unter anderem zur Unterbringung und Versorgung einer grossen Zahl von Flüchtenden und zur Vorbereitung eines möglichen Nuklearereignisses, aber auch betreffend die Ereignisbewältigung zur Energieversorgungssicherheit. In allen Fällen konnten einzelne Elemente der hier skizzierten Neuausrichtung bereits erfolgreich angewendet und aufgrund gemachter Erfahrungen verfeinert werden.

Angesichts der schwierigen Weltlage gilt es, konkrete Verbesserungen umzusetzen und die neuen Strukturen bekannt zu machen und diese zu leben.

Die Neugestaltung des Krisenmanagements in der Schweiz ist ein Schritt in die richtige Richtung, um den Herausforderungen des 21. Jahrhunderts gerecht zu werden. Sie stellt sicher, dass die Schweiz gut vorbereitet ist, um in Zeiten der Unsicherheit effektiv und koordiniert zu handeln. Die kontinuierliche Überprü-

«Die integrale Lage bildet eine gemeinsame Basis für die Aktivitäten des Krisenmanagements.»

fung und Anpassung dieser Strukturen werden jedoch entscheidend sein, um sicherzustellen, dass sie den sich ständig ändernden Anforderungen einer globalisierten Welt gerecht werden. Es muss das Ziel sein, dass möglichst viele entscheidende Akteure sich bereits in der normalen Lage mit den geplanten Strukturen und Abläufen vertraut machen.

Einsatzmöglichkeiten Armeeangehörige im zivilen Krisenmanagement

Damit die NAZ bei einem grösseren Ereignis von längerer Dauer die für das Krisenmanagement zentralen Aufgaben erfüllen kann, wird sie vom Stab Bundesrat NAZ unterstützt. Mit dieser militärischen Formation verfügt die NAZ über eine Personalressource von gut ausgebildeten, qualifizierten Spezialistinnen und Spezialisten, welche bei einem Ereignis innerhalb von vier bis sechs Stunden einsatzbereit sind. Drei Mal pro Jahr rückt der Stab Bundesrat NAZ für eine Woche Militärdienst in die NAZ ein, um mit den Abläufen und Systemen vertraut zu bleiben. (Vgl. hierzu auch den Artikel auf S. 156) ◆

Endnoten

1 BK (2020): Bericht zur Auswertung des Krisenmanagements in der Covid-19-Pandemie (1. Phase / Februar bis August 2020) vom 11. Dezember 2020; BK (2022): Bericht zur Auswertung des Krisenmanagements der Bundesverwaltung in der Covid-19-Pandemie (2. Phase / August 2020 bis Oktober 2021) vom 22. Juni 2022.

«Die kontinuierliche Überprüfung und Anpassung dieser Strukturen werden jedoch entscheidend sein, um sicherzustellen, dass sie den sich ständig ändernden Anforderungen einer globalisierten Welt gerecht werden.»

Expertise

Erfolgsfaktoren des Krisenmanagements



ALDO C. SCHELLENBERG, JOLANDA WALKER

Abstract

Effective crisis management is essential for organizational survival, requiring proactive risk assessment, clear governance, and decisive leadership to navigate uncertainty. Robust information management, supported by artificial intelligence, ensures timely decision-making under extreme pressure. Continuous train-

ing and collaboration enhance organizational preparedness and resilience in crisis situations. Strategic crisis communication builds trust, minimizes reputational harm, and maintains stakeholder confidence. Ultimately, organizational resilience transforms crises into opportunities for strategic growth and continuous improvement.

Schlüsselbegriffe Krisenmanagement; Resilienz; Leadership; Krisenkommunikation; künstliche Intelligenz

Keywords crisis management; resilience; leadership; crisis communication; artificial intelligence

DR. OEC. PUBL. UZH ALDO C. SCHELLENBERG, LL.M. (Universität Bern), Korpskommandant a D, ist ehemaliger Kommandant der Luftwaffe, Chef Kommando Operationen und stellvertretender Chef der Armee. Seit 2021 mehrfacher Verwaltungsrat und Advisor. Fachbeirat und externer Dozent an der Hochschule Luzern-Wirtschaft im CAS für Krisenmanagement und organisationale Resilienz.

E-Mail:
a.schellenberg@schellenberg-consulting.com



JOLANDA WALKER, MSc DAS, Group Head Emergency and Crisis Management Swisscom. Langjährige Delegierte des Internationalen Komitee des Roten Kreuzes (IKRK) mit Einsätzen in Kriegs- und Katastrophengebieten. Mehrfache Stiftungs- und Fondsrätin sowie Mentorin.



Grafik 1: Bausteine eines gesamtheitlichen Krisenmanagements. (Quelle: eigene Darstellung)

Einleitung

Krisen sind ausserordentliche Ereignisse oder Situationen mit hohem Schadenspotenzial. Es geht um Personenschäden, Reputationsschäden und wirtschaftliche Schäden, welche die betroffene Organisation¹ *in extremis* existenziell gefährden. Typischerweise ist die Informationslage unvollständig, unsicher und mehrdeutig. Die unklare Informationslage und die komplexen Zusammenhänge erfordern unter hohem Zeit- und Problemdruck angemessene Entscheidungen und Massnahmen. Ziel ist – sofern möglich – die kausale Ursache der Krise aufzudecken und nachhaltig zu beseitigen sowie den Schaden einzudämmen. Eine systematische Stabsarbeit verhindert unkoordinierten Aktionismus und ist die solide Grundlage für wirksame Entscheide und Massnahmen.

Krisenmanagement ist mehr als Krisenbewältigung (Schellenberg et al., 2023; DIN EN ISO 22361:2022). Ein wirkungsvolles Krisenmanagement beginnt mit einem umfassenden Enterprise Risk Management (ERM) (DIN ISO 31000:2018) und einem darauf basierenden Business Continuity Management (BCM) (DIN EN ISO 22301:2019). Beide Konzepte bilden die inhaltlichen Grundlagen für den zielgerichteten Aufbau einer Krisenführungsorganisation, welche die Handlungsfähigkeit der Organisation auch in Ausnahmesituationen sicherstellt.

Die Bewältigung der Krise ist der «Moment der Wahrheit»:

«Eine systematische Stabsarbeit verhindert unkoordinierten Aktionismus und ist die solide Grundlage für wirksame Entscheide und Massnahmen.»

Unter hohem Zeit- und Problemdruck und der sich permanent verändernden Lage muss laufend analysiert sowie situationsgerecht und angemessen entschieden werden. Dabei liegt der Fokus darauf, den möglichen Schaden (Personen, Finanzen, Reputation) zu begrenzen und die bestmöglichen Voraussetzungen zu schaffen, sich rasch zu erholen und in die ordentlichen Führungsstrukturen zurückzukehren.

Zu einem gesamtheitlichen Krisenmanagement gehört eine umfassende Nachbereitung mit dem Ziel, organisationales Lernen zu ermöglichen und damit die Resilienz zu stärken.

Die Suche nach dem «Gold Standard» für ein effizientes und effektives Krisenmanagement führt zu den folgenden sieben Faktoren:

Erfolgsfaktor 1: Risikoanalyse und das Denken in Varianten

Ein proaktives Krisenmanagement beginnt vor dem ausserordentlichen Ereignis. Dies bedeutet, Risikoanalysen durchzuführen, sie laufend zu überprüfen und anzupassen sowie Krisenszenarien durchzuspielen. Dabei sind präventive Massnahmen zur Risikoreduktion zu identifizieren und umzusetzen. Es geht darum, entweder die Eintrittswahrscheinlichkeit von Risiken zu reduzieren oder das Schadensausmass zu begrenzen. Dazu gehören

Service Continuity- bzw. Business Continuity-Pläne, die die kritischen Geschäftsprozesse identifizieren, den minimalen Service-Level bei schwerwiegenden Beeinträchtigungen festlegen und die Recovery-Prioritäten vorgeben. ERM und BCM sind nicht delegierbare Verantwortlichkeiten der obersten Führungsstufe und legen die Basis für die zielgerichtete Krisenvorbereitung, für eine spätere Krisenbewältigung und sichern damit die Resilienz der Organisation in der Krise, bevor diese entsteht.

«Das Risikomanagement darf sich nicht nur auf die vermeintlich «wahrscheinlichen» Szenarien beschränken, sondern muss stets auch auf die gefährlichsten, aber weniger wahrscheinlichen Szenarien vorbereiten.»

Im Rahmen der Risikoanalysen besteht die Gefahr von so genannten «Schwarzen Schwänen» (Taleb 2018), d. h. das Ignorieren von nicht bzw. nur sehr schwer vorstellbaren Krisenszenarien. Es ist deshalb ein Bewusstsein zu entwickeln, dass unerwartete Ereignisse mit existenziellem Schadenspotenzial jederzeit eintreten können und es sind relevante Frühwarnindikatoren zu identifizieren, die es zu beobachten gilt. Anders formuliert: Das Risikomanagement darf sich nicht nur auf die vermeintlich «wahrscheinlichen» Szenarien beschränken, sondern muss stets auch auf die gefährlichsten, aber weniger wahrscheinlichen Szenarien vorbereiten.

Erfolgsfaktor 2: Klare Governance und Leadership

Der Erfolg des Krisenmanagements hängt massgeblich von der Qualität der Führung ab. Eine aktive, mutige Führung, die auch bei unvollständigen Informationen Entscheidungen trifft, ist in Krisenzeiten unerlässlich. Personen, welche in das Krisenmanagement eingebunden werden sollen, müssen sorgfältig ausgewählt und insbesondere auf persönliche Stressresilienz, ihre Sozialkompetenz und Entscheidungsstärke eingeschätzt werden.

Die Governance-Strukturen und -Prozesse in der Krise sind frühzeitig vor der Krise festzulegen und

zu trainieren². So macht es beispielsweise Sinn, entlang der kardinalen Risiken, die die Existenz der Organisation gefährden können, einen strategischen Responseplan zu erstellen. Dies erspart im Ereignisfall unnötige Kompetenz- und Zuständigkeitsstreitigkeiten und beschleunigt den Übergang von der Chaos- in die Produktivphase.

Die Krise muss als solche erkannt und deklariert werden und es muss ein klarer Übergang in den Krisenbewältigungsmodus erfolgen. Dies erfordert einen Führungsentscheid. Die Bereitstellung eines Krisenstabs unterstützt die systematische und lösungsorientierte Entscheidungsfindung. Da Entscheidungen in der Krise meist unter Zeitdruck und mit unvollständigen Informationen getroffen werden müssen, haben sich standardisierte Verfahren und Instrumente zur systematischen Problemerkennung, Lagebeurteilung, Entschlussfassung, Umsetzungsplanung und Umsetzung bewährt. Vorbilder dafür sind die einschlägigen Stabsarbeitsmethoden von Streitkräften, Polizei und Rettungsdiensten, die sich faktisch nur in Nuancen unterscheiden. Sie können mit geringen Anpassungen von jeder Organisation mit Aussicht auf Bewährung im Krisenfall übernommen werden.

«Die Krise muss als solche erkannt und deklariert werden und es muss ein klarer Übergang in den Krisenbewältigungsmodus erfolgen. Dies erfordert einen Führungsentscheid.»

Krisenstäbe lassen sich – ausgehend von einem Kernstab – flexibel an die konkrete Herausforderung anpassen und bei Bedarf mit internen und externen Spezialisten ergänzen.

Führungsstärke in der Krise erfordert nicht nur systematische Stabsarbeit, sondern auch ausgeprägte Leadership-Fähigkeiten.

Erfolgreiche Krisenmanager überzeugen, indem sie unter hohem Druck rasch klare Entscheidungen treffen und Verantwortung übernehmen, auch in akuten Krisen die langfristigen Folgen von Entscheidungen bedenken, Sicherheit vermitteln sowie Zuversicht

und Orientierung geben. Führung in der Krise bedeutet u. a. offen, glaubwürdig und transparent mit Mitarbeitenden, Kunden, Behörden und der Öffentlichkeit zu kommunizieren, Verständnis für Ängste, Sorgen und Belastungen der Betroffenen zu zeigen und Mitarbeitende emotional zu stabilisieren und zu motivieren.

Krisenmanager schaffen Vertrauen nach innen und nach aussen, die Organisation erfolgreich durch die Krise zu führen.

Erfolgsfaktor 3: Informationsmanagement und Dokumentation

Das Informationsmanagement ist ein Schlüssel zum Erfolg im Krisenmanagement. Damit der Krisenstab bestmögliche Grundlagen für schnelle, zielgerichtete und fundierte Entscheidungen erarbeiten kann, muss er jederzeit mit aktuellen, relevanten und verlässlichen Informationen versorgt sein. Besonderes Augenmerk gilt dabei der Gewährleistung eines Informationsgleichstands für alle wichtigen Entscheidungsträger.

Krisensituationen sind jedoch oft gekennzeichnet durch Unsicherheit bezüglich der aktuellen Lage, ihrer weiteren Entwicklung sowie der damit verbundenen Konsequenzen. Informationen dazu sind in der Regel unvollständig, irreführend, widersprüchlich und/oder mehrdeutig.

Ein Krisenstab muss deshalb über ein geeignetes Informationsmanagement verfügen, das folgende Bereiche klar regelt:

- *Informationsbeschaffung:* Aktives Sammeln relevanter Informationen über die interne und externe Lage: Zahlen, Daten, Fakten, Einschätzungen, Prognosen etc.
- *Informationsbewertung:* Prüfung auf Glaubwürdigkeit, Relevanz und Aktualität und anschliessende Gewichtung von Informationen nach ihrer Relevanz für zu treffende Entscheidungen.
- *Aufbereitung und Visualisierung der Informationen:* Strukturierung und Visualisierung der Informationen in Karten und/oder Übersichten.
- *Analyse der Lage, Aufzeigen möglicher Lageentwicklungen:* Erstellung eines klaren Lagebildes, Interpretation und Beurteilung der Lage, Erarbeitung mögli-

cher Lageentwicklungen und deren Impact auf die eigene Situation und Handlungsmöglichkeiten.

- *Informationsverbreitung:* Sicherstellung eines schnellen und zielgerichteten Informationsflusses und Versorgung der richtigen Stellen zur richtigen Zeit mit relevanten Informationen in Lage- und Einsatzbesprechungen.
- *Dokumentation und Nachvollziehbarkeit:* Vollständige Dokumentation und Protokollierung der Lageentwicklung und der getroffenen Massnahmen inkl. Begründung zwecks Nachvollziehbarkeit im Nachhinein. Sie dient sowohl der Ableitung von Lessons Learned als auch zur Inanspruchnahme der Business Judgement Rule³.
- *Unterstützung der Krisenkommunikation:* Bereitstellung valider aktueller und einheitlicher Informationen für die interne und externe Kommunikation.

Künstliche Intelligenz (KI) spielt im modernen Krisenmanagement eine zunehmend zentrale Rolle. Klug eingebettet und verantwortungsvoll eingesetzt kann sie Effektivität, Geschwindigkeit und Präzision in der Informationsverarbeitung erheblich steigern. KI ist kein Ersatz für Leadership, aber ein mächtiges Unterstützungswerkzeug in der Krise. Der Mensch bleibt in der Verantwortung für sein Tun und Lassen.

«KI ist kein Ersatz für Leadership, aber ein mächtiges Unterstützungswerkzeug in der Krise. Der Mensch bleibt in der Verantwortung für sein Tun und Lassen.»

Die Bedeutung der KI lässt sich am Beispiel eines Erdbebenszenarios veranschaulichen:

- *Frühwarnung und Risikoerkennung:* KI kann grosse Datenmengen aus seismischen Sensoren oder Wettermodellen in Echtzeit analysieren und potenzielle Risiken frühzeitig erkennen. Dies ermöglicht dem Krisenmanagement frühzeitige Prävention und Reaktion.
- *Lagebild und Entscheidungsunterstützung:* KI kann Daten aus verschiedenen Quellen (Satelliten, Luftaufklärung, Webcams, Kommunikation, Hotline-Anrufe, soziale Medien, kritische Infrastrukturen

für Energie, Wasser, Kommunikation etc.) fusionieren, darstellen, Muster erkennen (z. B. Hotspots von Schadensereignissen und Mangellagen oder Bewegung von Menschenmengen), Entscheidungsgrundlagen modellieren und daraus Vorschläge für Handlungsprioritäten ableiten.

- *Ressourcensteuerung und Logistik:* KI-gestützte Systeme können die Versorgung von Einsatzkräften, die Evakuierungen von Opfern sowie die Verteilung von Hilfsgütern unter Berücksichtigung von Sperrungen, Wetter und Kapazitäten unterstützen, indem sie optimale Transportmittel und -wege berechnen, den Bedarf an Material und Personal vorhersagen, Engpässe frühzeitig identifizieren und Alternativen vorschlagen.
- *Krisenkommunikation:* Zur Unterstützung der Krisenkommunikation kann KI eingesetzt werden, um mit Chatbots oder automatisierten Hotlines Personal zu entlasten und Routinefragen zu beantworten. KI kann auch genutzt werden, um Fake News oder gezielte Falschinformationen in Medien zu identifizieren, und dient damit der gezielten Desinformationsabwehr.
- *Simulation, Training und Nachbereitung:* KI kann simulierte Krisenlagen auf Basis realer Daten und das adaptive Verhalten von virtuellen Akteuren (z. B. Bevölkerung, Umweltfaktoren, Gegenseite, Partner etc.) darstellen. Auch die Analyse und Auswertung von Planspielen, Übungen oder realen Einsätzen kann mit KI weitgehend automatisiert werden.

Erfolgsfaktor 4: Schulung, Training und Kooperationsfähigkeit

Schulung, Training und Kooperationsfähigkeit sind zentrale Voraussetzungen für die erfolgreiche Krisenbewältigung.

Die Schulung ist primär darauf gerichtet, (funktions-)spezifisches Wissen über die Rollen, Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten sowie die geltenden Stabsarbeitsprozesse und -instrumente zu vermitteln.

Regelmässiges Training dient der Festigung des erworbenen Wissens und der Vermittlung von Handlungskompetenz unter Druck, der Reduktion von Fehlern, der Erhöhung der Reaktionsgeschwindigkeit sowie der Verbesserung der individuellen Resi-

lienz. Die Beobachtung und Auswertung von Übungen können zudem aufzeigen, ob die personelle Zusammensetzung des Krisenstabs funktional und belastbar ist.

Trainings sind anhand von realistischen Szenarien zu planen. Themenschwerpunkte erfolgen aus dem ERM und dem BCM. Die übergeordneten Führungsebenen (z. B. Geschäftsleitung, Verwaltungsrat) sind (wenn immer möglich oder notwendig) einzubeziehen. Die Erkenntnisse aus den Übungen ermöglichen Rückschlüsse für Anpassungen im ERM und BCM.

In komplex strukturierten Organisationen (z. B. Konzernstrukturen) oder bei Krisen, die eine Zusammenarbeit mit Behörden (Polizei, Rettungsdienste, Armee etc.) erfordern, ergeben sich Situationen, in denen verschiedene Krisenstäbe zusammenarbeiten müssen. Krisenstäbe haben branchen- und fachspezifische Terminologien: Die Begriffshygiene, standardisierte Prozesse der Stabsarbeit⁴ und das Vermeiden von Abkürzungen helfen, «die gleiche Sprache» zu sprechen. Verbindungspersonen und die Abstimmung der Führungsrhythmen erlauben es, den Informationsgleichstand zwischen den voneinander abhängigen Stäben sicherzustellen.

Gemeinsame Übungen helfen zudem, in der Krise kluge Köpfe zu kennen.

Erfolgsfaktor 5: Durchhaltefähigkeit

Die Durchhaltefähigkeit eines Krisenstabs beschreibt dessen Fähigkeit, über längere Zeiträume hinweg handlungs- und entscheidungsfähig zu bleiben, selbst wenn die Krisensituation länger anhält, sich zunehmend verschärft oder die elektronischen Kommunikationskanäle (Systemzugriffe) unterbrochen sind. Es muss sowohl digitales wie auch analoges Arbeiten beherrscht werden.

Durchhaltefähigkeit sichert die Kontinuität und die Qualität der Entscheidungen und reduziert langfristige Schäden. Ein Verlust an Durchhaltefähigkeit führt zu Fehlern, Fehlentscheidungen und Verlust der Kontrolle über die Situation.

Während der Krise geht es unter dem Aspekt der Durchhaltefähigkeit primär darum, auch unter ho-

her Belastung die Leistungsfähigkeit der Krisenstabmitglieder aufrechtzuerhalten und die Fähigkeit zu bewahren, bei anhaltendem hohem Druck klare und angemessene Entscheidungen zu treffen.

Durchhaltefähigkeit sicherzustellen, ist ebenfalls eine Leadership-Aufgabe. Klare Strukturen, Prozesse und Verantwortlichkeiten, die auch bei hoher Belastung bestehen bleiben, helfen, auch unter Druck die Leistungsfähigkeit aufrechtzuerhalten und systematisch zu arbeiten. Dazu gehören mehrfach redundante Rollenbesetzungen und zeitgerechte respektive regelmässige Ablösungen der Funktionsträger, um situativ personelle Entlastung zu schaffen, sowie eine hohe Achtsamkeit mit sich und dem eigenen Umfeld.

Leadership bedeutet die Initiierung gezielter Schulung und Übungen zur Vorbereitung auf physische, psychische und emotionale Stresssituationen, bevor die Krise ins Haus steht. Dazu gehört eine offene, vertrauensvolle Kommunikationskultur und die Bereitstellung professioneller Betreuung in der fiktiven und in der realen Krise (Krisencoaching, Angebot von Care Teams, psychologische Begleitung).

Durch regelmässige, realitätsnahe Übungen entlang der vordefinierten kardinalen Risiken, die bewusst auch die Leistungsgrenzen der Stabsmitarbeitenden ausloten, kann die individuelle und organisationale Resilienz trainiert und die Zusammensetzung der Stabsarbeitsgruppen unter diesem Gesichtspunkt weiter optimiert werden.

Erfolgsfaktor 6: Krisenkommunikation

Die Krisenkommunikation ist ein entscheidender Erfolgsfaktor für das Krisenmanagement. Sie beeinflusst massgeblich, wie gut eine Organisation durch eine Krise navigiert, welche (reputativen) Schäden entstehen und wie die Organisation langfristig wahrgenommen wird.

Krisenkommunikation ist mehr als Auftrittskompetenz.

Bereits in der Krisenvorbereitung sind die Grundsätze der Krisenkommunikation festzuhalten, mit dem Ziel, Vertrauen zu schaffen, Unsicherheiten zu

«Krisenkommunikation ist mehr als Auftrittskompetenz.»

minimieren, Reputationsschäden zu begrenzen und erfolgreich mit den internen und relevanten externen Anspruchsgruppen zu kommunizieren.

Mögliche Grundsätze der Krisenkommunikation sind (Beispiele):

- Frühzeitige Information sichert den Lead in der Kommunikation, schafft Handlungsspielraum und reduziert Gerüchte, Spekulationen und Falschinformationen (Schnelligkeit und Kontrolle der Kommunikation).
- Eine klare, verständliche und faktenbasierte, ehrliche Information über Lage, Entscheidungen und Massnahmen erhöht das Verständnis, die Akzeptanz und Unterstützung seitens Betroffenen, Mitarbeitenden und externen Anspruchsgruppen (Transparenz und «Facts only»).
- Empathie gegenüber betroffenen Personen zeigt emotionale Betroffenheit ohne Professionalität zu verlieren.
- Regelmässigkeit und Kontinuität der Information während der gesamten Krise ermöglicht proaktives Agieren und stärken das Vertrauen in die professionelle Führung der Krise.
- Die privilegierte, zeitnahe, offene und wertschätzende Information der Mitarbeitenden schafft Vertrauen.
- Einheitlichkeit der Aussagen, klare Sprachregelungen und Kernbotschaften verhindern Widersprüche.

Erfolgsfaktor 7: Organisationale Resilienz

Organisationale Resilienz ist die strategische Fähigkeit, Krisen nicht nur zu überstehen, sondern diese sogar zur Weiterentwicklung und Stärkung der Organisation zu nutzen. Resiliente Organisationen können rascher reagieren und schneller zum Normalbetrieb zurückkehren bzw. sich an die veränderten Umstände besser anpassen.

Jede Krise bietet Lernpotenzial und muss deshalb systematisch analysiert und ausgewertet werden (After Action Review). Die Erfahrungen fliessen als

Lessons Learnded idealerweise direkt in die Überarbeitung des ERM, des BCM sowie der Governance in der Krise und die Ausbildung und Arbeitsweise des Krisenstabs ein.

Krisen können auch Auslöser fundamentaler strategischer Veränderungsprozesse sein.⁵

Damit wird organisationale Resilienz zu einem Erfolgsfaktor für die strategische Anpassungsfähigkeit und damit für das Überleben von Organisationen. Also: Never waste a good crisis! ♦

Endnoten

- 1** Der Begriff «Organisation» umfasst sowohl staatliche als auch nichtstaatliche Institutionen, Behörden, Unternehmen und/oder Nichtregierungs- und Wohltätigkeitsorganisationen.
- 2** Unter Governance in der Krise versteht man die konkrete Ausgestaltung des gesamten Managementsystems: Wer (Verwaltungsrat, Geschäftsleitung, Krisenmanager, Krisenstab etc.) macht was (Aufgaben, Kompetenzen, Verantwortlichkeiten) wie (Prozesse und Hilfsmittel)?
- 3** Die Business Judgement Rule schützt Leitungsorgane (z. B. Verwaltungsrat, Geschäftsleitung, Krisenmanager) vor zivil- oder strafrechtlichen Haftungsansprüchen, sofern folgende Bedingungen erfüllt werden: Entscheidungen erfolgen sorgfältig und nach bestem Wissen und Gewissen; Entscheidungen werden auf Basis angemessener Informationen und vertretbarer Annahmen getroffen; Entscheidungen erfolgen im Interesse der Organisation; es liegen keine Interessenskonflikte vor; Entscheidungen sind nachvollziehbar dokumentiert.
- 4** Vgl. dazu beispielsweise Schweizer Armee: Reglement 50.040, Führung und Stabsorganisation der Armee oder Bundesamt für Bevölkerungsschutz: Handbuch Führung im Bevölkerungsschutz (FiBS).
- 5** So führte beispielsweise die Flugzeugkatastrophe von Überlingen im Jahre 2002, bei der 71 Menschen ihr Leben verloren, bei der schweizerischen Flugsicherungs-Gesellschaft Skyguide zu tiefgreifenden operativen, technischen, kommunikativen und kulturellen Veränderungen und zu einer Professionalisierung des Krisenmanagements.

Literaturverzeichnis

Schellenberg et al. 2023

Schellenberg, A.C./Lachappelle, G./Zimmermann, A./Kruthoff, K.: Vorbereitet in die Krise – gestärkt daraus hervor, in: Organisator 9-10/2023, S. 38–40

Taleb 2018

Taleb, N.N.: Der Schwarze Schwan. Die Macht unwahrscheinlicher Ereignisse, 6. Auflage, Pantheon Verlag, München 2018

Expertise

Réflexions sur la décision au combat à l'aune des développements technologiques



HANS-JAKOB REICHEN

Abstract

Die Beschleunigung der Entscheidungsfindung im Gefecht wird oft auf technologische Entwicklungen im Sensor-Nachrichten-Führungs-Wirkungsverbund reduziert. Die Transformation einer militärischen Organisation beschränkt sich jedoch nicht auf die Einführung neuer Technologien. Die Strukturen und Prozesse sind ebenfalls zu transformieren. Zudem müssen die Akteure, welche darin agieren, eine Transformation mittragen und an den neuen Strukturen und Prozessen ausgebildet werden. Nur dann ist eine erfolgreiche und wirksame Transformation möglich.

Die Doktrin der Schweizer Armee konzentriert sich heute auf die Planung. Sie lässt den menschlichen Aspekt von Konflikten weitgehend ausser Acht und regelt die Joint-Synchronisation bei der Ausführung von Aktionen nicht.

Die Doktrin der Schweizer Armee muss weiterentwickelt werden, um die Ausführung von streitkräfteübergreifenden oder sogar domänenübergreifenden Operationen zu ermöglichen. Die Armee muss umstrukturiert werden, um bei einer hybri-

den Verschlechterung der Lage schnell und wirksam handeln zu können. Verfahren und Kommandostrukturen müssen eine Beschleunigung des Operationstempos ermöglichen.

Die Technologie muss ein schnelleres Verständnis und eine schnellere Entscheidungsfindung ermöglichen und sogar bestimmte menschliche Schwachstellen auf taktischer Stufe überwinden. Es ist auch notwendig, die Lagedarstellung und den Führungsdienst im Einsatz zu verbessern. Diese doktrinerne und strukturelle Transformation wird jedoch nur dann Wirkung zeigen, wenn sie schnell und umfassend vermittelt und trainiert wird. Die verfügbare Ausbildungszeit muss einerseits für das Üben von Entscheidungsfindung und Aktionsführung und andererseits für das Studium und das Verständnis von Konflikten des menschlichen Wesens, des Wesens des Kriegs nach Clausewitz und anderen militärischen Denkern verwendet werden.

Dieser Artikel zeigt die notwendigen Anpassungen unserer Doktrin, unserer Strukturen sowie unserer Ausbildung auf.

Schlüsselbegriffe développements technologiques; IPLIS; transformation doctrinale et structurelle; structures et les processus de conduite; entraînement

Keywords technological developments; IPLIS; doctrinal and structural transformation; command structures and processes; training



LE BRIGADIER HANS-JAKOB REICHEN est actuellement officier général adjoint du Chef de l'Armée et contribue à la transformation de l'armée en agissant d'une part au profit de la mise en œuvre du réseau capteur-effecteur-conduite-action et d'autre part au profit de l'opérationnalisation de l'action militaire dans l'espace de l'information.

E-Mail : hans-jakob.reichen@vtg.admin.ch

Introduction

L'objectif de décider plus rapidement que l'adversaire est l'un des objectifs de la transformation digitale de l'armée Suisse (Digitale Transformation der Armee, 2024). Depuis la guerre du Golfe en 1991 et la notion de *revolution in military affairs* (Knox & Williamson, 2001), la recherche de cette rapidité de décision est souvent mise en lien avec le développement technologique. La mise en réseau de capteurs et d'effecteurs devait amener une image transparente et commune de la situation et permettre ainsi une prise de décision rationnelle. Suivant cette mouvance, l'armée Suisse a introduit en 2004, le système INTAFF qui a permis l'intégration des éléments du système d'artillerie. Le système FIS Heer initialisé avec le programme d'armement 2006 aurait eu pour objectif d'intégrer la conduite au sol. Les Forces aériennes maintiennent une image de la situation de l'espace aérien en permanence et le commandement cyber développe l'image de la situation dans l'espace cyber. Toujours dans la poursuite de la même idée, le projet IPLIS (Integriertes Planungs- und Lageverfolgungs-Informationssystem) est lancé en 2022 et vise à permettre la conduite interforces par la digitalisation des niveaux opératif et tactique jusqu'en 2030, tout en imposant des applications répondant aux standards internationaux.

En parallèle à ces développements technologiques, les états-majors ont toutefois vu, de manière curieuse et presque contre-intuitive, leurs effectifs croître et leur vitesse de production d'ordres ralentir (Storr, 2009), une tendance qui peut également être constatée en Suisse depuis 2004 et la réforme d'Armée XXI.

La transformation effective d'une organisation militaire ne se limite donc pas à la simple introduction d'une nouvelle technologie, mais ne peut s'avérer efficace qu'avec l'adaptation simultanée de ses membres, ainsi que des structures et des processus dans lesquels ils agissent. Ainsi, des changements liés aux évolutions technologiques doivent impérativement s'accompagner d'un développement et d'une instruction d'une doctrine adaptée aux défis du combat.

« La transformation effective d'une organisation militaire ne se limite donc pas à la simple introduction d'une nouvelle technologie [...]. »

Les effets de l'avènement des drones, de l'intelligence artificielle, des domaines cyber et de l'espace, et l'importance croissante de l'espace de l'information marquent la guerre en Ukraine. Le champ de bataille se caractérise désormais par sa transparence, par sa létalité, par la présence de capteurs produisant des volumes de données nécessitant d'importantes capacités d'analyse et par la nécessité d'une synchronisation des effets dans l'ensemble de l'espace d'engagement (air, sol, espace, spectre électromagnétique, espace de l'information, espace cyber), jusqu'au niveau tactique. Même les actions logistiques et d'évacuation de blessés se transforment en engagements interforces (Watling & Reynolds, 2025).

Les parties au combat cherchent le point faible de leur adversaire ou la surprise, ce qui se traduit par des changements rapides de situation. La dispersion des forces et l'augmentation de la portée et de la létalité des armes font que même le commandant d'unité ne peut visualiser sa situation qu'avec l'aide de moyens techniques, commençant par le report sur la carte des annonces de ses subordonnés. Nous devons donc réfléchir de manière critique à notre approche de la conduite au combat. La guerre accélérant le développement des armes, des systèmes et des doctrines, la transformation de notre propre armée devient plus compliquée. Les armées occidentales répondent actuellement à ces nouvelles données par la mise en œuvre du concept d'opérations multi-domaines qui est une extension de l'action interforces dont le développement a culminé au cours des années 2010.

Dans cet article, il s'agit d'une part d'analyser si notre doctrine, exprimée dans nos règlements de conduite, répond toujours aux défis du champ de bataille et d'autre part si notre enseignement est adapté. Les questions suivantes se posent au sujet de nos processus de conduite. Est-ce que l'aspect interforces ou multi-domaines est traité jusqu'au niveau tactique ? Est-ce que l'effort principal est porté sur la décision au combat et la vitesse de mise en œuvre ?

Doctrine actuelle

Notre doctrine actuelle et son instruction se focalisent sur la planification, principalement la planification tactique des formations terrestres. Notre méthodologie d'analyse est de haute qualité et permet de planifier de manière cohérente

« Notre doctrine actuelle et son instruction se focalisent sur la planification, principalement la planification tactique des formations terrestres. »

et précise. Le commandant tactique, appuyé par son état-major, décide de l'engagement de ses formations de manœuvre et planifie ses appuis propres au moyen de concepts. Comme le niveau opératif répond de la synchronisation des effets issus des autres forces et dans l'espace de l'information, le commandant se voit contraint de coordonner les appuis de l'échelon supérieur dans une série de dialogues.

Il en ressort des ordres et des produits de coordination précis, mais compliqués.

Cependant l'aspect humain de l'affrontement avec un adversaire est à peine abordé dans nos règlements et dans nos réflexions. Nous tendons à oublier que dès que l'affrontement commence, cet adversaire fera tout pour mettre les commandants face à des dilemmes dans tous les espaces et les obligeant à décider sous pression de temps et avec des informations lacunaires. L'adaptation des plans, la coordination avec l'échelon supérieur et l'exécution dans des délais appropriés semblent difficiles. Si la dimension inter forces est citée aussi bien dans la conduite opérative XXI que la conduite opérative 17, elle se limite à un chapitre et aucun de nos autres règlements de conduite n'introduit une notion comparable à celle des *joint functions* ou fonctions interforces telles que présentées dans la doctrine internationale. Ce cadre des fonctions interforces et leur utilisation pendant l'exécution de l'action permet une combinaison de la manœuvre, des effets, de l'information et de la collaboration civile militaire, appuyé par la conduite, le renseignement, le soutien et la protection des forces pour atteindre les objectifs.

Malheureusement, la partie « exécution » de nos exercices se limite souvent à vérifier la qualité de la synchronisation de la planification. Nous nous entraînons donc contre un adversaire qui ne cherche pas à gagner en exploitant nos faiblesses, mais qui agit docilement conformément à une possibilité déterminante fixée par le commandant. De plus, la situation est encore principalement représentée sur une carte avec les positions des formations amies (bleues) et adverses (rouges), la situation aérienne, celle de la population et des aspects immatériels n'étant le plus souvent pas visibles au premier regard. La réponse

au peu de frictions rencontrées lors des exercices est souvent une couche supplémentaire de synchronisation pendant la planification lors du prochain exercice. Tout entraînement a des limites – en effet le stress, la complexité et la volatilité ne peuvent pas être répliqués – et l’instruction du chef militaire doit être complétée par l’étude des conflits du passé et actuels. Dans nos stages, nous avons en grande partie remplacé l’étude du combat par l’application dogmatique de procédures de planification.

Transformation doctrinale et structurelle

Comme le Général Desportes l’évoque « la clef de l’efficacité du commandement demeurera, au fond, la capacité de traiter le problème de l’incertitude » et c’est donc la décision au combat du commandant tactique qui devrait être au cœur des processus de conduite militaires.

Premièrement, les structures et les processus de conduite doivent donner au commandant uniquement une portion de la complexité de l’espace de bataille qui lui permette de gagner. L’histoire de la guerre nous apprend qu’au combat, le nombre de subordonnés n’est pas extensible à souhait (Storr, 2009). Plus l’environnement est complexe et volatile, nécessitant une synchronisation de l’espace aérien et électromagnétique immédiat et des effets convergents de l’ensemble des armes, moins un commandant peut conduire de subordonnés.

Deuxièmement, le commandant tactique doit comprendre la situation dans tous les domaines et espaces du premier coup d’œil, sans que son état-major ne soit contraint de préparer ou d’expliquer quoi que ce soit. Finalement, une fois sa décision prise, la transmission des ordres permettant à ses subordonnés d’agir avec l’ensemble des appuis doit être immédiate. Si la boucle Observe Orient Decide Act (OODA) est souvent prise comme modèle garantissant le succès, la description théorique de son application est parfois hasardeuse. Elle met indûment l’accent sur l’itération par opposition à l’action tactiquement décisive.

Nous ne répondrons pas aux défis de la conduite au combat du futur en couvrant notre doctrine, nos structures de commandement et notre instruction des outils technologiques de dernière génération, mais en transformant la doctrine, les

structures et l’instruction en intégrant les opportunités offertes par le développement technologique.

« Nos forces doivent rapidement être restructurées en fonction des réalités de l’engagement et du combat. »

Notre doctrine doit être développée, en s’appuyant sur le corpus doctrinal des armées occidentales et intégrer au mieux des procédures éprouvées pour permettre l’exécution d’opérations interforces. Nos forces doivent rapidement être restructurées en fonction des réalités de l’engagement et du combat. Ces structures doivent permettre d’une part d’agir rapidement et durablement selon les principes des opérations multi-domaines, face à une dégradation hybride de la situation et d’autre part de donner une chance aux formations tactiques de gagner le combat. La rapidité des commandants tactiques et de leurs états-majors à établir les produits nécessaires à l’action est un élément clé du tempo. Et étant donné que l’augmentation de la taille des états-majors réduit cette rapidité, il est nécessaire d’évaluer de manière critique la taille et le fonctionnement de nos états-majors tactiques.

Quels développements technologiques permettent d’accélérer la compréhension et la prise de décision, voire de surmonter certaines vulnérabilités humaines, telles que la fatigue, le stress et la capacité limitée d’intégrer la quantité de données issues de capteurs de plus en plus sophistiqués. Il est essentiel de mettre en place les standards, l’architecture et les outils permettant de maximiser l’utilisation de nos données. Les capteurs techniques et drones doivent remplacer dans la mesure du possible l’homme dans l’acquisition d’informations dans la zone de contact.

Au lieu de chercher à créer un énorme bassin central de données qui permettrait de dissiper le brouillard de la guerre, il est possible d’utiliser l’intelligence artificielle au niveau tactique pour remplacer l’humain dans l’analyse de flux d’images, de la reconnaissance et le suivi de cibles, de l’analyse de texte et de sons dans le cadre du renseignement. L’intelligence artificielle permet même de reconnaître les leurres et les mesures de camouflage et d’augmenter le taux de réussite d’attaques de drones (Bondar,

2025). L'intégration digitale permet de mettre à disposition les analyses établies par un état-major au profit de tout autre état-major sans intermédiaire humain.

Nous n'investissons cependant pas encore assez de réflexion dans le développement de la visualisation de la situation au profit du commandant, pour permettre qu'il ou elle comprenne la situation et reconnaisse le besoin d'agir en un coup d'œil, faisant, en quelque sorte, du PC de tout échelon une « colline de Napoléon ». La transmission des ordres dans l'action est encore trop structurée sur nos habitudes et conséquemment lente et non interforces. La transformation de la visualisation de la situation et du service de conduite dans l'action sont les pistons de l'accélération de notre boucle OODA.

Cette transformation doctrinale et structurale, aura un impact uniquement si elle est rapidement et largement instruite et entraînée. Le temps d'instruction à disposition doit être investi en priorité pour entraîner les chefs et les membres des états-majors aux différents niveaux à la décision et l'exécution de l'action dans un cadre interforces et bientôt multi-domaines face à un adversaire qui se bat pour gagner. Cette instruction pratique doit être complétée par une étude des conflits marquants et contemporains visant à appréhender l'essence humaine de l'engagement et du combat. ◆

Bibliographie

- Bondar, Kateryna (2025), *Ukraine's Future Vision and Current Capabilities for Waging AI-Enabled Autonomous Warfare*. Center for Strategic and International Studies.
- Desportes, Vincent (2004), *Décider dans l'incertitude*. Economica.
- Finkel, Meir (2007), *On flexibility, Recovery from technological and doctrinal surprise on the battlefield*. Stanford University press.
- Knox, MacGregor, Murray, Williamson (2001), *The dynamics of military revolution 1300–2050*. Cambridge University press.
- Storr, Jim (2009), *The Human Face of War*. Continuum.
- Watling, Jack and Reynolds, Nick (2025). *Tactical Developments During the Third Year of the Russo-Ukrainian War*. Royal United Services Institute
- Arbeitsgruppe DxDA (2024) *Dachstrategie, Digitale Transformation der Armee, DxDA*. Schweizer Armee.
- NATO (2019), *Allied Joint Doctrine for the Conduct of Operations*. NATO Standardization Office.

Expertise

Der Weg zur digitalisierten Situational Awareness

IPLIS als Grundlage für die Befähigung der Schweizer Armee zu MDO



**STEPHAN CHRISTEN, ANDRÉ BRÜGGER,
VICTOR GERWECK, NADJA LEIBUNDGUT,**
Kommando Operationen

Abstract

To act decisively in crisis situations and make swift, informed decisions, a clear and continuously evolving situational awareness is crucial. The IPLIS project introduces a highly standardized C4I-suite¹, unprecedented in its applica-

tion across all domains and hierarchies of the Swiss Armed Forces. Implementing IPLIS brings significant challenges: from realigning organizational and technological structures, to standardizing processes, to procurement.

Schlüsselbegriffe Multi-Domain-Operations (MDO); Situational Awareness; IPLIS; Sensor-Nachrichten-Führungs-Wirkungsverbund (SNFW)

Keywords Multi-Domain-Operations (MDO); situational awareness; interoperability; IPLIS; kill web



DIVISIONÄR STEPHAN CHRISTEN ist der Stellvertreter des Chef Kommando Operationen und verantwortet in seiner Rolle unter anderem das Projekt IPLIS als Projektauftraggeber und Vorsitzender des Projektausschusses.



DR. VICTOR GERWECK von armasuisse ist der gesamtverantwortliche Projektleiter des Projektes IPLIS.



ANDRÉ BRÜGGER ist der Chef C4, Cyber & EW im Kdo Op und der Anwendervertreter der Armee im Projekt IPLIS.



NADJA LEIBUNDGUT von armasuisse ist die Kommunikationsverantwortliche im Projekt IPLIS.

Um in Krisensituationen handlungsfähig zu bleiben und rasche, fundierte Entscheidungen zu treffen, ist ein klares und kontinuierlich weiterentwickeltes Lageverständnis unabdingbar. Mit dem Projekt IPLIS wird eine hoch standardisierte C4I-Suite² eingeführt, die domänen- und hierarchieübergreifend genutzt wird – ein Novum für die Schweizer Armee. Die Umsetzung von IPLIS bringt erhebliche Herausforderungen mit sich: von der Neuausrichtung der organisatorischen und technologischen Strukturen über die Standardisierung von Prozessen bis hin zur Beschaffung.

Im Mai 2022 erlitt eine russische Truppe in der Ostukraine bei dem Versuch, einen Fluss zu überqueren, ein Debakel. Ursächlich waren fehlende und falsche Informationen zu Positionen und Absichten der eigenen sowie gegnerischen Kräfte.^{3, 4} Dieses Beispiel verdeutlicht die zentrale Bedeutung präziser und aktueller Lageinformationen. Die militärische Intervention Russlands in der Ukraine unterstreicht die Dringlichkeit einer fundamentalen Neuausrichtung in der Kriegsführung. Das Multi-Domain-Operations (MDO)-Konzept der NATO adressiert diese Herausforderungen durch die Synergie von Aufklärungs-, Führungs- und Wirkmitteln aller Domänen. Statt isolierter Sensor-Effektor-Verbindungen wird ein domänenübergreifendes Netzwerk aus Aufklärungs- und Wirksystemen etabliert, was unter anderem neue Herausforderungen im Bereich Situational Awareness und Interoperabilität mit sich bringt.⁵

Die Schweizer Armee will sich für zukünftige Herausforderungen rüsten und ihre Rolle als effektives Verteidigungsinstrument in einem komplexen, multidimensionalen Umfeld stärken. Das Integrierte Planungs- und Lageverfolgungs-Informationssystem (IPLIS) bildet eine Grundlage für die Befähigung der Schweizer Armee zu MDO.

«Das Integrierte Planungs- und Lageverfolgungs-Informationssystem (IPLIS) bildet eine Grundlage für die Befähigung der Schweizer Armee zu MDO.»

In diesem Artikel wird beschrieben, wie die Schweizer Armee mit der Einführung von IPLIS und dem Fokus auf die zentralen Aspekte Situational Awareness und Interoperabilität ihre operativen Fähigkeiten im Kontext von Multi-Domain-Operations modernisieren und stärken will.

Situational Awareness

Eine Schlüsselvoraussetzung für MDO ist Situational Awareness (SA). Sie befähigt militärische Einheiten zu raschen und koordinierten Handlungen. Laut NATO ist SA definiert als das Wissen über die Elemente im Gefechtsfeld, welches erforderlich ist, um fundierte und sensorbasierte Entscheidungen zu treffen.⁶ Sie ist damit ein zentraler Aspekt der militärischen Führung und Entscheidungsfindung, der durch die systematische Sammlung von Daten über die sich stetig verändernde Umgebung, einschliesslich der Positionen und Bewegungen von eigenen, Partner- und gegnerischen Kräften, erreicht wird. Die unterste Ebene repräsentiert dabei die unmittelbare Realität vor Ort und bildet somit die Grundlage für alle darauf aufbauenden Informationsschichten und Lagebeurteilungen. Die systematische Datensammlung über alle Führungsstufen hinweg wird nach oben automatisiert zu Wissen verdichtet. Daraus wird auf oberster Stufe ein gesamtheitliches Lagebild generiert, das kontinuierlich bewertet und entlang der Befehlskette verteilt wird.

Die Umsetzung von MDO erfordert ein umfassendes Verständnis des dynamischen und komplexen Ge-

fechtsfelds, das alle Domänen umfasst. Interoperabilität ist eine fundamentale Voraussetzung dazu.

Interoperabilität

Interoperabilität wird definiert als die Fähigkeit verschiedener Systeme, Prozesse und Akteure nahtlos zusammenzuarbeiten.⁷

Der Bundesrat erklärt im Ergänzungsbericht zum Bericht zur Sicherheitspolitik 2021 über die Folgen des Krieges in der Ukraine, dass der Bedarf an Interoperabilität der Schweiz über die Verpflichtungen zur Friedensförderung hinausgehe und auch die Verteidigung gegen einen bewaffneten Angriff umfasse.⁸

Zur Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen den Streitkräften der Mitgliedsstaaten und der Partnerstaaten hat die NATO mit dem Federated Mission Networking (FMN) ein strategisches Transformationsprogramm entwickelt. Das Programm verfolgt das primäre Ziel, die Effektivität des Informationsaustauschs zwischen den involvierten Akteuren zu steigern.⁹

Das FMN-Programm basiert auf dem «People, Process, Technology» (PPT) Framework, das die Interaktion zwischen Menschen, Prozessen und Technologie betont.¹⁰ Um eine erfolgreiche Transformation sicherzustellen, muss der Grundgedanke von PPT ganzheitlich gelebt werden.

Bei der Beschaffung von Systemen müssen demnach alle Dimensionen der Interoperabilität berücksichtigt werden, indem auf Kompatibilität und auf Annäherung an die festgelegten Standards geachtet wird.

Letztendlich geht es aber nicht nur um die Zusammenarbeit mit internationalen Partnern, sondern auch um die Anbindung inländischer Partner, wie zum Beispiel des Sicherheitsverbundes Schweiz (SVS).

Potenzielle Anwendungsbereiche in diesem Bereich umfassen die Koordination zwischen verschiedenen Behörden und Einsatzkräften, die Verbesserung des Informationsaustauschs in Krisensituationen sowie die Unterstützung bei der Entscheidungsfindung durch ein gemeinsames Lagebild. Die erfolgreiche Implementierung eines gemeinsamen C4I-Systems, das den standardisierten Austausch von Lageinfor-

«Bei der Beschaffung von Systemen müssen demnach alle Dimensionen der Interoperabilität berücksichtigt werden, indem auf Kompatibilität und auf Annäherung an die festgelegten Standards geachtet wird.»

mationen ermöglicht, bietet Potenzial für eine effektive behördenübergreifende Zusammenarbeit in Krisensituationen.

In verschiedenen Ländern hat sich die gemeinsame Nutzung eines solchen Systems im nationalen Kontext als effektiv erwiesen: In Neuseeland wurde beispielsweise ein C4I-System erfolgreich für zivile Zwecke adaptiert, insbesondere im Bereich des Katastrophenmanagements. Hier umfassten die spezifischen Funktionen unter anderem die Echtzeitdarstellung von Krankenhauskapazitäten, die Verfolgung von Einsatzfahrzeugen sowie die Entwicklung eines umfassenden Common Operating Picture (COP) für militärische und zivile Akteure. Auch während der COVID-19-Pandemie haben gemeinsam genutzte C4I-Systeme in mehreren Nationen zur Koordination staatlicher Unterstützungsmassnahmen beigetragen.

Von Joint Operations zu Multi-Domain Operations

Während Interoperabilität die Fähigkeit zur Zusammenarbeit schafft, setzt die Joint Operation Mission diese Fähigkeit in die Praxis um, indem sie verschiedene Streitkräfte in einem koordinierten Einsatz vereint.

Das Konzept der MDO baut auf den Prinzipien der Joint Operations auf, erweitert diese jedoch durch eine vertiefte und qualitativ hochwertigere Integration über alle Domänen hinweg. Bei Joint Operations bezieht sich die Zusammenarbeit der Teilstreitkräfte meist auf eine Dimension und ist zeitlich begrenzt. MDO hingegen erfordert eine permanente Integration in alle operativen Dimensionen.

Zentrale Elemente für die Umsetzung des MDO-Konzeptes sind das Common Operating Picture (COP) und das Joint Common Operating Picture (JCOP). Ein COP visualisiert einheitlich konsolidierte Informationen aus verschiedenen operativen Domänen und Funktionsbereichen, die von mehreren Kommandos oder Organisationen geteilt werden (siehe Abbildung 1).

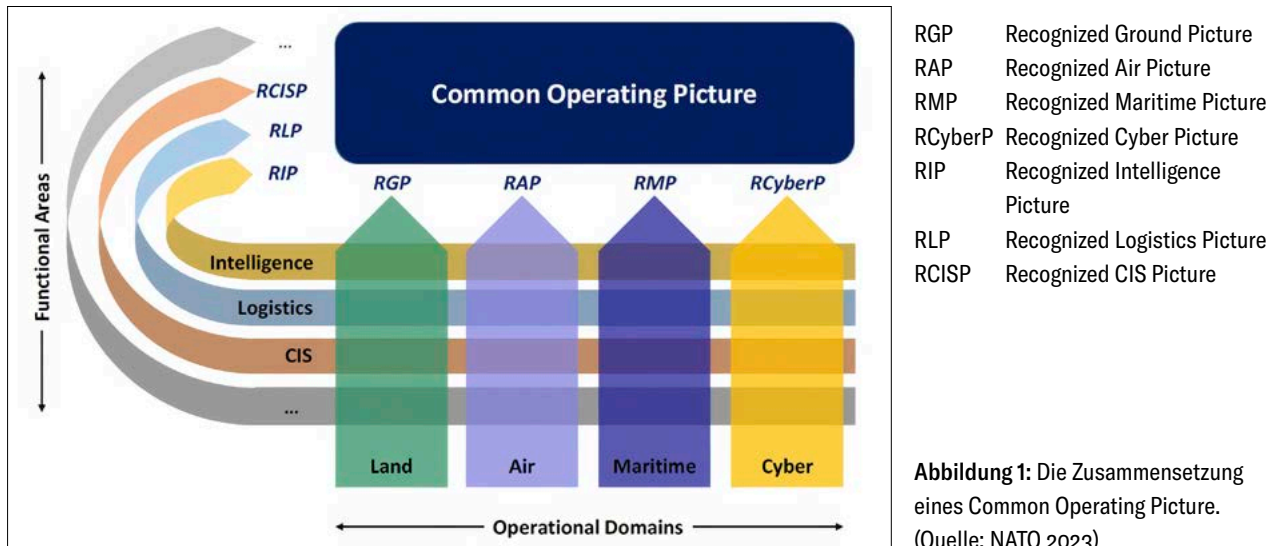


Abbildung 1: Die Zusammensetzung eines Common Operating Picture. (Quelle: NATO 2023)

Ein JCOP erweitert das Konzept des COP speziell für den streitkräfteübergreifenden Kontext. Es zielt darauf ab, ein einheitliches Lagebild für verschiedene Teilstreitkräfte (z. B. Heer, Luftwaffe) oder verschiedene Nationen in gemeinsamen Operationen zu schaffen. Die Integration von COP und JCOP in MDO ermöglicht den Streitkräften, die Komplexität moderner Kriegsführung besser zu bewältigen und domänenübergreifend effektiv zu operieren.^{11, 12} Die Kombination von Echtzeitdaten aus verschiedenen Quellen und die Abstimmung zwischen den verschiedenen Teilstreitkräften unterstützen eine präzisere Planung, schnellere Entscheidungsfindung und effizientere Durchführung von Einsätzen.

Sensor-Nachrichten-Führungs-Wirkungsverbund

Ein Kernkonzept der digitalen Transformation der Schweizer Armee ist der Sensor-Nachrichten-Führungs-Wirkungsverbund (SNFW). Sowohl MDO als auch der SNFW fokussieren sich auf die Integration von Sensoren, Kommunikation und Führungssystemen.

Die bisherige isolierte Funktionsweise der Systeme führt zu Ineffizienzen und verlangsamt das operationelle Tempo. Diese Defizite sollen durch den SNFW überwunden werden.¹³

Das Ziel ist die Steigerung der operativen Effektivität durch verbesserte Informationsverarbeitung und beschleunigte Entscheidungszyklen. Dies ist besonders relevant angesichts der zunehmenden Komplexität moderner Konfliktszenarien und der Notwendigkeit, auf asymmetrische und hybride Bedrohungen zu reagieren.^{14, 15}

Das Manifesto der Schweizer Armee zur digitalen Transformation stellt die Geschwindigkeit des SNFW bei der Digitalisierung ins Zentrum.¹⁶ Die Abbildung 2 zeigt, wie die verschiedenen Domänen und Führungsstufen mit der SitaWare-Anwendung durch das IPLIS-Projekt digital verbunden werden.

Projekt IPLIS

Die Dachstrategie digitale Transformation der Armee legt fest, dass «die Schweizer Armee ihren SNFW-Verbund über ein einheitliches System mit einer einheitlichen Architektur und wo immer möglich mit standardisierten Produkten» führt.¹⁷

Das Projekt IPLIS ist im Kontext der breiteren Bestrebungen der Schweizer Armee zu sehen, ihre Fähigkeiten im Bereich der vernetzten Operationsführung über multiple Domänen hinweg zu erweitern. Bei zukünftigen Beschaffungen von Systemen müssen demnach internationale Standards berücksichtigt werden. Bereits auf dem Markt etablierte Systeme sind technisch implementiert und erprobt. Eine Anpassung solcher Systeme auf «Schweizer Standards» (Helvetisierung) führt zu militärischen Nachteilen und grossen Mehrkosten.

Für die Beschaffung von IPLIS wurde daher folgender Ansatz gewählt: Das Projekt basiert auf der am Markt etablierten C4I-Lösung¹⁸ SitaWare des dänischen Herstellers Systematic. Diese Entscheidung stellt eine strategische Erweiterung dar, da SitaWare bereits in begrenztem Umfang bei der Armee im Einsatz ist und nun flächendeckend in der gesamten Armee implementiert werden soll.^{19, 20} Durch den Einsatz einer standardisierten Lösung kann im Gegensatz zu statischen Einzellösungen die iterative Weiterentwick-

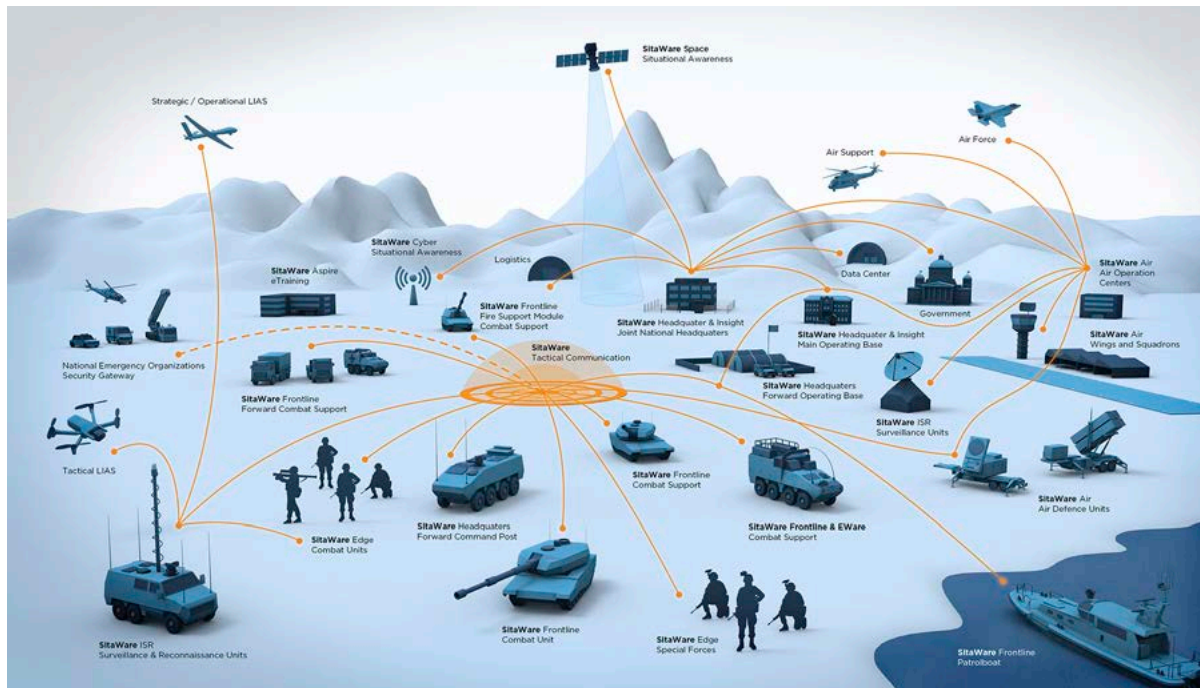


Abbildung 2: IPLIS mit SitaWare als Enabler des SNFW. (Quelle: Projekt IPLIS, 2023)

werden. Die Lösung wird nun weiter erprobt, um das Einsatzumfeld zu präzisieren sowie Erfahrungen mit dem System zu gewinnen.

Die Grundlage für die Beschaffung ist agil und besteht nicht aus detaillierten Anforderungen an die Software, sondern aus der Bereitschaft der Schweizer Armee, die eigenen Prozesse zu hinterfragen und gegebenenfalls anzupassen. Die Armeeführung stützt dieses Vorgehen mit dem Entscheid vom Frühling 2024, SitaWare als Standard auf Anwendungsebene ohne Helvetisierung für die digitale Transformation des SNFW zu übernehmen – ein Novum für die Schweizer Armee. Die Einführung soll ab 2026 stufenweise beginnen und bis 2030 abgeschlossen sein.

Abhängigkeiten

IPLIS basiert auf der aktuellen IKT-Architektur, die bestehende Silo-Strukturen durch querschnittliche Services überwindet. Diese Services werden von mehreren Anwendungen gemeinsam genutzt. Statt vertikaler Abhängigkeiten innerhalb einzelner Bereiche entstehen damit nun horizontale, systemübergreifende Vernetzungen, bei denen zentrale Datenquellen – wie beispielsweise meteorologische Daten – für alle Anwendungen einheitlich bereitgestellt werden.

Die Implementierung von IPLIS steht im Einklang mit den Anforderungen des FMN und unterstützt somit die Interoperabilität der Schweizer Armee im multinationalen Kontext.²¹ Das Effizienzsteigerungs-

dards einführt. Diese betreffen u. a. Prozesse, Organisation, Technologie, militärische Symbolik (MIL-STD-2525) und Sprache – Themenfelder, die weit über das Projekt hinausgehen.²²

«Informationen müssen über die verschiedenen Führungsstufen rasch geteilt werden. Dies erfordert die Implementierung eines effektiven Informationsmanagementkonzepts.»

Dies zwingt die Schweizer Armee daher zu einem grundlegenden Umdenken: Um eine schnelle Entscheidungsfindung zu gewährleisten, müssen Entscheidungskompetenzen nach unten delegiert werden. Für die Schweizer Armee bedeutet dies eine grundlegende Veränderung der Führungskultur. Informationen müssen über die verschiedenen Führungsstufen rasch geteilt werden. Dies erfordert die Implementierung eines effektiven Informationsmanagementkonzepts.

Letztendlich hängt also der Projekterfolg von IPLIS massgeblich von der Ausrichtung der technischen und prozessualen Ebene auf die Interoperabilität sowie von verschiedenen Plattformen, Projekten und Vorhaben – insbesondere im Bereich Infrastruktur und Telekommunikation – ab.²³ Eine enge Abstimmung zwischen allen beteiligten Projekten ist daher unerlässlich, um deren Abhängigkeiten effektiv zu

managen und einen synchronisierten Fortschritt zu gewährleisten.

Perspektive und Konklusion

Zukünftig könnte KI durch die Verarbeitung grosser Datenmengen die Gesamteffizienz militärischer Operationen weiter steigern. Ein Wandel der Führungskultur wird entscheidend sein, um die Vorteile schneller und fundierter Entscheidungen auf allen Ebenen zu nutzen. Dieses Zusammenspiel von Technologie und Organisation ermöglicht eine adaptive und resiliente militärische Entscheidungsstruktur.

«Ein Wandel der Führungskultur wird entscheidend sein, um die Vorteile schneller und fundierter Entscheidungen auf allen Ebenen zu nutzen.»

Das Projekt IPLIS ist ein zentraler Baustein für die digitale Transformation der Schweizer Armee und legt die Grundlage für eine effizientere und effektivere Einsatzführung. Durch die Standardisierung von Systemen und die Stärkung der Interoperabilität werden schnellere Entscheidungszyklen und eine bessere Zusammenarbeit national und international ermöglicht. Die Umsetzung von IPLIS verbessert die Situational Awareness und die Fähigkeit, auf komplexe und dynamische Bedrohungsszenarien angemessen zu reagieren. Mit einer Ausrichtung auf das Multi-Domain Operations-Konzept wird die Schweizer Armee befähigt, sowohl ihre operativen Fähigkeiten als auch die Verteidigungsfähigkeit zu stärken. ♦

Endnoten

- 1 C4I stands for Command, Control, Communication, Computer and Intelligence. A software suite can be viewed as a digital ecosystem where various software components and applications work closely together to provide a comprehensive solution and facilitate data exchange.
- 2 C4I steht für Command, Control, Communication, Computer und Intelligence. Eine Software-Suite kann als digitales Ökosystem betrachtet werden, in dem verschiedene Softwarekomponenten und Anwendungen eng zusammenwirken, um eine umfassende Lösung zu bieten und den Austausch von Daten zu erleichtern.
- 3 RedaktionsNetzwerk Deutschland (2022): *Ukraine greift russische Soldaten bei Flussüberquerung an – und zerstört ganzes Bataillon*. Aufgerufen am 14.01.2025, von <https://www.rnd.de/politik/ukraine-krieg-russische-armee-bei-flussueberquerung-angegriffen-bataillon-kampf-unfaehig-4V2A6L5N3FA5JIKU2TKMJ5UYR4.html>

- 4 Der Spiegel (2022): *Flussüberquerung endet für russische Einheit in Flasko*. Aufgerufen am 14.01.2025, von <https://www.spiegel.de/ausland/ukraine-krieg-flussueberquerung-endet-fuer-russische-einheit-im-fiasko-a-cb528978-bf03-4634-9b1d-636fef70e64a>
- 5 PwC (2024): *Multi-Domain Operations. Vernetzt und koordiniert. Wirksam und resilient*. Aufgerufen am 16.01.2025, von <https://www.pwc.de/de/branchen-und-markte/oeffentlicher-sektor/multi-domain-operations.pdf>
- 6 NATO (2023): *FMN Spiral 5 Procedural Instructions for Situational Awareness* (Stand 23. November 2023), zit. S. 12.
- 7 PwC (2024): *Multi-Domain Operations. Vernetzt und koordiniert. Wirksam und resilient*. Aufgerufen am 16.01.2025, von <https://www.pwc.de/de/branchen-und-markte/oeffentlicher-sektor/multi-domain-operations.pdf>
- 8 Bundesrat (2021): *Zusatzbericht zum Sicherheitspolitischen Bericht 2021 über die Folgen des Krieges in der Ukraine – Bericht des Bundesrates vom 7. September 2022*. Aufgerufen am 06.01.2025, von <https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/2022/2357/de>
- 9 Bundeswehr (2022): *FMN Federated Mission Networking – als Grundlage für Einsätze und Übungen erklärt*. Aufgerufen am 08.01.2025, von <https://www.bundeswehr.de/de/organisation/cyber-und-informationsraum/aktuelles/fmn-grundlage-einsaetze-uebungen-5421864>
- 10 NATO Allied Command Transformation (2024): *Federated Mission Networking*. Aufgerufen am 06.01.2025, von <https://www.act.nato.int/activities/federated-mission-networking/>
- 11 Keuhlen, Daniel T./Bryant, Oliver L./Young, Kenneth K. (2002): *The Common Operational Picture in Joint Vision 2020: A Less Layered Cake*. Aufgerufen am 26.02.2025, von <https://apps.dtic.mil/sti/tr/pdf/ADA421610.pdf>
- 12 Major Fox, Vaughn (2021): *Building Situational Awareness In Joint And Combined Operations: The Challenge Of The Common Tactical And Common Operational Pictures*. Aufgerufen am 07.01.2025, von <https://www.960cyber.afrc.af.mil/News/Article-Display/Article/2809471/building-situational-awareness-in-joint-and-combined-operations-the-challenge-of/>
- 13 Schweizer Armee (2024): *Dachstrategie digitale Transformation der Armee DxDA (86.104d)*, zit. S. 8.
- 14 Keller, Daniel/Christoph Schönbachler/Francisco Droguett (2021): *Nachrichtendienst über alle Stufen*, in: Allgemeine Schweizerische Militärzeitschrift ASMZ, 05/2021, S. 23–25.
- 15 Capaul, Ivo (2024): *Hybride Bedrohungen – eine Taxonomie*, in: CSS Analysen zur Sicherheitspolitik, Nr. 352, Aufgerufen online am 07.01.2025, von <https://css.ethz.ch/content/dam/ethz/special-interest/gess/cis/center-for-securities-studies/pdfs/CSSAnalyse352-DE.pdf>
- 16 Schweizer Armee (2024): *Dachstrategie digitale Transformation der Armee DxDA (86.104d)*, zit. S. 2.
- 17 Schweizer Armee (2024): *Dachstrategie digitale Transformation der Armee DxDA (86.104d)*, zit. S. 19.
- 18 C4I steht für Command, Control, Communication, Computer und Intelligence.
- 19 EFK (2023): *Digitale Transformation: Prüfung der Prozesseffizienz bei der Ablösung von FIS Heer* (EFK-23151). Aufgerufen am 13.01.2025, von https://www.efk.admin.ch/wp-content/uploads/publikationen/berichte/sicherheit_und_umwelt/verteidigung_und_armee/23151/23151beendgueltige-fassung-vo4.pdf
- 20 Der Rüstungschef hat im August 2024 den Typenentscheid zu Gunsten der SitaWare-Suite getroffen.
- 21 Europäische Sicherheit & Technik (2022): *SitaWare für die Schweizer Armee*. Aufgerufen am 08.01.2025, von <https://esut.de/2022/10/meldungen/37476/sitaware-fuer-die-schweizer-armee/>
- 22 EFK (2023): *Digitale Transformation: Prüfung der Prozesseffizienz bei der Ablösung von FIS Heer* (EFK-23151). Aufgerufen am 08.01.2025, von https://www.efk.admin.ch/wp-content/uploads/publikationen/berichte/sicherheit_und_umwelt/verteidigung_und_armee/23151/23151beendgueltige-fassung-vo4.pdf
- 23 EFK (2023): *Digitale Transformation: Prüfung der Prozesseffizienz bei der Ablösung von FIS Heer* (EFK-23151). Aufgerufen am 08.01.2025, von https://www.efk.admin.ch/wp-content/uploads/publikationen/berichte/sicherheit_und_umwelt/verteidigung_und_armee/23151/23151beendgueltige-fassung-vo4.pdf

Führung und Wissenschaft



BRUNO STAFFELBACH,
Universität Luzern

Abstract

Leadership is neither natural nor God-given. It is made by people. For them, knowledge has always been a crucial resource in life (survival). A life with knowledge is therefore better than a life without knowledge. But if a life with knowledge is better than a life without knowledge, then

leadership with knowledge is also better than leadership without knowledge. And if knowledge is good for leadership, then the creation of knowledge, science, is also aimed at good leadership. But how do science and leadership come together?

Schlüsselbegriffe Führung; Wissenschaft; Expertise; Miliz

Keywords leadership; science; expertise; militia



PROF. DR. BRUNO STAFFELBACH, Ordinarius für Betriebswirtschaftslehre an den Universitäten Zürich (1992–2016) und Luzern (seit 2016), 2004–2008 Kommandant Infanteriebrigade 4, 2016–2024 Rektor Universität Luzern, 2010–2022 Mitglied IKRK.

E-Mail: bruno.staffelbach@unilu.ch

Führung ist weder natur- noch gottgegeben. Sie wird von Menschen gemacht. Für diese ist Wissen seit jeher eine entscheidende Ressource im (Über-)Leben. Ein Leben mit Wissen ist also besser als ein Leben ohne Wissen. Wenn aber ein Leben mit Wissen besser ist als ein Leben ohne Wissen, dann ist auch eine Führung mit Wissen besser als eine Führung ohne Wissen. Und wenn Wissen gut ist für die Führung, dann bezweckt das Schaffen von Wissen, die Wissenschaft, auch eine gute Führung. Wie aber kommen Wissenschaft und Führung zusammen?

Die Erfahrung

Neue Lagen und neue Aufträge führen zu neuen Fragen. «Worum geht es?», «Was ist relevant?», «Was wird erwartet?», «Was könnte passieren?», «Was gibt es zu tun?». Wenn Menschen Pläne machen, sind sachliche und normative Klärungen gefragt, persönliche Neugierde und das Erkennen von Zwecken, Ursachen und Zusammenhängen. Wissenschaftlich würde man sagen, es geht darum, Beziehungen zu analysieren, zu beschreiben und zu erklären, Kontexte abzugrenzen, zu lesen und zu verstehen sowie Optionen zu erkennen, zu begründen und zu gewichten. Neue Lagen oder neue Aufträge verlangen also nach neuem Wissen. Spielen im Führungsprozess der Armee zur Bewältigung von Risiken und Krisen wissenschaftliche Erkenntnisse eine Rolle oder überragt der strategische Genius alles?

«Spielen im Führungsprozess der Armee zur Bewältigung von Risiken und Krisen wissenschaftliche Erkenntnisse eine Rolle oder überragt der strategische Genius alles?»

Das Genie

Aus dem Werk «Vom Kriege» von Carl von Clausewitz filtert Matthias Kuster (2024) fünf Eigenschaften heraus, die das militärische Genie ausmachen: die Kühnheit, die Intelligenz, die Initiative und Entschlossenheit, die Kreativität und die Kenntnis der Kriegsgeschichte und der Kriegstheorie. Gaius Julius Cäsar gilt als Paradebeispiel eines mili-

tärischen Genies. Er kam, sah und siegte. Er verkörpert den Prototypen eines militärischen Vorgesetzten. Dieser ist vor Ort, hat alles unter Kontrolle und gewinnt. Dieses prototypische Bild hat drei Dimensionen. Erstens: Der Vorgesetzte weiss und kann es besser, bedingt durch seine Ausbildung, Erfahrung und hierarchische Position. Zweitens: In seiner Position und durch seine Autorität hat der Vorgesetzte die Macht, die Mittel und die Spielräume, Situationen und Personen in seinem Sinne zu beeinflussen, zu gestalten und zu beherrschen. Und drittens: Führung heisst Truppenführung. Fazit: Was immer auch geschieht, militärische Vorgesetzte haben die Fähigkeit, die Position und die Macht zum Erfolg. Und wo immer sie auch sind: Sie kommen, sehen und gewinnen. Dies ist nicht nur ein Traum oder eine Selbstinszenierung von (militärischen) Vorgesetzten. Wenn Soldaten ihre Chefs aussuchen könnten, so würden sie diejenigen zu ihren Vorgesetzten wählen, mit denen sie Erfolg haben, überleben und gewinnen. Aber: 50 % der Vorgesetzten sind unterdurchschnittlich. Bei einem Duell, bei einem Kampf, bei einem Gefecht verlässt die eine Seite das Geschehen als Verlierer. Es können also lang nicht alle Vorgesetzten nur erfolgreich, allmächtig und unfehlbar sein. Auch gescheite Menschen machen dumme Fehler.

Die Fallstricke

Die Militärgeschichte dokumentiert, wie militärische Vorgesetzte Fehler machen. Sie sind voreingenommen, leichtgläubig und schlechte Informationsverarbeiter. Deswegen beurteilen sie die Lage falsch, planen schlecht und lassen sich überra-

«Was hilft gegen solche Fallstricke? Besseres Wissen. Und um besseres Wissen zu schaffen, braucht es Wissenschaft.»

schen. Die ersten Informationen bleiben am tiefsten haften und prägen die weitere Wahrnehmung. Günstige und leicht verfügbare Informationen sind besonders attraktiv. Und oft werden Informationen zur Begründung eines Entscheides benutzt, der unbewusst bereits gefallen ist, statt dass man die Informationen prüft und zu Nachrichten macht, die man dann zum Entwickeln und Beurteilen von Entscheidungsoptionen braucht. Man hört eben lieber, was einem passt, als was stimmt – wie bei Verschwörungstheorien. Menschen neigen auch dazu, sich zu überschätzen, vor allem nach einer Serie von Erfolgen. Übertriebenes Selbstvertrauen zahlten die Römer im Teutoburger Wald, die Abendländer im Zweiten Kreuzzug, die Amerikaner am Little Big Horn River oder die Franzosen in Dien Bien Phu mit hohen Verlusten. Zudem ist der Mensch ein schlechter Zeitmanager, denn er ist vergesslich, er unterschätzt den Aufwand und er findet die Gegenwart wichtiger als die Zukunft. Aber nicht alle Fallstricke gehen zulasten von Vorgesetzten. Auch die Zeit, die Lage, die Mittel, das Unberechenbare, das Glück, die *fortune*, wie es Napoleon genannt hat, sind entscheidende Risiken. Ihre Wahrnehmung ist tückisch, in der Armee wie im normalen Leben. Scheinbar kontrollierbare Risiken (Autofahren) machen weniger Angst als weniger kontrollierbare (Fliegen), auch wenn sie gefährlicher sind. Und spektakuläre Risiken (Haiangriff) gewinnen mehr Aufmerksamkeit als unspektakuläre (Lebensmittelvergiftung), obwohl sie unwahrscheinlicher sind. Was hilft gegen solche Fallstricke? Besseres Wissen. Und um besseres Wissen zu schaffen, braucht es Wissenschaft.

Die Wissenschaft

Wissenschaft ist eine Tätigkeit und eine Institution. Die Tätigkeit beinhaltet das «Schaffen von Wissen», das heisst das Entdecken, Begründen und Nutzen von neuem Wissen. Wissenschaft als Institution beschreibt Organisationen, die auf die Tätigkeit des Entdeckens, Begründens und Nutzens von neuem Wissen spezialisiert sind, wie zum Beispiel Universitäten. In der Folge verstehen wir unter Wissenschaft vorerst nicht eine soziale

Institution, sondern eine spezifische Tätigkeit, die nach bestimmten Regeln erfolgt. Dazu gehört, dass man das (vermeintlich) neue Wissen logisch, theoretisch und empirisch validiert und sich nicht an (persönlichen) Intuitionen, (herrschenden) Meinungen und (historischen) Traditionen ausrichtet und dass man die Annahmen, Methoden und Daten beim Entdecken, Begründen und Nutzen von neuem Wissen (selbst-)kritisch, unabhängig und unparteiisch situiert, reflektiert und beurteilt. Im Ergebnis verspricht man sich damit ein besseres Verständnis der Welt, eine Rationalisierung von Handlungen und menschlichen Fortschritt. Wissenschaft soll uns intelligent machen. Wo liegt die Intelligenz bei der Führung (in der Armee)?

Der Kontext

Die militärische Führung ist kein (industrielles) Fertigprodukt, welches man unabhängig von Lage und Auftrag über den gleichen Leisten schlagen kann. David J. Snowden und Mary E. Boone (2007) unterscheiden vier verschiedene Führungskontexte. Je nachdem sind Wissen und Intelligenz anders lokalisiert und organisiert. Einfache Kontexte liegen vor, wenn sich Ereignismuster wiederholen, Ursache und Wirkungen allen ersichtlich und die zweckmässigen Handlungsfolgen eindeutig sind. Der Stand des Wissens verkörpert sich in diesem Fall in so genannten «Best Practices». Komplizierte Kontexte liegen vor, wenn Expertenwissen erforderlich ist, da Wirkungsketten wohl erkennbar, aber nicht unmittelbar ersichtlich sind. Man weiss, was man weiss, und man weiss, was man nicht weiss. Von Expertinnen und Experten verspricht man sich das fehlende Wissen. Komplexe Kontexte sind Konstellationen von hoher Dynamik, Schnelllebigkeit und Unvorhersehbarkeit. Gelegenheiten eröffnen sich und verschwinden rascher als organisatorische Verfahren darauf reagieren können. Es gibt viele Ideen, aber keine schlagenden Antworten. Man weiss nicht genau, was man weiss und was man nicht weiss. Die Zeit, um nötige Ressourcen zu entwickeln, fehlt. In dieser Situation sind das momentan verfügbare Wissen, die freien Mittel und die Initiative entscheidend. Chaotische Kontexte schliesslich sind turbulente Kontexte ohne Zeit zur Reflexion, mit offenen Handlungsspektren und schnellen Reaktionen, wo mentale Muster, Heuristiken und Emotionen bzw. das schnelle Denken im Sinne von Daniel Kahneman (2011) das Sagen haben.

Die Expertise

Gerade in einer Wissensgesellschaft spielen Expertinnen und Experten eine wichtige Rolle. Sie sind Spezialisten, die es per definitionem besser wissen (sollten) und die spätestens dann gerufen werden, wenn es am nötigen Wissen mangelt oder wenn man nicht mehr weiterweiss. Dann gewinnen sie viel Anerkennung, Status und Einfluss. Expertinnen und Experten fühlen sich primär ihrem Wissensgebiet, ihrer Disziplin und ihrer Fachcommunity verpflichtet und weniger den Auftraggebern, die sie engagieren. Sie kommunizieren mit ihren (eigenen) Deutungs- und Argumentationsmustern und sie sehen die Welt durch die Brille ihres Spezialistentums. Spezialisten wissen von immer weniger immer mehr, bis sie von nichts mehr alles wissen. Sie sind loyal zu sich und ihrer Wissensinsel – wie Robinson Crusoe. Robinsons sind gut für die Inseln, aber nicht zwingend für die Zusammenarbeit, vor allem wenn die Expertinnen und Experten bzw. die Spezialistinnen und Spezialisten die Ziele, Inhalte und Methoden ihrer Auftraggeber (fremd-)bestimmen, diesen Lektionen erteilen, statt sie zu qualifizieren und so die Entscheidungsträger in ihrer Unabhängigkeit und Unparteilichkeit einschränken. «Ich will Dir eine Lektion erteilen!» hat in der Alltagssprache ja durchaus auch eine bedrohliche Bedeutung. Es ist deshalb von zentraler Bedeutung, dass Experten, Expertinnen und Entscheidungsträger eine gemeinsame Auffassung von Lage, Auftrag und Absicht teilen. Aber reicht denn nicht einfach ein gesunder Menschenverstand oder ein gut entwickelter sechster Sinn, eine clevere Intuition?

«Es ist deshalb von zentraler Bedeutung, dass Experten, Expertinnen und Entscheidungsträger eine gemeinsame Auffassung von Lage, Auftrag und Absicht teilen.»

Die Intuition

Um ein standardisiertes manuelles Anästhesieverfahren zu erlernen, brauchen ein Assistenzarzt oder eine Assistenzärztin in ihrer Ausbildung etwa 100 Fälle pro Jahr als Übung, um auf eine Erfolgsrate von 95 % zu kommen (Schüpfer G. et al. 1998). Angehörige der Armee überrascht dies nicht. Sie erinnern sich, wie oft sie eine Waffe haben laden

und entladen müssen, um darin Sicherheit zu gewinnen. Dabei handelt es sich auch um ein standardisiertes manuelles Verfahren. Der Vergleich mit dem Anästhesieverfahren aber «hinkt». In der Anästhesie sind die Verfahren standardisiert wie in der Armee zum Beispiel der Führungsrhythmus, und das Patientengut im Spital ist so variabel wie die Lage im Militär. Wenn dem so ist, wie viele Male muss denn ein Zugführer einen Entschluss für eine Aufklärung gefasst und diesen befohlen und geführt oder ein Batteriekommandant einen Stellungsraum erkundet und eingerichtet oder ein Bataillon einen Gegenangriff geplant und geübt haben, um – wie bei der Lernkurve des Anästhesisten – aus der Anlernphase herauszutreten und einen bestimmten Stand von Professionalität zu erreichen? Übung macht den Meister, sagt der Volksmund. Der Meister – nach Tausenden von Operationen – weiss intuitiv, was richtig ist und falsch. Seine Intuition ist seine Kompetenz. Sie ist die zur Expertise geronnene Erfahrung – implizites Wissen wie das Können des Meisterkochs – ganz im Gegensatz zum expliziten Wissen der Rezepturen eines Kochbuchs, der Verfahrensvorschriften eines Reglements oder der Zahlen einer Statistik, die auch wichtig, aber nicht hinreichend sind.

Die Weisheit

Eine dynamische, instabile und vieldeutige Welt verlangt Orientierung in Form von normativen Referenzpunkten, originären Entscheiden und grundlegenden Absichten. Absichten zu formulieren und originäre Entscheide zu treffen heisst, Richtungen vorzugeben. Als Entscheidungsträger normative Referenzpunkte zu markieren bedeutet, Werte zu verkörpern. Und unbestimmte und offene Entscheidungslagen «in den Griff zu bekommen» setzt voraus, Sicherheit zu schaffen, indem inhaltlich bestimmt wird, was sinnvoll und was wertlos ist. Da reichen Kochbücher, Reglemente und Statistiken nicht. Gefragt sind Zwecke, nicht Mittel, Praxis, nicht Technik, Weisheit, nicht Cleverness. Nicht messen ist wichtig, sondern ermessen, nicht wägen, sondern abwägen und nicht das Verzwecken von Mitteln, sondern die Vermittlung von Zwecken. Es ist das, was in den Kardinaltugenden von Platon zum Ausdruck kommt: die Klugheit oder die Fähigkeit, die richtigen Pläne und Mittel zu finden verbunden mit der Pflicht, zuerst eine richtige Lagebeurteilung zu machen, die Gerechtigkeit oder das Vermögen zu

recht- und verhältnismässigen (Einsatz-)Regeln; die Tapferkeit und der Mut – nicht der Übermut – im Sinne von Zivilcourage und Selbstverpflichtung und das Mass – nicht das Mittelmass – als richtige Selbsteinschätzung und Selbstbeherrschung. Ikujiuro Nonaka und Hirotake Takeuchi (2011) brechen das Konstrukt von Weisheit in der Führung auf ein Set von sechs praktischen Rollen herunter. Eine weise Führung hat demnach die Gestalt eines Philosophen, indem der Kern eines Problems herausgeschält und aus Einzelbeobachtungen allgemeine Schlüsse gezogen werden, sie ist eine Meisterin ihres Metiers, weil sie das im Moment Entscheidende erkennt und konsequent danach handelt, sie ist idealistisch, indem sie gemäss den eigenen Überzeugungen handelt und das *bonum commune* sucht, sie ist politisch, weil sie die Menschen zum Handeln bewegt, sie hat die Qualität einer Schriftstellerin, die mit Metaphern, Geschichten und überzeugender Rhetorik kommuniziert und sie ist Lehrerin, von der andere lernen wollen. Wie aber kommen alle diese Qualitäten in der Führung zusammen?

Der Verbund

Niemand kann alles. Arbeitsteiligkeit und Koordination ermöglichen, dass man miteinander mehr weiss und mehr kann als allein. Dementsprechend bilden sich Organisationen, Vereinigungen und Netzwerke. Verlässt ein Mitarbeiter oder eine Mitarbeiterin ein Unternehmen, fallen Wiederbeschaffungskosten an. Diese betragen je nach Funktionsprofil und Arbeitsmarktlage mehrere Monatssaläre. Die Wiederbeschaffungskosten ganzer Belegschaften hingegen betragen mehrere Jahressaläre. Die Differenz zwischen individuellen und kollektiven Wiederbeschaffungskosten zeigt, dass 50 Musiker noch kein Orchester, 11 Spieler noch keine Fussballmannschaft und 20 Offiziere noch keinen Stab ausmachen. Entscheidend ist also der (eingespielte) Verbund – wie beim Boxenteam der Formel 1. Einerseits ist er Plattform der Teamproduktion, welche Kohäsion der Teammitglieder, gemeinsames Commitment und individuelle Verantwortung voraussetzt. Und andererseits ist er der Hort des kollektiven Informations- und Wissensvorrates. In der Schweiz ermöglicht es das Milizprinzip (den Behörden), quasi via Crowdsourcing von Wissen auf die «eidgenössische Schwarmintelligenz» zurückzugreifen, etwa in den kantonalen Führungsstäben, den

Feuerwehren, dem Zivilschutz oder der Armee. Dann treffen Hochschulen und Akademien als Anbieter von Wissen auf die Nachfrage der Armee, etwa im Bereich des Risiko- und Krisenmanagements. Das führt zur generellen Frage, wie sich die Wissenschaft als Institution und die Lebenswelt der Praxis begegnen. Zwischen kühler Distanz und produktiver Nähe ist das Spektrum breit.

Die Entfremdung

Wissenschaft und Praxis haben verschiedene Mentalitäten, Methoden und Sprachspiele. Wissen schaffen in der (Führungs-)Praxis heisst lernen. Lernen kann gefährlich sein, weil Gewohntes verlassen und Neues gesucht wird, Lernen kann verwirren, weil Bisheriges in Zweifel gezogen wird, Lernen deckt Schwächen auf, weil man sich verbessern will, und Lernen verteilt das Wissen neu und damit, wer das Sagen hat. Lernen ist also riskant und braucht Zeit. Im Hamsterrad von Zeit-, Erfolgs- und Anpassungsdruck fehlen der Führung die Möglichkeiten zur Reflexion, die Toleranz für Fehler und die Mittel zur eigenen Forschung. Stattdessen werden Best Practices identifiziert und skaliert, dominieren aktuelle Moden und ersetzen vertraute Quellen, Geschäftsfreunde und fremde Erfahrungen das eigenständige Denken. «Das wird doch überall so gemacht!», «Bei uns ist das eben anders!», «Ich habe keine Zeit, warten wir erst mal ab!», «Gute Idee, geben Sie mir das irgendwann schriftlich!». Die Intelligenz konzentriert sich zunehmend darauf, das eigene Nicht-Wissen zu cachieren und in Ad-hoc-Tugenden zu transformieren. «Ich hab's im Griff!», «Sei perfekt!» und man tut dann immer, was man kann – und bleibt, was man ist. Wie soll hier eine Wissenschaft mit ihren abstrakten Begriffswelten, mit ihren eigensinnigen Theorien und mit ihren Daten, Fakten und Befunden auf Gegenliebe stossen? Die einen suchen Relevanz, die anderen Rigorosität, die einen Nützlichkeit, die anderen Wahrheit und für die einen ist Wissenschaft unpraktisch und für die anderen ist die Praxis unwissenschaftlich.

Die Vereinnahmung

Aber auch das Gegenteil kommt vor: die wissenschaftliche Hegemonie, in Theorie, Empirie und Praxis. «Es gibt nichts Praktischeres als eine gute Theorie!», heisst es dann oder: «Evidenzbasiertes Management statt Moden, Glaube

und Halbwahrheiten!». Auch die Praktiker-Literatur ist voll von Ermutigungs-Botschaften, wonach es bestimmte Algorithmen, Massnahmen und Mittel sind, die zu den erwünschten Wirkungen, Ergebnissen und Erfolgen führen. Die Wissenschaft wird zur Wünschelrute nach pfannenfertigen Rezepturen zur Bewältigung von Risiken und Krisen. Die Führungswelt ist aber kein hydraulisches System mit klaren Kausalbeziehungen. Theorien, Regeln und allgemeine Sätze sind Abstraktionen. Man kann sie für viele Situationen anwenden. Deshalb sind sie so nützlich – und deshalb sind sie auch so tückisch. Auf der abstrakten Ebene scheint es dann, als würden alle Märkte gleich funktionieren, unabhängig davon, ob es sich um Märkte für Kaugummi, Autos oder Tretminen handelt. Und betriebswirtschaftlichen Instrumenten und Methoden ist es gleichgültig, ob sie im Roten Kreuz, in der Maschinenindustrie oder für den Menschenhandel eingesetzt werden. Es sind Mittel, die Zwecke sind offen. Deshalb braucht es Normen und Fakten. Normen rufen nach Moral und Fakten fallen weder vom Himmel noch liegen sie herum. Die Wissenschaft schafft Fakten. Die Weisheit und der Wille ihrer Nutzung kommen von anderswo. ♦

Literaturverzeichnis

- Kahneman, D., Thinking Fast and Slow, Macmillan 2011
- Kuster, M., Das militärische Genie. Allgemeine Schweizerische Militärzeitschrift 190(2024)6
- Nonaka, I. & Takeuchi, H., The Wise Leader. Harvard Business Review 89(2011)5
- Schüpfer, G., Konrad, C., Wietlisbach, M., Durrer, S. & Staffelbach, B., Lernkurven für manuelle Anästhesieverfahren. Gesundheitsökonomie und Qualitätsmanagement, 3(1998)2
- Snowden, D.J. & Boone, M.E., A Leader's Framework for Decision Making, in: Harvard Business Review 85(2007)11

«Die Wissenschaft schafft Fakten. Die Weisheit und der Wille ihrer Nutzung kommen von anderswo.»

Expertise

Influence of Uncertainty on Decision-Making

To what extent do collective sense-making and shared action affect decision-making in a crisis?



NIKO ORELL,

GCSP Geneva Center for Security Policy

Abstract

Es genügt nicht, einfach nur Prozesse und Vorschriften zu befolgen, um in Krisen Entscheidungen treffen zu können. Es geht vielmehr darum, anpassungsfähige, teamorientierte Prozesse zu leiten, die schnelle und fundierte Entscheidungen in unsicheren Situationen ermöglichen. Es ist notwendig, über die vorliegenden Fakten hinauszugehen und einen systemischen Ansatz zu verfolgen. Dieser «Blick vom Balkon» gibt Führungskräften

die Möglichkeit, einen Schritt zurückzutreten und das Gesamtbild zu sehen. Die Teams sollten zudem kooperativ, vielfältig, konzeptionell versiert sein, über klare Verantwortlichkeiten verfügen und auf ein gemeinsames Verständnis ausgerichtet sein. Nur durch eine kollektive Sinnfindung und ein gemeinsames Handeln können wir mit Resilienz, Klarheit und Zuversicht führen – unabhängig von den Unsicherheiten, mit denen wir konfrontiert sind.

Schlüsselbegriffe Krise; Leadership; Entscheidungsfindung; T-DODAR Zyklus; kollektives Situationsbewusstsein

Keywords crisis; leadership; decision-making; T-DODAR cycle; collective situational awareness



LIEUTENANT COLONEL, GS (RET.) NIKO ORELL, Finnish Air Force pilot, combat veteran, and military leader. With over 25 years of international experience spanning Finland, Europe, the Middle East, the Far East, and Africa, Niko Orell works now at the GCSP, Geneva as a mentor, educator, and trainer, he has collaborated with governments, international organizations, and private companies to develop strategies for navigating complex challenges. A Certified Executive Coach with expertise in behavioral and leadership assessment, he empowers clients to unlock their communication strengths, navigate interpersonal challenges, and lead with clarity and impact. His academic credentials include a Master's in Military Science and postgraduate General Staff Officer qualifications from the Finnish National Defence University.

E-Mail: n.orell@gcsp.ch

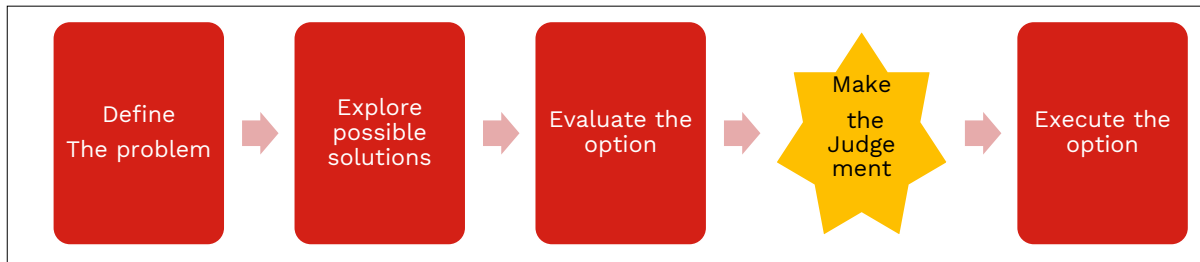


Figure 1: Simple Decision-Making Process. (Source: Shane Parrish, 2023)

Introduction

In 2013, I was stationed at the German HQ in Mazar-e-Sharif, Afghanistan, tasked with planning air support for a high-risk release ceremony in Kunduz Operations Base not far from Tadjikistan border. Over 200 people – including officials, press, and military personnel – were expected to attend, despite credible intelligence warning of a Taliban attack.

The pressure was immense. Information was limited, stress levels were high, and my international team was running on empty. Two days before the event, my key officer admitted he couldn't go on the front line to Kunduz to lead the support operation. In that moment, I made a critical decision: I would take his place. It wasn't just a tactical call – it marked a turning point in my understanding of leadership, team dynamics, and collective sense-making.

The mission was ultimately a success, but the experience revealed something deeper: effective crisis decision-making is not just about rank, plans, or protocols. It's about how teams make sense of complex, fast-changing situations together – and how leaders create space for that process, even under extreme stress.

This article builds on that experience. Drawing from my field work, military background, and academic research, I introduce a model for crisis decision-making rooted in systems thinking, shared situational awareness, and collaborative judgment.

“Complex crises demand more than fast reactions. They require collective assessments and judgments that feed into decision-making.”

Collective Sense-Making and Shared Action

In decision-making, maximum speed is not the same as optimal speed. Every situation has its own time rhythm. In many organizations,

a suitable decision-making cycle might be a month. In a single crisis, the right interval for reviewing and adjusting decisions may be hours – or even minutes. In combat, decisions must often be made in seconds.

Complex crises demand more than fast reactions. They require collective assessments and judgments that feed into decision-making. These processes must balance the tension between hierarchy and structure on one side, and agile, participative emergence on the other. While the simplest decision-making process may appear linear, in reality, it is far more dynamic, interconnected, and layered.

T-DODAR Cycle

Most of us were never actually taught how to define a problem – especially in school, where we were given problems to solve, not the opportunity to frame them. Growing up in a Western culture, I internalized the belief that there is always a single, clear-cut answer. But today's complex world is non-linear, and there is rarely one “right” solution.

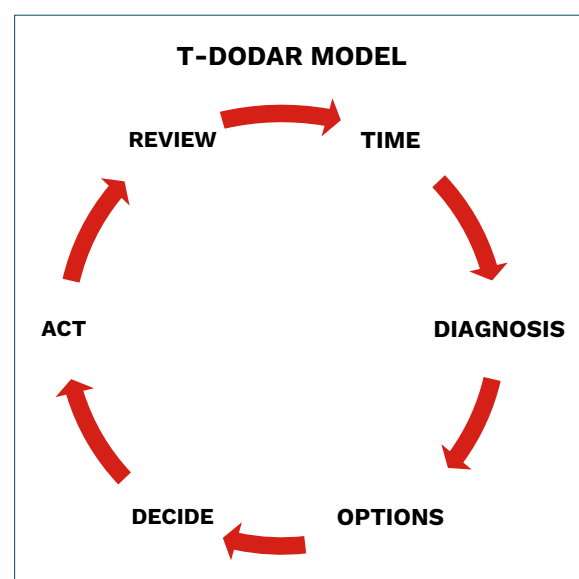


Figure 2: T-DODAR Cycle. (Model is widely used in aviation in general to assist pilots in making structured decisions during high-pressure situations)

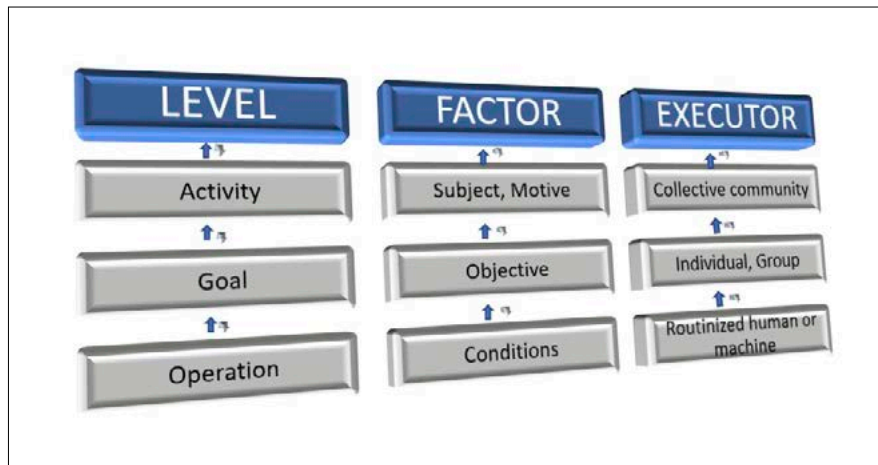


Figure 3: Three-Level Structure for Modeling Operational Mode. (Source: Leontjev, Aleksei Nikolai: Activity, consciousness, and personal, Englewood Cliffs, USA, 1978, <http://www.edu.helsinki.fi/activity/people/engestro/files/KTT04-osa1.pdf>, 23.01.2007.)

Over the past 25 years in high-stress environments, I've often relied on the T-DODAR model – a structured, practical decision-making tool widely used in aviation, the military, emergency response, and crisis management. It helps individuals and teams make clear, logical decisions under pressure.

The first two steps – Time and Diagnosis – are especially crucial. These define the goals to achieve after decisions are made. By integrating situational awareness early, teams can make more adaptive and goal-aligned decisions. The subsequent steps involve identifying possible courses of action, making a decision, assigning roles and responsibilities, and finally reviewing outcomes to adjust as necessary. Simple in structure, yet powerful in dynamic environments.

How to Combine Theory and Practice

My deployments to war zones fundamentally changed my thinking. The situations I faced were far more complex than anything I had previously studied – deeply multidimensional, with countless interdependencies. I often felt like I was living in a constant state of crisis. Sleep was a luxury; stress, a constant. I realized how incredibly difficult it is to make sound decisions in such pressure-cooker conditions.

When I returned from Afghanistan in winter 2014, I was invited to teach at the Finnish National Defence University. There, I continued my research into decision-making and situational awareness – now through the lens of lived experience.

I began to reflect: How can we make better decisions in extreme environments? This led me to develop a model that adapts traditional crisis management processes into a more collaborative framework – one designed to facilitate shared situational awareness as the basis for better decisions.

The model is not a rigid structure but a multi-faceted system. People, information systems, regulations, orders, and decision-making must all interact and inform one another. A core requirement is ongoing dialogue and collaboration within the team or community responsible for generating situational awareness.

I was told that leading during crises becomes even more challenging when time is short and information is scarce. This model supports faster, more accurate information flow, reduces overlap, and promotes a focus on expertise and human resources rather than rigid hierarchies.

Making Sense of the Situation

A core research question for me was: How can we produce common situational awareness?

I was fortunate to receive support from Professor Yrjö Engeström of the University of Helsinki, a global authority in this field. His work in activity theory helped me frame my model using principles from developmental work research – focusing on how people interact within interdependent systems of information, rules, and division of labor.

Engeström's model draws on cultural-historical activity theory, originally developed by Soviet psychologists like Vygotsky, Leontiev, and Luria. These scholars emphasized how meaningful action is shaped by social context, tools, and community.

A famous example from Leontiev describes a pre-historic hunting party: some members drive game animals forward, while others wait in ambush. The individual's task may appear counter to the group's motive – yet through shared understanding, their action supports the collective outcome. This illustrates

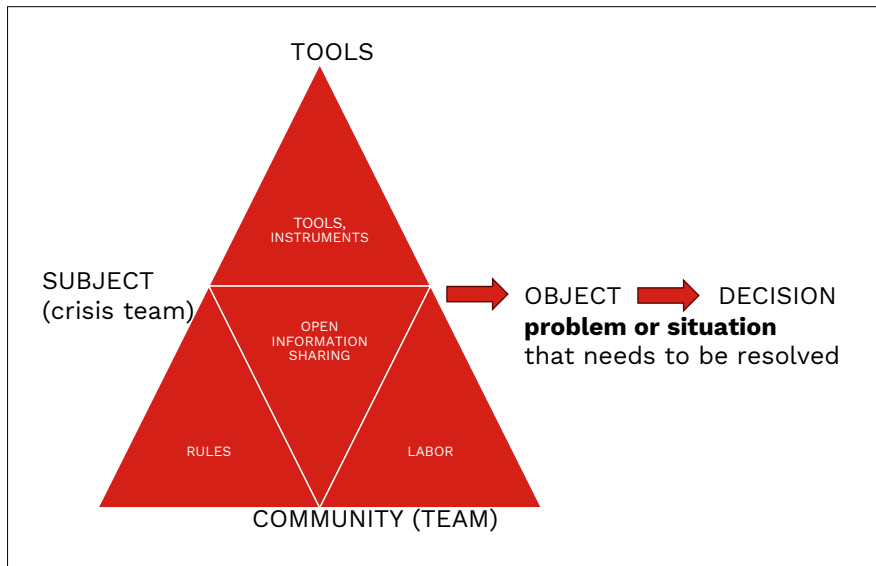


Figure 4: Model of Collective Situational Awareness. (Source: Niko Orell 2011, Engeström 1987)

how conscious action, tied to collective purpose, creates situational awareness.

In this view, activity is always collective, always motivated by an object (a shared goal), and requires a division of labor. Situational awareness emerges not from isolated individuals but from aligned actions and shared meaning.

How This Model Connects to Decision-Making

Drawing from both Afghanistan and theory, I developed a practical decision-making model to support leaders facing complex crises. At its core: shared situational awareness and collective judgment.

The model promotes team-based decision-making over hierarchical command, helping organizations become more adaptive, resilient, and informed under pressure.

This is a multi-faceted system –not a fixed structure – but a living framework that reflects the interdependence of people, information, systems, and regulations.

Field Test in Sweden

Between 2014 and 2016, I tested my model during the Viking CSDP exercise in Sweden by interviewing participants from operations center crisis coordination cells. Their feedback highlighted the main obstacles to shared situational awareness:

- Accuracy and reliability of information (truth vs. misinformation)

- Timeliness of accessing critical data
- Information management (vertical and horizontal flow)
- Common situational picture (understanding the evolving reality)
- Collaboration and information-sharing (right person, right time)

Many respondents felt that information needs were unclear, and teams lacked clear roles, tasks, and information-sharing protocols – all of which hindered effective decision-making.

My great friend and teacher professor Aki-Mauri Huhtinen has noted that Western thinking often assumes a clear beginning, end, and causality. But real-world crises are constantly becoming, not fixed. We cannot simply “solve” complexity by collecting more data. Instead, we must navigate it.

Why the Operations Centre Struggled

So why did a highly trained, experienced international operations centers so many times fail to generate adequate situational awareness?

Because complex crises require more than procedures. They demand shared judgment, systemic thinking, and the ability to function within a multifaceted, interdependent structure. Collective sense-making is vital – especially in fast-moving, ambiguous environments.

Tom Hanén’s research reinforces this: warfare is inherently dynamic and complex, with too many shifting variables to fully predict. Leadership in such contexts relies on recognizing complexity and adapting

through collaborative thinking and flexible structures. In large organizations, the structure is often too slow to manage high-speed decision-making.

Human Intuition and Diversity in Decision-Making

Decisions in crisis are inherently multidimensional. That's why it's crucial to approach them collectively, conceptually, and comprehensively. Teams benefit from constructively critical voices, people who think differently and challenge assumptions.

“Decisions in crisis are inherently multidimensional. That's why it's crucial to approach them collectively, conceptually, and comprehensively.”

We must also not overlook intuition. Many decisions in crisis are made through “recognition-primed decision-making,” where experience allows leaders to act rapidly, without full analysis. This isn't a flaw – it's a vital survival tool in time-constrained environments.

Conclusion: The Key Attributes of Collective Sense-Making and Defining the Problem for Decision-Making

Crisis decision-making is not about simply following procedure. It's about leading adaptive, team-based processes that allow for rapid, informed decisions amid uncertainty.

“Crisis decision-making is not about simply following procedure. It's about leading adaptive, team-based processes that allow for rapid, informed decisions amid uncertainty.”

While my model is rooted in theory, its effectiveness comes from real-world experience – like in Afghanistan, where one of the most defining decisions I made emerged through collective sense-making with my team. That experience confirmed a core truth: the best decisions in crises are built together, under pres-

sure, by teams who trust and understand each other. It also helps individuals make sense of the situation if they are aware different connectors of the Model of Collective Situational Awareness (figure 4).

To navigate uncertainty, we must move beyond facts and adopt a systems-thinking approach. Looking the model from the “balcony view” gives leaders the ability to step back and see patterns, rhythms and how issues are connected.

Thriving in today's crisis environments requires teams to be collaborative, diverse, conceptually aware, and structured around clear responsibilities and shared understanding. Only through collective sense-making and shared action can we lead with resilience, clarity, and confidence to make final judgment that the certain option is the best – no matter the uncertainty we face. ♦

References

- Engeström, Y. (1987). Learning by Expanding: An Activity-Theoretical Approach to Development Research. Oriental-Konsultit, Helsinki.
- Engeström, Y., & Ahonen, H. (2001). On the Materiality of Social Capital: An Activity-Theoretical Exploration. University of Wollongong Press, USA.
- Engeström, Y. (2004). Espansiivinen oppiminen ja yhteiskennittely työssä. Keuruu: Otavan kirjapaino.
- Hanén, T. (n.d.). Yllätysten edessä – kompleksisuusteoreettinen tulkinta yllättävien ja dynaamisten tilanteiden johtamisesta (Doctoral dissertation). Maanpuolustuskorkeakoulu Julkaisusarja 1: Tutkimuksia nro 11 / National Defence University Series 1: Research Publications No. 11.
- Huhtinen, A.-M. (2015). Informaation aseellistaminen ja taistelu identiteetistä. In V. Luoma-Aho & E. Karvonen (Eds.), Läpinäkyvä viestintä. ProComma Academic.
- Leontjev, A. N. (1978). Activity, Consciousness, and Personality. Englewood Cliffs, USA. Retrieved from <http://www.edu.helsinki.fi/activity/people/engestro/files/KTT04-osa1.pdf>
- McChrystal, S., Collins, T., Silverman, D., & Fussell, C. (2015). Team of Teams: New Rules of Engagement for a Complex World. Penguin Publishing Group, New York.
- Kuusisto, R., & Kuusisto, T. (Eds.). (2005). Yhteinen tilan- nymärrys – strategis-operatiivisten päätösten

- tuki-palvelujen perusteet. MPKK, Taktiikan laitos, Helsinki.
- Koski, J. T. (1998). Infoähky ja muita kirjoituksia oppimisesta, organisaatiosta ja tietoyhteiskunnasta. Gummerus, Jyväskylä.
- Bennis, W. (1993). *An Invented Life: Reflections on Leadership and Change*. Reading: Addison-Wesley Publishing Company, USA.
- Bonabeu, E., Dorigo, M., & Theraulaz, G. (1999). *Swarm Intelligence: From Natural to Artificial Systems*. Oxford University Press, USA.
- Klein, G. (2011). *Streetlights and Shadows: Searching for the Keys to Adaptive Decision Making*. MIT Press.
- Parrish, S. (2024). *Clear Thinking: The Art and Science of Making Better Decisions*. (Paperback).

Expertise

Lernen in der Krise, durch die Krise, aus der Krise



TANJA ARNOLD,

Kommando Führungs- und Kommunikationsausbildung

Abstract

This article analyses crisis management training from an educational science perspective in order to provide a broader understanding of competence development in crisis situations. Crises are considered to be complex, dynamic and interdependent phenomena, which is why individual learning processes and competence development must be taken into account alongside organisational aspects. The focus is on three learning theory approaches: action and process-oriented learning, experience-based learning and reflective learning. Action and process-oriented learning aims to develop skills during the crisis by means of realistic simulations and individualised support. Experiential learning emphasises the importance of con-

crete experiences and reflecting on them in order to develop skills during a crisis. Reflective learning focuses on analysing and interpreting experiences after the fact in order to learn from the crisis. Dewey emphasises the learning process as a whole, while Schön emphasises reflection in professional practice. Both theories illustrate the importance of experience and reflection for developing skills. For crisis management training, authentic and complex situations should be created that promote social exchange and enable a variety of experiences. There should be sufficient time and space for reflection and various reflection methods. Through support, learning impulses can be identified and competence development can be promoted.

Schlüsselbegriffe Krisenmanagement-Training; Kompetenzentwicklung; handlungsorientiertes Lernen; erfahrungsbasiertes Lernen, reflexives Lernen

Keywords crisis management training; competence development; action-oriented learning; experience-based learning; reflexive learning



DR. TANJA ARNOLD ist Chefin Grundlagen im Kommando Führungs- und Kommunikationsausbildung (KFK). Studium der Bildungswissenschaft (Bachelor) und Bildung und Medien -eEducation (Master) an der Fernuniversität in Hagen (D). Promotion im Themenfeld beruflich-betriebliches Lernen und Lernen mit digitalen Medien. Ihre Forschungsschwerpunkte liegen in der Kompetenzentwicklung durch informelles Lernen, insbesondere reflexives Lernen, in der Entwicklung von Führungskompetenzen und im Lernen mit digitalen Medien. Tanja Arnold ist seit 2019 für die Schweizer Armee im Bereich Führungsausbildung tätig.

E-Mail: Tanja.Arnold@vtg.admin.ch

Einleitung

Krisenmanagement steht nicht erst durch aktuelle globale und nationale Entwicklungen im Fokus, vielmehr ist die Erforschung von Krisen sowie die Entwicklung von Prozessen und Handlungsweisen generell eng mit historischen Ereignissen und gesellschaftlichen Veränderungen verbunden (Rosenthal, Boin & Comfort 2001, 5). Eine Krise¹ ist demnach kein isoliertes Ereignis, sondern ein Prozess, der sich entwickelt, wenn wichtige Kräfte auf unvorhergesehene und beunruhigende Weise zusammenwirken. Moderne Krisen sind dabei zunehmend durch eine gesteigerte Komplexität, Interdependenz und Politisierung gekennzeichnet (ebd., 6). Die Erforschung von Krisen und Krisenmanagement, die Entwicklung von Handlungsempfehlungen und Prozessen ist demnach eine multidisziplinäre und multiperspektivische Forschung (Bösch et al. 2020, 4). Die hohe Komplexität von Krisen erschwert die Analyse und erfordert interdisziplinäre Expertise (ebd.). Daher erscheint es sinnvoll, Krisen und Krisenmanagement auch aus bildungswissenschaftlicher Perspektive zu betrachten, d. h. mit Blick auf die damit verbundenen Lernprozesse und die damit einhergehende bzw. notwendige Kompetenzentwicklung.

«Die hohe Komplexität von Krisen erschwert die Analyse und erfordert interdisziplinäre Expertise [...] Daher erscheint es sinnvoll, Krisen und Krisenmanagement auch aus bildungswissenschaftlicher Perspektive zu betrachten.»

Der vorliegende Beitrag transferiert bildungswissenschaftliche Theorien und Prämissen aus dem Anwendungsfeld *Krise und Krisenmanagement*, um ein erweitertes Verständnis von Krisenmanagement-Trainings zu ermöglichen. Diese Trainings fokussieren sich nicht nur auf die Vermittlung von Fachwissen und das Einüben von Prozessen, also von Führungstätigkeiten und Entscheidungsfindungsprozessen unter Druck, sondern berücksichtigen auch den Einfluss bildungswissenschaftlicher Theorien und Prämissen auf das Anwendungsfeld. Dadurch wird ein Perspektivenwechsel auf das Individuum und seine persönlichen Lernprozesse ermöglicht. Ziel ist es, eine erfolgreiche Kompetenzentwicklung während, durch



Abbildung 1: Erhalten externe Teilnehmende beim KFK eine Einführung in das Krisenmanagement (sprich 5 + 2), beinhaltet das auch eine Ausbildung in Visualisierung. Diese Kompetenzen werden später im APP benötigt. (Quelle: KFK)

und aus einer Krise zu ermöglichen – also prozessual und aus Distanz zum Ereignis. Dazu wird zunächst nachfolgend das Anwendungsfeld umrissen und als Kontext für Lernprozesse aufgeschlüsselt. Im Anschluss erfolgt die Verknüpfung bildungswissenschaftlicher Erkenntnisse mit diesem Anwendungskontext, um abschliessend zentrale Schlussfolgerungen als Handlungsempfehlungen für das Lernen in einer Krise, durch eine Krise sowie aus einer Krise ableiten zu können.

Krisen als Kontext für Lernprozesse

Gemäss objektiven Kriterien bezeichnet eine Krise eine vom Normalzustand abweichende Situation, die durch plötzliche oder schleichende Ereignisse entsteht und mit herkömmlichen Mitteln nicht bewältigt werden kann. Sie erfordert eine besondere Organisation und Massnahmen zur Schadensbegrenzung. In einer umfassenden Definition kann eine Krise als eine ernsthafte Bedrohung der grundlegenden Strukturen oder der fundamentalen Werte und Normen eines Systems verstanden werden, die unter Zeitdruck und sehr unsicheren Umständen kritische Entscheidungen erfordert (Rosenthal, Charles & 't Hart 1998, 10). Ein weiteres Merkmal von Krisen ist das hohe Mass an Ungewissheit, Unvorhersehbarkeit und Unsicherheit (Rosenthal, Boin & Comfort 2001, 7). Aus konstruktivistischer Perspektive sind Krisen darüber hinaus «immer ein Ergebnis einer erfolgreichen kommunikativen Zuschreibung in der Öffentlichkeit» (Bösch et al., 2020, 5) und nicht allein das Ergebnis einer realen Verschlechterung vorheriger Konstellationen². Demnach sind Krisen Situationen, die als bedrohliche Herausforderungen wahrgenommen werden und unmittelbare grundlegende Entscheidungen und Veränderungen zur Lösung erfordern.

Die Definition verbindet damit reale Probleme, wie diese wahrgenommen werden und welchen Handlungsdruck sie erzeugen (Bösch et al. 2020, 5). Krisen sind somit auch Teil eines dynamischen Prozesses der Interaktion, des Austauschs von Informationen, Ideen, Modellen und Materialien (Rosenthal, Boin & Comfort 2001, 8). Bedingungen, die mit Krisen und ihren Folgen verbunden sind, können Lernen und Veränderung erleichtern. Stern (1997, 69) vertritt die Auffassung, dass die Erfahrung von Krisen zu einer kognitiven Offenheit beitragen kann, die dem individuellen und kollektiven Lernen förderlich ist. Die Erfahrung einer Krise verändert in der Regel die Denkweise der Menschen entscheidend: Eine Krisenerfahrung kann dazu führen, dass Überzeugungen oder organisatorische Rahmenbedingungen infrage gestellt werden (ebd., 73). Es wird ein Lernimpuls generiert.

Im Diskurs um Krisenmanagement steht vor allem das organisationale Lernen im Vordergrund, bei dem u. a. das Lernen von Organisationen sowie das Lernen zwischen Organisationen betrachtet wird (Göhlich 2018, 375 ff). Im Fokus stehen hier insbesondere Auswirkungen von Krisen auf struktureller Ebene und auf die Organisationsprozesse, d. h. welche Rückschlüsse aus dem Krisenmanagement auf die Optimierung von Entscheidungsstrukturen und -prozessen gezogen werden können (z. B. Stern 1997). Krisenmanagement-Trainings sind essenzielle Bestandteile einer effektiven Krisenvorbereitung für Unternehmen und Organisationen. Ihr Ziel besteht darin, Mitarbeitende und Führungskräfte auf den Ernstfall vorzubereiten und ihre Reaktionsfähigkeit in Krisensituationen zu verbessern. An dieser Stelle reichen jedoch Fachwissen und Qualifikationen der beteiligten Akteurinnen und Akteure nicht aus. Es geht um die Kompetenz, komplexe Anforderungen in spezifischen Situationen zu bewältigen, indem an vorhandenes Wissen, Kenntnisse, Fähigkeiten und Erfahrungen angeknüpft wird. Aus bildungswissenschaftlicher Perspektive sollte der Fokus von Krisenmanagement-Trainings daher besonders auf der Kompetenzentwicklung der Teilnehmenden liegen. Diese basiert auf der bewussten Auseinandersetzung mit Herausforderungen und Anforderungen in Krisensituationen sowie der Reflexion des eigenen Handelns, der eigenen Person, der eigenen Einstellungen und Werte. Darüber hinaus sind auch die Interaktion

«Aus bildungswissenschaftlicher Perspektive sollte der Fokus von Krisenmanagement-Trainings daher besonders auf der Kompetenzentwicklung der Teilnehmenden liegen.»

und der Austausch mit anderen Akteurinnen und Akteuren von Bedeutung. Kompetenzentwicklung kann hier auf Basis von prozessbasierten und konsequenzbasierten Lernansätzen (Stern 1997, 72) betrachtet werden, die lerntheoretisch mit drei unterschiedlichen bildungswissenschaftlichen Ansätzen erklärt werden können.

Handlungs- und prozessorientiertes Lernen – Kompetenzen in der Krise entwickeln

Kompetenzen umfassen Eigenschaften, Wissen, Fertigkeiten, Fähigkeiten, und Verhaltensweisen und stehen für das Ausmass, in dem eine Person in der Lage ist, ihre Fähigkeiten in einem realen Kontext anzuwenden. Kompetenzen sind demnach als Handlungspotenzial zu verstehen und an die individuelle Fähigkeit und Bereitschaft zu eigenverantwortlichem Handeln gebunden (Gillen 2007, 150). Die berufs- und betriebspädagogische Forschung vertritt die Auffassung, dass Kompetenzentwicklung in ganzheitlichen Anforderungen durch vielschichtige Problem- und Komplexitätserfahrungen sowie in sozialen Interaktionen stattfindet (Dehnbostel & Elsholz 2007, 40 f), wodurch spezifische Lernanlässe entstehen, die konkrete Arbeitsprozesse intentional mit Lernprozessen verbinden. Dies gelingt, wenn Problemstellungen und Arbeitserfahrungen sowie in diesem konkreten Fall auch Erfahrungen z. B. während einer Krise als Lernerfahrung identifiziert werden. Lernimpulse stehen unmittelbar zur Verfügung, werden als solche wahrgenommen und genutzt. Gemäss Schön (1991) kommt es zur unmittelbaren Bewertung einer Aktion, während diese stattfindet. Denken und Handeln sind miteinander verknüpft, sodass durch logisches Denken eine Entscheidung abgeleitet wird, die dann in die Tat umgesetzt wird (ebd., 68).

An dieser Stelle ist eine Loslösung von klassischen Lernformaten erforderlich, da Schulungen oder umfassende digitale Lernmodule in unsicheren, komplexen und oft zeitkritischen Situationen nicht über das Potenzial verfügen, schnell und zuverlässig Unterstützung für die Problemlösung, Entscheidungsfindung und Kompetenzentwicklung zu generieren. Kompetenz-

entwicklung in der Krise erfolgt niedrigschwellig, indem die Herausforderungen und Einzelhandlungen als Teil einer vollständigen Handlung im Gesamtkontext erkannt werden. Insbesondere Kommunikation, Vernetzung mit und Unterstützung durch Expertinnen und Experten, Vorgesetzte und andere Akteurinnen und Akteure können die Reaktionsfähigkeit und Problemlösefähigkeit steigern. Der einfache Zugriff auf individualisierte Tipps und Hilfestellungen, Prozessdokumente und Erklärungen, Glossare oder Möglichkeiten für die Kommunikation und Interaktion mit Expertinnen und Experten fördert die Verzahnung der Anforderungen mit Lernmöglichkeiten (Arnold 2022, 11). Eine bedeutende Rolle in diesem Lernansatz kommt dem Krisenmanagement-Training zu: Die Krisensimulation ermöglicht realitätsnahe Trainingsszenarien, in denen Rollen eingenommen und Prozesse durchgeführt werden. Diese Simulationen können als kompetenzförderliche Lernräume konzipiert werden, wenn sie folgenden Prinzipien entsprechen (Dehnbostel & Elsholz 2007, 43): *Authentische*

Krisensimulationen zeichnen sich dadurch aus, dass sie *multiple Kontexte* und *Perspektiven* abbilden, *soziale Interaktion* und *situiertes Lernen* ermöglichen. Situiertheit betont, dass Lernen als Prozess verstanden werden kann, der in alltäglichen Aktivitäten und sozialen Praktiken eingebettet ist (u. a. Lave & Wenger 1991). Die Übereinstimmung einer Krisensimulation mit den tatsächlichen Praxisbedingungen, den Rahmenbedingungen und den Kontexten einer Organisation ist von entscheidender Bedeutung für die Kompetenzentwicklung der Teilnehmenden in einem Krisenmanagement-Training. Die Kompetenzentwicklung findet in der Krise statt. Dieser Lernansatz des handlungs- und prozessorientierten Lernens ist eng mit dem erfahrungsbasierten Lernen verbunden.

Erfahrungsbasiertes Lernen – Kompetenzen durch eine Krise entwickeln

Der Ansatz der erfahrungsbasierten Kompetenzentwicklung begreift Lernen als einen Prozess, in dem herausfordernde

oder schwierige Situationen als Impuls für Lernprozesse fungieren (Dewey 1938). Im Vordergrund dieses Ansatzes stehen demnach die handlungsbezogenen Erfahrungen und die aktive Auseinandersetzung damit. Zurückzuführen auf Deweys Arbeiten zu Beginn des 20. Jahrhunderts bilden Handlungssequenzen die Grundlage für einen sich entwickelnden Erfahrungszyklus, in dem neue Erfahrungen integriert und mit Bedeutung versehen werden. Erfahrungen fördern Wachstum und Entwicklung, wenn Menschen mit anderen Personen, Objekten und ihrer Umwelt interagieren (ebd., 43). Das in einer Situation erworbene Wissen und die erlernten Fähigkeiten werden zu Instrumenten des Verständnisses und der Erfahrung, um mit nachfolgenden Situationen umgehen zu können (ebd., 44). Diese Elemente dürfen nicht isoliert betrachtet werden, sondern müssen in die tatsächlichen Lebensbedingungen integriert werden, in denen Probleme und Herausforderungen auftreten (ebd., 48). Erst wenn die Folgen einer Handlung reflektiert und in neue Handlungen einbezogen werden, wird der Erfahrungsschatz angereichert (Elsholz & Wild 2020, 341).

Schön (1991) bezeichnet den Prozess als *Reflection-in-Action*, der dazu führt, dass implizites Wissen über Erfahrungen, Gefühle und Theorien im praktischen Handeln ein- und umgesetzt wird. Dieser Form des reflektierten Handelns ist handlungsinhärent, dass eine Person also auf Basis bereits gemachter Erfahrungen in einer Situation spontan und intuitiv reagieren kann (Jenert 2008, 5).

Gemäss den vorliegenden Annahmen ist die Kompetenzentwicklung am effektivsten, wenn sie in konkreten, relevanten Situationen stattfindet und Lernende die Möglichkeit haben, über ihre Erfahrungen nachzudenken und Schlüsse zu ziehen. Übertragen auf das Krisenmanagement und Krisenmanagement-Trainings lässt sich die Kompetenzentwicklung insbesondere durch die bewusste Auseinandersetzung mit der Krisensituation und dem Besprechen von gemachten Erfahrungen fördern, wie es das erfahrungsbasierte Lernen vorsieht. Unterstützt durch Coaches

«Die Übereinstimmung einer Krisensimulation mit den tatsächlichen Praxisbedingungen, den Rahmenbedingungen und den Kontexten einer Organisation ist von entscheidender Bedeutung für die Kompetenzentwicklung.»

und Beobachtende werden die Handlungen und Erfahrungen der Lernenden analysiert, wodurch diese sich der Bedeutung der Erfahrungen bewusstwerden und Erkenntnisse für zukünftige Handlungen ableiten können.

In Deweys Auffassung findet das menschliche Lernen durch die Reflexion und Analyse von Erfahrungen statt. Dieser kontinuierliche Kreislauf von Erfahrung und Reflexion ermöglicht die Weiterentwicklung von Kompetenzen (Dewey 1938). Das pragmatistische Verständnis von Lernen, das Dewey vertritt, betont das reflexive, handlungs- und erfahrungsorientierte Lernen (Elsholz & Wild 2020, 339). Diese Auffassung lässt sich weiter auch auf Schön (1991) und dessen Unterscheidung von *Reflection-in-Action* und *Reflection-on-Action* beziehen. Je nach Perspektive und Schwerpunktsetzung im Prozess ermöglichen die Theorien nach Dewey und Schön somit auch die Erklärung des letzten Teilbereichs, der Kompetenzentwicklung aus der Krise.

Reflexion im Kontext von Krisenmanagement – Lernen aus der Krise

Die Reflexion des Gelernten und Erlebten ist ein wichtiger Teil der Kompetenzentwicklung (Gillen 2006, 80 f). Reflexives Lernen ist aber ein komplexer, kontinuierlicher Prozess, bei dem das Individuum aktiv seine eigenen Erfahrungen, Handlungen und Denkweisen hinterfragt und analysiert. Der Prozess geht über das bloße Nachdenken hinaus, da er die bewusste Analyse und das Ziehen von Schlussfolgerungen erfordert. Er umfasst die nachträgliche Reflexion über eine Handlung, die zu neuem Verständnis und alternativen Handlungsansätzen führt. Diese Analyse und Interpretation einer Erfahrung, Handlung, Situation oder eines Fehlers impliziert auch eine gewisse Distanz zum Ereignis. Schön (1991) beschreibt die *Reflection-on-Action* als Reflektieren nach einer Situation, bei dem Erfahrungen nachträglich dokumentiert werden, da viele Einschätzungen nicht in der Situation selbst, sondern erst durch eine nachfolgende Bearbeitung bzw. Reflexion getroffen werden können. Dabei zielt Reflexion nicht auf Wissen, sondern auf Erkenntnisse über Zusammenhänge ab (Dewey 1938, 3 f)³. Gemäss Dewey (2018, 3) ist die Reflexion kein linearer Prozess von Ideen, sondern ein zirkuläres Phänomen, bei dem Gedanken ihre Vorgänger beeinflussen und von

ihnen beeinflusst werden: «Reflective thoughts grow out of one another and support one another» (ebd.). Der Prozess des Reflektierens kann als aktives und anhaltendes Nachdenken verstanden werden, das zu weiteren Schlussfolgerungen führt (ebd., 5). In diesem Kontext bedeutet Reflektieren, Vorschläge auf der Grundlage von Erfahrungen zu entwickeln, indem zusätzliche Informationen, Beweise oder Daten hinzugefügt werden (ebd., 10). Jenert (2008, 5) definiert reflexives Denken als einen Interpretationsprozess, der darauf abzielt, eine neue und unbekannte Situation auf Basis bestehender Erfahrungen zu verstehen. Lernen wird demnach nicht nur als passives Aufnehmen von Informationen verstanden, sondern als aktiver Prozess, in dem Lernende durch Erfahrungen Wissen und Verständnis erwerben (Dewey 1938).

Übertragen auf den Bereich des Krisenmanagement-Trainings kommt der Reflexion der Erfahrungen und Erkenntnisse eine wichtige Bedeutung zu: Die Einordnung, Analyse sowie die Interpretation dieser nach einer Krise oder nach einem Krisenmanagement-Training führt zur Überprüfung der individuellen Verhaltensweisen, Rahmenbedingungen, Prozesse, Rollen sowie Verantwortlichkeiten. Dies kann zu nachhaltigen Verhaltensänderungen und Optimierungsmassnahmen auf individueller sowie auf organisationaler Ebene führen. Die Reflexion wird durch verschiedene Instrumente wie Prozessbeobachtung, Coaching oder Medien der Selbstreflexion ermöglicht, die auf gezielten Reflexionsfragen oder strukturierten Reflexionsmethoden wie z. B. der SAR-AEK-Methode basieren (Reglement Ausbildungsmethodik 51.018, Ziff. 159). Der Fokus liegt darauf, Lernende dahingehend zu unterstützen, Beobachtungen, Erlebnisse und Erfahrungen zu reflektieren und zu besprechen und Konsequenzen für das eigene Handeln abzuleiten. Im Zentrum stehen eine reflexive Betrachtung sowie eine Analyse des eigenen Verhaltens in einer spezifischen Situation.⁴ Krisenmanagement-Training kann folglich eine Grundlage für die nachgelagerte Reflexion legen, sofern diese schon während des Trainings initiiert und deren Bedeutung aufgezeigt wird.

Zusammenfassung und Fazit

In diesem Beitrag erfolgt eine explizite Differenzierung der drei lerntheoretischen Ansätze des handlungs- bzw. prozessorientierten Lernens, des erfahrungsbasierten

Lernens und des reflexiven Lernens. Diese wissenschaftlich begründete Unterscheidung ist in der Praxis weniger trennscharf, da die Ansätze in hohem Masse miteinander verbunden sind. Insbesondere die Theorien von Dewey und Schön betonen die Wichtigkeit der Erfahrung und der aktiven Auseinandersetzung mit Problemen. Dewey legt den Fokus auf den Lernprozess als Ganzes, während Schön sich stärker auf die professionelle Praxis und die verschiedenen Zeitpunkte der Reflexion konzentriert. Schöns *Reflection-in-Action* fokussiert auf die Reflexion im aktuellen Handlungszusammenhang, wohingegen *Reflection-on-Action* die nachträgliche Reflexion vergangener Situationen in den Blick nimmt. Die berufs- und betriebspädagogischen Prämissen folgen beiden Ansätzen und betrachten das Lernen aus einer ganzheitlichen Perspektive, in der das Lernen durch Erfahrung und Reflexion als integraler Bestandteil eines kontinuierlichen Entwicklungsprozesses verstanden wird.

In Hinblick auf Krisenmanagement-Trainings lässt sich festhalten, dass die Kompetenzentwicklung der Beteiligten in allen Phasen einer Krise gefördert werden kann. Für den Prozess ist eine zielgerichtete Sinnstiftung und Begleitung durch Coaches, Beobachtende oder Trainerinnen und Trainer von entscheidender Bedeutung, um Lernimpulse zu identifizieren, Lernprozesse als solche wahrzunehmen und Erfahrungen und Erkenntnisse bewusst zu machen. Als Implikation für eine kompetenzentwicklungsförderliche Gestaltung der Krisenszenarien empfiehlt sich, authentische, komplexe Situationen zu generieren, in denen der soziale Austausch unterstützt wird und die Möglichkeit besteht, viele unterschiedliche Erfahrungen zu sammeln. Um eine Analyse, Einordnung und Reflexion dieser Erfahrungen und Erkenntnisse zu ermöglichen, sollte den Beteiligten in allen Phasen genügend Raum und Zeit zur Verfügung stehen, um unterschiedliche Perspektiven einzubeziehen und die unterschiedlichen Methoden und Werkzeuge der Reflexion anzuwenden. Auf diese Weise kann zielgerichtete und nachhaltige Kompetenzentwicklung in der Krise, durch die Krise und aus der Krise erfolgen. ♦

Endnoten

- 1 Der Begriff des Krisenmanagements umfasst Managementpraktiken, die nicht routinemässige Phänomene und Entwicklungen betreffen (Rosenthal, Boin & Comfort 2001, 15), und zielt übergeordnet darauf ab, die negativen Auswirkungen einer Krise auf die Bevölkerung, eine Organisation und ihre Stakeholder zu minimieren. Zentrale Erkenntnisse aus jahrzehntelanger Krisenforschung betonen dabei die Notwendigkeit, Krisen als dynamische, interdependente Phänomene zu betrachten und beim Krisenmanagement nicht nur organisationale, also strukturelle Aspekte, zu betrachten, sondern auch gesellschaftliche Wahrnehmungen, Handlungen und Zusammenhänge einzubeziehen.
- 2 Graf (2020, 19) betont in diesem Zusammenhang, dass eine Situation erst als Krise betrachtet werden kann, wenn sie sprachlich und narrativ als solche erfasst wird.
- 3 Dewey (1938; 2018, 7 f) entwickelte dafür den sogenannten Inquiry-Prozess, der als Rahmen für das reflexive Lernen aus Erfahrung dienen kann. In diesem Prozess wird zunächst eine Problemsituation erkannt (1), anschliessend werden die relevanten Elemente oder Problemstellungen identifiziert (2), dann werden Lösungsvorschläge, Hypothesen oder Erklärungen formuliert (3), getestet und durchdacht sowie mögliche Konsequenzen gezogen (4). Die dabei gewonnenen Erkenntnisse unterliegen einer abschliessenden Bewertung und können durch Handeln oder Beobachtung überprüft werden und es können Schlussfolgerungen gezogen werden (5).
- 4 Diese Reflexions-Dokumentationen dürfen nicht mit after action reports oder Lessons-learned-Berichten verwechselt werden. Viele dieser Berichte sind das Routineprodukt der organisatorischen Selbstbewertung und befassen sich in erster Linie mit operativen oder taktischen Angelegenheiten (Birkland 2009, 146).

Literaturverzeichnis

- Arnold, T. (2022). (Medien-)didaktische Gestaltung digitaler Lernräume auf Basis von Seamless Learning: Handlungsempfehlungen für nahtlose und kontextübergreifende Settings. *bwp@ - Berufs- und Wirtschaftspädagogik - online* (43), 1–24. https://www.bwpat.de/ausgabe43/arnold_b_bwpat43.pdf
- Birkland, T. A. (2009). Disasters, Lessons Learned, and Fantasy Documents. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 17(3), 146–156. <https://doi.org/10.1111/j.1468-5973.2009.00575.x>
- Bösch, F., Deitelhoff, N., Kroll, S., & Thiel, T. (2020). Für eine reflexive Krisenforschung – zur Einführung. In F. Bösch, N. Deitelhoff, & S. Kroll (Eds.), *Handbuch Krisenforschung* (pp. 3–16). Springer Fachmedien Wiesbaden. https://doi.org/10.1007/978-3-658-28571-5_1
- Dehnbostel, P., & Elsholz, U. (2007). Lern- und kompetenzförderliche Arbeitsgestaltung. In P. Dehnbostel, J. Gillen, & U. Elsholz (Eds.), *Kompetenzerwerb in der Arbeit: Perspektiven arbeitnehmerorientierter Weiterbildung* (1. Auflage, pp. 35–47). Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG.
- Dewey, J. (1938). *Experience and education* (First free press edition 2015). *The Kappa Delta Pi Lecture Series*. Free Press; Simon & Schuster Inc.
- Dewey, J. (2018). *How we think*. Loki's Publishing. <https://permalink.obvsg.at/AC15243111>

- Elsholz, U., & Wild, R. (2020). Digital Dewey: Der Pragmatismus als Begründungsfolie pädagogischer Innovationen der Digitalisierung. In R. Bauer, J. Hafer, S. Hofhues, M. Schiefner-Rohs, A. Thilloßen, B. Volk, & K. Wannemacher (Eds.), *Medien in der Wissenschaft: Vol. 76. Vom E-Learning zur Digitalisierung: Mythen, Realitäten, Perspektiven* (pp. 338–351). Waxmann.
- Gillen, J. (2006). *Kompetenzanalysen als berufliche Entwicklungschance: Eine Konzeption zur Förderung beruflicher Handlungskompetenz. Dissertationen/Habilitationen*. Bertelsmann.
- Gillen, J. (2007). Von der Kompetenzanalyse zur Kompetenzentwicklung: Konzeptionelle Merkmale zur Kompetenzförderlichkeit. In P. Dehnhostel, J. Gillen, & U. Elsholz (Eds.), *Kompetenzerwerb in der Arbeit: Perspektiven arbeitnehmerorientierter Weiterbildung* (1. Auflage, pp. 149–162). Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG.
- Göhlich, M. (2018). Organisationales Lernen als zentraler Gegenstand der Organisationspädagogik. In M. Göhlich, A. Schröer, & S. M. Weber (Eds.), *Organisation und Pädagogik. Handbuch Organisationspädagogik* (Vol. 17, pp. 365–379). Springer Fachmedien Wiesbaden. https://doi.org/10.1007/978-3-658-07512-5_3
- Graf, R. (2020). Zwischen Handlungsmotivation und Ohnmachtserfahrung – Der Wandel des Krisenbegriffs im 20. Jahrhundert. In F. Bösch, N. Deitelhoff, & S. Kroll (Eds.), *Handbuch Krisenforschung* (pp. 17–38). Springer Fachmedien Wiesbaden. https://doi.org/10.1007/978-3-658-28571-5_2
- Jenert, T. (2008). Ganzheitliche Reflexion auf dem Weg zu Selbstorganisiertem Lernen. *Bildungsforschung*, 5. <https://doi.org/10.25656/01:4596> (Bildungsforschung 5 (2008) 2, 18 S).
- Lave, J., & Wenger, E. (1991). *Situated Learning*. Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511815355>
- Reglement Ausbildungsmethodik vom 01.09.2005, Stand am 1. Juli 2015. Reglement 51.018.
- Rosenthal, U., Boin, A., & Comfort, L. (2001). The changing world of crises and crisis management. In U. Rosenthal, A. Boin, & L. Comfort (Eds.), *Managing crises: Threats, Dilemmas, Opportunities* (pp. 5–27). Charles C Thomas Publisher.
- Rosenthal, U., Charles, M. T., & 't Hart, P. (1989). Introduction. In U. Rosenthal, M. T. Charles, & P. 't Hart (Eds.), *Coping with crises: The management of disasters, riots and terrorism* (pp. 2–23). Charles C Thomas Publisher.
- Schön, D. A. (1991). *The reflective practitioner: How professionals think in action*. Routledge Taylor & Francis Group. <https://ebookcentral.proquest.com/lib/kxp/detail.action?docID=4816972>
- Stern, E. (1997). Crisis and Learning: A Conceptual Balance Sheet. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 5(2), 69–86. <https://doi.org/10.1111/1468-5973.00039>

Expertise

Krisenmanagement und organisationale Resilienz – Entwicklung eines integralen Ansatzes



JENS O. MEISSNER, ANJA ZIMMERMANN,
Hochschule Luzern – Wirtschaft

Abstract

Since the Corona-Virus period and owing to the sharp rise in cybercrime, crisis management has become one of the key management responsibilities in both private and public organizations. It is essential that individual components of crisis management, such as risk management and business continuity management (BCM),

are not developed in isolated pockets but integrated into a holistic management process. Crisis communication, comprehensive care concepts and learning from the crisis are further essential components that make organizations resilient to crises.

Schlüsselbegriffe Krisenmanagement; Business Continuity Management; Integrale Resilienz; Führungskultur; Organisationales Lernen

Keywords crisis management; business continuity management; integral resilience; leadership; organisational learning

Bild: Ralf Grömminger



PROF. DR. JENS O. MEISSNER ist Professor für Unternehmensentwicklung und Resilienz an der Hochschule Luzern – Wirtschaft sowie Lehrbeauftragter an der Universität St. Gallen.

E-Mail: jens.meissner@hslu.ch



PROF. ANJA ZIMMERMANN ist Leiterin des Kompetenzzentrums für Service & Operations Management und Co-Leiterin des CAS Krisenmanagement & Organisationale Resilienz an der Hochschule Luzern – Wirtschaft. In dieser Weiterbildung lernen die Teilnehmenden im Austausch mit erfahrenen Krisenmanagern und Krisenmanagerinnen und in Echtzeit-Krisensimulationen u. a. die Führung eines Krisenstabs in Grossunternehmen, KMU und öffentlichen Verwaltungen.

E-Mail: anja.zimmermann@hslu.ch

Einleitung

In Unternehmen und Organisationen aller Art läuft es oft nicht rund. Gelegentlich gibt es Störungen, Unterbrechungen, Unwägbarkeiten, denen eine Organisation gewachsen sein muss. Gelingt die Bewältigung unzureichend, kann dies zu weitreichenden Herausforderungen oder gar zu Krisen führen. Letztere kommen aber selten schleichend, sondern meist plötzlich und unerwartet und stellen Führungskräfte vor grosse Herausforderungen. Sie sehen sich in kürzester Zeit hohen Erwartungen multipler Anspruchsgruppen gegenüber und dies unter enormem Zeit- und Leistungsdruck. Um diesen Stress zu bewältigen, ist daher die individuelle Resilienz der Verantwortlichen sowie ein umfassendes Care-Konzept für alle betroffenen Mitarbeitenden zentral. Individuelle und organisationale Resilienz sind dabei nicht voneinander zu trennen. Für die Fähigkeit, Krisen zu bewältigen und gestärkt aus ihnen hervorzugehen, braucht es vielmehr beide Fähigkeiten.

Das Krisenmanagement macht ausserordentliche Operationen durch eigene Führungsstrukturen und -prozesse möglich. Im Optimalfall wird die Krise nach ihrer Bewältigung ausgewertet. So können Lernimpulse gesetzt und langfristige Verbesserungen eingeleitet werden. Hierdurch stärkt eine Krise die organisationale Veränderungsfähigkeit – ähnlich einer Systemimpfung. Krisen decken «blinde Flecke» auf, überkommene Routinen und Strukturen können hinterfragt und angepasst werden. Insbesondere für hierarchisch geprägte Organisationen sind hier immense Irritationen vorprogrammiert. Durch ein umfassendes Resilienzmanagement über alle relevanten Funktionen hinweg zeigen sich aber auch nutzbare Chancen. Dabei müssen eine lernorientierte Führung, entwicklungsförderliche Netzwerke sowie ein proaktives Veränderungsmanagement gegeben sein.

Krise und Kontinuität

Krisen stören den organisationalen Alltag, brechen plötzlich und unerwartet über Organisationen herein und bedrohen ihre

Kontinuität, mitunter auch ihre Existenz. Unvorbereitet Krisen zu begegnen, ist daher das grösste Defizit einer Organisation. Insbesondere an sogenannte «High-Reliability»-Organisationen wie z. B. Swissgrid, Swisscom, SBB, Skyguide, Universitätsspitäler oder die Schweizer Armee werden hinsichtlich der Fähigkeit zur Bewältigung von Krisen und der Sicherstellung von Kontinuität der Organisation besonders hohe Anforderungen gestellt – und dies zu Recht, denn sie sichern gesellschaftliche Funktionen ab und stellen kritische Infrastrukturen für die Schweizer Bevölkerung bereit.

Ein ganzheitliches Krisenmanagement, das sowohl die Krisenprävention, die Bewältigung als auch die Nachbearbeitung von Krisen umfasst, stellt die beste Vorbereitung auf eine Krise dar. Vorbereitet Krisen zu begegnen heisst, ein ganzheitliches, systematisches Krisenmanagement aufzubauen (Schellenberg et al., 2023).

Die Krisenprävention erfordert ein professionelles Risiko- und Bedrohungsmanagement, d. h. eine Identifikation möglicher Krisenauslöser, ihrer Eintrittswahrscheinlichkeit und eine Abschätzung ihrer Folgen im Sinne einer Impact-Analyse. Der Aufbau eines Business Continuity Managements stellt sicher, dass im Krisenfall die zentralen und geschäftskritischen Prozesse weitergeführt werden können. Diese gilt es vorgängig zu identifizieren, maximal tolerierbare Ausfallzeiten zu kennen und die Kontinuität unter Krisenbedingungen sicherzustellen.

Die hohe Anzahl von Cybercrime-Vorfällen, die dem Nationalen Zentrum für Cybersicherheit (NCSC) gemeldet werden – allein über 1340 Meldungen in der Kalenderwoche 10/2025 zu Angriffen auf Privatpersonen und Organisationen in der Schweiz (ww.ncsc.admin.ch) –, veranschaulichen die Bedrohungslage allein hinsichtlich einer Art von Risiko. Die Zahl der Cyberangriffe hat sich zwischen 2023 und 2024 nahezu verdoppelt. Nur die wenigstens dieser Angriffe sind hinsichtlich ihres Impacts existentiell, jedoch zeigt die steigende Anzahl von Ransomware-Angriffen eindrücklich, dass bei einem IT-bezogenen Busi-

«Das Krisenmanagement macht ausserordentliche Operationen durch eigene Führungsstrukturen und -prozesse möglich.»

ness Continuity Management oben auf der Prioritätenliste des Krisenmanagements stehen sollte. Vor allem wenn das Geschäftsmodell eines Unternehmens bzw. die Funktionsfähigkeit von Organisationen stark digital bzw. datenbasiert ist.

Eine besonders kritische Rolle in der Krise kommt der Krisenkommunikation zu, weshalb auch hier präventiv gearbeitet werden muss. Kontinuierliches Issue Monitoring, eindeutig definierte Alarmierungsstufen, eine stehende Verbindung zum Krisenstab, alternative Krisenkommunikationskonzepte für verschiedene Krisenszenarien inklusive der Vorbereitung von Botschaften, Klarheit über Anspruchsgruppen der Kommunikation und über die zur Verfügung stehenden Kommunikationskanäle sind dabei nur einige der relevanten Arbeiten in der Krisenprävention. Insbesondere Cyberattacken auf die Kommunikationsinfrastruktur von Organisationen stellen wesentliche Herausforderungen für eine funktionierende Krisenkommunikation dar. Wie diese weiterhin gelingt, muss daher vor einem Angriff geklärt sein. Untrainierte, unkoordinierte und unvorbereitete Medienauftritte, Verschleierungs- oder Vertuschungsstrategien sowie zu lange Reaktionszeiten der Kommunikation in der Krise sind nur einige der häufigen Fehler, die durch eine nicht vorbereitete Krisenkommunikation entstehen und langfristige Reputationsschäden verursachen können (Sartory et al., 2016, S. 108 ff.).

«Die Krisenorganisation in Krisensimulationen zu testen und den «Krisenmuskel» regelmässig zu trainieren, ist eine wesentliche Erfolgsgrösse [...]»

Im Rahmen eines ganzheitlichen Krisenmanagements sind das Etablieren eines Risiko- und Kontinuitätsmanagements und die Vorbereitung der Krisenkommunikation die ersten essenziellen Schritte der Krisenprävention. Der Aufbau und die regelmässige Schulung der Krisenorganisation darf dabei als zweites Element der Krisenprävention nicht fehlen. Die Krisenorganisation in Krisensimulationen zu testen und den «Krisenmuskel» regelmässig zu trainieren, ist eine wesentliche Erfolgsgrösse für das erfolgrei-

che Bewältigen einer Krise und zeigt anhand eigener und organisationaler Grenzerfahrungen die vorhandenen Defizite auf. Jedes Krisentraining gilt es auszuwerten und die Learnings daraus müssen systematisch dokumentiert werden und zu Anpassungen im Krisenmanagement führen. Dies gilt auch nach der Bewältigung einer tatsächlichen Krise.

Das Auswerten und Lernen aus der Krise stellt daher neben der Krisenprävention und der Krisenbewältigung eine wesentliche dritte Phase eines ganzheitlichen Krisenmanagements dar. Diese Phase setzt die Bereitschaft voraus, sich selbstkritisch mit dem Bewältigen der Krise auseinanderzusetzen, eigene und fremde Schwächen und Defizite zu benennen und Verbesserungspotenziale abzuleiten. Die Fähigkeit, Krisen resilient, d. h. ohne nachhaltige Beeinträchtigung der Organisation, zu überstehen, kann durch ein kontinuierliches Training von Krisensituationen gestärkt werden. Das Nachbearbeiten und Lernen aus fiktiven und realen Krisensettings im Sinne eines angeleiteten, organisationalen Lernens ist der Schlüssel zum Aufbau von organisationaler Resilienz.

Management organisationaler Resilienz

Während sich das Krisenmanagement vorrangig auf das Überwinden widriger oder ungeplanter Umstände und Situationen bezieht, schliesst die organisationale Resilienz unmittelbar an der letzten Phase an – dem «Lernen aus der Krise». Resilienz bedeutet, Krisen zu überwinden und Zukunftspotenziale zu erschliessen, und zwar unter der besonderen Berücksichtigung der Faktoren Führungskultur, Vernetzung sowie der Veränderungsfähigkeit der Organisation. Diese Ausgangslage ist in der Unternehmenspraxis komplex und anspruchsvoll (Meissner, Heike & Sigrist, 2023).

Resilienz zu trainieren ist bereits für Individuen schwierig, wie die unzähligen Angebote an psychotherapeutischer Krisenbewältigung, Coachings, Supervisionen etc. zeigen. Auf der übergelagerten Teamebene werden Trainings dann zudem schnell teuer – denn die notwendigen Gruppenübungen brauchen eine sehr gute Vorbereitung und binden viel Aufmerksamkeit und Zeit. Zudem können sie nur mit einer Teamkohärenz und -stabilität gelingen, die in den heutigen «agileren» Unternehmen immer

seltener wird. Hierarchisch geprägte Organisationen verfügen hier über ein besonderes Potenzial, da ihnen mehr Stabilität innewohnt.

Übergeordnet zur Teamebene gilt es dann, die Resilienzfrage auf der Gesamtebene der Organisation zu stellen. Die entsprechenden Verantwortlichkeiten sind im Bereich des Verwaltungsrats und der Geschäftsleitung eines Unternehmens zu verorten. Ist die Eigentümerschaft in staatlichen Händen, besteht meist ein übergeordneter Leistungsauftrag, den es zu erfüllen gilt. Dieser ist als Ausdruck eines politischen Willens nur bedingt in betriebswirtschaftlichen Kennzahlen messbar. Letztlich ist es politisch bestimmt, welche Zuverlässigkeit in der Stromversorgung oder der Telekommunikation, welches Niveau an öffentlicher Gesundheit, oder auch welchen Grad an Sicherheit eine bundesnahe Organisation erfüllen muss. Bei rein betriebswirtschaftlich geführten Unternehmen geht es darum, die von den Eigentümern gewünschte Mindestrentabilität zu erzielen, was zwar eindimensionaler, aber mitnichten einfacher zu erreichen ist.

Auf der Governance-Ebene wird über zwei zentrale Punkte entschieden: erstens über den Zusammenhang der voran beschriebenen Aspekte – also das systematische Zusammenspiel von Personen und Teams im Rahmen der Organisation, z. B. durch die Definition von Führungsrhythmus, Mitarbeitergesprächen, Feedbacksystemen oder die Gestaltung von Karrierepfaden. Und zweitens über den gesamthafter Rahmen der organisationalen Resilienz im Sinne der Unternehmenssteuerung. Dies sei am Beispiel der Schweizer Armee verdeutlicht: Für diese ist die Frage der organisationalen Resilienz keine primär betriebswirtschaftliche, sondern eher eine des proaktiven Lernens in und aus der internationalen Sicherheitsarchitektur. Im Sinne der organisationalen Resilienz ist es klug, die gegenseitige Vernetzung als Ressource zu nutzen und aus Vorgehen, Routinen, Übungen, Beobachtungen, Fehlern anderer Akteure im europäischen Sicherheitssystem zu lernen. Dadurch kann die Armee selbst gezielt eigene, innovative Impulse setzen. Dieses Vorgehen ist schliesslich im Sinne der Stimmbürger und -bürgerinnen, weil es einen direkten Nutzen zeigt. Dieser liesse sich zwar in finanziellen Kennziffern beschreiben – letztlich drückt er sich jedoch in einem höheren Sicherheits-

standard aus. Es macht eben einen Unterschied, ob man den Luftraum über der Schweiz aktiv überwachen und verteidigen kann oder ob man nicht über dieses Dispositiv verfügt.

Zentrale Fragen für einen integralen Ansatz

In hierarchisch strukturierten Organisationen sind Assurance- und Steuerungsfunktionen wie beispielsweise Controlling, Risikomanagement, Personal oder Unternehmensentwicklung in vielen verschiedenen Ressorts angesiedelt, was eine kollektive Führungsleistung und Koordination möglich macht. Bei beinahe allen Organisationen besteht hier Integrationsbedarf, also Bedarf an Überwindung von fragmentierten Prozessen, Hierarchiestufen und Organisationsbereichen. Eine sinnhafte Zusammenführung aller nötigen Funktionen, Informationen und Entscheidungen würde die grösstmögliche organisationale Resilienz und Krisenfestigkeit bewirken.

«Meist fehlt für die Entwicklung eines integralen Ansatzes des Resilienzmanagements aber die Fähigkeit, aus den Daten die richtigen Informationen zu gewinnen und geeignete Entscheidungen zu fällen.»

Dabei liegen heute zwar eigentlich alle dafür relevanten Daten über Ressourcenmanagement-Systeme vor. Meist fehlt für die Entwicklung eines integralen Ansatzes des Resilienzmanagements aber die Fähigkeit, aus den Daten die richtigen Informationen zu gewinnen und geeignete Entscheidungen zu fällen. Zentrale Fragen zielen insbesondere auf die konkrete Messbarkeit von qualitativen Indikatoren ab, wie sie die folgenden Fragen beispielhaft beschreiben:

- Wie lässt sich die Führungskultur in der Organisation systematisch erfassen und auswerten?
- Wie umfangreich ist der Grad der Vernetzung der Organisation nach innen und aussen?
- Wie aufgeschlossen werden Veränderungsinitiativen bei Mitarbeitenden und Kader aufgenommen?

Die Entwicklung eines entsprechend intelligenten Indikatorenengerüstes muss organisationsspezifisch erfolgen und stellt einen bedeutenden Entwicklungsschritt im Resilienzcontrolling dar.

Weiterer Forschungsbedarf

Zwar bestehen mittlerweile gut operationalisierbare Indikatorenmodelle zur Messung organisationaler Resilienz (siehe ISO 22316 sowie Whitman et al. 2013), aber diese basieren weiterhin auf qualitativen Fragebogen und menschlicher Auskunft und sind damit Gegenstand potenzieller Manipulation. Mit der vergleichsweise hohen Datenqualität in bundesnahen Organisationen sind aber auch (teil-)automatisierte Lösungen unter Zuhilfenahme von generativer künstlicher Intelligenz sehr gut denkbar. Hier besteht weiterer Forschungs- und Entwicklungsbedarf. ♦

Literaturverzeichnis

- Heike, M., Meissner, J. O. & Sigrist, D. (2023). Organisationsdesign in einer komplexen und instabilen Welt. Einführung in Modelle und Konzepte sowie deren Anwendung. Wiesbaden: Springer Fachmedien.
- ISO (2025): ISO 22316:2017 Security and resilience – Organizational resilience – Principles and attributes. Edition 1, 2017. <https://www.iso.org/standard/50053.html> (abgerufen am 10.1.2025).
- Meissner, J. O. & Heike, M. (2019). Die Funktionale Resonanzanalyse: Ein Instrument zum Management Organisationaler Resilienz in Theorie und Praxis. *Controlling: Zeitschrift für erfolgsorientierte Unternehmenssteuerung*, 31 (Spezialausgabe Frühjahr 2019), 47–51.
- Sartory, B., Senn, P., Zimmermann, B. & Mazunder, S. (2016). Praxishandbuch Krisenmanagement. Zürich: Midas Management Verlag.
- Schellenberg, A.; Lachappelle, G., Zimmermann, A. & Krutthoff, K. (2023). Vorbereitet in die Krise – gestärkt daraus hervor. Organisator: Das Magazin für KMU, 2023(9-10), 38–40.
- Whitman, R., Kachali, Z., Roger, H., Vargo, J., D. & Seville, E. (2013). «Short-form version of the Benchmark Resilience Tool (BRT-53)», *Measuring Business Excellence*, Vol. 17 No. 3, 3–14. <https://doi.org/10.1108/MBE-05-2012-0030>.

Expertise – Interview

« En règle générale, on s'améliore à chaque crise »



Comme délégué du Réseau national de sécurité, Martin von Muralt sait comment fonctionne la gestion de crise en Suisse. Il met en garde contre l'alarmisme et souligne l'importance de l'alimentation des services de renseignement, de la cybersécurité et des polices cantonales et fédérale.

Interview: Christoph Brunner

Schlüsselbegriffe SEPOS; Sicherheitsverbund Schweiz; regelbasierte internationale Ordnung; NATO; Sicherheitspolitische Strategie 2025

Keywords SEPOS; Swiss security network; rules-based international order; NATO; security policy strategy 2025

À propos de la personne

MARTIN VON MURALT (50) a été nommé au poste de délégué du Réseau national de sécurité par la Confédération et les cantons en mai 2022. Il intervient comme médiateur dans le dialogue entre la Confédération et les cantons au sein du Réseau national de sécurité, traite et gère les dossiers de la plateforme politique, de la plateforme opérationnelle et des groupes de travail. Il dirige la plateforme opérationnelle, représente les intérêts de celle-ci dans la plateforme politique et met en œuvre les mandats de la plateforme politique.

Il a achevé ses études en sciences politiques en 2001 à l'Université de Genève où il a obtenu son master. En 2010, il a passé l'examen professionnel supérieur de policier avec diplôme fédéral. Il a en outre

suivi des formations continues dans les domaines de la direction de projet, de la conduite, de la gestion des risques et de la cybersécurité auprès de différentes universités en Suisse et à l'étranger.

De 2001 à 2003, il a travaillé à la police judiciaire de Genève comme inspecteur de police. Par la suite, de 2003 à 2011, Martin von Muralt a occupé le poste de coordinateur à Interpol et d'enquêteur à fedpol. Ensuite, de 2011 à 2016, il a été chef d'état-major et, de 2016 à 2019, commandant de la Police Région Morges. De 2019 à 2021, il a dirigé la prison genevoise de Champ-Dollon.

E-Mail:
martin.vonmuralt@svs.admin.ch



Foto: Sara Affolter, VBS/DDPS

stratos : Monsieur von Muralt, le Réseau national de sécurité RNS est en train d'élaborer une vue d'ensemble nationale de la gestion de crise en Suisse. Où en êtes-vous dans ce travail ?

Martin von Muralt : Effectivement, on a reçu la mission d'élaborer un panorama national – fédéral, cantonal et communal – certaines infrastructures critiques incluses. Et on a créé un groupe de travail constitué de représentants de principaux partenaires pour définir la méthode et pour rassembler les données pertinentes.

stratos : Qui appartient à ce groupe ?

Von Muralt : Au niveau de la Confédération, il y a des représentants de la Chancellerie fédérale, de l'Office fédéral de la protection de la population, du Service de renseignement de la Confédération, de l'Office fédéral de la Police (fedpol) et de l'armée. Et au niveau cantonal sont représentées la Conférence des gouvernements cantonaux (CdC), la Conférence des responsables cantonaux des affaires militaires, de la protection de la population et de la protection civile (CRMPPCi), la Conférence des commandantes et commandants des polices cantonales de Suisse (CCPCS) et l'Association des Chefs des polices de villes de Suisse (ACPVs).

stratos : Et quelle est leur mission concrète ?

Von Muralt : Le périmètre de l'étude est de définir les structures, les processus et les méthodes appliqués sur le niveau national en matière de gestion de crise – pour voir qui fonctionne comment, les synergies possibles et l'interopérabilité. C'est une photographie qu'on va faire, au 31.12.2024, et on va rapporter d'ici l'été 2026. Et où est-ce que nous en sommes aujourd'hui ? On a finalisé le questionnaire pour tous les partenaires et on a reçu quasiment les réponses de tous les offices fédéraux, de tous les cantons et de nombreuses villes ainsi que des principales infrastructures critiques d'importance nationale. Et maintenant nous sommes en train d'analyser les données.

stratos : Est-ce vous avez des résultats déjà ?

Von Muralt : Aujourd'hui, on n'a pas encore de résultats, mais le groupe de travail a décidé de mettre l'accent sur quatre éléments essentiels : le premier, c'est de définir comment ces différentes organisations qualifient les niveaux de crises ; ensuite, la

question des doubles fonctions : si je suis dans une organisation des crises, est-ce que je manque ailleurs dans mon organisation ? Est-ce que j'ai deux, trois casquettes, et comment est assurée la capacité de durer ? Troisièmement, la question du suivi de la situation ; finalement, la formation du personnel. Une des différentes réside dans l'interprétation des données issues de différentes organisations ; nous devons veiller à comparer des données comparables. En effet, on n'a pas forcément les mêmes terminologies partout. Pour clarifier ces aspects, nous allons conduire des entretiens approfondis. Les travaux sont en cours.

stratos : Qui est responsable de la définition des infrastructures critiques en Suisse ?

Von Muralt : Alors, les infrastructures critiques d'importance nationale sont définies par l'Office fédéral de la protection de la population. Par-dessus, il y a des infrastructures secrètes de l'armée, de plus, chaque canton a une liste propre des infrastructures d'importance cantonale. Pour l'étude, on a défini un certain nombre d'infrastructures critiques d'importance nationale dans les domaines du transport, de la communication, de l'énergie et de l'alimentation, que nous avons démarchées. Mais c'est un nombre assez restreint.

stratos : Parlant des infrastructures secrètes : est-ce que vous publiez un rapport final, ou c'est tout confidentiel ?

Von Muralt : On va avoir certainement un rapport confidentiel qui va être envoyé à nos autorités, à la plateforme politique du Réseau national de sécurité, qui sera partagé avec les personnes et les organisations qui sont concernées. La diffusion de ce rapport dépendra de l'autorité politique, la version finale sortira probablement en été de l'année prochaine.

stratos : Le 1^{er} février 2025, l'ordonnance sur l'organisation de crise de l'administration fédérale OCAF est entrée en vigueur. Qu'est-ce qui va s'améliorer avec l'OCAF ?

Von Muralt : Premièrement, les enseignements qu'on a tirés de la pandémie de Covid-19 sont illustrés dans cette nouvelle ordonnance. Je pense qu'il y a surtout une chose qui va vraisemblablement s'améliorer, c'est la vitesse de prise de décision et la préparation des ordonnances au profit du Conseil fédéral. Car je pense qu'avec un organe de conduite de

« Le Réseau national de sécurité n'agit pas pendant la crise. Le RNS est là pour préparer la crise et pour éventuellement formuler des recommandations après un exercice ou une crise. »

crise interdépartemental, les préparations des dossiers pour le Conseil fédéral seront élaborées de manière plus efficace. Je pense que la communication interdépartementale va également être améliorée. Aussi j'espère que le suivi de la situation sera amélioré, grâce à l'organisation de base de gestion en crise qui sera en soutien. Finalement, je pense que l'intégration des cantons sera également améliorée.

stratos : Et maintenant, quelle est la suite ?

Von Muralt : Pour l'instant, cette organisation existe uniquement sur papier. On va l'exercer en novembre prochain lors de l'exercice intégré 2025 (EI 25), et c'est là qu'on verra l'efficacité et les améliorations déjà en mode d'exercice.

Le leadership par département

stratos : Vous avez mentionné la pandémie de Covid-19 ; avec l'OCAF, est-ce que la Suisse est mieux préparée pour une situation comparable ?

Von Muralt : En règle générale, je pense qu'on s'améliore à chaque crise. On est probablement meilleur. Mais est-ce que l'OCAF est la meilleure solution ? Est-ce qu'elle fonctionnera comme nous le souhaitons ? C'est très difficile à dire avant l'épreuve du feu.

stratos : Qu'est-ce que vous pensez ?

Von Muralt : J'observe que l'option prise dans ce dossier consiste à conserver le leadership de la gestion d'une crise dans un département en fonction de la thématique. Alors on attribuera le leadership, la conduite de la crise à un département, lequel gardera le lead. Ce département sera soutenu par un état-major de crise politico-stratégique et/ou avec un état-major de crise opérationnelle et/ou avec l'inclusion des cantons – mais le leadership, dans les servitudes qui ont été données pour améliorer l'organisation de la gestion de crise de la Confédération, on a voulu garder ce leadership par département. L'autonomie des départements est très forte

en Suisse, dans notre organisation fédérale. Et cela a des avantages et des inconvénients.

stratos : Lesquels ?

Von Muralt : Des avantages, c'est qu'en fonction de la thématique, on a les expertises dans le département désigné pour conduire la crise tout en obtenant le soutien des autres ; l'inconvénient, c'est que s'il y a d'autres crises qui viennent s'y ajouter, en cas de polycrises, soit on doit changer le leadership d'un département à l'autre, soit on a un département qui doit continuer à conduire une crise qui contient des spécificités plutôt maîtrisées par d'autres.

stratos : A-t-on envisagé d'autres solutions ?

Von Muralt : Dans certaines organisations, on fait un choix stratégique différent et on développe un état-major de conduite supra-départemental. Dans ce cas, ce sont toujours les mêmes professionnels qui conduisent les crises, quelle que soit leur nature, en s'appuyant sur les expertises dans les départements. Mais ça n'a pas été souhaité au niveau fédéral car cela empiète sur les prérogatives des départements.

stratos : Qu'est-ce que cela signifie pour les travaux dans les départements ?

Von Muralt : Il y a un certain nombre de conséquences : en ce qui concerne le leadership dans les départements, il faut former les gens dans la gestion de crise dans tous les départements. Il faut un état-major de gestion de crise dans tous les départements. En termes de règles de conduite, les départements doivent être en mesure d'accepter et d'intégrer le soutien de l'organisation de base prévue pour les soutenir. De plus, soulignons que les états-majors spéciaux ont été maintenus ; dès lors il se pose la question de savoir comment les intégrer dans cette conduite en cas de polycrise ? Vous voyez, il y a certainement des choses qui vont s'améliorer, et il y a un certain nombre des questions ouvertes, surtout en termes de polycrises.

stratos : On a beaucoup parlé de la nouvelle gestion de crise de la Confédération et des différents acteurs qui sont impliqués ; où et comment le RNS entre-t-il en jeu ?

Von Muralt : Le RNS n'entre pas en jeu, le Réseau national de sécurité n'agit pas pendant la crise. Le RNS est là pour éventuellement se préparer à la crise et, le cas échéant, pour formuler des recommandations après un exercice ou après une crise. Nous pouvons être mandatés après un exercice ou après une crise pour en évaluer la conduite. Nous avons notamment ce mandat pour l'exercice intégré 2025, pour lequel je suis chargé de rédiger le rapport final de l'exercice avec des recommandations pour la Confédération et les cantons. Et nous sommes aussi mandatés pour faire le monitoring de la mise en œuvre de ces recommandations en 2026 et 2027.

stratos : Le RNS a des structures très allégées. Faut-il les adapter maintenant avec l'OCAF ?

Von Muralt : Non, cette ordonnance n'a pas d'impact sur notre organisation.

Les difficultés de déclenchement

stratos : Dans tous les cas, il faut une direction claire. Qui dirige dans une Suisse marquée par le fédéralisme ?

Von Muralt : Pour répondre à cette question, il faut qu'on distingue les situations de crises extraordinaires du cas de défense militaire, autrement dit, celle sans nomination d'un général et celle qui déclenche la nomination d'un général. En cas d'un conflit armé, si le Parlement désigne un général, c'est le général qui conduit. La grande difficulté que je vois c'est le déclenchement de cette décision : à partir de quand est-ce le Parlement va considérer que la situation est suffisamment dégradée pour nommer un général, selon quels critères ? On sait qu'aujourd'hui avec la conduite de conflits hybrides, où on a une montée en puissance progressive des hostilités, il est très difficile de décider à quel instant on a la nécessité de nommer un général.

« On sait qu'aujourd'hui avec la conduite de conflits hybrides, où on a une montée en puissance progressive des hostilités, il est très difficile de décider à quel instant on a la nécessité de nommer un général. »

stratos : Et quand même il est nécessaire que quelqu'un décide...

Von Muralt : Quand on déclare des situations extraordinaires, autant au niveau fédéral que cantonal, on conduit avec le droit d'urgence, respectivement par ordonnance. Les processus restent civils, fédéraux pour les compétences fédérales, cantonaux pour les compétences cantonales. En matière de gestion des crises, énormément de moyens se conduisent au niveau cantonal et, par subsidiarité, le reste se conduit au niveau fédéral. A l'ère des conflits hybrides, il est fort à parier que, dans un premier temps, les organisations qui seront au front en première ligne seront probablement les organisations cantonales. Certes avec un appui subsidiaire de l'armée, mais sous conduite des autorités cantonales.

« En matière de gestion des crises, énormément de moyens se conduisent au niveau cantonal, et par subsidiarité, le reste se conduit au niveau fédéral. »

stratos : Et qui conduit au final ?

Von Muralt : Ce sont les processus civils qui continuent à prévaloir en situations extraordinaires. On maintient les processus fédéraux, on maintient les processus cantonaux, et ça suppose justement une très grande coordination. Et cette coordination, on essaye de la vivre, de la mettre en œuvre à travers la nouvelle organisation de crise interdépartementale de l'administration fédérale. Donc, c'est une conduite nationale en réseau, qui intègre tous les acteurs de tous les niveaux étatiques.

stratos : Quel rôle joue la Chancellerie fédérale en cas de crise ?

Von Muralt : Dans la nouvelle ordonnance, la Chancellerie fédérale a notamment un rôle dans l'organisation de base de la gestion de crise. Elle est essentiellement en charge de la communication. La communication pour les organes fédéraux et aussi la coordination de la communication avec les organes cantonaux. De plus, la Chancellerie fédérale coordonne aussi la communication les décisions du Conseil fédéral. Et s'il s'agit d'une crise qui expose

notre pays à des risques de désinformation et de déstabilisation des processus politiques, la Chancellerie fédérale a un rôle très important dans la protection de nos processus démocratiques et politiques.

Le débat public et un avantage

stratos : Disons ça, c'est clair que dans une crise, il y a aussi des fake news. Comment éviter que la souveraineté d'interprétation des autorités compétentes ne soit remise en question ? Qui doit s'en occuper, qui doit rectifier ?

Von Muralt : Les risques liés à la désinformation représentent effectivement une des menaces les plus présentes actuellement. La désinformation peut venir de l'extérieur, des pays hostiles, mais elle peut également venir de l'intérieur. Le rôle de l'Etat est avant tout de fournir une information crédible. Il faut assurer un canal de communication qui offre du « fact checking » de qualité. Ensuite, il faut être en capacité d'élaborer des narratifs alternatifs coordonnés entre les départements et les autres acteurs impliqués, notamment les autorités cantonales. La désinformation, dans l'évaluation des risques, est un élément qui doit être intégré à tous les échelons de l'Etat dans tous les départements et dans tous les cantons.

stratos : Une communication crédible permet donc de lutter contre la désinformation ?

Von Muralt : L'élément le plus essentiel dans la gestion de crise, c'est la confiance. Et un des outils pour créer la confiance, c'est la communication. Mais la confiance est le cœur de la gestion de crise. En général, je pense que le défi de la désinformation est un défi pour toutes les démocraties, mais il y a tout de même des particularités en Suisse, en raison de notre système de milice. Nous sommes plus vulnérables et devons sensibiliser tous les acteurs de milice de nos organisations politiques et sécuritaires. Nous avons des miliciens qui décident dans les parlements fédéraux et cantonaux, et ce sont des miliciens qui vont conduire notre armée et notre protection civile.

stratos : Quelle est l'importance de la prévention pour le RNS ?

Von Muralt : Le RNS n'a pas le lead dans la prévention de la désinformation, nous avons un mandat

pour la prévention de la radicalisation et l'extrémisme violent. Et dans ce domaine-là, on voit tous les jours que la prévention est très importante. En général, on peut dire que notre culture du débat public et notre démocratie directe sont des avantages.

stratos : Part de notre culture est aussi le fait qu'il y a des institutions différentes qui forment leurs employés à la gestion des risques et des crises, parfois avec des approches différentes. Ne faudrait-il pas une approche uniforme et – au moins – une coordination de la formation ?

Von Muralt : C'est complexe. Il y a effectivement des doctrines de conduite des crises légèrement différentes entre l'armée, la police, les pompiers et la protection civile – même si la base est la même. On a une certaine diversité dans les manuels et les processus de gestion des crises. Au niveau opérationnel, dans le terrain, ce n'est pas un problème. Sur les aspects plutôt stratégiques de conduite régionale et nationale, c'est là où se pose la question – justement pour garantir la collaboration entre les instances fédérales, cantonales et communales. Et là, on est au niveau des processus décisionnels stratégiques et politiques. Cette coordination entre les échelons étatiques sera testée et évaluée dans le cadre de l'exercice intégré 2025 : la capacité de coordonner et de travailler ensemble avec des processus communs.

Projets dans le tiroir

stratos : En Suède, en 2018, le gouvernement a instruit la population pour se préparer pour une crise et une guerre. Comment mieux sensibiliser la population suisse à l'aggravation de la situation en matière de sécurité ? Quel rôle le RNS peut-il jouer à cet égard ?

Von Muralt : On doit se préparer, mais il ne faut pas faire peur, parce que la peur est une mauvaise conseillère. Pour moi, le juste équilibre entre le trop et le trop peu – l'alarmisme et le défaitisme, si vous voulez –, c'est d'agir de manière situationnelle par rapport à la réalité la plus probable. Vous avez évoqué la Suède, avec sa proximité avec la Russie. Il y a une probabilité plus élevée qu'en Suisse, et de manière situationnelle, ils ont certainement eu raison de préparer la population à cette éventualité.

« Si aujourd'hui on vient avec le sujet des provisions domestiques pour une agression russe, personne ne nous écouterait. Mais aujourd'hui, on a un sujet plus urgent auquel on doit préparer la population, c'est la menace de la désinformation. »

stratos : Et chez nous en Suisse, qu'est-ce qu'il faut faire ?

Von Muralt : Nous en Suisse, la question qu'on doit se poser – avant d'alarmer la population ou de l'inciter à prendre des mesures – est qu'il faut attendre le moment propice et que la probabilité de résurgence soit proche. On a fait des recommandations pour la probable pénurie de l'électricité en 2022 ; compte tenu de la situation, c'était justifié. Aujourd'hui, la désinformation est un vrai sujet, on y est déjà confronté, donc dans ce domaine, oui – je pense que c'est adéquat de recommander à la population de prendre des mesures et de sensibiliser au besoin d'analyser les informations de manière critique. Par contre, pour les autres éventualités, qui sont moins probables, qui sont encore éloignées et moins perceptibles pour la population, il faut que les autorités élaborent des concepts et des projets qu'on peut sortir du tiroir le moment venu.

stratos : Quel est le bon moment pour les sortir ?

Von Muralt : Il ne faut pas les sortir trop tôt, pour deux raisons : si on les sort trop tôt, on fait peur aux gens pour rien, et lorsqu'on en aura vraiment besoin, plus personne ne les utilisera parce que la population a l'impression que c'est la énième fois qu'on l'a fait. Pour ces modalités de la préparation à un conflit armé, par exemple, aujourd'hui à mon sens c'est beaucoup trop tôt pour déjà les sortir – parce que les gens ne vont pas comprendre pourquoi. Quand on en a vraiment besoin, ça aura plus d'impact. Si aujourd'hui on vient avec le sujet des provisions domestiques pour une agression russe, personne ne nous écouterait. Je veux souligner qu'on a besoin d'avoir des plans prévisionnels à disposition, c'est utile et nécessaire d'anticiper. Mais aujourd'hui, on a un sujet plus urgent auquel on doit préparer la population, c'est la menace de la désinformation.

stratos : Si vous aviez la possibilité d'exprimer un souhait en tant que délégué du Réseau national de sécurité, quel serait-il ?

Von Muralt : Je me permets de souligner peut-être une chose, par rapport à l'évolution de la situation géopolitique et la menace potentielle d'un conflit armé ou hybride de forte intensité en Suisse. En ce qui concerne l'armée, on a réussi très péniblement à convaincre le Parlement de libérer des moyens, ce qui était nécessaire. Mais il ne faut pas oublier que nos premières lignes de défense sont les services des renseignements, l'Office fédéral de la cybersécurité et les polices cantonales et fédérale. Et c'est pour cela que je souhaite que les instances politiques trouvent des solutions pour les renforcer et les doter des ressources nécessaires. Les investissements en matière de renseignement ont un effet de levier énorme au profit de la sécurité de notre pays.

« En ce qui concerne l'armée, on a réussi très péniblement à convaincre le Parlement de libérer des moyens, ce qui était nécessaire. Mais il ne faut pas oublier que nos premières lignes de défense sont les services des renseignements, l'Office fédéral de la cybersécurité et les polices cantonales et fédérale. »

stratos : Merci beaucoup pour cet entretien.

L'interview a été réalisée le 24 mars 2025. ◆

Expertise

Défis et transformations du système de sécurité suisse: face à un environnement qui se durcit



ALAIN BERGONZOLI,
Directeur de l'Académie de police de Savatan

Abstract

Die Schweiz steht vor einer erheblichen Verschärfung ihres Sicherheitsumfelds, was einen historischen Wendepunkt darstellt. Ihre dezentrale Architektur (19 000 kantonale und kommunale Polizistinnen und Polizisten, 4 000 Mitarbeitende des Bundesamts für Zoll und Grenzsicherheit, 200 Transportpolizistinnen und -polizisten, 100 000 Armeeangehörige) muss sich angesichts hybrider Bedrohungen und neuer krimineller Phänomene weiterentwickeln und gleichzeitig ihre Grundprinzipien bewahren. Zu den identifizierten Prioritäten gehören die Stärkung des Humankapitals durch harmonisierte und spezialisierte Ausbildung, die Vertiefung der Zusammen-

arbeit zwischen Polizei und Armee, die Entwicklung einer mutigen Führung und die Beschleunigung der digitalen Transformation. Das Schweizerische Polizei-Institut und die Polizeiakademie Savatan spielen eine Schlüsselrolle in der Aus- und Weiterbildung mit spezifischen Programmen für öffentliche und private Entscheidungsträger. Angesichts der Herausforderungen wird der nationale Zusammenhalt zum Mittelpunkt des schweizerischen Sicherheitssystems und erfordert eine beispiellose Mobilisierung, um ein einzigartiges Modell zu bewahren, das an die nationalen Besonderheiten angepasst ist.

Schlüsselbegriffe Föderalismus; Ausbildung; Synergien; Polizei; gemeinsamer methodischer Ansatz des Krisenmanagements

Keywords Fédéralisme; formation; synergie; police; méthodologie commune de gestion



LE COLONEL ALAIN BERGONZOLI est directeur de l'Académie de police de Savatan depuis 2009. Colonel de l'Armée suisse et officier de gendarmerie depuis 1994, il a commandé le corps de la gendarmerie vaudoise de 2002 à 2008. Reconnu pour ses compétences pédagogiques, il a contribué à l'élaboration des manuels suisses sur la conduite des engagements de police pour l'Institut Suisse de Police (ISP) et y a conçu le cours pour officiers d'état-major. Son engagement dans la formation s'est poursuivi par la création de programmes académiques avancés en sécurité d'entreprise et gestion de crise ainsi que par la présidence du comité scientifique d'une formation post-académique en partenariat avec la Haute Ecole de Gestion et d'Ingénierie du canton de Vaud.

E-Mail : alain.bergonzoli@vd.ch

La Suisse fait face à un durcissement considérable de son environnement sécuritaire, constituant un point de bascule historique. Son architecture décentralisée (19 000 policiers cantonaux et communaux, 4 000 collaborateurs de l'Office fédéral de la douane et de la sécurité des frontières, 200 policiers des transports CFF, 100 000 militaires) doit évoluer face aux menaces hybrides et aux nouveaux phénomènes criminels, tout en préservant ses fondamentaux. Les priorités identifiées comprennent le renforcement du capital humain via une formation harmonisée et spécialisée, l'approfondissement de la coopération police-armée, le développement d'un leadership courageux et l'accélération de la transformation numérique. L'Institut Suisse de Police et l'Académie de Savatan jouent un rôle clé dans la formation initiale et continue, avec des programmes spécifiques pour les décideurs publics et privés. Face à ces défis, la cohésion nationale devient le centre de gravité du système de sécurité suisse, exigeant une mobilisation sans précédent pour préserver un modèle unique adapté aux spécificités nationales.

L'environnement stratégique se durcit considérablement. Dans sa défense, sa sécurité et sa stabilité, la Suisse connaît aujourd'hui un point de bascule historique. A l'extérieur, les conflits et les menaces se multiplient, tandis que les actions, souvent hybrides, de différents acteurs étatiques et non étatiques ciblent directement nos intérêts nationaux. A l'intérieur, de nouveaux phénomènes criminels émergent, exigeant une adaptation profonde de notre système fédéral de sécurité.

Cette réalité nouvelle confronte notre architecture sécuritaire décentralisée à des défis inédits. Notre organisation, constituée de 19 000 policiers répartis entre 26 cantons et environ 300 corps de police municipaux, appuyée par 4 000 collaborateurs de l'Office fédéral de la douane et de la sécurité des frontières et 200 policiers des transports CFF et une armée de milice de 100 000 hommes, doit évoluer pour faire face à ces menaces tout en préservant ses fondamentaux.

L'analyse de notre environnement géopolitique actuel révèle une situation particulièrement com-

plexe pour un pays neutre au cœur de l'Europe. Non-membre de l'OTAN, la Suisse doit renforcer sa capacité autonome de défense tout en maintenant des collaborations internationales essentielles. Les évolutions géopolitiques majeures, notamment les tensions croissantes entre grandes puissances, nous obligent à repenser notre posture sécuritaire.

Notre système fédéraliste, avec ses quatre langues nationales et sa culture politique décentralisée, fait face à l'émergence de nouveaux phénomènes criminels particulièrement préoccupants. L'installation et la progression du trafic de stupéfiants, notamment le crack, la montée de la cybercriminalité et l'apparition de nouvelles formes de criminalité organisée exigent une adaptation constante de nos dispositifs de lutte.

Le renforcement de notre capital humain constitue une priorité absolue. La formation des forces de police s'appuie sur un réseau d'institutions complémentaires. L'Institut Suisse de Police joue un rôle central dans l'harmonisation des standards et le développe-



Illustration 1 : Collaboration entre l'armée et la police, Davos Frauenkirch. WEF 2022. (Quelle: DDPS, Sandro Anderes)

ment des référentiels de formation. L'Académie de police de Savatan et les autres centres régionaux de formation assurent quant à eux l'opérationnalisation de la formation, particulièrement la formation initiale, permettant la mise en pratique concrète des standards nationaux. Cette architecture de formation garantit à la fois l'uniformité des compétences sur l'ensemble du territoire et l'excellence opérationnelle nécessaire au métier de policier.

La formation initiale des policiers et gendarmes à l'Académie de Savatan s'articule autour de piliers fondamentaux : droits de l'homme et éthique professionnelle, techniques d'intervention et self-défense, usage des moyens de contrainte, police de proximité, circulation routière, police judiciaire et investigation numérique. Ce cursus intensif d'une année, alliant théorie et pratique approfondie sur le terrain, forge les compétences essentielles du métier tout en développant la résilience physique et psychologique nécessaire à l'exercice de la profession.

Parallèlement, consciente des nouveaux défis sécuritaires, l'Académie a développé des programmes spécifiques de haut niveau destinés aux décideurs des secteurs privé et public de Suisse romande. Ces Certificates of Advanced Studies (CAS) et Diplomas of Advanced Studies (DAS)¹ abordent des thématiques cruciales : gestion stratégique des crises, cybersécurité, protection des infrastructures critiques et conduite d'organisations en situation complexe. Ces formations permettent aux cadres dirigeants d'acquérir les compétences nécessaires pour anticiper et gérer les crises futures, tout en développant des réseaux essentiels entre secteurs public et privé.

L'expérience acquise lors de la sécurisation d'événements majeurs comme le World Economic Forum

« Face aux menaces émergentes, notre système sécuritaire s'appuie sur une méthodologie commune de gestion de crise, héritée de l'expertise militaire et adoptée par l'ensemble des acteurs. »

à Davos ou le sommet Biden-Poutine à Genève démontre l'excellence de la collaboration entre nos forces de police et notre armée de milice. Ces succès opérationnels doivent nous encourager à approfondir cette coopération.

Cette synergie repose sur une réalité fondamentale de notre système de sécurité. Face aux menaces émergentes, notre organisation sécuritaire s'appuie sur une méthodologie commune de gestion de crise, héritée de l'expertise militaire et adoptée par l'ensemble des acteurs. Cette approche coordonnée, essentielle lors d'événements majeurs, permet une réponse institutionnelle rapide et cohérente à tous les échelons de notre fédéralisme. Si police et armée partagent ce socle méthodologique, leurs missions demeurent distinctes et complémentaires : l'armée garantit, comme dernier rempart, la défense du territoire et le fonctionnement des institutions lors de situations extrêmes, tandis que la police assure la sécurité publique intérieure en toutes circonstances, y compris en période de conflit. Cette articulation précise des responsabilités constitue la clé de voûte de notre architecture sécuritaire. Il devient crucial de développer des programmes d'entraînement communs et de définir des états de préparation partagés, permettant une réponse graduée et coordonnée face à des crises majeures.

« Il devient crucial de développer des programmes d'entraînement communs et de définir des états de préparation partagés, permettant une réponse graduée et coordonnée face à des crises majeures. »

Cette préparation conjointe doit inclure des exercices réguliers, des formations croisées et le développement de procédures d'intervention communes.

Dans ce contexte de mutation profonde, le leadership revêt une importance capitale. Comme le souligne l'auteur américain Max Lucado, « Un chef qui veut diriger l'orchestre doit tourner le dos à la foule. »

Cette maxime illustre parfaitement les qualités attendues de nos cadres : le courage moral, la capacité à prendre des décisions difficiles et la détermination à maintenir le cap stratégique malgré les pressions. Nos dirigeants doivent incarner une culture du courage, sachant que leurs choix, parfois impopulaires dans l'immédiat, servent l'intérêt supérieur de notre sécurité nationale.

La transformation numérique de nos forces de sécurité représente un enjeu majeur. Face aux cybermenaces croissantes et à la digitalisation des risques, nous devons investir massivement dans les technologies modernes tout en garantissant l'interopérabilité entre les différents acteurs de notre système fédéral.

La modernisation de nos équipements doit suivre une approche systémique, garantissant la compatibilité entre tous les échelons de notre architecture sécuritaire. Cette modernisation nécessite des investissements significatifs et une vision stratégique claire, partagée par l'ensemble des acteurs.

Notre coopération internationale, bien que conditionnée par notre neutralité, doit se renforcer dans les domaines du renseignement et de la lutte contre les menaces transfrontalières. Cette collaboration doit s'intensifier tout en préservant notre autonomie décisionnelle et notre indépendance.

Face à ces défis, la cohésion nationale devient plus que jamais le centre de gravité de notre système de sécurité. D'elle dépendent à la fois la solidité de notre contrat social, la force de notre Etat de droit et notre capacité collective à faire face aux adversités.

« Face à ces défis, la cohésion nationale devient plus que jamais le centre de gravité de notre système de sécurité. »

Aujourd'hui et pour les cinq années à venir, notre priorité doit consister à d'obtenir des résultats concrets et durables dans tous les domaines de la sécurité. De la lutte contre la criminalité organisée à la protection de nos infrastructures critiques, en passant par la prévention des cybermenaces, nous devons renforcer nos capacités d'action. Cette am-

bition nécessite une mobilisation sans précédent de l'ensemble de nos forces de sécurité, soutenue par une vision stratégique claire et des moyens adaptés.

L'objectif final reste la préservation de notre modèle unique, adapté à nos spécificités nationales, tout en le rendant plus efficace face aux défis contemporains. Cette transformation exige un engagement coordonné et déterminé de tous les acteurs de la sécurité suisse, du niveau communal au niveau fédéral. ♦

Notes

1 Les programmes CAS et DAS, développés par l'Académie de police en partenariat avec les hautes écoles, offrent aux cadres dirigeants d'entreprises privées et aux hauts fonctionnaires de Suisse romande une formation de pointe en gestion de crise et sécurité. Ces cursus favorisent l'émergence d'une culture de sécurité partagée entre secteurs public et privé, essentielle face aux défis contemporains.

Expertise

Cognitive Warfare

Die Schweizer Armee – Herausforderungen in der kognitiven Dimension



ANITA NOLI-KILCHENMANN, Armeedoktrin
ROGER KALLA, Universitätsspital Bern
MARTIN KRUMMENACHER, Armeedoktrin

Abstract

In Cognitive Warfare, the human mind becomes the battleground, with the aim of influencing how people perceive, think and (unconsciously) act. Decision-making processes at the political, military-strategic, operational and tactical levels are vulnerable to cognitive attacks.

This article discusses the underlying neural basis and psychological mechanisms, using known examples and responses. From this, five suggestions on how the Swiss Armed Forces can build cognitive resilience while complying with applicable law emerge.

Schlüsselbegriffe kognitive Kriegsführung; kognitive Resilienz; psychologische Verteidigung; Desinformation; kognitive Verzerrung

Keywords Cognitive Warfare; cognitive resilience; psychological defence; disinformation; cognitive bias



DR. ANITA NOLI-KILCHENMANN
 ist Stv Chefin Armeedoktrin.

E-Mail: Anita.Noli-Kilchenmann@vtg.admin.ch



PROF. DR. MED. ROGER KALLA ist Neurologe am Universitätsspital Bern.

E-Mail: Roger.Kalla@hin.ch



DR. MARTIN KRUMMENACHER war bis Ende April 2025 wissenschaftlicher Mitarbeiter Armeedoktrin. Set dem 1. Mai 2025 ist er im GS-UVEK tätig.

E-Mail: Martin.Krummenacher@gs-uvek.admin.ch

Einleitung: eine gesamtgesellschaftliche Herausforderung

Bereits im antiken China (um 500 v. Chr.) formulierte Sun Tzu das Prinzip des «Sieges ohne Kampf». Ein solcher «weicher Kampf» sollte noch vor dem eigentlichen Waffengang geführt werden – durch Politik, Diplomatie, aber auch durch gezielte Propaganda und Desinformation. Ziel war es, im eigenen Lager die besten Voraussetzungen zu schaffen und zugleich Unsicherheit und Verwirrung beim Gegner zu stiften. In dieser Tradition lässt sich *Cognitive Warfare* als moderne Weiterentwicklung des «weichen Kampfes» verstehen (Yao, 2011).

Zwar sind Propaganda und Falschinformationen historisch bekannt, doch die Geschwindigkeit und Tiefe ihrer heutigen Verbreitung ist neu – ebenso wie die hochgradige Institutionalisierung entsprechender Strategien. So belegen NATO-Analysen, dass China zwischen 1980 und 2015 ein weit verzweigtes Netzwerk ziviler und militärischer Einrichtungen aufbaute, um Desinformation gezielt zu steuern. Vergleichbare Entwicklungen waren auch in Russland zu beobachten. Die Spannbreite der Methoden reicht dabei von subtiler Einflussnahme über soziale Medien bis hin zu offenen Desinformationskampagnen, die das Vertrauen in staatliche Institutionen systematisch untergraben (Tzu-Chie Hung & Tzu-Wei Hung, 2023).

Cognitive Warfare stellt somit keine rein militärische Bedrohung dar, sondern betrifft sämtliche politischen Bereiche und staatlichen Ebenen.

Definition und Perspektive der NATO

Die NATO versteht *Cognitive Warfare* als Strategie, die auf «den menschlichen Geist als Hauptangriffsziel» fokussiert und dabei kognitive Schwächen systematisch ausnutzt: Kognitive Kriegsführung umfasst demnach gezielte koordinierte militärische und nichtmilitärische Aktivitäten, um das Informationsumfeld gezielt zu gestalten und dabei Einstellungen, Wahrnehmungen und Verhaltensweisen des Publikums zu beeinflussen – kognitive Überlegenheit soll erlangt, erhalten und verteidigt werden. Solche Kampagnen würden sich nicht nur gegen Streitkräfte richten, sondern vor allem gegen die Gesellschaften westlicher Demokratien. Spezifische Merkmale offener Gesellschaften – wie Informationsfreiheit oder Mei-

«Die rasante Verbreitung des Internets und sozialer Medien hat die infrastrukturellen Voraussetzungen für diese Form der Einflussnahme geschaffen: Cognitive Warfare in Echtzeit und mit globaler Reichweite.»

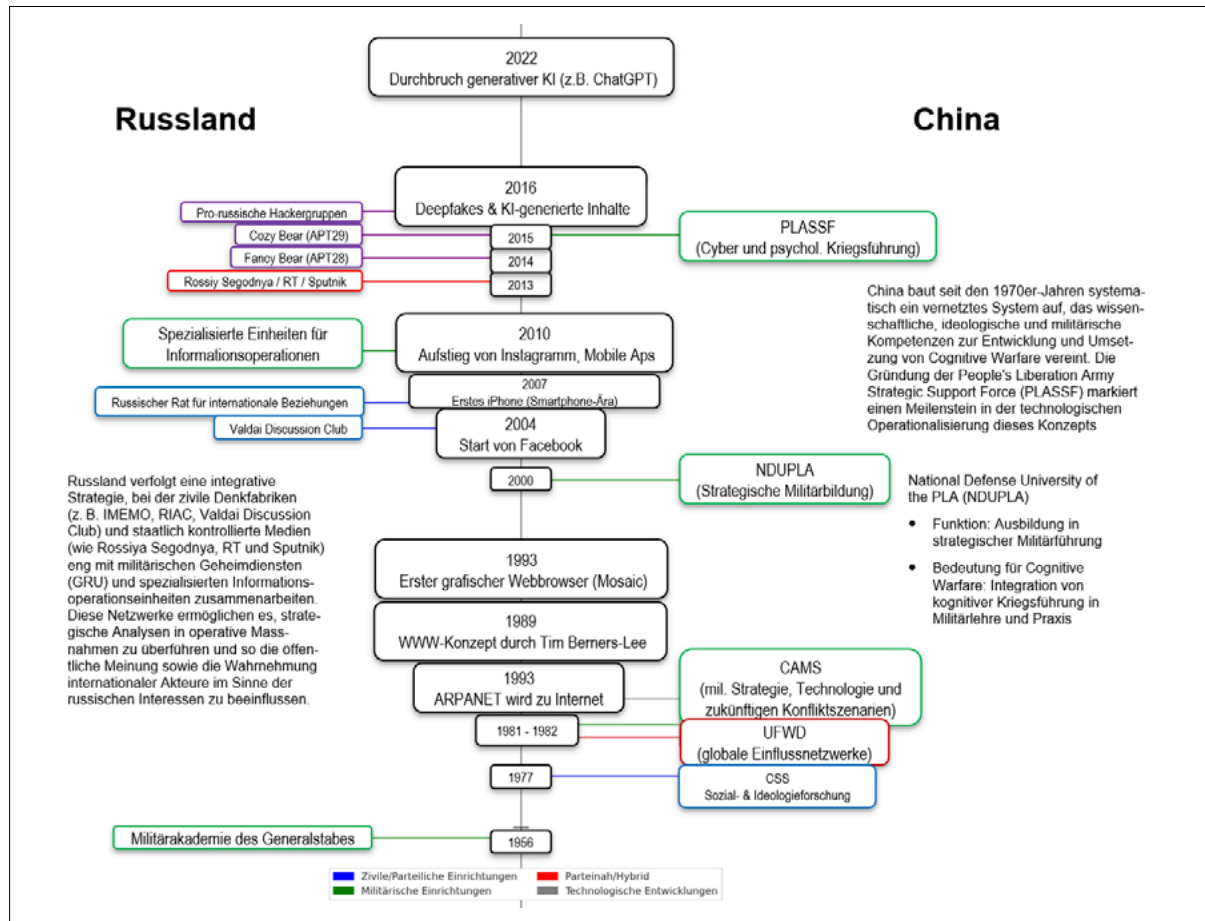
nungspluralität – würden ausgenutzt, um das Vertrauen in das System zu schwächen. Die Folge sind Lücken in der politischen Steuerung, in der Verteidigungsplanung und in strategischen Fähigkeiten – insbesondere dort, wo Entscheidungen unterhalb der Schwelle eines bewaffneten Konflikts getroffen werden müssen (ACT NATO, 2024).

Eine neue «weiche Waffe»: die individualisierte Beeinflussung

Die rasante Verbreitung des Internets und sozialer Medien hat die infrastrukturellen Voraussetzungen für diese Form der Einflussnahme geschaffen: *Cognitive Warfare* in Echtzeit und mit globaler Reichweite. Heute lassen sich grosse Nutzergruppen simultan mit manipulativen Inhalten bespielen – unterstützt durch automatische Übersetzungen, Algorithmen und künstliche Intelligenz (KI).

KI ermöglicht nicht nur die Erstellung täuschend echter Texte, Bilder oder Videos, sondern platziert darin subtile Botschaften, die kaum als solche zu erkennen sind. In Verbindung mit der permanenten Verfügbarkeit mobiler Geräte entsteht ein Einflusskanal, der rund um die Uhr wirksam ist. Die wiederholte, oft unbewusste Exposition gegenüber bestimmten Botschaften beeinflusst Einstellungen und verstärkt bestehende Vorurteile – ein Prozess, der Bruchlinien verstärkt und die Polarisierung ganzer Gesellschaften beschleunigt (Beispiele dazu finden sich im Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulats 22.3006 SiK-N, 2024).

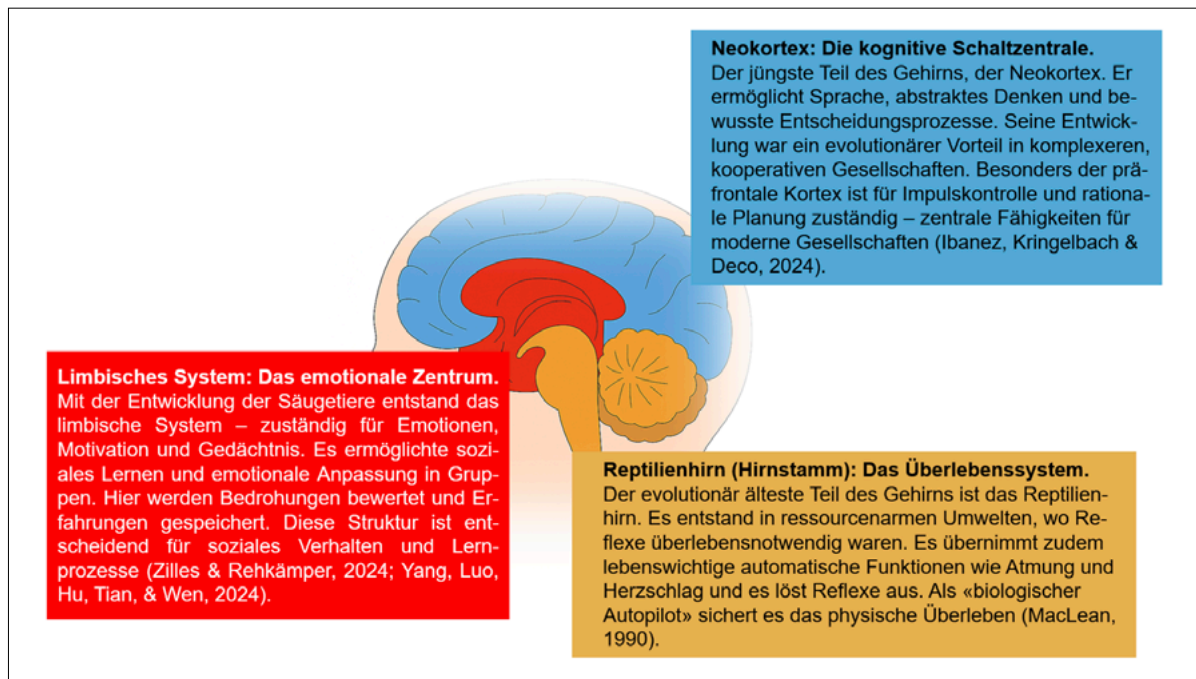
Ein bekanntes Beispiel dafür ist die russische «Internet Research Agency» (IRA), die während den US-Wahlen 2016 mit gefälschten Profilen und emotional aufgeladenen Inhalten gezielt gesellschaftliche Konflikte schürte (Mueller, 2019)¹. Die Cambridge Analytica-Affäre (Brexit-Referendum, 2016) oder die COVID-19-Desinformationskampagnen haben gezeigt, wie *Cognitive Warfare*-Methoden auch in Europa zum Einsatz gekommen sind.² So warnt die NATO eindringlich vor dieser Bedrohung: *Cognitive Warfare* sei längst zu einem eigenständigen Kriegsschauplatz geworden, in dem Information zur Waffe werde. Nicht nur



Grafik 1: Internet und soziale Medien – die Infrastruktur der effektiven kognitiven Kriegsführung. Russland wie China nutzen jeweils vielschichtige und miteinander verflochtene Strukturen, in der zivile Think Tanks, parteinahe Einrichtungen und militärische Institute zusammenarbeiten. Dies ermöglicht es, strategische Konzepte und operative Fähigkeiten punkto *Cognitive Warfare* zu entwickeln und sowohl national wie international als integralen Bestandteil der jeweiligen Sicherheits- und Einflussstrategie zu nutzen. Hinweis: Die hier dargestellten Informationen beruhen auf öffentlich zugänglichen Analysen und Berichten. Genauere Details zu internen Abläufen oder speziellen Projekten bleiben aufgrund der Geheimhaltung und der strategischen Sensibilität dieser Bereiche im Verborgenen. (Quelle: eigene Darstellung)



Grafik 2: Beispielhafter Ablauf und Akteure einer Desinformationsoperation durch einen Staat. (Quelle: Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulats 22.3006 SiK-N, 2024).



Grafik 3: Stark vereinfachte Darstellung der drei Hirnstrukturen und deren Aufgaben. (Grafik erstellt mit DALL E (OpenAI) auf Basis eines von den Autoren bereitgestellten Textkonzepts, März 2025.)

technische, sondern auch gesellschaftliche Resilienz sei gegenüber dieser Form der Einflussnahme zu entwickeln (NATO Review, 2021).

Cognitive Warfare zielt zwar auf ganze Gesellschaften ab, aber ist – mit anderen Worten ausgedrückt – die Kunst, das Gehirn des einzelnen Menschen zu täuschen oder es an dem zweifeln zu lassen, was es zu wissen glaubt. Zwänge und Stereotypen des menschlichen Denkens und «falsche Theorien» sind die Gegenstände auf der Spielwiese individueller Realitäten, mit denen die Akteure agieren. Digitale Werkzeuge erleichtern ihnen dabei inzwischen die Arbeit. Praktiken und Technologien und die Kreativität derjenigen, die sie nutzen oder missbrauchen, entwickeln sich meist schneller als die Fähigkeiten, solches zu erkennen und abzuwehren. Deshalb ist es sinnvoll, zusätzlich zu rechtlichen und technologischen Aufgabenstellungen in diesem Zusammenhang, auch die Schwächen des menschlichen Gehirns zu betrachten, die sich aufgrund der Evolutionsgeschichte seiner Entstehung und der dabei entstandenen Funktionsweise ergeben.

Vom Reptil zum IT-User

Abstrakte Gefahren wie Desinformation oder digitale Manipulation als Risiko wahrzunehmen ist schwierig, denn das menschliche Gehirn wurde evolutionär nur darauf programmiert, unmittelbare physische Bedrohungen zu erkennen und instinktiv darauf zu reagieren.

Evolutionäre Grundlagen der kognitiven Beeinflussung

Die Evolution des menschlichen Gehirns verlief wohl in mehreren aufeinander aufbauenden Phasen, welche – auch funktional betrachtet – drei unterschiedliche Hirnstrukturen entstehen liessen. Die Entwicklung dieser drei Hirnstrukturen gemäss «Triune Brain-Theorie» von MacLean (1990) resultierte am ehesten aus der Selektion von Merkmalen, die dem Überleben und der Anpassung an die Umwelt dienten. Auch wenn dieses Modell eine anschauliche Erklärung für die evolutionäre Entwicklung des Gehirns bietet, wird es in der modernen Neurowissenschaft als zu vereinfacht angesehen, weil diese drei Bereiche nicht isoliert, sondern eng miteinander vernetzt arbeiten, was das hochkomplexe Zusammenspiel zwischen Emotion, Instinkt und rationaler Kontrolle ermöglicht (Spektrum der Wissenschaft, 2024). Dennoch zeigt sich, dass jede Entwicklungsstufe die Funktionalität des Gehirns erweitert hat, ohne die vorherigen Strukturen zu ersetzen.

Die älteste Hirnstruktur, das sogenannte «Reptilienhirn», entwickelte sich, um essentielle, lebenswichtige Funktionen zu steuern. Hier wird nicht gedacht, sondern blitzschnell reagiert. In einer frühen, ressourcenarmen Umwelt war es für Organismen sicherlich entscheidend, automatisierte und reflexartige Reaktionen auf Bedrohungen und Nahrungsreize zu entwickeln.

Mit der Evolution der Säugetiere kam das «limbische System» hinzu. Es ist das emotionale Zentrum, steuert Triebe und beinhaltet das Gedächtnis. Darin entwickelte sich die Amygdala als zentraler Kern für die Verarbeitung von Angst- und Belohnungsreizen, während der Hippocampus die Speicherung von Erlebnissen und das räumliche Gedächtnis ermöglichte. Diese Fähigkeiten waren essenziell für das Überleben in komplexeren sozialen Gruppen, da sie halfen, Gefahren zu antizipieren, Nahrung zu finden und sich an Territorien zu erinnern.

Der «Neokortex», die jüngste Stufe der Hirnentwicklung, ist insbesondere bei Primaten und Menschen stark ausgeprägt. Die Fähigkeit zu komplexem Denken, Planen, Problemlösen und zur Sprache entstand durch dessen zunehmende Differenzierung. Besonders der präfrontale Kortex ermöglicht abstraktes Denken, Impulskontrolle und soziale Anpassungsfähigkeit. Diese evolutionäre Entwicklung war vermutlich ein entscheidender Vorteil in einer Umwelt, die zunehmend kooperative Jagd, Werkzeuggebrauch und strategische Kommunikation erforderte.

Auf physische Bedrohungen programmiert und nicht fürs Internet

Allerdings bringt die evolutionäre Entwicklung nicht nur Vorteile mit sich³. Alte, auf eine konkrete Welt ausgerichtete, instinktiv und emotional und vor allem reflexartig schnell funktionierende Hirnstrukturen bestimmen menschliches Verhalten in einer Welt, in welcher eigentlich der rationale, aber leider langsame Neokortex führen sollte. Die Amygdala, die eine Schlüsselrolle in der Verarbeitung von Angst und Stress spielt, reagiert besonders sensibel auf Bedrohungen, die schnelle, impulsive Reaktionen erfordern (León Méndez, Padrón, Fumero & Marrero, 2024). In der digitalen Welt wird dieses System jedoch oft durch künstlich erzeugte Reize aktiviert. So nutzen Algorithmen in sozialen Medien gezielt emotionale Trigger wie Empörung oder Angst, um unsere Aufmerksamkeit zu fesseln und unser Engagement zu maximieren (Sokołowska, 2023).

Doch das eigentliche Problem geht wohl noch tiefer: Während das limbische System auf Emotionen anspricht, ist der präfrontale Kortex für rationale Entscheidungsfindung und Impulskontrolle verantwort-

lich. Studien zeigen, dass eine übermäßige Nutzung digitaler Medien mit einer verminderten Aktivität des präfrontalen Kortex einhergehen kann, was wiederum unsere Fähigkeit zur kritischen Reflexion und Selbstregulation schwächen kann (Drigas & Sideraki, 2024). Dies erhöht das Risiko, manipulierbar zu werden – sei es durch Fake News, gezielte politische Desinformation oder subtile Werbestrategien, die unsere emotionalen Reaktionen ausnutzen.⁴

Cognitive Warfare nimmt «evolutionäre Abkürzung»

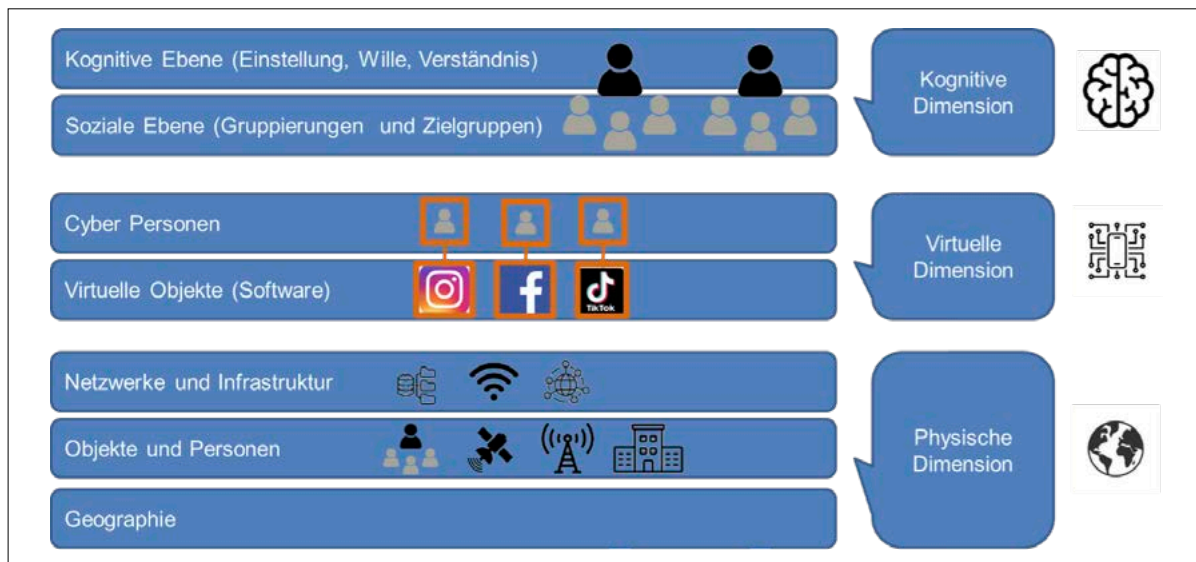
Die vorangegangenen Ausführungen haben gezeigt, dass menschliche Wahrnehmung selektiv, erwartungsgesteuert und emotional beeinflusst ist. Diese neurokognitiven Grundlagen erklären, warum Desinformation und Manipulation oft intuitiv wirken: Sie aktivieren tieferliegende Hirnstrukturen, bevor der Neokortex überhaupt eingreifen kann. Die Mechanismen von *Cognitive Warfare* entfalten ihre Wirkung insbesondere dann, wenn sie unbemerkt bleiben.

Cognitive Warfare nutzt diese evolutionären «Abkürzungen» im Denken gezielt aus. Kahneman (2011) bezieht sich in seinem Modell der zwei Denksysteme auf diese neurokognitiven Erkenntnisse und beurteilt menschliches Denken als grundsätzlich auf zwei Modi basierend:

- System 1 arbeitet schnell, automatisch und emotional – es ist auf Effizienz und Überlebensfähigkeit ausgelegt.
- System 2 hingegen ist reflektierend und logisch – aber langsam und energieintensiv.

Manipulative Strategien von *Cognitive Warfare* zielen darauf, System 1 zu aktivieren, also intuitive Reaktionen auszulösen, bevor System 2 eingreifen kann. Emotionale Trigger, Schlagworte oder visuell aufgeladene Inhalte überspringen gewissermaßen die rationalen Kontrollinstanzen.

«Emotionale Trigger, Schlagworte oder visuell aufgeladene Inhalte überspringen gewissermaßen die rationalen Kontrollinstanzen.»



Grafik 4: Konzeptionelle Darstellung des Informationsraums als Zerlegung in eine physische, virtuelle und kognitive Komponente. (Quelle: aus dem Entwurf des GLP Informationsraum, von den Autoren freundlicherweise zur Verfügung gestellt).

Eine zentrale Rolle spielen dabei laut Kahnemann sogenannte kognitive Verzerrungen (Cognitive Biases). Diese systematischen Denkfehler sind evolutionäre Effizienzstrategien, die helfen, schnelle Urteile zu fällen – oft aber auf Kosten der Genauigkeit. Vier Beispiele dafür sind:

- **Bestätigungsfehler (Confirmation Bias):** Informationen werden so ausgewählt oder interpretiert, dass sie bestehende Überzeugungen bestätigen. Beispiel: Wer überzeugt ist, dass eine bestimmte Regierung korrupt ist, nimmt eher Nachrichten wahr, die diese Annahme stützen, und ignoriert gegenteilige Hinweise, womit China gemäss Tzu-Chie Hung und Tzu-Wei Hung (2023) ältere Protestwähler dazu brachte, die chinafreundliche Partei Taiwans zu wählen.
- **Verfügbarkeitsheuristik (Availability Heuristic):** Ereignisse, die emotional stark oder medial präsent und dadurch schnell im Gedächtnis zu finden sind, werden als wahrscheinlicher wahrgenommen. Ein Beispiel dafür ereignete sich im Herbst 2022 nach monatelangen, intensiven medialen Debatten über eine drohende Energiemangellage in der Schweiz aufgrund des Ukrainekriegs. Ein über die sozialen Netzwerke X/Twitter und Telegram verbreitetes gefälschtes Werbeplakat des Bundes brachte aufgebrachte Bürger dazu, ihre Nachbarn anzuzeigen, die ihre Wohnungen über 19 Grad heizten.⁵
- **Ankerheuristik (Anchoring Bias):** Erste Informationen beeinflussen alle nachfolgenden Einschätzungen. Beispiel: Wird in sozialen Medien behauptet, dass 70% der Bevölkerung eine Massnahme unterstützen, wird diese Zahl als Bezugspunkt für

die eigene Einschätzung übernommen – selbst, wenn sie falsch ist.

- **Affektheuristik:** Entscheidungen werden durch emotionale Reaktionen statt durch rationale Abwägung getroffen. Beispiel: Im Krieg Israels gegen die Hamas in Gaza setzen beide Seiten gezielt emotionalisierende Bilder ein: Israelische Medien zeigen Bilder von zerstörten Häusern in israelischen Städten oder trauernden Angehörigen und die palästinensische Seite zeigt Bilder verletzter oder getöteter Kinder. Damit wird die analytische Reflexion systematisch umgangen, was intuitive, schnelle Reaktionen im Sinne der jeweiligen Propaganda erzeugt, was eine sofortige politische oder moralische Positionierung auslösen kann, ohne dass der Kontext geprüft wird.⁶

Eng verwandt mit kognitiven Verzerrungen ist das Konzept des «Framing». Dabei handelt es sich um die gezielte sprachliche oder visuelle Rahmung von Informationen, die deren Interpretation in eine bestimmte Richtung lenkt. Beispiel: Eine Steuer als «Belastung» versus als «Beitrag zur Gemeinschaft» beschrieben, kann trotz identischen Sachverhalts völlig unterschiedliche Reaktionen hervorrufen.

Cognitive Warfare nutzt diese Verzerrungen und Framing-Effekte, indem Inhalte so gestaltet werden, dass sie an bestehende Vorurteile andocken, Emotionen aktivieren und so die kritische Reflexion umgehen, und durch die Schnelligkeit und Kürze der Clips entfällt die Zeit für kritische Reflexion. Gleichzeitig wird häufig durch Framing eine klare moralische Trennung in «gut» und «böse» vermittelt.

«Cognitive Warfare zielt nicht mehr nur auf technische Infrastrukturen oder militärische Anlagen – sie zielt auf Überzeugungen, Wahrnehmungen, Haltungen und individuelle wie kollektive Entscheidungsprozesse.»

Kahneman (2011) beschreibt, dass Menschen in Gefahrensituationen oder moralischer Empörung nicht rational abwägen, sondern stark von ihrem emotionalen Eindruck beeinflusst werden – ein Effekt, der auf der Affektheuristik und der Verfügbarkeitsheuristik beruht. Emotionale Eindrücke prägen sich besonders tief ein, lenken langfristig die Wahrnehmung eines Konflikts und vor allem: Sie wirken sich nachhaltig auf das Entscheidungsverhalten politischer wie militärischer Verantwortungsträgerinnen und -träger aus. Mit der Verschärfung hybrider Bedrohungen und der zunehmenden Technologisierung geopolitischer Konflikte rückt deshalb die kognitive Dimension in den Fokus. *Cognitive Warfare* zielt nicht mehr nur auf technische Infrastrukturen oder militärische Anlagen – sie zielt auf Überzeugungen, Wahrnehmungen, Haltungen und individuelle wie kollektive Entscheidungsprozesse.

Fünf Vorschläge, was die Schweizer Armee dagegen tun könnte

Die Herausforderung für demokratische Gesellschaften besteht deshalb darin, nicht nur technische Schutzmechanismen zu entwickeln, sondern vor allem die kognitive Widerstandsfähigkeit der Menschen zu stärken, denn das Ziel von Angriffen mittels *Cognitive Warfare* ist es, Unsicherheit zu erzeugen, Vertrauen in Institutionen zu untergraben, gesellschaftliche Polarisierung zu vertiefen und die Verteidigungsbereitschaft zu schwächen (Pamment & Isaksson, 2024). Insbesondere offene Demokratien mit hoher digitaler Vernetzung – wie die Schweiz – sind für solche Angriffe besonders anfällig. Gleichzeitig besitzen sie aber auch gesellschaftliche Ressourcen wie Bildung, Vertrauen und politische Beteiligung, um sich aktiv dagegen zu wappnen (siehe dazu auch Bericht des Bundesrates, 2024).

Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, welche Rolle der Schweizer Armee im Rahmen ihrer verfassungsrechtlich und gesetzlich definierten Aufgaben zukommen kann und darf, um auf kognitive Bedro-

hungen zu reagieren. Nachfolgend sollen konzeptionelle und rechtlich fundierte Handlungsfelder aufgezeigt werden, in denen die Schweizer Armee einen Beitrag zur Verteidigung gegen *Cognitive Warfare* leisten könnte – ohne dabei in Konflikt mit rechtsstaatlichen Grundprinzipien zu geraten.

Auf Grundlage des geltenden Rechtsrahmens und unter Berücksichtigung strategischer Entwicklungen in vergleichbaren Demokratien – etwa Schweden, Finnland oder Frankreich – werden nachfolgend Vorschläge vorgestellt, wie die Schweizer Armee in fünf zentralen Handlungsfeldern Massnahmen ergreifen könnte. Diese orientieren sich an den vier Prinzipien Resilienz, Threat Intelligence, Deterrence, Strategische Kommunikation und sind mit den besonderen verfassungsrechtlichen Gegebenheiten der Schweiz abgestimmt.

**Ausbildung und Sensibilisierung
(Resilienzförderung in der Truppe)**

Ziel: Aufbau eines kollektiven Verständnisses für die Wirkung und die Risiken von kognitiver Beeinflussung innerhalb der Truppe.

Massnahmen:

- Einführung eines Ausbildungsmoduls «Cognitive Warfare erkennen und abwehren» in der Grundausbildung sowie in den Kaderlehrgängen.
- Integration kognitiver Bedrohungen in Szenario-basierten Übungen (z. B. SIMEX, Cyberdefence-Übungen).
- Entwicklung digitaler Lernformate zur Erkennung von Desinformation, Social Engineering und psychologischer Beeinflussung.

Begründung: Die Förderung individueller und kollektiver Awareness und daraus resultierender Resilienz ist ein präventives Mittel gegen strategische Demoralisierung – insbesondere im Zeitalter digitaler Mobilisierung und Beeinflussung.

**Lageaufklärung und Bedrohungsanalyse
im Auslandsbezug (Threat Intelligence)**

Ziel: Aufklärung, Beobachtung und Analyse von Informationsoperationen ausländischer Akteure mit sicherheitsrelevantem Bezug zur Schweiz.

Massnahmen:

- Ausbau der Fähigkeiten des Militärischen Nachrichtendienstes (MND) im Bereich OSINT und Narrativ-Analyse.
- Kooperation mit dem Nachrichtendienst des Bundes (NDB), dem National Cyber Security Center (NCSC), dem Bundesamt für Kommunikation (BAKOM) und internationalen Partnern zur Erstellung von Bedrohungslagen.
- Entwicklung eines Lagebildes zu FIMI-relevanten Aktivitäten in Krisenregionen, insbesondere bei Auslandseinsätzen der Armee (FIMI = Foreign Information Manipulation and Interference).

Begründung: Solche Tätigkeiten sind durch das Nachrichtendienstgesetz (Art. 6 NDG) gedeckt, solange ein Auslandsbezug besteht und die Massnahmen verhältnismässig bleiben.

Schutz der militärischen Führungsfähigkeit (interne Resilienz)

Ziel: Der Erhalt der Urteils- und Handlungsfähigkeit der militärischen Führung sowie der Truppe angesichts möglicher Desinformationskampagnen, Täuschung oder kognitiver Manipulation.

Massnahmen:

- Entwicklung eines **Frühwarnsystems** für kognitive Einflussversuche auf militärische Entscheidungsprozesse (z. B. via soziale Medien, Deepfakes oder gezielte Gerüchte in Übungen).
- Schulung von Stäben und Führungspersonal im Umgang mit kognitiven Bedrohungen und in «Sensemaking under ambiguity».
- Integration von *Cognitive Resilience* in das Führungsverständnis (z. B. durch MILAK-Lehrgänge).

Begründung: Die Armee ist verpflichtet, ihre Führungsfähigkeit auch unter Bedingungen hybrider Einflussnahme aufrechtzuerhalten. Dies betrifft insbesondere Cyber-Operationen mit psychologischer Komponente.

Kooperation mit zivilen Behörden im Rahmen der subsidiären Hilfeleistung

Ziel: Unterstützung zivilstaatlicher Strukturen bei der Bewältigung hybrider Lagen, insbesondere im Be-

reich kritischer Infrastruktur und Kommunikationssicherheit, mit dem Fokus auf Informationsoperationen oder Desinformationskampagnen.

Massnahmen:

- Beteiligung an Übungen zum Schutz vor hybriden Bedrohungen in Zusammenarbeit mit Kantonen, dem NCSC und dem Bundesamt für Bevölkerungsschutz (BABS).
- Bereitstellung technischer und analytischer Fähigkeiten im Fall massiver Desinformationskampagnen (z. B. im Umfeld von Pandemien, politischen Spannungen oder Krisen).
- Unterstützung der zivilen Informationsarbeit durch Bereitstellung von Lagebildern (ohne aktive Eingriffe in den Diskurs).

Begründung: Gemäss Militärgesetz (Art. 1 Abs. 2 und Art. 66 MG) ist die subsidiäre Hilfeleistung der Armee zulässig, wenn zivile Mittel nicht ausreichen.

Internationale Partnerschaften und strategische Doktrinentwicklung

Ziel: Sicherstellung des Know-hows und Anschlussfähigkeit an internationale Standards zur psychologischen Verteidigung.

Massnahmen:

- Beteiligung an Plattformen wie dem NATO Strategic Communications COE (Riga) und dem Hybrid CoE (Helsinki) im Rahmen der Partnerschaft für den Frieden.
- Förderung des wissenschaftlichen Austauschs mit internationalen Akteuren (z. B. MPF Schweden, EU East StratCom Task Force).
- Entwicklung von Doktringrundlagen «psychologische Verteidigung».

Begründung: Internationale Koordination ist unerlässlich, um Fähigkeiten zur Detektion, Attribution und Abwehr von Einflussoperationen systematisch weiterzuentwickeln.

Fazit

Cognitive Warfare ist keine ferne Zukunftsbedrohung, sondern bereits heute ein wirkmächtiges Instrument bereits lange vor und während geopolitischen Konflikten. Die gezielte Beeinflussung der öf-

Zusammenfassung der Handlungsfelder:

Handlungsfeld	Funktion	Rechtsgrundlage
Schutz der militärischen Führungsfähigkeit	Interne Resilienz	BV Art. 58; MG Art. 1
Lageaufklärung & Threat Intelligence	Früherkennung, Analyse	NDG Art. 6; MG Art. 3
Ausbildung & Sensibilisierung	Truppenresilienz	MG Art. 3; Armeeausbildungs-auftrag
Subsidiäre Hilfeleistung	Unterstützung ziviler Strukturen	MG Art. 66; Subsidiarität
Internationale Kooperation & Doktrin	Strategische Entwicklung & Anschluss	BV Art. 54; VBS-Verantwortung

Tabelle 1: Übersicht. (Quelle: eigene Darstellung)

fentlichen Meinung, die Schwächung von Vertrauen in Institutionen und die Manipulation individueller Wahrnehmungen gehören längst zum Arsenal autoritärer Staaten und staatsnaher Akteure.

Für die Schweiz als offene, föderal strukturierte Demokratie ergeben sich daraus erhebliche Risiken – zugleich aber auch Chancen, präventiv mit einem freiheitlich verankerten aber gesamtgesellschaftlichen Verständnis darauf zu reagieren. Die Schweizer Armee kann – im Rahmen der geltenden Verfassung und Gesetzgebung – zentrale Beiträge zur Resilienz gegenüber kognitiven Bedrohungen leisten: Durch Schutz der eigenen Führungsfähigkeit, durch lagebezogene Aufklärung, durch Ausbildung der Truppe, durch subsidiäre Unterstützung ziviler Strukturen und durch die Einbettung in internationale Partnerschaften.

Ein zentraler Vorteil des schweizerischen Modells liegt in der Möglichkeit, *Cognitive Warfare* als gesamtgesellschaftliche Aufgabe zu begreifen, ohne dabei neue bürokratische Strukturen schaffen zu müssen. Diese Bedrohung abzuwehren ist nicht primär eine Frage der Kontrolle über Information – sondern eine Frage des Willens demokratischer Gesellschaften ihre freiheitlichen Strukturen zu erhalten. Die Schweiz kann – mit Augenmass und Klarheit – ein Modell entwickeln, das sicherheitspolitische Relevanz mit rechtsstaatlicher Zurückhaltung verbindet.

Cognitive Warfare ist keine Bedrohung, die allein mit Fakten und Technologien abgewehrt werden kann. Es geht um Deutungshoheit, um Narrative, um kollektive Emotionen. Wer kognitive Resilienz fördern will, muss Menschen nicht nur zum Faktencheck befähigen, sondern ihnen helfen, Muster zu erkennen, Kontexte zu verstehen – und den Wert einer aufgeklärten Gesellschaft zu begreifen. Genau hier liegt

das Herz strategischer Einflussnahme – und auch die wirksamste Antwort darauf. ♦

Endnoten

1 Durch Desinformation zu Themen wie Migration, Rassismus oder Waffenrecht wurde das Vertrauen in demokratische Institutionen untergraben. Ähnliche Taktiken nutzt China seit Jahren, um über soziale Medien die öffentliche Meinung in westlichen Gesellschaften zu beeinflussen – etwa im Hinblick auf Wahlen in Taiwan oder Hongkong. Plattformen wie TikTok, deren Algorithmen virale Trends gezielt befeuern, bieten dafür besonders günstige Voraussetzungen (Tzu-Chie Hung & Tzu-Wei Hung, 2023).

2 Mit gezielter psychografischer Werbung über soziale Medien wurden Wählergruppen beeinflusst (The Guardian, 2018) und während der Pandemie wurden Fehlinformationen gezielt verbreitet, um Misstrauen gegenüber staatlichen und wissenschaftlichen Institutionen zu schüren (WHO, 2021).

3 Der israelische Historiker Yuval Harari sagte, «dass unser Gehirn darauf eingestellt sei, den Tod durch einen Tiger zu fürchten, aber nicht auf den Tod durch ein Dokument». Damit wird eine zentrale Herausforderung der modernen Welt auf den Punkt gebracht.

4 Andererseits zeigt die Forschung zur Neuroplastizität, dass sich unser Gehirn langfristig an neue Herausforderungen anpassen kann (Yang, Keshavarz & Campos, 2021). Das bedeutet, dass durch gezielte Förderung von Medienkompetenz, kritischem Denken und bewusster Selbstregulation eine Anpassung an die digitale Welt möglich ist. Entscheidend ist jedoch, ob diese Mechanismen aktiv trainiert oder Menschen passiv von impulsiven Reaktionen gesteuert werden (siehe Abschnitt «Fünf Vorschläge, was die Schweizer Armee dagegen tun könnte»).

5 Details dazu finden sich im Bericht des Bundesrates (2024) in Erfüllung des Postulats 22.3006 SiK-N (S. 15). Interessant ist in diesem Zusammenhang: «Noch gleichentags replizierten internationale Medien, darunter die deutschsprachige «Russia Today» (RT), diese Meldung. In den Stunden nach ihrer Veröffentlichung im Internet verbreitete sich die Fotomontage rapide über verschiedene soziale Medien und Online-Plattformen, einschliesslich mittels nicht-authentischer Konten, die dem russischen Beeinflussungsnetzwerk zugerechnet werden».

6 In der Ukraine-Krise verbreiteten sowohl Russland als auch westliche Akteure Videos, die starke Emotionen auslösten. Ein Beispiel ist die Inszenierung von scheinbar spontanen Soldaten-Verabschiedungen oder ergriffenen Zivilisten, die Truppen zujubeln (ACT NATO, 2024).

Literaturverzeichnis

ACT NATO. (2024). *Cognitive Warfare concept*. <https://www.act.nato.int/article/cogwar-concept/>

Bericht des Bundesrates (2024) in Erfüllung des Postulats 22.3006 SiK-N: *Beeinflussungsaktivitäten und Desinformation*.

- Drigas, A., & Sideraki, A. (2024). Brain neuroplasticity leveraging virtual reality and brain-computer interface technologies. *Sensors (Basel)*, 24(17), 5725. <https://doi.org/10.3390/s24175725>
- Herz, D. M., Frank, M. J., Tan, H., & Groppa, S. (2024). Subthalamic control of impulsive actions: Insights from deep brain stimulation in Parkinson's disease. *Brain*. <https://doi.org/10.1093/brain/awae184>
- Ibanez, A., Kringelbach, M. L., & Deco, G. (2024). A synergetic turn in cognitive neuroscience of brain diseases. *Trends in Cognitive Sciences*, 28(4), 319–338. <https://doi.org/10.1016/j.tics.2023.12.006>
- Kahneman, D. (2011). *Thinking, fast and slow*. Farrar, Straus and Giroux.
- León Méndez, M., Padrón, I., Fumero, A., & Marrero, R. J. (2024). Effects of internet and smartphone addiction on cognitive control in adolescents and young adults: A systematic review of fMRI studies. *Neuroscience & Biobehavioral Reviews*, 159, 105572. <https://doi.org/10.1016/j.neubiorev.2024.105572>
- MacLean, P. D. (1990). *The triune brain in evolution: Role in paleocerebral functions*. Springer Science & Business Media.
- Maguire, E. A., Burgess, N., Donnett, J. G., Frackowiak, R. S., Frith, C. D., & O'Keefe, J. (2000). Knowing where and getting there: A human navigation network. *Science*, 290(5500), 134–135. <https://doi.org/10.1126/science.290.5500.134>
- Mueller, R. (2019): Report On The Investigation Into Russian Interference In The 2016 Presidential Election. Washington, U.S. Department of Justice.
- NATO Review. (2021). *Countering Cognitive Warfare: Awareness and resilience*. <https://www.nato.int/docu/review/articles.html>
- Pamment, J., & Isaksson, E. (2024). *Psychological Defence: Concepts and Principles for the 2020s* (MPF Report Series 6/2024). Lund University.
- Sokołowska, B. (2023). Impact of virtual reality cognitive and motor exercises on brain health. *International Journal of Environmental Research and Public Health*, 20(5), 4150. <https://doi.org/10.3390/ijerph20054150>
- Spektrum der Wissenschaft. (2024). *Triune Brain Theory: Eine vereinfachte Sicht der Gehirnentwicklung*. <https://www.spektrum.de>
- The Guardian. (2018). *Cambridge Analytica and the Brexit campaign*. <https://www.theguardian.com/uk-news/cambridge-analytica-brexit>
- Tzu-Chie Hung, & Tzu-Wei Hung. (2023). How China's Cognitive Warfare works: A frontline perspective of Taiwan's anti-disinformation wars. *Journal of Global Security Studies*. <https://academic.oup.com/jogss/article/>
- US Senate Intelligence Committee Report. (2020). *Russian interference in the 2016 US elections*. <https://www.intelligence.senate.gov/reports/russia>
- Watzlawick, P. (1976). *Wie wirklich ist die Wirklichkeit? Wahn, Täuschung, Verstehen*. Piper.
- WHO. (2021). *COVID-19 misinformation and its impact*. <https://www.who.int/news-room/covid19-misinformation>
- Yang, H., Luo, Y., Hu, Q., Tian, X., & Wen, H. (2024). Benefits in Alzheimer's Disease of sensory and multisensory stimulation. *Journal of Alzheimer's Disease*. <https://doi.org/10.3233/JAD-201554>
- Yang, Y., Keshavarz, B., & Campos, J. L. (2021). Cognitive training in immersive virtual reality environments: A review. *Frontiers in Psychology*, 12, 632360. <https://doi.org/10.3389/fpsyg.2021.632360>
- Yao, F. (2011). War and Confucianism. *Asian Philosophy*, 21(2), 213–226.
- Zilles, K., & Rehkämper, G. (2024). Funktionelle Neuroanatomie. In *Springer-Lehrbuch*. Springer.

The Weaponization of AI

From Alan Turing to Warfare in the 21st Century



OLIVIER DEL FABBRO,
ETH Zürich

Abstract

Seit Beginn des 21. Jahrhunderts wird künstliche Intelligenz (KI) in verschiedenen Waffensystemen eingesetzt: Drohnen, Zielidentifikationssysteme, Desinformationskampagnen. Dabei ist die Bewaffnung von KI nicht zufällig, sondern findet in verschiedenen Arten der Kriegsführung statt und ist daher mit unterschiedlichen strategischen Ansätzen verbunden: konventionelle Kriegsführung, asymmetrische Kriegsführung, irreguläre Kriegsführung sowie politische Gewalt und Unterdrückung. Die Beziehung zwischen KI und Militär ist jedoch nicht neu. Von Alan

Turings Arbeit in Bletchley Park bis hin zu den Expertensystemen der symbolischen KI und dem Roboter PackBot der Firma iRobot war KI in ihrer historischen Entwicklung immer mit dem Militär verbunden und lieferte diesem effiziente Technologien. Dieser Artikel zeigt, dass die Bewaffnung von KI von Anfang an Teil der Entwicklung war und dass sich die Bewaffnung von KI, ausgehend vom Einsatz in der konventionellen Kriegsführung, unter dem Dach verschiedener strategischer Denkweisen diversifizierte hat.

Schlüsselbegriffe Künstliche Intelligenz; Bewaffnung; Robotik; Kriegsführung; Massenüberwachung

Keywords Artificial Intelligence; weaponization; robotics; warfare; mass surveillance



DR. OLIVIER DEL FABBRO ist Oberassistent an der Professur für Philosophie an der ETH Zürich. Seine Forschungsschwerpunkte sind Philosophie der Künstlichen Intelligenz, Komplexe Systeme, Konflikte und Krieg, Medizin.

E-Mail: olivier.delfabbro@phil.gess.ethz.ch

Introduction

In modern science and technology of the 20th century, major new discoveries, theories and conceptualizations were intrinsically linked to the military. Computer simulation such as Stanislaw Ulam's Monte Carlo method was developed during the research and development of the atomic bomb.¹ Norbert Wiener's cybernetics and his concept of feedback is directly connected to anti-aircraft artillery.²

“In modern science and technology of the 20th century, major new discoveries, theories and conceptualizations were intrinsically linked to the military.”

Artificial Intelligence (AI) is no different. From its very beginning the question of whether machines could be intelligent was linked to the military – in this case Alan Turing's work during WW II as a cryptographer at Bletchley Park. In section 2, I will begin the history of AI with Turing's work on machine intelligence and how AI continued to develop throughout the 1950s to the 1980s in the form of symbolic AI. Later on, in the 1990s, embodied intelligence in the form of robotics emerged and, lastly, machine learning and artificial neural networks trained on big data in the early 2000s. What this historical overview will show is the connection between AI and the military in financial respects, especially by DARPA, the Defense Advanced Research Projects Agency,³ on the one hand, and the integration of AI into military technology, e.g. military robots such as PackBot or logistic programs such as DART, on the other. These technologies in turn were useful in wars such as the first and second Iraq war and Afghanistan.

Thus, AI was from its very foundation on a road to weaponization, mainly used in what is known as conventional warfare. It is only in the 21st century, however, that the weaponization of AI has expanded in a more significant way on a strategic level (section 3). AI is still used in conventional warfare such as in the Israel-Hamas conflict (2023–present) and in the Ukraine-Russia war, but it is also employed in asymmetric warfare with Jihad terrorist groups, in irregular warfare engaged in by Russia against the West, and the mass surveillance and physical control by the

Chinese Communist Party (CCP) of the Uighur population in the Xinjiang region.

AI is not per se a weapon. It is rather a general-purpose technology, finding therefore a wide range of applications in different weapon systems under the umbrella of different strategies and types of warfare. Hence, AI does not change the substance and nature of war, rather it is efficiently integrated into and reinforces current forms of warfare.⁴

History of Artificial Intelligence

1940's: Turing's Bombe

Alan Turing's work on “intelligent machinery” makes him an important figure of the very early beginnings of AI as a field.⁵ During World War II Turing worked at Bletchley Park – the headquarters of Britain's military codebreakers.⁶ One of Turing's main tasks was to help decode thousands of German Enigma coded messages per day. Wheels and a plugboard inside the Enigma helped encrypt a message. The codebreaker needed to know the initial conditions of how the plugboard was connected and what initial positions the wheels were in.⁷ Without this knowledge, the number of possible configurations was simply too high to solve by brute force.⁸

Help was given to the codebreakers by the so-called “Bombe”. The Bombes were electromechanical computers searching “at superhuman speed through different configurations of the Enigma's wheels”.⁹ But the process depended on human thinking. A crib was chosen, that is, “a snatch of plain German that the codebreaker believed to occur in the message.”¹⁰ It is thanks to the Bombe “that Turing glimpsed at the possibility of achieving machine intelligence of a general nature by means of guided search.”¹¹

Turing then further contributed to the development of machine intelligence with different models and ideas still relevant today, such as connectionism (or artificial neural networks),¹² learning processes by reward and punishment (or reinforcement learning),¹³ and lastly the Turing test. But it is the Bombe's autonomous work that initially raised the question of machine intelligence.



Illustration 1: NEMA rotor cipher machine of the Swiss Armed Forces and the Swiss Diplomatic Corps, used from 1947 to 1976. Training version. Complete with accessories. Manufacturer: Zellweger AG, Uster. (Source: Nationalmuseum SNM_DIG-48910_LM-176515.1-11)

1950s: Symbolic AI

Two years after Turing's death, at the famous Dartmouth College workshop in 1956, John McCarthy not only coined the term artificial intelligence, but also systematically turned AI into a scientific research field.

The result was Symbolic AI (SAI). Machines are intelligent if they can use language, that is, manipulate symbols and form abstractions.¹⁴ What SAI produces practically are the so-called expert systems. The latter are rule-based and able to make inferences based on expert knowledge of a particular domain.¹⁵ In the 1980s the military, that is DARPA, was interested in SAI and invested \$1 billion.¹⁶ The aim was to develop military applications such as battle management and especially generic AI. The latter was never realized and DARPA lost interest in funding SAI – the famous AI winter kicked in. Nevertheless, SAI also scored some military successes with, for example, the development of DART, a program capable of solving logistical problems and used in 1990 in the Gulf War during Operation Desert Shield.¹⁷

1990s: Robots

When funding stopped for SAI, it was time for a new development: robots. For Rodney Brooks, one of the main promoters of robotics, intelligence is grounded in the physical world, comprising sensors and actuators.¹⁸ The company iRobot was created, which develops, with the financial help of DARPA in 1998, PackBot, a military robot, which helps on 9/11 in search and rescue missions. PackBot also scouted massive booby-trapped cave complexes in Afghanistan.¹⁹ In the Second Gulf War, Explosive

Ordnance Disposal teams used PackBot for Improvised Explosive Devices disarmament and removal. At the time of PackBot's missions, it was neither an abstract symbol manipulating thinking machine nor a learning device in the sense of Turing's connectionism. The rules by which the first PackBots operated were pretty simple and yet effective in their work.

2000s: Artificial Neural Networks and Big Data

Even though connectionism is present from the very beginning of AI's history, it only revolutionized the field in the mid 2000s. Machine learning and its different applications in natural language processing, computer vision, speech recognition now set the tone for another change in AI. Different types of learning (supervised, unsupervised, reinforcement), different types of artificial neural networks (deep neural nets, convolutional neural networks), plus big data set the benchmark for the AI landscape of the 21st century. AI is now "a method for creating intelligent machines by training algorithms on data."²⁰

Cryptography, logistics, battle management, robotics – the types of warfare in which AI has been applied throughout its history – can be considered to be what is classically defined as conventional warfare. Such warfare "involves the use of a country's massed air force, army, navy, and other capabilities to defeat an adversary's armed forces; or to destroy an enemy's war-making capacity."²¹ AI was weaponized from its inception.

The Weaponization of AI in the 21st Century

Conventional Warfare: Israel-Hamas and Ukraine-Russia war

Since the 2010's, AI has remained weaponized in conventional warfare, but is now under the paradigm of big data and learning algorithms. The first example is AI powered databases, called Lavender and Gospel, used by the Israel Defense Forces (IDF) in the war in the Gaza strip (2023–present). While Lavender identifies potential human targets, Gospel targets buildings and infrastructure, for example, private homes suspected of being used by Hamas and Palestinian Islamic Jihad operatives.²² Once the targets have been spotted and

recommended to a human operator, the next step is, if confirmed by the operator, to hit the targets – usually done by bombing. The data is taken from drone footage, intercepted communications, surveillance, monitoring movements and behavior patterns.

The second example of AI being used in a weapon system is augmented drones. In the Ukraine-Russia war (2022–present), Ukrainian forces use computer vision so that drones are capable of visual positioning, navigation and terrain examination.²³ Pilots can control the drones remotely via a camera, but usually the drones complete the flight autonomously since drones are simply more efficient than humans in hitting the target because they are better in reacting to electronic defensive warfare.

AI, we can conclude, is either weaponized as an identification and recommendation technology or as an autonomous weapon system.

Asymmetric Warfare: Islamic Jihad

In asymmetric warfare the symmetry between two forces is highly deferred. Accordingly, contemporary militarized non-state Islamic Jihad groups²⁴ have used AI and incorporated it into their asymmetric warfare strategies. In particular, Generative AI has been of much help for recruitment and propaganda purposes.²⁵

The first example is that of deep fakes. Al-Qaeda and the Islamic State have created videos of well-known animated characters, such as Family Guy, singing battle songs, for example “For the Sake of Allah”.²⁶ Another deepfake was used by Hamas, depicting IDF soldiers wearing diapers. The deepfakes by Hamas have received more than twenty thousand clicks, trying to suggest that IDF soldiers are afraid. ISIS in turn has written a tech support guide on how to use generative AI for terrorist actions.

Contemporary jihadists integrate Generative AI tools easily into asymmetric warfare because anyone “can build and train” them “using free, open-source tools.”²⁷ But more importantly, from a strategic point of view, Jihadist groups “recognized that they would be weaker than their foes in almost all indices of power, and above all in military power.”²⁸

Knowing that you are weaker than your enemy, but at the same time being willing to take up the fight explains why “other measures had to be developed to counter the military superiority of the foe; these could include asymmetric attacks, the skillful use of terrain, intensive ideological preparation, and training to withstand the rigors of war.”²⁹

Irregular Warfare: Russia against the West

The difference between asymmetric warfare and irregular warfare depends on its definition. While I use asymmetric warfare to describe military action by non-state actor groups, irregular warfare consists of using the same tactics, but by state actors.

An example is Russia’s weaponization of Generative AI. Shortly after the full-scale Russian invasion in 2022, a deepfake video of Ukrainian president Volodymyr Zelensky emerged on social media asking the Ukrainians to lay down their weapons.³⁰ In the summer of 2024, Russian bot farms spread Anti-Ukrainian and Pro-Russian narratives shortly before US elections.³¹

While these examples show the usage of Generative AI, Russia’s strategy of irregular warfare also involves using other means such as cyber-attacks, the poisoning of political opponents, lawfare – all without the help of AI. In particular, the disinformation campaigns are part of a conflict of narratives, or “wars of stories”.³² The situation Russia is faced with is similar to the situation of Jihad terrorism. Compared to its chosen opponents, that is the West, Russia is a weak state. Given native kleptocracy, Russian state power cannot increase nor can its economy and technology close the gap with Europe or the US.³³ Such a weak position leads to the strategic position of what has been called strategic relativism: “Russia cannot become stronger, so it must make others weaker.”³⁴ In other words: it is “a negative-sum game, where a skillful player will lose less than everyone else.”³⁵

Irregular and asymmetric warfare are not classical warfare because a party cannot rely, in Clausewitz’s terms, on its full forces to subdue the enemy forces according to its will.³⁶ Rather, it is Sun Tzu’s dictum to “subdue the enemy without fighting”.³⁷ Therefore, non-military measures such as disinformation cam-

paigns are not signs of avoiding war, they *are* war and part of a strategy of destabilization.³⁸

Mass Surveillance of the Uighur Population by the Chinese Government

War is a concept that cannot be restricted to nation states fighting each other.³⁹ It is perfectly possible for a political body to also wage war against its own people. In this sense, Stalin believed to be waging war against the Ukrainian peasants in the 1930s in order to finance the industrialization of the Soviet Union by using their grain for export.⁴⁰ In a similar sense, Hitler believed that Germany was at war with Anglo-American international capitalism, communism and world Jewry.⁴¹ And he believed that every enemy, both internally and externally, needed to be exterminated. Hence, the mass extermination camps.⁴²

In a similar sense, China's strategy of restoration not only sees the need to be active outside of the country, but also internally. China's overall vision is a "great revival of the Chinese nation",⁴³ based on a "hundred years of humiliation" dating back to the Opium wars.⁴⁴ To the outside, China's aim is to become an economic and military power. To the inside, China aims at cultural and moral political leadership.⁴⁵ This means creating the "person of the new era": a righteous, honest, selfless person.⁴⁶ Individuals, however, who "worship foreign things" and "harm the dignity of the country" are punished for "immoral behavior".⁴⁷

This strategy explains the physical and electronic surveillance of the population of the Uighurs in the Xianjiang region: thousands of police checkpoints, 160,000 cameras in Ürümqi, the capital city, facial recognition in public places, collection of biometric data, and so on.⁴⁸ Whoever does not cooperate is imprisoned in re-education camps, women undergo systematic forced sterilizations and abortions.⁴⁹ Artificial Intelligence is present in the form of a centralized database called Integrated Joint

Operations Platform (IJOP), which flags suspicious behavior such as donating to mosques, using another person's phone, leaving an area without police permission, and so on. AI thus helps to identify and recommend potential targets in a "techno-authoritarian surveillance state".⁵⁰

Conclusion

In its infancy, AI was first and foremost a research area for development and experimentation found in different military environments, with different definitions of intelligence, limited weaponization and used in the context of conventional warfare. In the 21st century, AI is used in many different theaters of war and forms of repression under the umbrella of different strategies.

Yet, all the examples of recent usage would have taken place with or without AI. Israel would nevertheless target Hamas operatives, Ukraine would try to attack Russian targets, Al-Qaeda and ISIS would still try to recruit and ideologize potential Jihad terrorists, China would terrorize the Uighur population. AI is technologically integrated into all of these operations and helps them to be more efficient in order for strategies to be successful.

The reason why AI can adapt to diverse strategies is because it "is not a discrete technology, like railroads or airplanes. It is a general-purpose enabling technology, like electricity, computers, or the internal combustion engine, with many applications."⁵¹

Because the machine did it coldly, one intelligence officer using Lavender said that it was easier to go through with the process.⁵² The daily usage of AI

in military operations also has an impact on the moral and emotional condition of humans and on the cognitive perception of AI itself. Killing via remote control can indeed lead to PTSD (Post Traumatic Stress Disorder).⁵³ But also on a more abstract strategic and tactical level, commanders need to know and be prepared on how to use AI in military op-

"Artificial Intelligence is present in the form of a centralized database called Integrated Joint Operations Platform (IJOP), which flags suspicious behavior [...]. AI is thus helping to identify and recommend potential targets in a 'techno-authoritarian surveillance state'."

erations.⁵⁴ This is the case precisely because AI is integrated more and more into military operations and weaponized in many different forms. AI is a powerful tool, yet no commander would like to have to deal with a fully automatized, so-called singularity battlefield, a hyperwar in which all decisions are left to the machine.⁵⁵ Human control cannot be given up. War is and has to remain a human endeavor.

“AI is rather reinforcing current military practices and operations, going hand in hand with human operators. At best, AI is currently changing the character of warfare.”

What the examples in this article, however, also show is that so far AI has not changed the nature of war precisely because it has been successfully integrated into already existing strategic ways of war-making. Rather AI is reinforcing current military practices and operations, going hand in hand with human operators. At best, AI is currently changing the character of warfare. ♦

Notes

- 1 Galison 1996.
- 2 Mindell 2002.
- 3 Jacobsen 2015.
- 4 Strachan and Scheipers 2011.
- 5 Turing 2004.
- 6 Copeland 2017a, 79.
- 7 Copeland 2017b, 115.
- 8 Greenberg 2017, 90.
- 9 Copeland 2017b, 116.
- 10 Copeland 2017b, 117.
- 11 Copeland 2017c, 266.
- 12 Copeland and Proudfoot 2017, 311.
- 13 Proudfoot 2017a, 317.
- 14 Kline 2011.
- 15 Mitchell 2019, 33.
- 16 Roland/Shiman 2002, 193–194.
- 17 Roland/Shiman 2002, 306.
- 18 Brooks 1990.
- 19 Singer 2009, 19–23.
- 20 Scharre 2023, 2.
- 21 Jones 2023, 999.
- 22 McKernan and Davies 2024; McKernan, Davies and Sabbagh 2023.
- 23 Beale and Spencer 2024; Hunder 2024.
- 24 Hashim 2023, 970.
- 25 Singleton 2023.
- 26 Siegel 2024.
- 27 Singer/Brooking 2018, 253.
- 28 Hashim 2023, 963.
- 29 Hashim 2023, 963.
- 30 Wakefield 2022.
- 31 Menn 2024.

- 32 Galeotti 2022, 164.
- 33 Snyder 2018, 196.
- 34 Snyder 2018, 252.
- 35 Snyder 2018, 196.
- 36 Clausewitz 2007.
- 37 Sun Tzu in Jones 2023, 998.
- 38 Jones 2023, 1000.
- 39 Münkler 2018.
- 40 Applebaum 2018.
- 41 Simms 2023, 618.
- 42 Wachsmann 2015.
- 43 Economy 2023, 972.
- 44 Economy 2023, 974.
- 45 Economy 2023, 973.
- 46 Economy 2023, 982–983.
- 47 Economy 2023, 983–984.
- 48 Sharre 2023, 79–80.
- 49 Sharre 2023, 80–81, Wang 2018.
- 50 Scharre 2023, 79.
- 51 Scharre 2023, 3.
- 52 McKernan and Davies 2024.
- 53 Philipps 2022.
- 54 Scharre 2023, 192.
- 55 Scharre 2023, 279–280.

Literature

- Anne Applebaum 2018. *Red Famine: Stalin's War on Ukraine*, London.
- Jonathan Beale and Thomas Spencer 2024. Ukraine's long-range drones using Western tech to hit Russia, BBC, Link: <https://www.bbc.com/news/articles/c6240qepypyo> (retrieved 02.12.2024).
- Rodney Brooks 1990. Elephants Don't Play Chess, in: *Robotics and Autonomous Systems* 6, 3–15.
- Carl von Clausewitz 2007. *On War*, translated by Michael Howard and Peter Paret, Oxford.
- Jack Copeland 2017a. At Bletchley Park, in: *The Turing Guide*, ed. Jack Copeland, Oxford, 79–84.
- Jack Copeland 2017b. Bombes, in: *The Turing Guide*, ed. Jack Copeland, Oxford, 109–127.
- Jack Copeland 2017c. Intelligent Machinery, in: *The Turing Guide*, ed. Jack Copeland, Oxford, 265–276.
- Jack Copeland and Diane Proudfoot 2017. Connectionism: Computing with Neurons, in: *The Turing Guide*, ed. Jack Copeland, Oxford, 309–314.
- Elizabeth Economy 2023. Xi Jinping and the Strategy of China's Restoration, in: *The New Makers of Modern Strategy, From the Ancient World to the Digital Age*, ed. Hal Brands, New Jersey, 972–995.
- Mark Galeotti 2002. *The Weaponization of Everything*, New Haven/London.
- Peter Galison 1996. Computer Simulations and the Trading Zone, in: *The Disunity of Science: Boundaries, Contexts, and Power*, ed. Peter Galison and David Stump, Stanford, 118–157.

- Joel Greenberg 2017. The Enigma machine, in: *The Turing Guide*, ed. Jack Copeland, Oxford, 85–96.
- Ahmed S. Hashim 2023. Strategies of Jihad, From the Prophet Muhammad to Contemporary Times, in: *The New Makers of Modern Strategy, From the Ancient World to the Digital Age*, ed. Hal Brands, New Jersey, 946–971.
- Max Hunder 2024. Ukraine rolls out dozen of AI systems to help its drones hit targets, Reuters, Link: <https://www.reuters.com/world/europe/ukraine-rolls-out-dozens-ai-systems-help-its-drones-hit-targets-2024-10-31/> (retrieved 02.12.2024).
- Annie Jacobsen 2015. *The Pentagon's Brain, An Uncensored History of DARPA, America's Top Secret Military Research Agency*, New York.
- Seth G. Jones 2023. Soleimani, Gerasimov, and Strategies of Irregular Warfare, in: *The New Makers of Modern Strategy, From the Ancient World to the Digital Age*, ed. Hal Brands, New Jersey, 996–1021.
- Ronald Kline 2011. Cybernetics, Automata Studies, and the Dartmouth Conference on Artificial Intelligence, in: *IEEE Annals of the History of Computing*, 33:4, 5–16.
- Bethan McKernan and Harry Davies 2024. 'The Machine did it coldly': Israel used AI to identify 37,000 Hamas Targets, *The Guardian*, Link: <https://www.theguardian.com/world/2024/apr/03/israel-gaza-ai-database-hamas-airstrikes> (retrieved 02.12.2024).
- Bethan McKernan, Harry Davies and Dan Sabbagh 2023. 'The Gospel': How Israel used AI to select bombing targets in Gaza, *The Guardian*, Link: <https://www.theguardian.com/world/2023/dec/01/the-gospel-how-israel-uses-ai-to-select-bombing-targets> (retrieved 02.12.2024).
- Joseph Menn 2024. U.S. and allies take down Russian "bot farm" powered by AI, *The Washington Post*, Link: <https://www.washingtonpost.com/technology/2024/07/09/us-russia-bot-farm-propaganda-ai/> (retrieved 02.12.2024).
- Melanie Mitchell 2019. *Artificial Intelligence, A Guide for Thinking Humans*, London.
- David A. Mindell 2002. *Between Human and Machine: Feedback, Control, and Computing before Cybernetics*, Baltimore/London.
- Herfried Münkler 2018. *Die neuen Kriege*. Hamburg.
- Dave Philipps 2022. The Unseen Scars of those who Kill via Remote Control, *New York Times*, Link: <https://www.nytimes.com/2022/04/15/us/drones-airstrikes-ptsd.html> (retrieved 17.03.2025)
- Diane Proudfoot 2017a. Turing's Concept of Intelligence, in: *The Turing Guide*, ed. Jack Copeland, Oxford, 301–308.
- Diane Proudfoot 2017b. Child Machines, in: *The Turing Guide*, ed. Jack Copeland, Oxford, 315–326.
- Alex Roland and Philip Shiman 2002. *Strategic Computing, DARPA and the Quest for Machine Intelligence, 1983–1993*, Cambridge/London.
- Paul Scharre 2023. *Four Battlegrounds, Power in the Age of Artificial Intelligence*, New York.
- Daniel Siegel 2024. AI Jihad: Deciphering Hamas, Al-Qaeda and Islamic State's Generative AI Digital Arsenal, *Global Network on Extremism and Technology*, Link: <https://gnet-research.org/2024/02/19/ai-jihad-deciphering-hamas-al-qaeda-and-islamic-states-generative-ai-digital-arsenal/> (retrieved 02.12.2024).
- Brendan Simms 2023. Strategies of Geopolitical Revolution: Hitler and Stalin, in: *The New Makers of Modern Strategy, From the Ancient World to the Digital Age*, ed. Hal Brands, New Jersey, 616–637.
- P. W. Singer and Emerson T. Brooking 2018. *LikeWar, The Weaponization of Social Media*, New York.
- P. W. Singer 2009. *Wired for War, The Robotics Revolution and Conflict in the 21st Century*, London.
- Tom Singleton, Tom Gerken and Liv McMahon 2023. How a chatbot encouraged a man who wanted to kill the Queen, *BBC*, Link: <https://www.bbc.com/news/technology-67012224> (retrieved 02.12.2024).
- Timothy Snyder 2018. *The Road to Unfreedom, Russia, Europe, America*, New York.
- Hew Strachan and Sibylle Scheipers 2011. Introduction: The Changing Character of War, in: *The Changing Character of War*, ed. Hew Strachan and Sibylle Scheipers, Oxford, 1–26.
- Alan Turing 2004. Intelligent Machinery, A Heretical Theory, in: *The Essential Turing: Seminal Writings in Computing, Logic, Philosophy, Artificial Intelligence, and Artificial Life plus The Secrets of Enigma*, ed. Jack Copeland, Oxford, 465–475.
- Nikolaus Wachsmann 2015. *KL: A History of the Nazi Concentration Camps*, London.
- Jane Wakefield 2022. Deepfake presidents used in Russia-Ukraine war, *BBC*, Link: <https://www.bbc.com/news/technology-60780142> (retrieved 02.12.2024).
- Maya Wang 2018. "Eradicating Ideological Viruses" China's Campaign of Repression against Xinjiang's Muslims, *Human Rights Watch*, Link: <https://www.hrw.org/report/2018/09/10/eradicating-ideological-viruses/china-campaign-repression-against-xinjiangs> (retrieved 02.12.2024).

Praxis

Krisen- und Notfallmanagement Verteidigung



CHRISTIAN ARIOLI, Stabschef Kommando Operationen,
KATHARINA SCHNÖRING, Leiterin Krisenmanagement Verteidigung

Abstract

Il nostro esercito é organizzato e predisposto alla soluzione di crisi ed é quindi in grado di affrontare efficacemente degli eventi straordinari. Ogni sua componente deve poter reagire in maniera adeguata ad ogni emergenza. A seconda della portata di un avvenimento entra in gioco la gestione delle emergenze o delle crisi. Gli eventi straordinari limitati a una determinata unità organizzativa e che possono essere gestiti da quest'ultima sono definiti gestione delle emergenze. Se invece un'e-

mergenza coinvolge l'esercito nel suo insieme, si parla allora di gestione delle crisi e viene attivato lo Stato maggiore di crisi Difesa. Il capo/la capa dello Stato maggiore di crisi Difesa é responsabile della condotta di 25-40 collaboratori che provengono dalle differenti componenti dell'esercito. Il capo/la capa dello Stato maggiore di crisi Difesa dispone di tutte le risorse necessarie dell'Esercito e dipende direttamente dal Capo dell'esercito.

Schlüsselbegriffe Krisenmanagement; Notfallmanagement; Ereignisbewältigung; Stabsarbeit, Armee

Keywords crisis management; emergency cell; prevention; armed forces; reputation risk

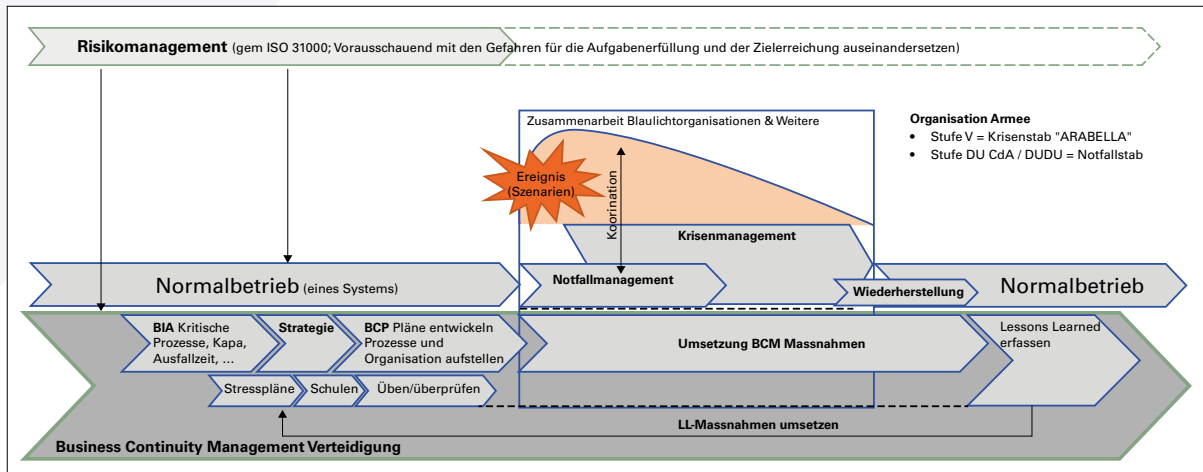


BRIGADIER CHRISTIAN ARIOLI ist Stabschef Kommando Operationen. Zuvor war er Kommandant des Kompetenzzentrums ABC-KAMIR (2023–2024) und in einer berufsbegleitenden Funktion Chef Krisenstab Verteidigung (2022–2024). Dr. sc. nat. Christian Arioli hat an der Universität Zürich (UZH) in Biologie promoviert.



LIC. RER. PUBL. HSG KATHARINA SCHNÖRING ist seit 2022 Leiterin Krisenmanagement Verteidigung. Zuvor war sie Programmbeauftragte UN/Humanitäre Hilfe der DEZA (2019–2021) sowie Leiterin verschiedener Missionen des Büros der Internationalen Organisation für Migration (2010–2019). Katharina Schnöring hat das Masterprogramm Internationale Beziehungen der Universität St. Gallen (HSG) abgeschlossen.

E-Mail: Katharina.Schnoering@vtg.admin.ch



Grafik 1: Abgrenzung Risikomanagement, Business Continuity Management (BCM), Notfallmanagement und Krisenmanagement¹.
(Quelle: eigene Darstellung)

Einleitung

Ausgangslage

Die Armee ist eine Krisenorganisation und darauf vorbereitet, aussergewöhnliche Ereignisse zu bewältigen. Dazu muss jeder Bereich in der Lage sein, auf unerwartete Vorfälle angemessen zu reagieren. Bei Ereignissen, welche die Armee selbst betreffen, kommen – je nach Ausmass des Ereignisses – das Notfall- oder das Krisenmanagement zum Tragen.

«Bei Ereignissen, welche die Armee selbst betreffen, kommen – je nach Ausmass des Ereignisses – das Notfall- oder das Krisenmanagement zum Tragen.»

Abgrenzen davon muss man Operationen / Einsätze / Unterstützungsleistung der Armee im In- und Ausland (exklusiv Friedensförderungsdienst (FFD)), welche durch Aktionsplanungsgruppen (APG) des Kommando Operationen geplant, umgesetzt und nachbereitet werden.

Definitionen

Notfallmanagement Verteidigung

«Ein Notfall ist ein unvorhergesehenes Ereignis mit schwerwiegenden Folgen, das auf eine Organisationseinheit begrenzt ist und rasches Eingreifen mit weitreichenden Massnahmen erfordert.»²

Jede Organisationseinheit in der Armee hat ein funktionierendes Notfallmanagement. Die Aufgabe dieser

Notfallmanagements ist die Bewältigung von unvorhergesehenen Ereignissen mit schwerwiegenden Folgen, welche aber auf eine Organisationseinheit begrenzt sind.³ Wenn ein Ereignis die Kapazitäten des Notfallmanagements überschreitet, kann dieses den Antrag auf die Auslösung des Krisenstabes stellen.

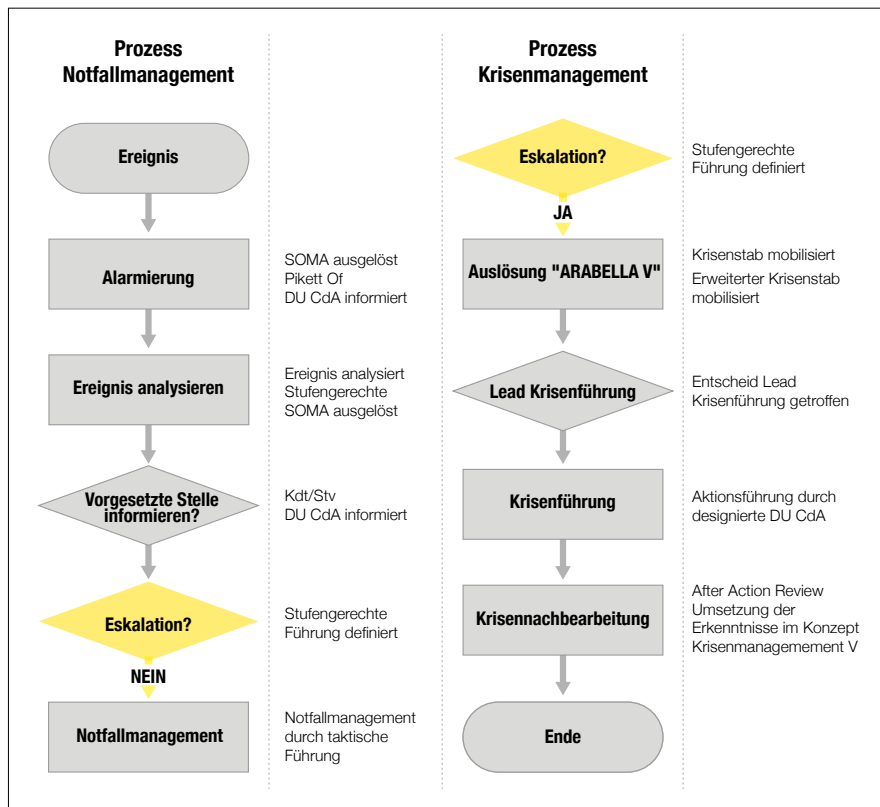
Notfälle erfordern standardisierte, schnelle Reaktionen. Um die Notfallstäbe darin zu unterstützen, wurde die Broschüre «Vorgehen bei Ereignissen in der Armee» erstellt⁴, in der die wichtigsten Checklisten zusammengefasst sind.

Die bestehenden Notfallmanagements der Armee werden ab dem 01.01.2027 alle eine ähnliche Struktur aufweisen. Damit wird ermöglicht, sich in einem länger andauernden Notfallszenario unter den Notfallmanagements mit Personal auszuhelfen. Auf diese Weise wird die Durchhaltefähigkeit erhöht. Weiter können die verschiedenen Notfallstäbe auch gemeinsame Übungen durchführen und dadurch Ressourcen sparen.⁵

Auch ab dem 01.01.2027 werden alle Notfallstäbe auf der gleichen IT-Plattform arbeiten wie der Krisenstab Verteidigung.⁶ Dies wird eine einheitliche Durchführung gemeinsamer Lagerberichte sowie eine konsistente und unmittelbare Verteilung des Lagebildes ermöglichen. Damit wurde ein bedeutender Fortschritt in der Digitalisierung des Notfall- und Krisenmanagements erzielt.

Krisenmanagement Verteidigung / Krisenstab

«Krisenmanagement beinhaltet eine Situation, welche die Armee als Ganzes betrifft und ausserordentliche Massnahmen



Grafik 2: Prozess Notfall- und Krisenmanagement. (Quelle: eigene Darstellung)

erfordert, weil die Kräfte der betroffenen Organisationseinheit bzw. Direktunterstellte des Chefs der Armee (DU CdA) nicht ausreichen und/oder standortübergreifende Massnahmen notwendig sind.»⁷

Die Bewältigung von ausserordentlichen Ereignissen obliegt dem Chef Krisenstab Verteidigung und seinem Stab von 25–40 Mitarbeitenden, welche aus verschiedenen Fachbereichen der Armee stammen. Der Chef Krisenstab wird im Namen des Chefs der Armee vom Chef Kommando Operationen ernannt und es stehen ihm sämtliche Mittel der Armee zur Ereignisbewältigung zur Verfügung.

Der Krisenstab V setzt sich somit aus Experten aus der gesamten Armee zusammen und vereint ein grosses Spektrum aus fachlicher Expertise. Dies ist wichtig, um je nach Krisenfall die richtigen Experten vor Ort zu haben.

Die Mitglieder des Krisenstabes sind namentlich bestimmt. Zusätzlich zu ihrer täglichen Arbeit erfüllen sie die zugewiesene Funktion im Krisenstab. Um sicherzustellen, dass jede Funktion des Krisenstabes bei einem Ereignis durchgehend vertreten ist, wird diese mindestens neunfach besetzt. Dies ist wichtig, da der Krisenstab nicht über einen Pikettdienst verfügt, sondern bei einem Ereignis immer als kompletter Pool (125 Personen) alarmiert wird. Bei einer Alarmierung wird dadurch nicht nur sichergestellt,

dass die benötigten Funktionen innerhalb des Krisenstabes vertreten sind, sondern auch, dass die für das eingetretene Ereignis notwendige Fachexpertise jederzeit vorhanden ist.

Der Krisenstab ist stabsmässig organisiert. Dies bedeutet, dass der Krisenstab eine strukturierte, hierarchische und funktional gegliederte Arbeitsweise anwendet. Die klare Rollenzuweisung ist deshalb wichtig, weil bei einem Ereignis nie eine identische personelle Zusammensetzung aus dem Pool zusammenkommt. Die Pflichten und Kompetenzen sind im Pflichtenheft festgehalten.⁸ Der Chef Krisenstab rapportiert im Ereignisfall direkt dem Chef der Armee.

Jeder Funktionsträger des Krisenstabes muss an mindestens zwei von zehn angebotenen Übungen pro Jahr teilnehmen. Davon findet mindestens eine unangekündigt statt. Zur Weiterbildung der Mitglieder des Krisenstabes können zudem freiwillig weitere technische Ausbildungen (z. B. zur IT-Plattform, Stabs- und Visualisierungstraining etc.) besucht werden. Mittels der regelmässig stattfindenden Übungen und der folgenden «After Action Reviews» verbessert sich die Arbeit des Krisenstabes laufend. Durch die Übungen lernen die verschiedenen Teilnehmenden in unterschiedlicher Zusammensetzung des Stabes zu arbeiten. Ein Schwerpunkt bei den Übungen ist schliesslich das gemeinsame Training mit Partnern ausserhalb der Gruppe Verteidigung, ganz nach dem

Motto «in der Krise Köpfe kennen». Hierbei stehen insbesondere die Definition und Abgrenzung der Schnittstellen im operativen Zusammenspiel im Vordergrund. Die Zusammenarbeit mit Partnern reicht von anderen Bundesämtern über kantonale Einsatzorganisationen (Kantonspolizei, Feuerwehr und koordinierter Sanitätsdienst) und Krisenstäbe bis hin zu anderen militärischen Krisenstäben (Royal Air Force und Bundesheer) oder zu Privatfirmen, wie z. B. die Lufthansagruppe. Die frühzeitige Zusammenarbeit unter den verschiedenen Krisenstäben des Bundes bei Übungen und Ausbildungen entspricht auch den Grundsätzen des neuen Krisenmanagements Bund.

Der Krisenstab wurde nach den tragischen Ereignissen von Jungfrau (2007) und Kander (2008), wo mehrere Armeeangehörige ums Leben kamen, etabliert. Bis heute gab es sieben Krisen, bei denen der Krisenstab aktiviert wurde.

Zusammenspiel Notfallstab – Krisenstab

Das zuvor beschriebene System, bestehend aus verschiedenen Notfallmanagements und einem übergeordneten Krisenmanagement, hat sich in der Praxis als effektiv und effizient erwiesen. Die Mehrheit der Ereignisse in der Armee können auf der Ebene des Notfallmanagements bewältigt werden. Dennoch besteht die Möglichkeit, grosse Ereignisse zu eskalieren. Dies wird auch in jeder Übung des Krisenstabes Verteidigung mit den verschiedenen Notfallstäben geübt. Die gemeinsamen Übungen tragen massgeblich zur Prävention bei. Somit wird sichergestellt, dass Krisenszenarien noch vor dem Ernstfall durchdacht und vorbereitet sind. Im Vorfeld grösserer Einsätze der Armee finden aus diesem Grund massgeschneiderte Krisenübungen statt. ♦

Endnoten

- 1 Angleichung der Notfallstäbe innerhalb der DU CdA, Anhang a zu den Vorgaben für das Notfallmanagement Beilage 07, S. 2.
- 2 Angleichung der Notfallstäbe innerhalb der DU CdA, Anhang a zu den Vorgaben für das Notfallmanagement Beilage 07, S. 3.
- 3 Angleichung der Notfallstäbe innerhalb der DU CdA, Anhang a zu den Vorgaben für das Notfallmanagement Beilage 07, S. 1.
- 4 Vorgehen bei Ereignissen in der Armee, Formular 13.105.15 d
- 5 Angleichung der Notfallstäbe innerhalb der DU CdA, Anhang a zu den Vorgaben für das Notfallmanagement Beilage 07, S. 7 und 8.
- 6 Befehl für die Krisenorganisation – «ARABELLA V» Beilage 08 zum Befehl für die Bereitschaft der Armee 2023–2026, S. 2.
- 7 Angleichung der Notfallstäbe innerhalb der DU CdA, Anhang a zu den Vorgaben für das Notfallmanagement Beilage 07, S. 7 und 8.
- 8 Vgl. Pflichtenhefte «ARABELLA V», Arbeitshilfe 51.080 d, Stand am 01.01.2023.

Literaturverzeichnis

- Angleichung der Notfallstäbe innerhalb der DU CdA, Anhang a zu den Vorgaben für das Notfallmanagement Beilage 07, Stand am 01.01.2025.
- Befehl für die Krisenorganisation – «ARABELLA V» Beilage 08 zum Befehl für die Bereitschaft der Armee 2023–2026.
- Handbuch «ARABELLA V», Anhang 08a zur Beilage 8 des Org Bf Kdo Op 2023–2026.
- Pflichtenhefte «ARABELLA V», Arbeitshilfe 51.080 d, Stand am 01.01.2023.
- Vorgehen bei Ereignissen in der Armee, Formular 13.105.15 d, Stand am 01.03.2024.

Praxis

Die Einsatzorganisation Nationale Alarmzentrale

Die zivilmilitärische Organisation des Bundes für ausserordentliche Ereignisse



THOMAS HERREN, MARKUS BIERI,
Stab Bundesrat Nationale Alarmzentrale

Résumé

La Centrale nationale d'alarme (CENAL) est l'organe de la Confédération spécialisé dans la gestion des événements extraordinaires et constitue l'interlocuteur central pour les partenaires de la protection de la population. Afin de pouvoir, en cas d'intervention, fonctionner pour une durée indéterminée 24 h/24 et 7 j/7, elle s'appuie sur l'état-major du Conseil fédéral CENAL (EM CF CENAL), formation militaire à même de soutenir l'organisation

civile dans les plus brefs délais, indépendamment de l'événement. L'EM CF CENAL est composé de spécialistes qui doivent avoir encore suffisamment de jours de service à accomplir. Afin de garantir la conformité aux exigences de la prestation, tant en termes de qualité que de volume, chaque futur membre de l'état-major doit passer par un processus de candidature en plusieurs étapes.

Schlüsselbegriffe Krisenmanagement; Ereignisbewältigung; Nationale Alarmzentrale und Ereignisbewältigung; Einsatzorganisation; Bundesamt für Bevölkerungsschutz

Keywords crisis management; incident management; National Emergency Operations Centre; specialized operational unit; Federal Office for Civil Protection



OBERST THOMAS HERREN ist Kommandant des Stab Bundesrat Nationale Alarmzentrale (Stab BR NAZ), ehemaliger Berufsoffizier und arbeitet in seiner zivilen Funktion als Chef des Fachbereiches Ressourcenmanagement des Bundes im Bundesamt für Bevölkerungsschutz (BABS). Er ist ausgebildeter Einsatzleiter der Einsatzorganisation Nationale Alarmzentrale. Er verfügt über einen MAS in Integrated Risk Management der Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften (ZHAW).

E-Mail: thomas.herren@babs.admin.ch



OBERLEUTNANT MARKUS BIERI ist der militärische Leiter der Sektion Messorganisation, ehemaliger Berufsoffizier und arbeitet in seiner zivilen Funktion im Geschäftsbereich Zivilschutz und Ausbildung des Bundesamtes für Bevölkerungsschutz (BABS). Er schliesst derzeit den MAS in Leadership und Changemanagement an der Fachhochschule Nordwestschweiz (FHNW) sowie die Weiterbildung zum Hauptmann ab.

E-Mail: markus.bieri@babs.admin.ch

Die Nationale Alarmzentrale (NAZ) ist die Fachstelle des Bundes für ausserordentliche Ereignisse und die zentrale Anlaufstelle für Partner im Bevölkerungsschutz. Damit diese im Einsatzfall über unbestimmte Dauer 7/24/365 betrieben werden kann, verfügt sie über die militärische Formation «Stab Bundesrat Nationale Alarmzentrale» (Stab BR NAZ), welche die zivile Organisation innert kürzester Zeit ereignisunabhängig unterstützen kann. Der Stab BR NAZ alimentiert sich aus Fachspezialisten und -spezialistinnen, welche noch ausreichend Dienstage zu leisten haben. Damit die geforderte Leistung in der entsprechenden Qualität und Quantität garantiert werden kann, muss jede und jeder zukünftige Angehörige des Stabes einen mehrstufigen Bewerbungsprozess durchlaufen.

Die Fachstelle des Bundes für ausserordentliche Ereignisse

Im Krisen¹- und Notfallmanagement² des Bundes nimmt das Bundesamt für Bevölkerungsschutz (BABS) mit dem Geschäftsbereich Nationale Alarmzentrale und Ereignisbewältigung (engl.: National Emergency Operations Centre (NEOC))³ bzw. der Einsatzorganisation Nationale Alarmzentrale (EO NAZ)⁴ eine zentrale Rolle ein. Nachfolgend werden die Zusammenhänge zwischen dem Krisenmanagement des Bundes, der Rolle des BABS sowie der EO NAZ mit der militärischen Einheit «Stab Bundesrat Nationale Alarmzentrale» (Stab BR NAZ) aufgezeigt.

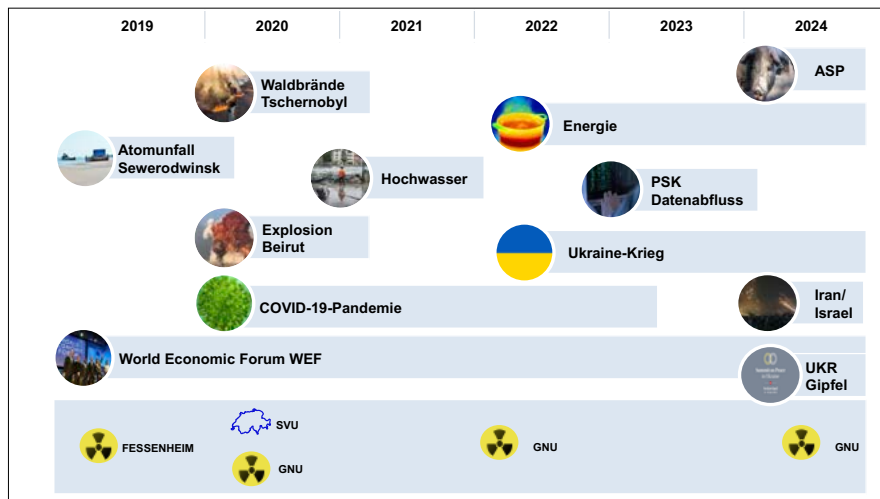


Abbildung 1: Konzept Nationale Alarmzentrale vom 01.01.1985 und aktueller Badge des Stab BR NAZ. (Quelle: Stab BR NAZ)

1982 bat der Stab für Gesamtverteidigung (GV) das Eidgenössische Departement des Innern (EDI), eine zentrale Pikett-, Koordinations- und Leitstelle für verschiedene Bedrohungen zu konzipieren. Auf Antrag der Eidgenössischen Kommission für AC-Schutz (KAC) gründete der Bundesrat die Nationale Alarmzentrale (NAZ) aus der Überwachungszentrale (UWZ) Zürich und der Alarmzentrale Bern und begann mit dem Bau von METALERT, einer geschützten Führungsinfrastruktur, die am 01.07.1984 in Betrieb ging. Zusätzlich wurde die Verordnung NAZ erlassen. Im Einsatzfall wurde die NAZ zum Armeestabteil 800 (Astt 800 NAZ) und konnte mit einer militärischen Formation verstärkt werden. Seitdem stellt die NAZ die Fachstelle des Bundes für ausserordentliche Ereignisse sicher.

Krisenmanagement des Bundes im Wandel der Zeit

Die departementsübergreifenden Krisenorganisationsstrukturen wurden in unregelmässigen Abständen weiterentwickelt. Von der Verbindungsgruppe EDI/EVED (Eidgenössisches Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartement) über die Einsatzgruppe Kommission für AC-Schutz (Eigr KAC) sowie den leitenden Ausschuss Radioaktivität (LAR) zu den Bundestäben ABC (BST ABC), ABCN (BST ABCN) und Bevölkerungsschutz (BSTB). Mit der am 1. Februar 2025 in Kraft getretenen Verordnung



Grafik 1: Einsätze und Übungen EO NAZ 2019–2024. (Quelle: Stab BR NAZ)

über die Krisenorganisation der Bundesverwaltung (KOBV) erfolgte die letzte Umstrukturierung, die die Lehren aus den jüngsten Krisen berücksichtigt. Lesen Sie zur KOBV den Artikel von Gerald Scharding in dieser *stratos*-Ausgabe.

Einsatzorganisation NAZ als Keyplayer im Gesamtsystem

Die EO NAZ als spezialisierte Einsatzorganisation des Bundes im Bereich des Bevölkerungsschutzes nimmt folgende Aufgaben wahr (nicht abschliessend)⁵:

- Ist 7/24/365 Anlaufstelle des Bundes für ausserordentliche Ereignisse im In- und Ausland
- Verfolgt, beurteilt und bildet laufend die bevölkerungsschutzrelevante Lage (BREL) ab und stellt die Elektronische Lagedarstellung (ELD) zur Verfügung
- Erfasst und beurteilt die radiologische Lage und kann bei zu erwartender oder bestehender erhöhter Radioaktivität anhand von festgelegten Kriterien Schutzmassnahmen anordnen
- Informiert und warnt die Behörden von Bund und Kantonen, Nachbarstaaten, internationale Organisationen sowie Betreiber von kritischen Infrastrukturen
- Informiert die Bevölkerung, ordnet im Ereignisfall die Alarmierung der Bevölkerung der Schweiz und des Fürstentums Liechtenstein an und verbreitet Verhaltensanweisungen
- Vermittelt Ressourcen aus dem In- und Ausland
- Erbringt Leistungen zugunsten der Basisorganisation Krisenmanagement (BOK) in der normalen Lage und im Rahmen der Ereignisbewältigung

In der Grafik 1 sind die Einsätze und relevantesten Übungen der EO NAZ der Jahre 2019–2024 ersicht-

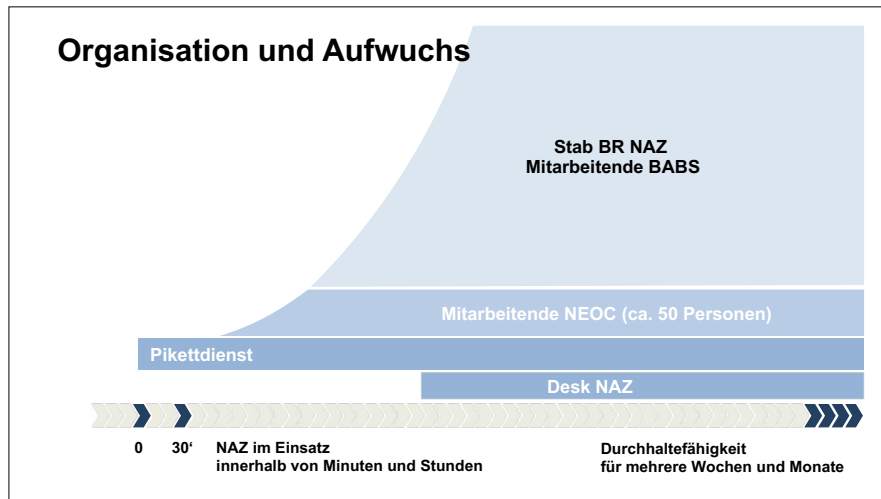
lich, welche die Vielfalt des Aufgabepportfolios widerspiegeln.

Bei der Bewältigung von Ereignissen und Übungen funktioniert die Zusammenarbeit mit der Armee sehr gut. Eine etablierte Kooperation zeigt sich während der Aeroradiometrie-Messwoche (ARM-Messwoche). In dieser werden Radioaktivitätsmessungen durch die Messorganisation und die Luftwaffe durchgeführt. Im Falle eines KKW-Ereignisses arbeitet die EO NAZ ebenfalls sehr eng mit der Armee zusammen, beispielsweise beim Transport und Einsatz von Material. Dieses wird in einem externen zivilen Lager gelagert, durch die Armee per Luft oder Strasse transportiert und von den Einsatzkräften im KKW eingesetzt. Zwischen dem BABS/NEOC und dem Kommando Operationen (Kdo Op) besteht eine entsprechende Leistungsvereinbarung.

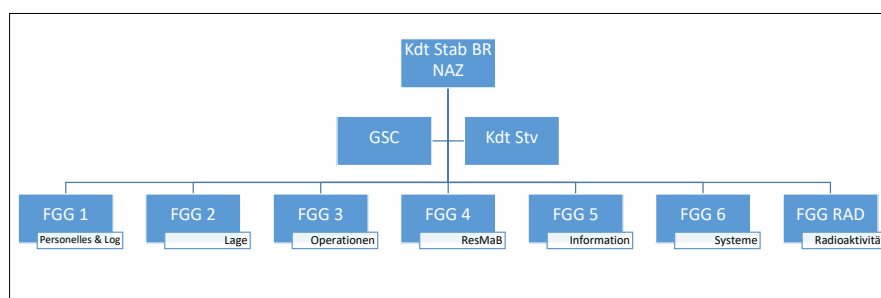
Der Stab BR NAZ als Mittel zur Sicherstellung der Durchhaltefähigkeit

Ab 1984 wurde parallel zur NAZ ein militärisches Unterstützungsteam aus den Einsatzgruppen Zürich und Bern gebildet, bestehend aus Fachleuten für Strahlenschutz, Chemie, AC-Schutzoffizieren und Betriebspersonal. Im Einsatzfall kam ein Radio-Detachment der Abteilung Presse und Funkspruch (APF) hinzu. Diese Einheit entwickelte sich zum Stab BR NAZ, der damals wie heute primär die Durchhaltefähigkeit der EO NAZ im Einsatz sichert. AdA des Stabs wur-

«Zur Sicherstellung der Durchhaltefähigkeit kann die EO NAZ neben rund 50 zivilen Mitarbeitenden auch die militärische Formation Stab BR NAZ aufbieten.»



Grafik 2: Organisation und Aufwuchs EO NAZ (inkl. Stab BR NAZ). (Quelle: Stab BR NAZ)



Grafik 3: Organigramm Stab BR NAZ. (Quelle: Stab BR NAZ)

den unter anderem beim Kernkraftwerksunfall in Fukushima und der COVID-19-Pandemie aufgeboten.

Zur Sicherstellung der Durchhaltefähigkeit kann die EO NAZ neben rund 50 zivilen Mitarbeitenden auch die militärische Formation Stab BR NAZ aufbieten. Der Einsatz erfolgt an drei redundanten Führungsstandorten, um die Führungsfähigkeit in allen Lagen zu garantieren.

Dreimal jährlich leistet der Stab BR NAZ für eine Woche Dienst, um Einsatzprozesse und Zusammenarbeit zu trainieren. Dadurch bleiben die AdA mit den Systemen und Applikationen vertraut. Die zivil-militärische Zusammenarbeit (ZMZ) ermöglicht es den AdA, ihre zivilen Kenntnisse optimal einzubringen. Diese Organisationsform stellt eine erfolgreiche Symbiose zwischen den zivilen Mitarbeitenden des BABS, dem Stab BR NAZ und den Partnern im Sicherheitsverbund Schweiz dar.

Organisation und Aufgaben des Stab BR NAZ

Der Stab BR NAZ ist in Führungsgrundgebiete (FGG) unterteilt, die an die militärischen Stabsstrukturen angelehnt sind, aber einsatzbezogen angepasst wurden. Im Folgenden werden die Hauptaufgaben der einzelnen FGG erläutert.

«Der Stab BR NAZ ist in Führungsgrundgebiete (FGG) unterteilt, die an die militärischen Stabsstrukturen angelehnt sind, aber einsatzbezogen angepasst wurden.»

a. Gruppe Stabschef (GSC)

Die GSC ist für die Führung und Koordination aller internen Stabsabläufe sowie die direkte Unterstützung der Einsatzleitung verantwortlich. Sie organisiert die Arbeitsprozesse, verteilt Aufträge, führt Rapporte und überwacht die Umsetzung. Zudem stellt die GSC die Einhaltung formaler Führungsprozesse sicher und steuert aktiv den Informationsfluss zwischen Einsatzleitung, internen Stellen und externen Partnern auf Bundes- und Kantonsebene.⁶

b. FGG 1: Personelles und Logistik (Werkschutz (WS) und Rückwärtiges)

Das FGG 1 übernimmt alle dienstbetrieblichen Aufgaben der EO NAZ. Zu seinen Zuständigkeiten gehören der Kommandoposten (KP), die Küche, das Transportwesen sowie der Werkschutz, welcher für den Betrieb, die Sicherheit und den Schutz in der geschützten Führungsinfrastruktur verantwortlich ist.

c. FGG 2: Lage

Die wichtigste Aufgabe des FGG 2 ist es, Krisen ge-

meinsam mit seinen Partnern zu antizipieren, darzustellen und zu beurteilen. Im Ereignisfall geht es primär darum, sich einen Überblick zu verschaffen und die Informationen zu strukturieren und zu analysieren – darunter Angaben zum Ereignisort, der Art des Ereignisses, betroffene Personen und mögliche Folgeschäden. Zur Darstellung dieser Informationen sind Lagekarten ein essentielles Produkt. Diese werden über die Elektronische Lagedarstellung (ELD) verbreitet und dienen den Entscheidungsträgern als Entscheidungsgrundlage.

d. FGG 3: Operationen

Das FGG 3 unterstützt die zivilen Mitarbeitenden bei der Abarbeitung ihrer Prozesse, wie beispielsweise die Orientierung und Alarmierung der Behörden⁷, die Auslösung von Massnahmen⁸ sowie die Information⁹. Dabei nutzt das FGG 3 verschiedene Werkzeuge, darunter die ELD oder die Applikation Transmission of Official Messages (TomRad). Zudem werden durch das FGG 3 Lösungen für nicht-prozessual abgebildete Probleme erarbeitet.

e. FGG 4: Ressourcenmanagement des Bundes

Das FGG 4, zuständig für das Ressourcenmanagement Bund (ResMaB), unterstützt subsidiär die Kantone und Betreiber von kritischen Infrastrukturen, wenn deren Ressourcen nicht ausreichen, um die bei der Bewältigung von Gefahren und Schadenlagen anstehenden Aufgaben erfüllen zu können. Ressourcen werden nach einer Beurteilung durch Experten des ResMaB und einer finalen Freigabe durch eine legitimierte Stelle zugeteilt. Dabei werden alle relevanten Stellen wie kantonale Führungsorgane, Bundesstellen, Betreiber kritischer Infrastrukturen und internationale Organisationen einbezogen.

f. FGG 5: Information

Im Ereignisfall ist das FGG 5 für die Information, Warnung und Alarmierung der Bevölkerung zuständig. Bei erhöhter Radioaktivität kann die NAZ Sofortmassnahmen zum Schutz der Bevölkerung anordnen. Das FGG 5 hat die Aufgabe, diese Massnahmen und damit einhergehende Verhaltensempfehlungen und -anweisungen über die Alertswiss-Kanäle, via Radio und Social Media zu kommunizieren. Zudem kommuniziert das FGG 5 gegenüber den Medien und organisiert Medienkonferenzen mit den Notfallschutzpartnern und erfasst die nationale und internationale Medienlage.¹⁰

g. FGG 6: Systeme

Das FGG 6 stellt rund um die Uhr den Betrieb einsatzkritischer IT-Systeme sicher, um eine unabhängige, jederzeit verfügbare IT als Grundlage für die Ereignisbewältigung zu gewährleisten. Die EO NAZ betreibt eine eigenständige Infrastruktur mit getrennten Netzwerken und Applikationen und minimiert Abhängigkeiten von nicht-einsatzkritischen Systemen. Zivile Mitarbeitende und die AdA bringen Fachwissen ein, um die IT-Resilienz während einer Krise zu sichern.

h. FGG RAD: Fachstab Radioaktivität

Das FGG RAD befasst sich mit Unfällen in Kernanlagen, d. h. in den Kernkraftwerken, dem PSI und dem Zwiilag. Der Fachstab Radioaktivität ist in vier Untergruppen unterteilt:

- i. Sektion Messorganisation (MO)¹¹
- ii. Sektion Aeroradioimetrie (ARM)¹²
- iii. Sektion Auswertung und Massnahmen (A&M)
- iv. Sektion Notifikation (Internationales)

Zusammenarbeit im Einsatz: Methodisches Vorgehen und technische Grundlagen

Im Ereignisfall arbeitet die EO NAZ nach den Grundlagen des Handbuchs FiBS (Führung im Bevölkerungsschutz). Sie orientiert sich in den Führungstätigkeiten am Modell 5+2. Im Notfallmanagement werden vordefinierte Sofortmassnahmen angewendet.

Jedes FGG hat eine Vertretung im Führungsraum, die die Funktion der/des C FGG übernimmt und die Arbeiten des FGG gegenüber der Einsatzleitung und C NEOC verantwortet. Die C FGG präsentieren Produkte in Rapporten und nehmen Aufträge entgegen. In den Backoffices wird die Lageverfolgung sichergestellt und die Produkte werden erarbeitet, die den involvierten Organisationen via ELD NAZ zur Verfügung gestellt werden.

Fazit

Die institutionalisierte Zusammenarbeit zwischen dem Stab BR NAZ und den zivilen Behörden ist ein gutes Beispiel für erfolgreiche zivilmilitärische Kooperation im Sicherheitsverbund Schweiz. Alle Organisationen im Sicherheitsverbund verfolgen das gemeinsame Ziel, die Bevölkerung in allen Lagen zu schützen. Es ist wichtig, diesen kooperativen Ansatz weiterhin zu pflegen und weiterzuentwickeln, um

effektiv auf verschiedene Herausforderungen reagieren zu können. ♦

Endnoten

- 1 Krisenmanagement = Übernahme von Aufgaben, sobald die Krisenorganisation hochgefahren ist, was insbesondere auch langfristige Themen (bspw. Wiederaufbau) beinhaltet.
- 2 Notfallmanagement = Aufgaben in einer ersten Ereignisphase, was insbesondere auch delegierte Kompetenz zur Auslösung von Massnahmen anhand definierter Prozesse und Kriterien beinhaltet.
- 3 Das NEOC ist ein Geschäftsbereich des Bundesamtes für Bevölkerungsschutz (BABS), in dem Aufgaben in Zusammenhang mit der Vorbereitung und Bewältigung von Ereignissen auf Stufe Bund zusammengefasst werden.
- 4 Die EO NAZ ist eine spezialisierte Einsatzorganisation des Bundes im Bereich des Bevölkerungsschutzes. Sie setzt sich aus Mitarbeitenden des Geschäftsbereiches NEOC zusammen und kann durch die militärischen Angehörigen des Stab BR NAZ zwecks Durchhaltefähigkeit verstärkt werden.
- 5 Quelle: Bevölkerungsschutzverordnung (BevSV) und Verordnung über die Krisenorganisation der Bundesverwaltung (KOBV).
- 6 Ausserdem verantwortet die GSC die Vorbereitung, Durchführung und Evaluation von Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen sowie Übungen zur Sicherstellung der stetigen Einsatzbereitschaft.
- 7 Orientierung und Alarmierung der Behörden geht an die kantonalen Führungsorgane (KFO), das Eidgenössische Nuklearsicherheitsinspektorat (ENSI), den Fachverbund Chemie etc. sowie an weitere Partnerinnen und Partner im Bevölkerungsschutz, darunter die Swisscom Broadcast und das externe Lager Reitnau.
- 8 Auslösung von Massnahmen, z. B. Umsetzung der angeordneten Sofortmassnahmen zum Schutz der Bevölkerung, Aktivierung der militärischen Notsendeanlagen (IBBK-Radio), Materialtransporte aus dem externen Lager Reitnau zum betroffenen Kernkraftwerk.
- 9 Information an Partnerinnen und Partner im Bevölkerungsschutz und NAZ intern zu den aktuell geltenden Massnahmen (gemäss Dosis-massnahmenkonzept (DMK)).
- 10 Die Mitglieder des FGG 5 sind Spezialistinnen und Spezialisten mit einer hohen Expertise in der Kommunikations- und Medienarbeit und verfügen über Kompetenzen im Bereich Social Media und Radio. Zudem sind Sprachkompetenzen (de, fr, it, en) von zentraler Bedeutung.
- 11 Die Sektion Messorganisation (MO) nimmt bei einem Einsatz mit erhöhter Radioaktivität die Funktion einer Drehscheibe ein. Sie plant und koordiniert die Einsätze der Probenahme- und Messorganisation mit ihren rund 20 Partnern (Kernkraftwerke, Labore, A-Einsatzgruppe VBS (A-EEVBS), Armeemittel etc.) und validiert die erhaltenen radioaktiven Messwerte und Proben (Umwelt- und Lebensmittelproben). Die erhaltenen Werte liefern die Basis zur Erstellung einer Fachlage Radioaktivität, welche wiederum als Entscheidungsgrundlage dient.
- 12 Mit der Messung der Radioaktivität aus der Luft, der sogenannten Aeroradiometrie, kann die Radioaktivität am Boden schnell und grossräumig gemessen werden. Die NAZ führt jedes Jahr im Sommer in Zusammenarbeit mit der Luftwaffe eine Woche lang solche Messflüge durch, um einerseits Messdaten zu gewinnen und andererseits die Einsatzbereitschaft des Messteams und der Ausrüstung sicherzustellen. Die Schweizer Kernanlagen werden im Auftrag des ENSI im Zweijahresrhythmus aeroradiometrisch untersucht.

«Die institutionalisierte Zusammenarbeit zwischen dem Stab BR NAZ und den zivilen Behörden ist ein gutes Beispiel für erfolgreiche zivilmilitärische Kooperation im Sicherheitsverbund Schweiz.»

Einteilungsmöglichkeit im Stab BR NAZ

Der Stab BR NAZ bietet die Möglichkeit, die eigenen zivilen Kenntnisse im Bereich des Notfall- und Krisenmanagements anzuwenden. Er besteht wie im Artikel ausgeführt aus Spezialistinnen und Spezialisten aus diversen Fachbereichen, die interdisziplinär zusammenarbeiten. Falls du dich angesprochen fühlst, dann schau auf der Webseite des Stab BR NAZ unter <https://www.naz.ch/naz/stab> vorbei, informiere dich und bewirb dich bei Interesse. Wir laden dich gerne zu einer Informationsveranstaltung ein.

Praxis

Das Krisen- und Notfallmanagement von Axpo

Ein Beitrag zur Resilienz unserer Stromversorgung



MICHAEL MARTY,
Axpo Gruppe

Abstract

Switzerland's electricity supply has always been closely linked to the rest of Europe due to its location in the geographical centre of our continent. In 2022, a combination of various factors led to a tense supply situation throughout Europe, in which the threat of an energy shortage could no longer be ruled out. As a supply company, Axpo is particularly affected by such impacts, but as a major market player, it also has a special responsibility to contribute to a solution.

At the national level, the national organisation for electricity supply in extraordinary circumstances (OSTRAL) and the national grid operator Swissgrid take over coordination in the event of a crisis. Axpo's crisis and emergency management makes a substantial contribution in its area of responsibility in northern and eastern Switzerland. The grid control centre coordinates needs 24/7 and manages them together with Swissgrid. If a critical situation arises despite these management efforts, various plans are in place and emergency bodies are ready to respond. The guiding principle is "centralised control and coordination with decentralised implementation".

Schlüsselbegriffe Krisenmanagement; Notfallmanagement; Resilienz; Stromversorgung; Schutz kritischer Infrastruktur

Keywords crisis management; emergency management; resilience; power supply; protection of critical infrastructure



LIC. PHIL. MICHAEL MARTY verantwortet das Krisen- und Notfallmanagement der Axpo Gruppe. Der Politikwissenschaftler und Oberst i GSt hat in früheren Funktionen als Stabschef und Pikettoffizier einer Kantonspolizei sowie als Wissenschaftlicher Berater des Chefs der Armee gearbeitet.

E-Mail: Michael.Marty@axpo.com

Einleitung

Die aus den «Nordostschweizerischen Kraftwerken» (NOK) hervorgegangene Axpo Gruppe ist der grösste Energiekonzern der Schweiz, welcher rund 40 % des schweizerischen Energiebedarfs deckt. Eng verknüpft mit dem restlichen europäischen Stromnetz verfügt Axpo auch über Unternehmensbereiche, die den Energiesektor integral bewirtschaften. Dazu gehören beispielsweise der Stromhandel, die innovative Entwicklung, Produktion und Bewirtschaftung erneuerbarer Energie durch Tochtergesellschaften in den Bereichen Wind-, Solar-, Biomasse- und Batteriesysteme und mit der CKW auch die direkte Belieferung unserer Kunden in der Zentralschweiz. Axpo ist in über 30 Ländern mit Standorten vertreten.

Die Breite dieser Tätigkeit stellt auch das Krisen- und Notfallmanagement vor eine besondere Herausforderung. Der Konzernkrisenstab und die Notfallstäbe müssen bereit sein, möglichen Ereignissen gegenüberzutreten, welche man basiert auf Szenarien in diesem Umfang praktisch nicht sinnvoll trainieren kann. Wie wird diesem Umstand Rechnung getragen?

«Integrale Sicherheit stimmt die Aktivitäten der verschiedenen Sicherheitsbereiche aufeinander ab, schafft Synergien und vermeidet Doppelspurigkeiten.»

Integrale Sicherheit ist ein Ansatz, Sicherheit ganzheitlich zu betrachten. Integrale Sicherheit stimmt die Aktivitäten der verschiedenen Sicherheitsbereiche aufeinander ab, schafft Synergien und vermeidet Doppelspurigkeiten. Die Integrale Sicht bezieht sich bei Axpo auf

- die Aufbauorganisation
- den Prozess (Ablauforganisation)

Aufbauorganisation: Das operative und strategische Risikomanagement sowie die Sicherheitsdisziplinen «Physische Sicherheit», «Arbeits- und Gesundheitsschutz», «Geschäftskontinuitätsmanagement (BCM)» und das «Krisen- und Notfallmanagement» agieren in einer gemeinsamen organisatorischen Einheit.

Damit ist sichergestellt, dass integrale Sicherheitskonzepte entwickelt und koordiniert umgesetzt werden können. Von der Risikobeurteilung, den Vorgaben für einen sicheren Umgang im Alltag, der Vorsorgeplanung bis zur Reaktionsfähigkeit im Ereignisfall. Der Bereich Cybersecurity ist beim Leiter der Informationssicherheit (CISO) angesiedelt, arbeitet aber eng verknüpft mit der hier beschriebenen Sicherheitsorganisation zusammen.

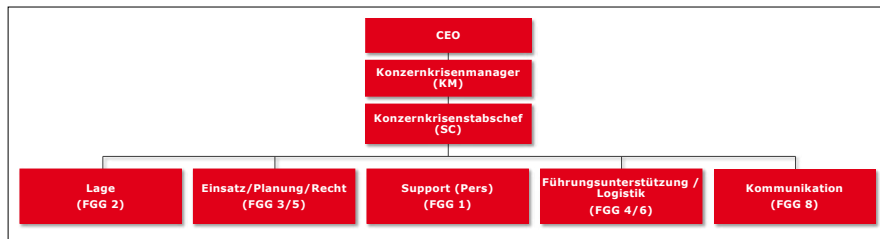
Prozess (Ablauforganisation): Im Rahmen des Risikomanagementprozesses werden Risiken der Sicherheitsdisziplinen identifiziert und bewertet. Durch kontinuierliche Verbesserung werden Mitigationsmassnahmen mit den Sicherheitsdisziplinverantwortlichen besprochen, umgesetzt und dokumentiert.

Dieser Artikel konzentriert sich auf den Bereich Krisen- und Notfallmanagement.

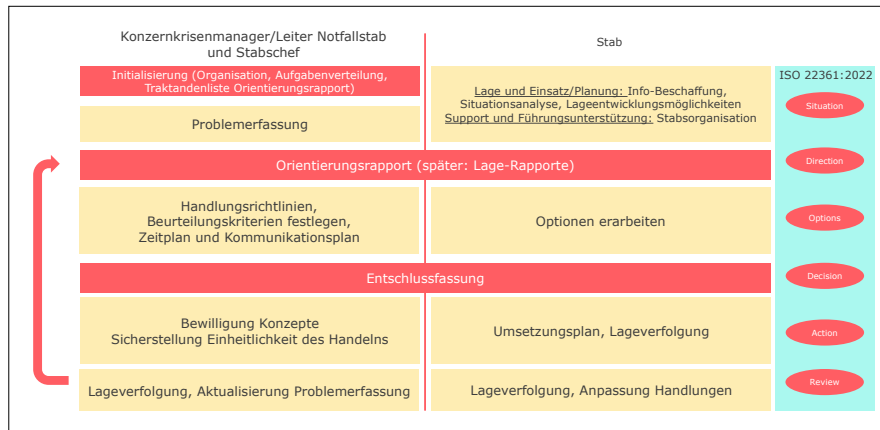
Dreiteilung der Ereignisbewältigung und Zuständigkeiten

Der Grundsatz lautet: «zentral steuern und koordinieren, dezentral umsetzen». Mit den guten Erfahrungen des Föderalismus und der Auftragstaktik gibt die Konzernstufe Leitplanken für die dezentralen Notfallstäbe vor und hält sich bereit, im Krisenfall die notwendige Koordination und Führung zu übernehmen. Die Strukturen setzen dabei primär auf den Definitionen gemäss ISO-Guideline 22361 auf, die folgende Ereigniskategorien unterscheidet:

- «Incidents» werden von der jeweilig fachlich zuständigen Linienorganisation bewältigt (beispielsweise technische Defekte im Alltagsbetrieb oder kleinere Arbeitsunfälle)
- «Emergencies» werden von dezentral organisierten Notfallstäben an den Standorten oder den Geschäftsbereichen bearbeitet (beispielsweise Brände, Hochwasser, IT-Ausfälle grösseren Ausmasses)
- Erst wenn Notfälle durch die betroffenen Bereiche nicht mehr alleine bewältigt werden können, sich die Ereignisse mit weiteren Problemfeldern kombinieren oder der Konzern als Ganzes massgeblich betroffen sein kann, spricht man im Framework von einer «Crisis» oder einer «Catastro-



Grafik 1: Grundstruktur Konzern-Krisenstab Axpo. (Quelle: eigene Darstellung)



Grafik 2: Führungsrhythmus der Axpo Krisen- und Notfallstabe. (Quelle: eigene Darstellung)

phe» (beispielsweise eine Energiemangellage oder ein Blackout, ein Erdbeben mit überregionalen Auswirkungen oder auch mutwillige Angriffe wie grössere Cyberattacken oder physische Angriffe auf kritische Infrastrukturen). Dann übernimmt der zentral geführte Krisenstab im Auftrag des CEO und übersteuert damit die klassische Linienführung.

Sowohl der Konzernkrisenstab wie auch die meisten Funktionen in den dezentralen Notfallstäben sind auf dem Milizsystem aufgebaut. Das heisst, dass Fachspezialisten der jeweiligen Standorte nebst ihren Alltagsfunktionen auch eine Rolle in der Ereignisbewältigung einnehmen. In der Regel bringen sie dabei ihre originäre fachliche Rolle ein (beispielsweise Kommunikationsfachleute, Juristen oder HR-Spezialisten). Auch in den klassischen Stabsfunktionen wie «Lage», «Einsatz» oder «Support» werden Funktionäre gesucht, welche in ihrer Alltagsfunktion ähnliche Aufgaben wahrnehmen.

Dabei ist es nicht verwunderlich, dass gerade in den Konzernbereichen in der Schweiz oft Milizkader aus dem BORS¹-Umfeld (Armee, Bevölkerungsschutz, Feuerwehren etc.) anzutreffen sind. Axpo hält die Strukturen, Prozesse und Inhalte des Krisenmanagements bewusst so nah wie möglich an den bekannten Führungsrhythmen und -strukturen dieser Sicherheitsorganisationen sowie der zunehmend massgeblichen ISO-Guideline 22361:2022.

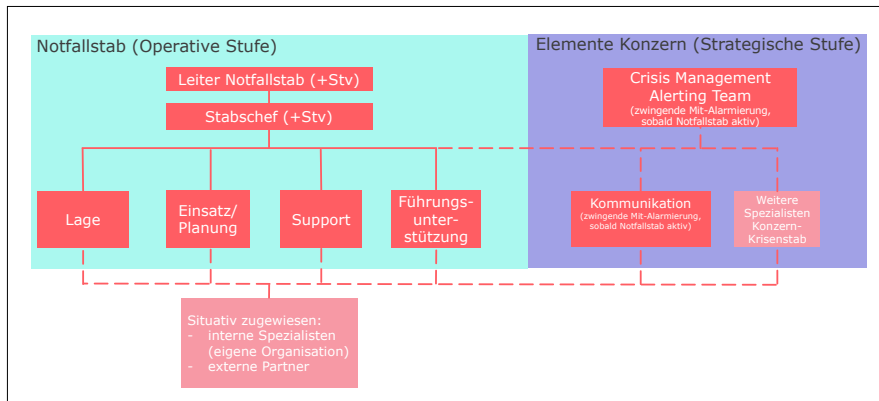
Damit kann das Knowhow von Milizkader in der Ausbildung und im Einsatz genutzt werden. Gleichzeitig gestaltet sich auf diese Weise auch die Zusammenarbeit mit Partnerorganisationen im Einsatz so einfach wie möglich. Die zunehmende Standardisierung und Regulierung bringen uns auch international immer näher zueinander. Ein besonderes Augenmerk ist auf die mögliche Doppelbelastung dieser Funktionäre in ihrer beruflichen und Milizfunktion zu richten. Deshalb ist im Rahmen der Redundanz in der Regel immer eine zweite Person auf einer Funktion, welche keine entsprechende Milizfunktion innehat.

Das «Crisis Management Alerting Team» als Bindeglied zwischen den Standorten und dem Konzern

Als Besonderheit in der Zusammenarbeit zwischen den lokalen Notfallstäben und dem Konzernkrisenmanagement hat sich ein Kernteam aus dem Experten für Krisen- und Notfallmanagement, den Konzernkrisen-Stabschefs sowie der Piktettorganisation der Konzern-Kommunikation bewährt. Dieses «Alerting Team» wird im Falle eines aktivierten Notfallstabs mitalarmiert und verbindet somit die verschiedenen Entscheidungsebenen ab Beginn eines Ereignisses.

Schulungen und Übungen

Ausbildung und Übungen wechseln sich ab. In Zusammenarbeit mit externen Partnern und dem eigenen, intern aufgebauten Knowhow werden die Krisen- und Notfallstabe regelmässig geschult und beübt. Dabei gilt der



Grafik 3: Kombination der Krisen- und Notfallstäbe über das «Crisis Management Alerting Team». (Quelle: eigene Darstellung)

Grundsatz, dass pro Jahr eine Übung intern mit dem jeweiligen Stab inklusive Schulungselementen erfolgt und eine zweite als «Multilevel-Übung» inklusive des Einbezugs von externen Partnerorganisationen organisiert sein soll. Die Partner variieren je nach Unternehmensbereich. Während bei den einzelnen Kraftwerken primär Blaulichtorganisationen und kantonale oder regionale Führungsstäbe im Fokus stehen, nimmt im Rahmen der zunehmenden Regulierung rund um den Schutz von kritischen Infrastrukturen (IKT-Minimalstandard, NIS 2, KRITIS) besonders im IT-Bereich die Zusammenarbeit mit nationalen und internationalen Behörden wie dem Bundesamt für Cybersicherheit (BACS) zu. In hochregulierten Bereichen wie den Kernkraftwerken oder Stauwehrranlagen finden Übungen in der Regel in Koordination mit den jeweiligen Aufsichtsbehörden statt.

Exkurs: Energiemangellage oder Blackout

Die Stromversorgung der Schweiz ist seit jeher durch das geografische Zentrum Europas gegeben eng mit dem restlichen Kontinent verbunden. Die Kombination von verschiedenen Faktoren (bspw. die sich rasch ändernde Versorgungslage von Gas durch geopolitische Verwerfungen, gleichzeitige Wartungsfenster von Grosskraftwerken und extreme Wetterbedingungen wie ein besonders kalter Winter) hat 2022 europaweit zu einer angespannten Versorgungslage geführt, in welcher man eine drohende Energiemangellage nicht mehr ausschliessen konnte. Axpo ist als Versorgungsunternehmen besonders von solchen Auswirkungen betroffen, hat als wichtiger Marktteilnehmer aber auch eine besondere Verantwortung, zur Lösung beizutragen. Auf nationaler Ebene übernimmt im Krisenfall die nationale Organisation für Stromversorgung in Ausserordentlichen Lagen (OSTRAL) und die nationale Netzbetreiberin Swissgrid die Koordination. In der Vernetzung mit dem Ausland ist Swissgrid dafür zuständig, dass der «Herzschlag» des schweizerischen – und damit auch

des europäischen – Stromnetzes stets stabil bleibt. Das Krisen- und Notfallmanagement von Axpo leistet in ihrem Verantwortungsbereich in der Nord- und Ostschweiz einen substanziellen Beitrag. Die Netzleitstelle koordiniert dabei 24/7 die Bedürfnisse und steuert diese gemeinsam mit Swissgrid. Sollte es trotz dieser Steuerung kritisch werden, stehen verschiedene Notfallorgane und Notfallpläne bereit. Die Netzleitstelle kann einen eigenen Notfallstab aufbauen, der die Koordination des regionalen Netzwiederaufbaus oder notwendige Umlenkungen übernimmt. In den einzelnen Kraftwerken und in den Netzregionen sind Notfallstäbe und Pikettechniker bereit, lokale Unterstützung zu leisten. Der Axpo-Campus in Baden sowie alle notwendigen weiteren Standorte verfügen zudem über Notstromkapazitäten, welche alle betriebsrelevanten Bereiche während einer längeren Zeitdauer mit Energie versorgen können. Auch für den Fall eines «Blackouts» leistet Axpo einen wichtigen Beitrag zu einem Wiederaufbau des Netzes, indem wir mit sogenannten «Schwarzstart»-Kraftwerken die Fähigkeiten haben, koordiniert Netzregionen sukzessive wieder ans Netz zu nehmen.

Die oben beschriebenen Szenarien gehören für Energiekonzerne zum Kernauftrag. Während Jahrzehnten wurde in technische Perfektion investiert, damit die Stromversorgung in der Schweiz fast 100 % zur Verfügung steht. Wir kennen es nicht anders. Aber was, wenn das Stromnetz plötzlich zum Angriffsziel würde?

Was heisst «Schutz kritischer Infrastrukturen» in Zukunft?

Axpo nimmt regelmässig an Workshops und Tagungen des Bundesamtes für Bevölkerungsschutzes (BABS) teil. Gemeinsam mit Kolleginnen und Kollegen aus weiteren kritischen Infrastrukturbereichen ist spürbar, dass die Risikolandschaft – basierend auf dem Lage- und Nachrichtendienst des Bundes – breiter und unsicherer wird. So sind kritische Infrastruktu-

ren in weiten Teilen Europas zunehmend Ziele. Jede Privatperson spürt, wie die Bedrohungen im Cyber-raum bereits seit Jahren deutlich zugenommen haben und täglich Phishing-Mails auf dem privaten Mail-Account eintreffen. Dies gilt selbstverständlich umso mehr auch für Unternehmen. Für Betreiber kritischer Infrastrukturen stellt sich zunehmend die Frage, auf welche Szenarien man sich in Zukunft einstellen soll. Und vor allem, wo die Abgrenzung von der Unternehmensverantwortung hin zu den staatlichen Aufgaben zu ziehen ist.

«Für Betreiber kritischer Infrastrukturen stellt sich zunehmend die Frage, auf welche Szenarien man sich in Zukunft einstellen soll.»

Als Mahnmal finden sich noch heute langsam verfallende Bunker und Festungsanlagen neben den Staudämmen unseres Konzerns. Neue Bedrohungen von Drohnen, weitreichenden Marschflugkörpern oder hybriden Angriffsformen aller Art machen die nationale und internationale Kooperation in solchen Themen immer drängender. Die meisten Unternehmen stärken ihre Resilienz bereits jetzt von sich aus. Aber der Markt – respektive die Bereitschaft, solche Vorkehrungen in den Strompreis mit einzukalkulieren – stösst hier an seine Grenzen. Unabhängig von der Szenarienfrage bleibt eines klar: Zu funktionsfähigen, resilienten Strukturen gehören flexibel aufgestellte Krisen- und Notfallstäbe, welche auch bei Ausfällen der klassischen Kommunikationsmittel alarmiert und betrieben werden können. ♦

«Unabhängig von der Szenarienfrage bleibt aber eines klar: Zu funktionsfähigen, resilienten Strukturen gehören flexibel aufgestellte Krisen- und Notfallstäbe, welche auch bei Ausfällen der klassischen Kommunikationsmittel alarmiert und betrieben werden können.»

Grundfähigkeiten des Krisen- und Notfallmanagements²

1. Governance

Klare Strukturen, Abgrenzungen/Kompetenzen des Krisen- und Notfallmanagements. Wer ist für was zuständig? Wer entscheidet wann?

2. Strategy

Was ist die «Absicht» der Unternehmensführung? Was ist der «Risiko-Appetit»? Wo werden Risiken bewusst eingegangen, wo werden diese vermindert?

3. Risk Management

Welche Risiken bestehen? Wie werden diese erfasst und bewertet? Wie geht man mit den Risiken um? (Vermeiden, Übertragen, Vermindern, Akzeptieren)

4. Decision-Making

In welchen Strukturen werden Entscheidungen unter Zeitdruck gefällt? Ausbildung und Training im Führungsrhythmus.

5. Communication

Wie ist sichergestellt, dass in den definierten Szenarien jederzeit sowohl intern wie auch extern kommuniziert werden kann? Welche Kernbotschaften sollen übermittelt werden? Wer kommuniziert auf welcher Ebene?

6. Ethics

Welche Unternehmensgrundsätze gelten? Dies ist insbesondere für die Krisenprävention von Bedeutung und definiert Prioritäten. Dazu gehört aber auch eine offene Fehlerkultur, damit Schwachstellen erkannt und aktiv bearbeitet werden.

7. Learning

Krisen- und Notfallstäbe benötigen regelmässiges Training, aber auch Basisausbildungen für die verschiedenen Funktionen. Jeder Einsatz und jede Übung müssen zudem detailliert nachbearbeitet und die erkannten Lehren im Rahmen der kontinuierlichen Verbesserung umgesetzt werden.

Endnoten

- 1 Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben
- 2 Angelehnt an ISO 22361:2022

Praxis

Kämpfen – schützen (– helfen); gleichzeitig und im gleichen Raum

«ARAMIDE VILLAGGIO 24» des Infanterie Bataillons 97



CASPAR ZIMMERMANN

Schlüsselbegriffe Verbandsübung; Bataillonseinsatzraum; zivile Partner; Lagerberichte; irreguläre Akteure

Keywords unit exercise; battalion operational area; civilian partners; status reports; irregular actors



OBERSTLEUTNANT I GST CASPAR ZIMMERMANN ist seit 2022 Kommandant des Inf Bat 97. Er ist Berufsoffizier und arbeitet als Gruppenchef an der Generalstabschule in Kriens. Früher war er als Journalist und später in der Kommunikation der Schweizer Armee tätig.

E-Mail: Caspar.Zimmermann@vtg.admin.ch

Das Infanterie Bataillon 97 hat seinen Wiederholungskurs im August/September 2024 mit der Verbandsübung «ARAMIDE VILLAGGIO 24» abgeschlossen. Dabei ging es darum, mehrere Tätigkeiten der Verteidigung – im Falle des Inf Bat «kämpfen» und «schützen» – gleichzeitig und in einem Bataillonseinsatzraum zu trainieren.

Das Bataillon hatte den Auftrag erhalten, die zivilen Partner gemäss Leistungskatalog zu unterstützen und irreguläre Akteure im Raum zu bekämpfen. Bei den zivilen Partnern handelt es sich um die Kantonspolizei Aargau, das Bundesamt für Zoll und Grenzsicherheit (BAZG) sowie Axpo und Swissgrid. Diese Einsätze gestalteten sich nach den Vorgaben der zu unterstützenden Organisationen. Die Bekämpfung der irregulären Akteure hingegen wurde analog den Prozessen der FSO durch taktische Aufträge und Handlungsrichtlinien der vorgesetzten Stelle, also des Kommandanten der Ter Div 2, geplant und geführt.

Neben der Unterschiedlichkeit der Tätigkeiten «kämpfen» und «schützen» kam als zusätzliche Herausforderung hinzu, dass die Einsätze zu Gunsten der Kantonspolizei und des BAZG im echten Einsatzumfeld, mit scharfer Munition und geladener Waffe durchgeführt wurden. Das Inf Bat 97 unterstützte die Kantonspolizei bei zwei umfassenden Verkehrskontrollen an jeweils drei Standorten im Nordwestaargau und das BAZG bei den Grenzkontrollen in Koblenz und Bad Zurzach sowie bei Patrouillentätigkeiten in Riehen BS. Verstärkt wurde das Bat hierfür für die gesamte Dienstleistung durch einen Zug Hundeführer und Patrouillenreiter des Kompetenzzentrums Veterinärdienst und Armeetiere.

Für Axpo und Swissgrid schützte das Inf Bat 97 die Unterwerke Laufenburg und Asphard bei Kaiseraugst. Der Betrieb dieser Anlagen wurde während der kompletten Dauer der Übung fortgeführt. Die an diesen Standorten eingesetzten Truppen wurden durch die Übungsleitung mit Figuranten beübt.

Am Unterwerk Asphard baute das Inf Bat 97 zur Härtung erstmals eine schuttgefüllte Holzmauer auf. Der Schutz dieser Anlage wurde dadurch massiv erleichtert, die Anzahl benötigter AdA konnte reduziert und das Sicherheitsgefühl der eingesetzten Soldaten er-



Abbildung 1: Verkehrskontrolle. Die Kantonspolizei Aargau wurde im September 2024 im Raum Kaiseraugst vom Infanterie Bataillon 97 unterstützt. (Foto: VBS/DDPS)

höht werden. Der Initialaufwand darf aber nicht unterschätzt werden: Für den Aufbau der Mauer (aus Effizienzgründen wurde nur eine von vier Seiten mit der Mauer gehärtet) benötigte der eingesetzte Infanteriezug mit ca. 40 AdA rund zweieinhalb Tage.

Es erwies sich als zielführend, den Kompanien einheitliche Aufträge zuzuweisen. So konnten sich die Kompaniekommandanten entweder auf «schützen» oder «kämpfen» fokussieren. Wo das nicht möglich war, brauchte es eine umfassende Einsatzvorbereitung und Aktionsnachbereitung, insbesondere auch im mentalen Bereich.

Die grösste Lehre für das Bataillon war wahrscheinlich die Wichtigkeit des Lagerapports – insbesondere bei einer derart heterogenen Auftragslage. Die Lagerapporte, beispielsweise beim Schichtwechsel im Führungsraum, müssen von allen Beteiligten sauber vorbereitet werden. Nur wenn stabile Verbindungen mit den zugeschalteten Kompaniekommandanten bestehen, kann der Rapport effizient durchgeführt werden. Fragen, vor allem von den Kompaniekommandanten, sollten vorgängig eingereicht werden, damit die Stabsmitarbeitenden diese während des Rapports beantworten können und nicht im Nachgang Antworten an verschiedene Empfänger leiten müssen.

Die Dualität des Auftrages und die vielen Ansprechpartner waren eine spannende Herausforderung. Für das Inf Bat 97 hat «ARAMIDE VILLAGGIO 24» zahlreiche Lehren generiert, die wir im Wiederholungskurs 2025 bereits umsetzen konnten. ♦

Praxis

Internationale Krisenübungen und die Schweiz



JOACHIM ADLER, MANUEL WEIBEL,
SEPOS

Abstract

In March 2025, Switzerland took part in NATO's international crisis management exercise (CMX) for the first time in 15 years. The deteriorating global security situation makes it clear that Switzerland must be able to work together with its closest partners in an international crisis. By participating in the exercise, Switzerland intended to review processes and enhance mutual understanding of the pos-

sibilities and limitations of cooperation. This article takes a closer look at NATO's international crisis exercises as well as Switzerland's role and experiences in its previous participations. The article traces the evolution of the training exercise. Moreover, it shows how NATO's focus in dealing with international crises has changed over the years and how Switzerland benefits from this international exchange.

Schlüsselbegriffe Internationale Kooperation; Krisenmanagement; NATO; Sicherheitspolitik; Übungen

Keywords international collaboration; crisis management; NATO; security policy; exercises



DR. PHIL. JOACHIM ADLER ist
Chef Verteidigungspolitik im Staatssekretariat für Sicherheitspolitik (SEPOS).

E-Mail: joachim.adler@sepos.admin.ch



MANUEL WEIBEL ist Wissenschaftlicher Mitarbeiter Verteidigungspolitik im Staatssekretariat für Sicherheitspolitik (SEPOS).

E-Mail: manuel.weibel@sepos.admin.ch

Krisenmanagementübungen der NATO im sicherheitspolitischen Kontext

Die Krisenmanagementübungen der NATO haben im Laufe der Zeit einen beachtlichen Wandel durchgemacht. Dies stets mit dem übergeordneten Ziel, die Veränderungen in der internationalen Sicherheitslandschaft und die strategischen Prioritäten der NATO realitätsgetreu abzubilden. Während des Kalten Kriegs stand das Krisenmanagement noch nicht im Fokus des Verteidigungsbündnisses. Vielmehr konzentrierten sich die strategischen Übungen wie FALLEX in den 1950er-Jahren und WINTEX-CIMEX oder HILEX bis in die 1980er-Jahre primär darauf, wie die NATO auf eine konventionelle Bedrohung in Europa reagieren soll. Die Übungen sollten die Wirksamkeit der Verteidigungs- und Abschreckungsdispositive der NATO testen und beinhalteten standardmässig auch Verteidigungsszenarien, die unter Artikel 5 des im Nordatlantikvertrags vorgesehenen Bündnisfalls fallen.

Mit dem sich abzeichnenden Ende des Kalten Kriegs verloren jedoch auch grossangelegte strategische Übungen bis zu einem gewissen Grad ihre strategische Relevanz und wurden deshalb bereits 1989 abgeschafft. Gleichzeitig mit dem Zusammenbruch der Sowjetunion rückten nun niederschwellige Bedrohungen und Krisen sowie die politisch instabilen Staaten an der Peripherie der NATO in den Fokus der Bedrohungsszenarien. 1992 führte die NATO in der Folge deshalb zum ersten Mal eine Krisenmanagementübung durch. Insbesondere die Erfahrungen aus Friedensförderungseinsätzen, z. B. auf dem Balkan, prägten die Übungsszenarien während dieser Zeit. Die Übungen verfolgten das Ziel, die Mitglieder des Bündnisses auf Stabilisierungs- und Friedenserhaltungsmissionen in Konflikt- oder Postkonfliktgebieten vorzubereiten.¹

Diese vergleichsweise ruhige erste Phase der Krisenmanagementübungen währte jedoch nur kurz. Bereits die Anschläge vom 11. September 2001 und später das Aufkommen hybrider Konflikte in und um Europa veranlassten die NATO dazu, ihre Prioritä-

«Krisen wurden nicht mehr lediglich isoliert für sich betrachtet, sondern als Ereignisse in einem grösseren Kontext über das ganze Spektrum von Krieg und Frieden hinweg.»

ten wieder verstärkt auf die kollektive Verteidigung auszurichten und diese Kernkompetenz direkter mit dem Umgang mit niederschwelligen, hybriden Bedrohungen zu verbinden.² Dazu trug sicherlich auch bei, dass als Reaktion auf die Terroranschläge von 2001 zum ersten Mal in der Geschichte der NATO der Bündnisfall gemäss Art. 5 ausgerufen wurde. Nach und

nach fand so die kollektive Verteidigung über das Krisenmanagement ihren Weg zurück in die strategischen Übungen der NATO. Krisen wurden nicht mehr lediglich isoliert für sich betrachtet, sondern als Ereignisse in einem grösseren Kontext über das ganze Spektrum von Krieg und Frieden hin-

weg.³ Immer häufiger wurde deshalb auch die zivile und multilaterale Zusammenarbeit mit den Vereinten Nationen, der Europäischen Union und mit Partnerstaaten geübt.⁴ Das strategische Konzept der NATO von 2010 markierte in diesem Kontext einen entscheidenden Schritt, indem es das Krisenmanagement als eine der drei grundlegenden Säulen neben der kollektiven Verteidigung und der kooperativen Sicherheit aufnahm.⁵ Seit der Krisenmanagementübung von 2011 (CMX11) übt die NATO offiziell wieder Bedrohungsszenarien, die Konsultationen nach Artikel 4 oder den Beistand nach Artikel 5 des Nordatlantikvertrags simulieren können.⁶

In den letzten Jahren haben die Annexion der Krim durch Russland im Jahr 2014 und insbesondere die Invasion der Ukraine im Jahr 2022 die Sicherheitswahrnehmungen der NATO-Mitgliedstaaten massgeblich geprägt. In der Folge verstärkte sich das bereits bestehende kollektive Bedürfnis, die Mechanismen der kollektiven Verteidigung gegen eine hybride Bedrohung, die auch militärische Gewaltandrohung oder -anwendung umfasst, zu überprüfen, zusätzlich. Die Übungsszenarien wurden entsprechend angepasst und in ihrer Intensität weiter verschärft.⁷

Bis heute ist das Krisenmanagement in der Folge innerhalb der NATO zu einem zentralen Bestandteil der kollektiven Verteidigung und der kooperativen Sicherheit geworden.⁸ Im Gegensatz zu den Krisenmanagementübungen der 1990er-Jahre simulierten



Abbildung 1: Internationale Kooperation: Angehörige der SWISSCOY diskutieren vor dem Hauptquartier der Kosovo Force in Pristina (Symbolbild). (Bild: VBS/DDPS, Sam Bosshard)

die jüngsten Übungen, analog zu den strategischen Übungen des Kalten Kriegs, wieder Szenarien, die eine koordinierte, kollektive Reaktion des Bündnisses erfordern. Das bedeutet jedoch nicht, dass niederschwellige Krisen vollständig aus der Übung verdrängt wurden. Vielmehr übt die NATO in ihren Krisenmanagementübungen umfassende Szenarien, die von einer isolierten Naturkatastrophe bis zu einem bewaffneten Angriff auf einen Mitgliedstaat reichen. Dazu gehören traditionelle militärische Elemente und die interalliierte Koordination zur kollektiven Verteidigung, aber auch zivile Instrumente zur humanitären Hilfe oder zur Steuerung der Flüchtlingsströme und zum Schutz der kritischen Infrastrukturen. Weiter wird auch der Umgang mit Cyberangriffen sowie die Zusammenarbeit mit internationalen Organisationen, Partnern und NGOs geübt.⁹ Die Übungen finden innerhalb der NATO, aber immer öfters auch bei den einzelnen Mitgliedstaaten, auf höchster strategischer und politischer Stufe statt und verdeutlichen so die Bedeutung, die den Übungen im aktuellen sicherheitspolitischen Umfeld beigemessen wird.

Heute können die Ziele der Krisenmanagementübungen wie folgt zusammengefasst werden:

- überprüfen und validieren der Konsultations- und Entscheidungsfindungsverfahren innerhalb des Bündnisses;
- fördern der Interoperabilität zwischen den Streitkräften der Mitgliedstaaten und den Partnern durch die Angleichung von Doktrin, Standards und Fähigkeiten;
- verbessern der Mechanismen zur schnellen Reaktion auf komplexe, hybride Krisen.¹⁰

Beteiligungen der Schweiz an CMX – früher und heute

Die Schweiz nahm 2001 zum ersten Mal an einer CMX teil.¹¹ Bereits damals ging es darum, die Entscheidungsmechanismen und Koordinationsprozesse der nationalen Sicherheit sowie der internationalen Kooperation zu überprüfen. Insbesondere die strategischen Konsultationsprozesse und die zivil-militärische Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Departementen des Bundes bei internationalen Krisen standen im Fokus. Das Szenario der ersten Übung mit Schweizer Beteiligung umfasste – dem Zeitgeist entsprechend – noch keine direkte sicherheitspolitische Krise in Europa. Hauptbestandteil der damaligen Übung war eine von der NATO geführte Intervention mit UNO-Mandat auf einer fiktiven Insel im Nordatlantik namens Nogisland. Das Szenario war so gewählt, dass eine schwere Krise noch ausserhalb des Anwendungsgebiets der Beistandspflicht nach Artikel 5 simuliert werden konnte. Der Einsatzkontext bot der NATO die Gelegenheit, die Möglichkeiten der Bündnisstrukturen zur Einbindung von Nichtmitgliedspartnern zu analysieren. Nach weiteren drei Teilnahmen bis und mit 2010 mit ähnlichem Übungsfokus hat die Schweiz anschliessend nicht mehr an den Krisenmanagementübungen teilgenommen. Dies auch aufgrund der Tatsache, dass die Übungen, wie zuvor beschrieben, wieder verstärkt den Bündnisfall sowie die einzelnen Mitgliedstaaten in den Fokus rückten und ab 2016 als Art. 5-Übungen klassiert wurden. Die Beteiligung an CMX war ab diesem Zeitpunkt grundsätzlich Mitgliedern der NATO vorbehalten. Partnerstaaten wurden nur noch vereinzelt zu den Übungen eingeladen.

Aufgrund der sich weiter verschlechternden Sicherheitslage in Europa hat die Schweiz nun 15 Jahre später im März 2025 wieder an einer CMX teilgenommen, nachdem sie zusammen mit anderen NATO-Partnern (Australien, Irland, Österreich und EU) zur Teilnahme eingeladen worden war.¹² Insgesamt waren rund 30 Personen aus dem VBS und dem EDA direkt an der Übung beteiligt. Zusätzliche, zuvor festgelegte Kontaktpersonen aus allen Departementen standen bei Bedarf zur Konsultation zur Verfügung. Das erste Fazit zur Teilnahme der Schweiz fällt positiv aus: Es konnten wichtige Erkenntnisse in Bezug auf die strategische Bewältigung und den Umgang mit sicherheitspolitischen Krisen gewonnen werden.

Obwohl – oder gerade weil – die Schweiz nicht Mitglied der NATO ist, profitierten beide Seiten von der Teilnahme. Die Schweiz konnte ihre Interoperabilität und ihre verwaltungsinternen Mechanismen zur Bewältigung von internationalen sicherheitspolitischen Krisen testen. Für die NATO und ihre Mitglieder ergaben sich im Übungsverlauf wichtige Erkenntnisse, wie sie die Schweiz und andere Partner in die Bewältigung einer sicherheitspolitischen Krise einbinden können, unter Berücksichtigung der jeweiligen nationalen Möglichkeiten und Grenzen, die zum Beispiel im Falle der Schweiz aus den Verpflichtungen zur Neutralität resultieren. Die Übung bestätigte sowohl für die Schweiz als auch für die NATO die Bedeutung einer gut koordinierten Zusammenarbeit mit allen europäischen Partnern im Bereich der nationalen und internationalen Sicherheit.

«Die Übung bestätigte sowohl für die Schweiz als auch für die NATO die Bedeutung einer gut koordinierten Zusammenarbeit mit allen europäischen Partnern im Bereich der nationalen und internationalen Sicherheit.»

Auch die diesjährige CMX wurde als sogenannte Artikel 5-Übung durchgeführt. Das heisst, das Übungsszenario enthielt eine Eskalation, in deren Verlauf sich die Frage stellte, ob die Bündnisverteidigung zur Anwendung kommt. Die Schweiz und die anderen Partnernationen waren von diesem Teil der Übung ausgeschlossen, konnten aber dennoch das Verhalten der einzelnen Mitgliedsländer sowie der NATO mitverfolgen. Dies ermöglichte es der Schweiz, unter Einhaltung der Neutralität, ihre Anstrengungen auf die Bewältigung von internationalen Krisen und die Zusammenarbeit mit ihren wichtigsten Partnern zu fokussieren. Gleichzeitig profitierte die Schweiz davon, dass sie als nicht beteiligte Partei Überlegungen darüber anstellen konnte, wie sie sich bei einer Ausrufung des Bündnisfalls verhalten würde und welche Prozesse auf nationaler Ebene aktiviert werden müssten. Darüber hinaus lieferte die Übung wertvolle Erkenntnisse über das Funktionieren des verwaltungsinternen Krisenmanagements und über die Zusammenarbeit mit ausländischen Partnern in Krisenfällen. Diese Erkenntnisse werden derzeit ausge-

wertet und anschliessend direkt in die verschiedenen betroffenen Organisationen einfließen. ♦

Endnoten

- 1 Got, A. (2020, 7. Februar). *NATO crisis management exercises: preparing for the unknown*. NATO Review.
- 2 Courmont, B., & Nies, S. (2004). *Élargissement des missions de l'OTAN et construction de l'espace de sécurité européen dans ses dimensions interne et externe*. Institut de Relations Internationales et Stratégiques (IRIS). Étude réalisée pour le compte de la Délégation aux Affaires Stratégiques. Abgerufen unter https://www.iris-france.org/wp-content/uploads/2014/11/2004_otan.pdf (Abgerufen am 07.02.2025).
- 3 Dumoulin, A. (2011). *NATO. Defense and International Security (DSI)*, 67, 36–41. Areion Group. Abgerufen von <https://www.jstor.org/stable/10.2307/48605778> (Abgerufen am 07.02.2025).
- 4 Roussel, S., & Battiss, S. (2010). *Culture stratégique et concept stratégique: Le Canada et les réformes de l'OTAN*. *Canadian Foreign Policy Journal*, 16(2), 27–43.
- 5 Ibidem.
- 6 NATO. (2011, 12. Oktober). *NATO conducts annual Crisis Management Exercise (CMX)*. Offizielle Website der NATO. Abgerufen unter http://www.nato.int/cps/en/natolive/news_79269.htm (Abgerufen am 07.02.2025).
- 7 Schweizerische Eidgenossenschaft. *Zusatzbericht zum Sicherheitspolitischen Bericht 2021, zu den Auswirkungen des Krieges in der Ukraine*. Abgerufen unter <https://www.fedlex.admin.ch/filestore/fedlex.data.admin.ch/eli/fga/2022/2357/fr/pdf-a/fedlex-data-admin-ch-eli-fga-2022-2357-fr-pdf-a-2.pdf> (Abgerufen am 14.02.2025).
- 8 NATO. (2010). *Engagement Actif, Défense Moderne – Concept stratégique pour la défense et la sécurité des membres de l'OTAN*. Représentation Permanente de la France auprès de l'OTAN. Abgerufen unter <https://otan.delegfrance.org> (Abgerufen am 04.02.2025).
- 9 NATO. (2025, 10. März). *NATO Crisis Management Exercise 2025 (CMX25)*. Abgerufen unter https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_233671.htm (Abgerufen am 17.04.2025).
- 10 NATO. (2023, 4. Juli). *Übungen der NATO*. Abgerufen unter <https://www.nato.int/cps/fr/natohq/index.htm> (Abgerufen am 07.02.2025).
- 11 Schweizerische Eidgenossenschaft. (2001, 13. Februar). *Erste Krisenmanagement-Übung mit aktiver Teilnahme der Schweiz*. Abgerufen unter https://www.admin.ch/cp/d/3a890254_1@presse2.admin.ch.html (Abgerufen am 17.04.2025).
- 12 Schweizerische Eidgenossenschaft. (2025, 13. März). *Teilnahme der Schweiz an der Krisenmanagementübung der NATO (CMX25)*. Abgerufen unter <https://www.news.admin.ch/de/nsb?id=104479> (Abgerufen am 17.04.2025).

«Dies ermöglichte es der Schweiz, unter Einhaltung der Neutralität, ihre Anstrengungen auf die Bewältigung von internationalen Krisen und die Zusammenarbeit mit ihren wichtigsten Partnern zu fokussieren.»

Praxis

Die Bedeutung von Krisenkommunikation und Reputationsmanagement



JÖRG RÖTHLISBERGER,
GLT Communications AG

Abstract

Financial crises, bank collapse, grounding, bribery scandals and terrorist attacks. These are the kinds of disasters and crises we know. Who does not remember the Halifax plane crash 27 years ago, the attack in Luxor in 1997 or the deadly attack on the Zug regional parliament four years later? Recent events are even more present. However, it is of-

ten supposedly minor issues that lead to an avalanche of upheaval. A quick post or unconscious likes spread through the new media and can achieve immense reach. The damage to reputation grows exponentially. While trust is built over years, it can be demolished in a split second. Are we able to protect ourselves?

Schlüsselbegriffe Krisenkommunikation; Reputationsmanagement; Medienlandschaft; Meinungsbildung; Media Relations

Keywords crisis communication; reputation management; media environment; opinion-forming; media relations



JÖRG RÖTHLISBERGER, CEO GLT Communications AG, hat 30 Jahre Erfahrung als PR-Spezialist. Er führte 17 Jahre eine bekannte Schweizer Agentur, bevor er sich im Bereich Krisenkommunikation und Reputationsmanagement 2017 selbständig machte. Er hat Einsitz in mehreren Verwaltungsräten und ist als Oberst seit 2011 USC/C Komm im Militärstrategischen Stab (MSS).

E-Mail: jr@gl-t-communications.ch

Finanzkrisen, Banken-Kollaps, Grounding, Bestechungs-Skandale und Anschläge. Das sind Unglücke und Krisen, wie wir sie kennen. Wer erinnert sich nicht an den Flugzeugabsturz in Halifax vor 27 Jahren, den Anschlag in Luxor 1997 oder das Attentat auf das Zuger Kantonsparlament vier Jahre später? Jüngste Ereignisse sind noch präsenter. Oft sind es aber vermeintlich kleinere Issues, die lawinenartig zu Verwerfungen führen. Ein schneller Post oder unbewusste Likes verbreiten sich durch die neuen Medien und können eine immense Reichweite erzielen. Der Schaden für die Reputation wächst exponentiell. Während Vertrauen über Jahre aufgebaut wird, kann es in Sekundenbruchteilen zerstört werden. Können wir uns schützen?

Einleitung

Es gibt keine typischen Krisen und somit auch keine Patentrezepte für die Bewältigung. Die Erfahrung zeigt aber, dass eine gründliche und professionelle Vorbereitung den Druck auf die Akteure in einer Krise sowohl aus organisatorischer als auch psychologischer Sicht stark mindern kann und genügend Zeit lässt, rasch und flexibel zu reagieren – erfolgsentscheidende Faktoren in einer Krisensituation.

Dabei haben Krisen meist nicht nur eine, sondern mehrere zusammenwirkende Ursachen. Das Fehlverhalten einer Person oder einer Institution muss nicht per se zu einer Krise führen. Kommen jedoch Gerüchte und Indiskretionen hinzu und wird die Thematik von den Medien aufgegriffen, nimmt die Angelegenheit schnell krisenhafte Formen an. Überhaupt bildet die Aufmerksamkeit der Öffentlichkeit, insbesondere der Medien, ein zentrales Element jeder Krise.

Schnell wird dann von einem Skandal gesprochen. Doch wann wird ein Skandal zum Skandal? Wenn sich ein öffentliches Ereignis, das als moralisch, ethisch oder rechtlich fragwürdig wahrgenommen wird, in der Aufmerksamkeitsökonomie der Öffentlichkeit während Wochen auf einem Spitzenplatz zu halten vermag. Die Schwere eines Skandals misst sich dabei an der Fallhöhe zwischen der Erwartung,

welche die Öffentlichkeit an eine Person oder Institution hat, und der medialen Realität.

Querverweis

Krisenkommunikation in der Armee

Dieser Artikel behandelt die Bedeutung von Krisenkommunikation und Reputationsmanagement in der Privatwirtschaft sowie deren mögliche Auswirkungen auf die Wettbewerbsfähigkeit. In der Gruppe Verteidigung respektive der Armee wird hingegen zwischen Notfallmanagement und Krisenmanagement unterschieden; mehr dazu steht im Artikel «Krisen- und Notfallmanagement Verteidigung» auf Seite 152. Die Reputation der Armee hängt direkt mit der Erfüllung der Aufträge und dem erzielten Erfolg in den Einsätzen zusammen; entscheidend dabei ist in jedem Fall auch das Führungsverhalten der Kader sämtlicher Stufen. (red.)

Ein Skandal ist oft der Auslöser, der zu einer Krise und schliesslich zu einem Reputationsverlust führt, und beide hängen von der öffentlichen Meinung und medialen Darstellung ab, nicht zuletzt aber auch von der Einschätzung des Potentials durch die Direktbetroffenen.

Unkontrolliert branden dann Shitstorms durch die soziale Medienwelt. Nicht wenige Male stehen die inszenierte Moral oder schlichtweg böswillige Absicht dahinter. Der Zeitpunkt ist entscheidend, wie auch die aktuelle Akzeptanz der Gesellschaft. Und diese ist in einem steten Wandel, der durch soziale, wirtschaftliche, technologische und kulturelle Entwicklungen beeinflusst wird. Dieser Wandel zeigt sich insbesondere in der Veränderung von Normen, Werten und Einstellungen gegenüber verschiedenen Themen wie Gleichberechtigung, Diversität, technologischer Fortschritt und Umweltbewusstsein.

«Ohne das Interesse der Öffentlichkeit kann eine Krise nur in seltenen Fällen als solche bezeichnet werden.»

Ohne das Interesse der Öffentlichkeit kann eine Krise also nur in seltenen Fällen als solche bezeichnet werden. Die Wahrnehmung der Öffentlichkeit über die Art, wie Unternehmen oder Personen eine allfällige Krise meistern, wird dabei jedoch mindestens ebenso wichtig sein wie die tatsächliche Krisenbewältigung.

Krisen sind unvermeidlich

Das Krisenmanagement umfasst alle strategischen, operativen und organisatorischen Massnahmen, um eine Krise zu bewältigen. Dazu gehören Risikoanalysen, Notfallpläne, Schadensbegrenzung und Wiederherstellungsmassnahmen. Ein zentraler Bestandteil dieses Prozesses ist die Krisenkommunikation. Denn ohne klare, transparente und zielgerichtete Kommunikation kann selbst ein gut durchdachtes Krisenmanagement scheitern. Krisenmanagement und Krisenkommunikation sind eng miteinander verknüpft und beeinflussen sich gegenseitig in einem dynamischen Prozess. Eine effektive Krisenbewältigung ist nur möglich, wenn beide Komponenten gut aufeinander abgestimmt sind. Doch welche Auswirkung hat nun die Krisenkommunikation auf die Reputation?

Krisenkommunikation und Reputationsmanagement sind zwei essenzielle Bereiche moderner Unternehmensführung. In einer zunehmend vernetzten Welt, in der Informationen in Sekundenschnelle verbreitet werden, ist der Umgang mit Krisen entschei-

dend für den langfristigen Erfolg und das Überleben eines Unternehmens. Krisen sind unvermeidlich, doch die Art und Weise, wie sie bewältigt werden, entscheidet darüber, ob ein Unternehmen gestärkt oder geschwächt daraus hervorgeht.

Reputation beeinflusst Wettbewerbsfähigkeit

Reputationsmanagement ist die aktive Gestaltung und Pflege des öffentlichen Images eines Unternehmens, von Organisationen oder Personen. Reputation ist ein entscheidender Faktor für den langfristigen Erfolg. In einer digitalen Welt, in der Informationen in Echtzeit verbreitet werden, kann der Ruf eines Unternehmens innerhalb kürzester Zeit Schaden nehmen. Krisenkommunikation ist daher ein wesentliches Instrument, um den Schaden zu minimieren und die Reputation zu schützen oder wiederherzustellen. Krisenkommunikation und Reputationsmanagement sind keine isolierten Disziplinen, sondern eng miteinander verknüpft. Eine effektive Vorbereitung, gepaart mit klaren Kommunikationsstrategien und einem aktiven Reputationsmanagement, kann Unternehmen helfen, Krisen zu bewältigen und gestärkt daraus hervorzugehen.

Die Reputation eines Unternehmens beeinflusst nicht nur die Wahrnehmung in Krisenzeiten, sondern auch die allgemeine Wettbewerbsfähigkeit. Unternehmen, Organisationen und ihre Exponenten sollten die Bedeutung dieser Bereiche erkennen und entsprechend in Ressourcen, Trainings und Strategien investieren.

Reputationsmanagement gehört mittlerweile für viele Unternehmen zu den relevanten strategischen Leitgrössen für wirtschaftlichen Erfolg. Die Reputation wird zu einem ganz grossen immateriellen Wert einer Organisation. So war nach der Wahl des neuen amerikanischen Präsidenten zu beobachten, welche Konsequenzen ein politisches Engagement des Mehrheitsaktionärs einer bekannten Automarke auf die Unternehmensreputation haben kann: Fallende Aktienkurse, steigende Unzufriedenheit von Investoren, ein Rückgang der Verkaufszahlen und Kundenabwanderung haben dazu geführt, dass das Unternehmen an Wert verliert.

Die Macht der Medien

Doch bevor die Reputation gemanagt werden kann, stellt sich die Frage: Wie ist es möglich, dass die Öffentlichkeit zu einer Beurteilung eines Unternehmens oder einer Person kommt?

Meistens über Medien und ihre Kanäle. Medien besitzen eine bedeutende gesellschaftliche Macht, die sich auf verschiedene Bereiche auswirkt.

Wir erinnern uns: In der analogen Öffentlichkeit waren Radio, Fernsehen und Zeitungen bestimmend. Die meisten Menschen waren Empfänger von Informationen. Leserbriefe waren damals die einzige Möglichkeit, sich Gehör zu verschaffen. Wenn es denn die Zeitungsredaktion zuließ. In der digitalen Welt sind wir alle zu Sendern geworden, speziell über die sozialen Medien. Die Öffentlichkeit ist demokratischer geworden, denn jeder kann zu jedem Thema mitreden. Und dies global und rund um die Uhr. Bekannt sind in erster Linie die grossen Social-Media-Kanäle. Zunehmend wichtig werden aber kleinere, unabhängige Plattformen. Diese sind ein wichtiger Fundus für kritischen Journalismus. Ihre Unabhängigkeit von wirtschaftlichen und politischen Interessen ermöglicht es ihnen, frei über sensible Themen zu berichten. Sie setzen verstärkt auf investigative Recherchen. Werden solche Themen durch grosse Medienhäuser übernommen, spricht man von einem Lautsprecher-Effekt. Ein aktuelles und bekanntes Beispiel war etwa der Beitrag des australischen Journalisten David Taylor Anfang Oktober 2022, in dem er vor dem Untergang einer grossen internationalen Investmentbank warnte. Der Post ging viral und verschärfte die Situation dramatisch: Kundinnen und Kunden zogen ihr Geld in einem bisher nicht bekannten Ausmass von der Credit Suisse ab.

Die gesamte Medienlandschaft hat somit einen massgeblichen Einfluss auf die Reputation von Unternehmen und Personen. Als Vermittler von Informationen bestimmen Medien und neu auch Mediennutzer, welche Themen und Akteure in der öffentlichen Wahrnehmung präsent sind und wie sie dargestellt wer-

den. Diese Darstellung hat direkten Einfluss auf das Image und den Ruf von Unternehmen und Einzelpersonen.

Mit den digitalen Medien ist eine neue Umwelt entstanden. In dieser Umwelt bewegen wir uns in einem permanenten Spannungsfeld zwischen der Kommunikation über uns selber und was wir tun, wie wir uns selber sehen wollen und darüber, wie unsere Umwelt uns sieht. Wir als Mediennutzer, ja sogar selbsternannte Medienabstinenzler, sind ständig gezwungen Reputationsmanagement zu betreiben.

Media Relations sind zentral

Drei Mechanismen sind in der Multiplikation von Inhalten in der professionellen Medienlandschaft zentral: Informationsvermittlung, Framing und Agenda-Setting. Me-

dien verbreiten Informationen, die das Bild eines Unternehmens oder einer Person formen. Dabei entscheidet nicht nur der Inhalt, sondern auch die Art der Darstellung, wie das Publikum eine Nachricht interpretiert. Positiv formulierte Berichte können das Vertrauen stärken und das An-

sehen steigern, während negative Darstellungen den Ruf nachhaltig schädigen können.

Das Framing beschreibt, wie Medien Themen in einem bestimmten Kontext präsentieren. Beispielsweise kann ein Unternehmen als innovativ oder als umstritten dargestellt werden, je nachdem, welche Aspekte hervorgehoben werden. Das Agenda-Setting bezieht sich auf die Entscheidung der Medien, welche Themen Priorität erhalten. Wird ein Unternehmen beispielsweise wiederholt mit Nachhaltigkeit in Verbindung gebracht, prägt sich dieses Image in der öffentlichen Wahrnehmung ein.

Im Zeitalter sozialer Medien hat sich dieser Einfluss noch verstärkt. Informationen verbreiten sich schneller und können eine immense Reichweite erzielen. Ein schneller Post oder unbewusste Likes verbreiten sich lawinenartig. Besonders virale Inhalte von Influencern tragen wesentlich zur allgemeinen

«Drei Mechanismen sind in der Multiplikation von Inhalten in der professionellen Medienlandschaft zentral: Informationsvermittlung, Framing und Agenda-Setting.»

Meinungsbildung bei. Dabei sind sowohl positive als auch negative Nachrichten entscheidend. Ein einziger negativer Kommentar oder Skandal kann sich blitzschnell verbreiten und die Reputation erheblich schädigen. Daher ist proaktive Medien- und Krisenkommunikation entscheidend. Unternehmen und Personen sollten strategisch auf Medienberichte reagieren, um ihre Reputation zu schützen oder gezielt zu verbessern. Transparente, glaubwürdige und konsistente Kommunikation ist dabei der Schlüsselfaktor.

Media Relations, also die strategische Pflege von Beziehungen zu Medienschaffenden, sind hierbei ein zentrales Instrument des Reputationsmanagements. Durch proaktive Medienarbeit können Unternehmen ihre zentralen Botschaften effektiv vermitteln und eine positive Darstellung in der öffentlichen Berichterstattung aufbauen. Authentische und transparente Kommunikation schafft dabei Vertrauen. Besonders in Krisenzeiten sind etablierte Medienbeziehungen von unschätzbarem Wert. Sie ermöglichen es, schnell und glaubwürdig auf negative Ereignisse zu reagieren, Missverständnisse aufzuklären und potenziellen Reputationsschaden zu begrenzen. Gute Medienarbeit basiert auf einer engen Zusammenarbeit mit Journalisten, einem verständnisvollen Umgang mit Medienbedürfnissen und dem Angebot relevanter Inhalte. Durch eine kontinuierliche Evaluierung der eigenen Medienpräsenz können Unternehmen zudem ihre Kommunikationsstrategien anpassen und ihre Reputation nachhaltig stärken.

«Professionelle Krisenkommunikation ist ein unverzichtbares Instrument zum Schutz der Reputation. Sie hilft, Schäden zu minimieren, Vertrauen zu bewahren und langfristig ein positives Image aufzubauen.»

Professionelle Krisenkommunikation ist ein unverzichtbares Instrument zum Schutz der Reputation. Sie hilft, Schäden zu minimieren, Vertrauen zu bewahren und langfristig ein positives Image aufzubauen. ♦

«Media Relations, also die strategische Pflege von Beziehungen zu Medienschaffenden, sind ein zentrales Instrument des Reputationsmanagements.»

Praxis

Problemstellungen des angewandten Krisenmanagements



MARC BRANDNER,
Compositas

Abstract

Amongst governmental organizations, non-governmental organizations and private enterprises Crisis Management often is defined and understood differently. Sure enough, common understanding is, Crisis Management is the foundation stone for resilience of any organiza-

tion. Furthermore, the practical application of Crisis Management does follow basic and definite principles in all organizations. This article is about some brief learnings of applied crisis management in Crisis Management Teams (CMT) during actual crisis response events.

Schlüsselbegriffe Krisenmanagement; Krisenstab; Krisenstabsarbeit; Führen in Krisenstäben; Krisenreaktion

Keywords Crisis Management; Crisis Management Team (CMT); CMT work stream; Leadership on CMTs; Crisis Response



MARC BRANDNER ist Krisenberater, Geschäftsführer, Inhaber der Compositas GmbH (www.crisismanager.work) und ehemaliger Offizier der Bundeswehr im Kommando Spezialkräfte (KSK). An der Universität der Bundeswehr München hat er Wirtschaftswissenschaften studiert und mit einem Diplom abgeschlossen. Seit über zwei Jahrzehnten berät er weltweit Kunden zum Risiko-, Sicherheits- und Krisenmanagement. Regelmässig führt er Krisenstabs trainings und -übungen durch und berät in akuten Krisenlagen. Er ist seitens der Europäischen Union (EU) als Mission Security Officer (MSO) zertifiziert und hat die EU auch mehrjährig in Afghanistan in einer Leitungsrolle beraten.

E-Mail: info@compositas.ch

Internationale Rechtsstandards treiben auch das Krisenmanagement

Im angelsächsischen Raum ist das Krisenmanagement seit Jahrzehnten insbesondere bei Firmen fest verankert und wird von der jeweiligen Unternehmensführung massgeblich unterstützt. Neben grundsätzlichen Erwägungen des Risikomanagements und des betrieblichen Kontinuitätsmanagements spielen dabei ganz besonders juristische Überlegungen, nicht zuletzt des Arbeitsrechts (Fürsorgepflicht des Arbeitgebers etc.), eine Rolle. In Folge zunehmender internationaler Verflechtungen und der Übernahme angelsächsischer Rechtsstandards im Unternehmensbereich gewinnt ein effektives und rechtlich belastbares Krisenmanagement auch in der Schweiz mit ihrer hohen Anzahl global operierender Unternehmen aller Grössenordnungen immer mehr an Bedeutung.

Wie der Autor in der Praxis bei akuten Krisenreaktionsmandaten, aber auch Schulungen von Krisenstäben regelmässig erleben darf, steckt der Teufel aber auch beim angewandten Krisenmanagement im Detail. Im Folgenden drei Beispiele zu gängigen Problemstellungen im Krisenstabsbetrieb.

Fehlende Grundlagen und Prozesse

In einem Produktschutzfall fand sich der Autor im Rahmen einer Konferenzschaltung einmal unversehens in einem virtuellen Krisenstab wieder. Dieser war u. a. dadurch gekennzeichnet, dass der Krisenstabsleiter, der gleichzeitig der Inhaber der betroffenen Unternehmensgruppe war, zu keinem Zeitpunkt wusste, wer sich überhaupt gerade in der Leitung befand. Auch die Funktionen, Aufgaben und Rollen der einzelnen Krisenstabsmitglieder blieben zu jedem Zeitpunkt völlig unklar. Die Lesenden ahnen, dass eine zielführende Krisenbewältigung daher schon in der ersten Phase (Lagefeststellung und Lageanalyse) scheiterte. Dies insbesondere, weil die notwendigen strukturellen Grundlagen der Krisenstabsarbeit weder gelegt noch eingeübt waren. Verschärft wurde diese gefährliche Gemengelage durch einen nicht durchdachten und hektischen Aktionismus. Fehlende Grundlagen, Prozesse und der Mangel an Übungserfahrung wurden hier zum Bumerang. Virtuelle Krisenstäbe stellen noch höhere Anforderungen an die Moderation der Sitzungen, aber auch an den Informationsschutz und die IT-Sicherheit.

«Virtuelle Krisenstäbe stellen noch höhere Anforderungen an die Moderation der Sitzungen, aber auch an den Informationsschutz und die IT-Sicherheit.»

Führungskräfte im Krisenstab

Mitunter gibt es auch Führungskräfte, welche ungern Entschlüsse fassen oder keine klaren Aufträge erteilen können oder wollen. Im zumeist zeitkritischen Krisenmanagement sind die negativen Auswirkungen eines derartigen Führungsverhaltens leider sofort spürbar, greifbar und können schnell zur Zuspitzung einer Krise führen. Der Autor erlebte mehr als einmal analysestarke und auch im besten Sinne diskussionsfreudige Krisenstäbe. Immer dann aber, wenn die Frage im Raum stand, wer nun welche Massnahmen konkret umsetzen sollte, bewegte sich der Krisenstab wieder zurück zur Lagebeurteilung. Kostbare Zeit wurde so durch eine unnötig wiederkehrende Analysespirale verschenkt, die ihre Ursache unter anderem in einer mangelhaft ausgeprägten Entscheidungsfreude und Entschlossenheit hatte. Krisenstabsarbeit stellt besondere Anforderungen an Führungskräfte. Führungskräfte in Krisenstäben sollten daher gezielt ausgewählt und in ihren Führungskompetenzen weiterentwickelt werden.

«Führungskräfte in Krisenstäben sollten daher gezielt ausgewählt und in ihren Führungskompetenzen weiterentwickelt werden.»

Unterstützungselemente für den Krisenstab

Gerade die ersten Phasen einer Krise sind für Krisenstäbe häufig körperlich und seelisch sehr kräftezehrend. Eine unzureichende Krisenstabslogistik kann diese Belastungen noch unnötig verschärfen. Eines Tages wurde der Autor in eine komplexe Entführungslage gerufen, welche bislang bereits acht Tage andauert hatte. Die Anstrengungen und Entbehrungen der letzten Woche stand den Krisenstabsmitgliedern ins Gesicht und ihre roten Augen geschrieben. Schlafentzug und Mangelernährung (im Krisenstabsraum wurde bislang von einigen Nüssen und ein wenig Obst gelebt, eine organi-

sierte Verpflegung der Stabsmitglieder gab es nicht) waren aber zu einem grossen Teil selbst verschuldet. Denn der Krisenstab verfügte über keinerlei Assistenzkräfte, welche sich z. B. um regelmässigen Nachschub an Verpflegung gekümmert hätten. Auch gab es niemanden, der ein zentrales Protokoll geführt hätte. Alle Krisenstabskernfunktionen führten ein eigenes, sehr ausführliches und mithin redundantes Krisentagebuch. Zum Schlafen blieb daher nicht mehr viel Zeit.

Fazit

Der Komponist Anton Bruckner sagte einst: «Wer hohe Türme bauen will, muss lange beim Fundament verweilen». Das Zitat trifft sicherlich auch auf das Krisenmanagement und den Aufbau einer schlagkräftigen und effektiven Krisenmanagementorganisation zu. Die Krisenmanagementorganisation sollte dabei ganzheitlich begriffen werden und eine lebendige Verbindung mit dem Risiko-, Sicherheits-, Notfallmanagement sowie dem Business Continuity Management eingehen. Erfahrungsgemäss geraten diejenigen Krisenstäbe in einer akuten Krise in schwere See, welche auf unklaren Strukturen fussen. Dazu gehören insbesondere unklare Rollen, Abläufe und Befugnisse. Zum Teil sind Positionen auch gar nicht oder personell ungünstig besetzt. Beides schadet der Krisenstabsarbeit enorm. Jegliche Defizite in der Krisenstabsarbeit können aber dazu führen, dass sich die Krise verschärft bzw. nicht im Sinne der betroffenen Organisation gelöst werden kann. Dies mit allen juristischen, finanziellen und betrieblichen Folgen. Neben dem notwendigen theoretischen Fundament der Krisenmanagementorganisation bleibt daher anzuraten, die Krisenstäbe und Notfallstäbe, aber auch bestimmte Unterstützungselemente regelmässig praktisch zu beüben. Krisenstabsübungen sollten dabei auf den jeweiligen Entwicklungsstand Ihres Krisenstabs zugeschnitten sein, um den Stab und seine Mitglieder genau dort abzuholen, wo sie gerade stehen. ♦

«Jegliche Defizite in der Krisenstabsarbeit können aber dazu führen, dass sich die Krise verschärft bzw. nicht im Sinne der betroffenen Organisation gelöst werden kann.»

Forum

Gedanken zur Krisenorganisation der Bundesverwaltung

**SIMON EUGSTER****Résumé**

La nouvelle ordonnance sur l'organisation de crise de l'administration fédérale (OCAF, voir page 77) institue une organisation de crise interdépartementale faible. Sa faiblesse est certes due au fait qu'il s'agit d'un bon compromis fédéral, mais elle découle surtout d'une vision un peu simplifiée de ce qu'est une crise. Le terme crise désignant un conglomérat de problèmes existentiels qui forcent à prendre des décisions sous grande pression du temps, l'OCAF se borne, dans une logique purement administrative, à des « cas de danger imminent et grave pour l'Etat, la société ou l'économie auquel les structures existantes ne permettent pas de faire face »¹. Or, avec la guerre hybride que mène la Russie en Europe (attaques d'infrastructures critiques comme des câbles sous-marins, des entreprises d'armement ou des infrastructures de transport, cyberattaques, noyautage de la politique), la

crise est imminente. Il est donc de la responsabilité du Conseil fédéral de constater ce fait, de mettre en place à temps un état-major de crise politico-stratégique (EMPS) et de désigner un département responsable pour affronter de manière intégrale ce conglomérat d'événements qui ne sont à première vue pas liés l'un à l'autre, qui n'ont pas de commanditaire apparent, mais qui nous étouffent de plus en plus tout en mettant en question la crédibilité de nos responsables politiques. On devrait d'ores et déjà préparer de manière concertée le droit de nécessité adapté à cette situation. De plus, la crise montante nous offre une formidable chance d'améliorer l'OCAF en cours d'emploi, notamment de définir les responsabilités des organes créés et non pas seulement leurs tâches. Plus le Conseil fédéral temporise, plus il perd sa liberté de manœuvre, et plus l'OCAF devient caduque.

Schlüsselbegriffe Krisenorganisation; Krisenmanagement; Bundesverwaltung; Notrecht; hybrider Krieg

Keywords crisis organisation; crisis management; federal administration; emergency law; hybrid warfare

SIMON EUGSTER, Dipl. Physiker und Oberst i Gst, war 2011–2014 als Verteidigungsattaché an den Schweizer Botschaften in Russland, Armenien und Kasachstan unter anderem auch in der Gestaltung der Krisenorganisation und des Krisenmanagements dieser Vertretungen eingesetzt und verfolgte während und nach seinem Einsatz das Abdriften Russlands zu einem autokratischen, zunehmend totalitären und dann auch aggressiven Regime. 2015–2016 leitete er als Chefbeobachter die OSZE-Beobachtungsmission an den Grenzübergängen Gukovo und Doneck in Südrussland. Zurzeit führt er als Stellvertreter des Centerleiters den Bereich Nachschub im Armeelogistikcenter Thun und ist in seiner Milizfunktion der Unterstabschef Nachrichtendienst des Stabs der Logistikbasis der Armee.



E-Mail: simon@oyxter.ch

Der Begriff der Krise

Ursprünglich bedeutet griechisch *krisis* so viel wie *Entscheidung*, *Unterscheidung*. Das Bedeutungsfeld des Wortes hat sich, ausgehend vom eigentlichen «entscheidenden Moment», auf das Geschehen davor und danach ausgeweitet und bezeichnet etwa ein *Gemenge existenzieller Probleme, die zu Entscheidungen unter grossem Zeitdruck zwingen*.

Krisenmanagement und Krisenorganisation

Krisenmanagement ist keine Wissenschaft, sondern eine Kunst bzw. ein Handwerk. Erfolgreiches Krisenmanagement auf der taktischen Ebene stützt sich daher weniger auf grossartige Planungen und ausgeklügelte Flussdiagramme, sondern auf handfeste Instrumente und Vorkehrungen (Beherrschung der Aktionsplanungs- und Lageverfolgungsprozesse, Vorräte an Verpflegung, Betriebsstoffen, vorbereitete resistente Kommunikationsmittel und Lebensinfrastruktur) sowie auf ein krisenresistentes Netz von Kontaktpersonen und eine einfache Krisenorganisation.

Erfolgreiches Krisenmanagement auf der strategischen Ebene stützt sich auf die Vorbereitung von Notrecht, Grenzschiessungen und von weiteren Einschränkungen bestimmter Freiheitsrechte (Zensur, Rationierung, Ausgangssperren) sowie auf die Bewältigung der Folgen dieser Einschränkungen.

Mit diesen Instrumenten und Vorkehrungen werden die Voraussetzungen geschaffen, eine Krise möglichst rasch bzw. überhaupt bewältigen zu können. Es liegt in der Natur einer Krise, dass ihre Ausprägung nicht vorhersehbar ist, sie oft gar nicht als solche erkannt wird und sie sich immer anders zeigt, als man sie denkt. Eventualplanungen dienen so gesehen primär der Erweiterung des geistigen Horizonts und der allgemeinen mentalen Vorbereitung.

Ungenügende interdepartementale Krisenorganisation

Die neue Konzeption der Krisenorganisation der Bundesverwaltung, die der Bundesrat in der Verordnung über die Krisenorganisation des Bundes (KOBV) (vgl. zur KOBV den Artikel auf Seite 77) institutionalisiert, ist ein guteidgenössischer Kompromiss. Die KOBV bezweckt insbeson-

dere, die Zusammenarbeit zwischen den Departementen sowie zwischen der Bundesverwaltung und den Kantonen in der Krise institutionell zu festigen. Geboren ist nun eine schwache, aber immerhin permanente interdepartementale Klammer. Diese Geburt ist an sich schon ein Erfolg, wenn man bedenkt, wie schwer es interdepartementale Gebilde in der Bundesverwaltung haben, die gemäss BV Art. 178 in Departemente gegliedert ist. Die Lebensfähigkeit dieses neugeborenen Geschöpfes muss sich demnach noch weisen; auch wenn es überlebt, dürfte es ein ausgeprägtes Mauerblümchendasein fristen.

«[...] andererseits wird auf blauäugige Art gehofft, man könne mit einer schwachen Krisenorganisation, in der nur Aufgaben und keine Verantwortlichkeiten geregelt werden, eine Krise klar erkennen und sie strategisch bewältigen.»

Die Schwäche der KOBV liegt insbesondere darin, dass die Krisenorganisation nur dann durch den Bundesrat aktiviert wird, «wenn eine unmittelbare und schwere Gefahr für Staat, Gesellschaft oder Wirtschaft droht, die mit den bestehenden Strukturen nicht bewältigt werden kann»¹. Damit wird einerseits implizit der Begriff der Krise stark vereinfacht und in ein verwaltungslogisches Korsett gepresst; andererseits wird auf blauäugige Art gehofft, man könne mit einer schwachen Krisenorganisation, in der nur Aufgaben und keine Verantwortlichkeiten geregelt werden, eine Krise klar erkennen und sie strategisch bewältigen. Beides ist im Hinblick auf das, was eine Krise wirklich ist, fahrlässig. Wie weiter unten ausgeführt wird, deutet Vieles darauf hin, dass wir bereits heute in eine Krise schlittern, für deren Erkennung, geschweige denn Bewältigung, der vorliegende schwache guteidgenössische Kompromiss nicht genügt.

Überlegungen zur Rolle der Armee, des Generals, des Zivilschutzes und des Nachrichtendienstes des Bundes

In der KOBV wird die Krisenorganisation der Bundesverwaltung und nicht eine Krisenorganisation des Bundes beschrieben.

«In der KOBV wird die Krisenorganisation der Bundesverwaltung und nicht eine Krisenorganisation des Bundes beschrieben.»

Deshalb werden die Armee als das *mächtigste* Krisenbewältigungsinstrument des Bundes und der Zivilschutz als eines der *wichtigsten* Krisenbewältigungsinstrumente des Landes in der KOBV nicht explizit erwähnt. Weder Armee noch Zivilschutz gehören zur Bundesverwaltung. Sie sind vielmehr Institutionen unter der Kontrolle der vereinigten Bundesversammlung² bzw. der Kantone. Wird die mächtige Institution Armee aktiviert, wählt die vereinigte Bundesversammlung den General (BV Art. 168). Dieser (und nicht diese!)³ ist insofern der oberste Krisenmanager des Bundes, als dass seine Funktion für die schlimmste aller denkbaren Krisen vorgesehen ist. Die wichtige Institution Zivilschutz wird durch die Kantone oder den Bundesrat aufgeboten.

Der Nachrichtendienst des Bundes (NDB) als das *zentrale* Krisenantizipationsinstrument und Führungsorgan des Nachrichtenverbunds ist hingegen ein Teil der Bundesverwaltung. Er spricht mit seinem öffentlich zugänglichen Lageradar schon lange Klartext – man müsste nur endlich auf ihn hören. Es ist sehr befremdlich und wenig sachdienlich, dass nicht der NDB, sondern die vornehmlich auf Verwaltungsprozesse spezialisierte Bundeskanzlei den Auftrag erhält, «im Rahmen einer Krisenantizipation unter Einbezug der Departemente, Kantone und Dritter Entwicklungen [einzuschätzen], die zu einer Krise führen können»⁴. Womöglich wurde da versucht, tunlichst zu vermeiden, dem VBS zu viel Gewicht zu geben, um den guteidgenössischen Kompromiss zu wahren.

Die Krise steht vor der Tür

Bereits seit einiger Zeit führt Russland einen hybriden Krieg in Europa. Die Eskalation erfolgt schleichend und scheinbar unzusammenhängend, daher wird sie von der Bevölkerung, die weitgehend andere Sorgen hat, kaum wahrgenommen. Die Häufung der Attentate auf kritische Infrastrukturen (Unterseekabel, Rüstungsunternehmen, Verkehrsinfrastruktur), die Unterwanderung der Politik, die Spaltung der Gesellschaft und die zunehmend aggressiven Cyberangriffe sind für die aufmerksamen Beobachtenden aber unverkennbar. Es ist auch plausibel, dass viele dieser Aktivitäten aus

der Schweiz heraus geplant und unterstützt, wenn nicht gar ausgeführt werden. In diesem Sinne schlitten wir bereits heute in eine Krise, die aber nicht so klar erkennbar ist wie seinerzeit die COVID-Krise. Der Bundesrat ist nun in der Verantwortung, diese Tatsache festzustellen, gemäss KOBV rechtzeitig einen politisch-strategischen Krisenstab (PSK) einzusetzen und ein federführendes Departement zu bestimmen sowie in Ergänzung zur KOBV deren Verantwortlichkeiten zu regeln. Dem Gemenge all dieser scheinbar zusammenhangslosen Ereignisse, die keinen erkennbaren Auftraggeber haben, die uns die Luft immer mehr abschneiden, muss gesamtheitlich begegnet werden, um zu vermeiden, dass in der Bevölkerung Zweifel an der Handlungsfähigkeit der Behörden aufkommen. Das entsprechende Notrecht müsste schon heute breit abgestützt durch den PSK vorbereitet werden.

Auf Grund der erratischen Aussen- und Sicherheitspolitik der USA, der aussen- und sicherheitspolitischen Schwäche Europas und des erkennbaren unbedingten Willens von Russland und China, ihren Machtbereich auszudehnen, sowie unseres realitätsfremden «Neutralitätsfetischismus» kann die Bedrohung für uns nur steigen. Unmittelbar bedeutet das für uns in der Schweiz Flüchtlingsströme, Attentate gegen europaweit wichtige Infrastrukturen auf unserem Territorium sowie Druckversuche aggressiver Mächte gegen Einzelpersonen und gegen unser Land als Ganzes, denen wir weitgehend allein gegenüberstehen werden. Eskaliert die Bedrohung weiter, wird eine Teilmobilmachung zum Assistenzdienst oder in letzter Konsequenz die Mobilmachung der Armee unumgänglich. Spätestens von diesem Zeitpunkt an träte das Krisenmanagement der Bundesverwaltung gegenüber dem Krisenmanagement des Bundes in der Verantwortung des Generals in den Hintergrund.

Zum Schluss kann festgehalten werden: Die Glaubwürdigkeit des Bundesrats und die seiner KOBV stehen schon heute in einer Bewährungsprobe. Je länger der Bundesrat angesichts der Krise, die der laufende hybride Krieg in Europa verursacht, mit der Anwendung (und hoffentlich Weiterentwicklung) der KOBV wartet, desto irrelevanter ist die KOBV und desto handlungsunfähiger wird er selber. ♦

Endnoten

1 KOBV/OCAF Art. 3

2 Durch systematische Doppelfunktionen in Militärverwaltung und Armee wird der fundamentale Unterschied dieser beiden Institutionen seit langem bewusst verwischt. Diese Verwischung führt zu grotesken Situationen – beispielsweise wird zurzeit bei der Militärverwaltung als Teil der Bundesverwaltung zu Gunsten der Wiederaufrüstung der Armee gespart, wodurch die angestrebte Wiedererlangung der Verteidigungsfähigkeit hochgradig kompromittiert wird, weil die Ressourcen für die Bewirtschaftung und Instandhaltung der neuen Systeme fehlen.

3 Die Bundesverfassung diskriminiert im Widerspruch zu sich selbst (umfassendes Diskriminierungsverbot im Art. 8) im militärischen Bereich die Bürgerinnen bzw. Bürger offensichtlich. Gemäss Art. 59 sind nur Schweizer militärdienstpflichtig; im Art. 168 ist vom General die Rede. Dieser Widerspruch lässt sich eigentlich nur dadurch lösen, dass beide Artikel geschlechtsneutral interpretiert werden und damit Schweizerinnen auch dienstpflichtig würden und es möglich wäre, eine Generalin zu wählen (beides sollte eigentlich eine Selbstverständlichkeit sein!).

4 KOBV Art. 12 Abs. 2 lit. B.

Forum – Interview

Das militärische Denken Ulrich Wille



Rudolf Jaun in seiner Bibliothek (Bild: Alex Ochsner)

E-Mail:
rudolf.jaun@bluewin.ch

Ulrich Wille, der General der Schweizer Armee im Ersten Weltkrieg, verstarb am 31. Januar 1925. Aus Anlass des hundertsten Todestags trat in verschiedenen Publikationen und Veranstaltungen seine Persönlichkeit wieder in den Vordergrund. Die Diskussion massgeblich geprägt hat Rudolf Jaun. Er hat nicht nur eine neue Schrift zu Ulrich Wille veröffentlicht, die auf Französisch und auf Deutsch (Verlag Infolio und Swiss Edition) erschienen ist, sondern auch an einer viel beachteten Jubiläumsveranstaltung in Meilen eine Diskussion geleitet, in der mehrere Aspekte des Wirkens Wille ausgeleuchtet wurden. Das Interview, das *stratos* mit Rudolf Jaun führen konnte, legt den Schwerpunkt auf das militärische Denken Ulrich Wille. Prof. Dr. Rudolf Jaun war Professor für Geschichte der Neuzeit und Militärgeschichte an der Universität Zürich sowie Dozent an der Militärakademie an der ETH Zürich. Seine «Geschichte der Schweizer Armee» erschien ebenfalls in einer deutschen und in einer französischen Fassung und wurde inzwischen zum Standardwerk.

Interview: Christoph Ebnöther

Schlüsselbegriffe Ulrich Wille; Persönlichkeit; militärisches Denken; Erster Weltkrieg; Führungsverständnis

Keywords Ulrich Wille; personnalité; pensée militaire; Première Guerre mondiale; conception du leadership

Wer war Ulrich Wille?

stratos: Herr Jaun, Sie haben sich intensiv und wissenschaftlich mit Ulrich Wille auseinandergesetzt und kennen sein Leben und Wirken sehr gut. Es ist geprägt durch verschiedene Phasen seiner Vita – und durch unterschiedliche Rollen sowie Bilder seiner Persönlichkeit. Können Sie uns die wesentlichen Etappen kurz vorstellen?

Jaun: Ja, man kann das öffentliche Wirken von Ulrich Wille und die Wahrnehmung seiner Persönlichkeit grob in drei Phasen unterteilen. Die erste Phase ist von 1880 bis 1900 anzusetzen. Mit dem Auftreten Willes als streitbarer, aber erfolgreicher Militärpublizist, Reform-Instruktor und Begründer einer «Richtung» im Offizierskorps war das Bild Ulrich Willes in der politischen und militärischen Presse gespalten zwischen Anhängern und Kritikern; zwischen seiner «Neuen Richtung», welche eine Disziplinierung der Soldaten und eine Stärkung der Autorität der Offiziere nach preussisch-deutschem Vorbild forderte, und der «Nationalen Richtung», welche eine Fortsetzung der Erziehung der Soldaten auf der Grundlage ihres Staatsbürger-Status und eine patriotische Motivierung ihres Kampfwillens forderte.

Die zweite Phase dauerte von 1900 bis 1914. Nachdem Wille nach einem unfreiwilligen Ausscheiden aus der Instruktion zuerst als Miliz-Divisionär bzw. Korpskommandant, dann als Dozent/Professor für Militärwissenschaft und Redaktor der Allgemeinen Schweizerischen Militärzeitschrift (ASMZ) in die Öffentlichkeit zurückkehrte, hielt zwar der Gegensatz der «Richtungen» an, aber Wille gelang es, den Militärdiskurs immer mehr, wenn auch nicht vollständig, zu prägen.

Die dritte Phase von 1914 bis 1918 ist wohl am bekanntesten. Das Bild des Generals war in den beiden ersten Kriegsjahren durchaus freundlich gestimmt und er wurde anlässlich von Besuchen der Kantonsregierungen öffentlich gefeiert. Mit der Zunahme der wirtschaftlichen Probleme ab 1916, insbesondere der Teuerung und den wiederholten Aufgebots der Truppenverbände zu wenig attraktiven Neutralitätsschutz-Diensten, begann sich das Bild einzutrüben – zumal Wille sein Hauptquartier im Hotel Bellevue in Bern immer weniger verliess. Als sich 1917 Protestmanifestationen und Streiks mehrten und damit Ordnungsdienst-Einsätze der Armee akut wurden, setzte eine publizistische Diffamierung

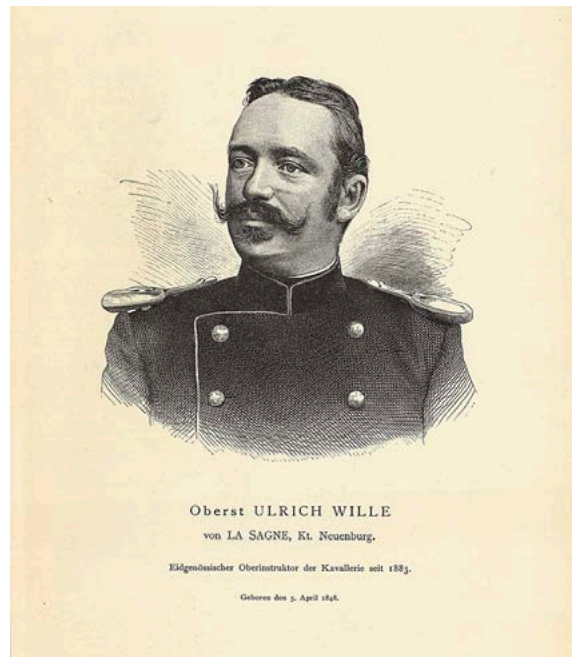


Abbildung 1: Oberst Ulrich Wille als Oberinstructor der Kavallerie. (Quelle: ETH-Bibliothek Zürich, Bildarchiv / Portr_12676)

durch die linke Presse ein, insbesondere durch Robert Grimm in der «Berner Tagwacht». Mit der Ausrufung einer «Generalstreiks-Bewegung» Mitte 1918 durch das linke Koordinations-Komitee, verdichtete sich die Option eines Armeeeinsatzes gegen einen potenziell «revolutionären» Generalstreik. Wille wollte «vorbeugend» nur die Kavallerie aufbieten. Als sich aber in Zürich eine von der kommunistischen Fraktion und der Kantonsregierung befeuerte Dynamik entwickelte, unterstützte Wille ein massives, landesweites Aufgebot der Armee. Damit wurde er bei der Linken zum definitiven «bad guy», der den Generalstreik «niedergeschlagen» hatte und bei der politischen Rechten zum Retter, der die Schweiz vor der kommunistischen Revolution gerettet hatte.

Dieses Bild hielt bis in die Zeit des Zweiten Weltkrieges an. Bis in die 1960er-Jahre galt sein Erziehungsdrill zur Erzeugung von Disziplin ungebrochen. Mit den Oswald-Reformen verblasste es. Mit seiner schiefen, halbwegs erfundenen historischen Reportage holte Niklaus Meienberg Wille 1987 aus der Vergessenheit.

«Ulrich Wille gehört unter die ersten Zehn in der Schweizer Geschichte trotz seiner lebenslangen Umstrittenheit. In der Militärgeschichte gehört er aufs Podest nach Guillaume Dufour und Alfred Ernst.»

Erziehungskonzept

Erziehung bedeutet nach Rudolf Steiger, nachhaltig auf die Werthaltung und auf das Verhalten einer Person einzuwirken. Wendet man diese Vorstellung auf das Erziehungskonzept von Ulrich Wille an, dann wollte er Soldaten, die reflexartig Befehle ausführen. Wille nannte dies bekanntlich «Appell». Er wollte aber auch Soldaten, die «ganze Männer» waren und meinte damit ein energisches, kraftvolles, entschlossenes, mutiges und tapferes Verhalten – ein Verhalten, das jedoch auch von Vernunft, Rationalität und Durchsetzungsfähigkeit geprägt sein sollte. Ulrich Wille führte damit ein neues Erziehungs- und Ausbildungsprinzip in der Schweizer Armee ein, das im Gegensatz zu der bis zu diesem Zeitpunkt geltenden Maxime stand. Bis gegen Ende des 19. Jahrhunderts war auf dem Gefechtsfeld eine relativ starre «Kolonnentaktik» Standard gewesen, deren letzte sichtbare Überreste sich bei uns in der HV-Formation und der Zugschule erhalten haben. Die «Kolonnentaktik» hatte sich jedoch auf einem Gefechtsfeld bereits überlebt, das zusehends durch die rasanten technologischen Innovatio-

nen des Industriezeitalters geprägt wurde. Diese Entwicklung hat die Schweizer Armee teilweise verschlafen und war deshalb kaum vorbereitet auf die Auswirkungen der neuen Waffen. Höhere Feuerkadenz, grössere Reichweiten sowie gesteigerte Waffenwirkungen im Ziel erforderten aber eine Reaktion auf die neuen Realitäten. Sie liessen geschlossene taktische Formationen zu Todesfallen werden und mussten deshalb aufgebrochen werden. Eine der Konsequenzen daraus war für Ulrich Wille, dass vor diesem Hintergrund ein militärischer Erfolg nur mit selbstständigen Soldaten und durchsetzungsfähigen Kadern möglich wurde: Die Offiziere sollten Autorität (oder wie es Ulrich Wille ausdrückte: «Adresse») haben und die Soldaten mussten sich durch Gehorsam auszeichnen («Appell»). Wille glaubte, dass dieses Ziel lediglich durch Drill und harte Disziplin erreichbar sei. Die hohen (An)forderungen, die damit verbunden waren, stiessen jedoch bei den republikanisch denkenden Bürgersoldaten auf Widerstand. Noch bis zur Armereform von 1968 (Oswald-Reform) war das Autoritäts-Gehorsam-Denken tief verankert.

stratos: Welchen Platz in der Schweizer (Militär-)Geschichte räumen Sie Ulrich Wille mit Blick auf dieses Leben und seine Wirkung insgesamt ein?

Jaun: Ulrich Wille gehört unter die ersten Zehn in der Schweizer Geschichte trotz seiner lebenslangen Umstrittenheit. In der Militärgeschichte gehört er aufs Podest nach Guillaume Dufour und Alfred Ernst.

stratos: Ulrich Wille war ja ausgebildeter Jurist. Inwiefern prägten seine Ausbildung und sein militärischer Werdegang sein Denken und Handeln?

Jaun: Sein Denken ist geprägt von der Rechts- und Geschichtsphilosophie, wie sie in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts in Deutschland und in der Schweiz vorherrschend war. Sehr viele Schweizer Juristen haben ja in Deutschland studiert. Gerne werde ich die Bedeutung seiner philosophischen Ansichten bei der Frage nach seinem militärischen Denken näher erklären.

stratos: Und welche Einflüsse hatten die Brüche in seinem Leben?

Jaun: Bis zu seinem Ausscheiden als Waffenchef der Kavallerie wirkte er in seinen Argumentationen sehr viel mehr militärisch-taktischer als danach, vielmals mit Verweis auf den Deutsch-Französischen Krieg von 1870/71. Nach 1900 und bis 1918 argumentiert Wille mehr mit geschichts- und kriegsphilosophischen Aussagen mit einem bellizistischen Anstrich, wie etwa «Ohne Militär verfault die Nation, auch wenn es immer weniger Kriege gibt.»

Ulrich Willes Führungsverständnis

stratos: Das Führungsverständnis General Willes unterschied sich von jenem General Guisans. Können Sie einige Erläuterungen dazu machen?

Jaun: Ulrich Wille hatte ein ausschliesslich militärisches Führungsverständnis. Offiziere und Soldaten sollten in einem rein militärischen Überordnungs-Unterordnungsverhältnis stehen, was in der Staatsbürgerarmee schwierig zu realisieren war. Mit der Erziehung in der Armee sollte eine Veränderung des mental-physischen Modus des Dienstpflichtigen einhergehen, hin zum Soldatenbewusstsein und Soldatendasein sowie zum Offiziersbewusstsein und Offiziersdasein.

Henri Guisan machte eine Karriere als Milizoffizier bevor er Divisionär wurde. Sein Soldaten- und Offiziersbewusstsein wurzelte im nationalen Staatsbürgertum. Soldat und Offizier sollten Staatsbürger bleiben, aus ihrem Patriotismus Kampfkraft schöpfen und befehlstreu der einexerzierten Kampfweise folgen. Guisan hatte zudem ein gewinnendes Naturell, während Wille ein autoritativer, ironisch-sarkastischer Habitus zu eigen war.

stratos: Was würde Ulrich Wille wohl zum transformationalen Führungsstil schreiben, der heute massgebend für die Schweizer Armee ist?

Jaun: Bei Wille war Führung eine Einbahn. Auf der Grundlage des mental-körperlichen Erziehungsdrills sollten die Soldaten Disziplin und Apell, d. h. gespannte Aufmerksamkeit und reflexartiges Verhal-

«Ulrich Willes Denken war stark von der geschichtsphilosophischen Vorstellung des deutschen Idealismus, sprich von Hegel, geprägt und auf eine Zielorientierung der Menschheitsgeschichte ausgerichtet.»

ten, zeigen, was durch die Offiziere abgerufen werden sollte.

stratos: Wurde Ulrich Wille auch im Ausland wahr- und aufgenommen?

In der deutschen militärischen Führungsspitze war Wille bekannt. Da er nicht allgemein zu militärischen Themen publizierte, sondern nur zur «Wehrverfassung der Schweiz» und zu Vorkommnissen in der Schweizer Armee, war er ansonsten unbekannt.

Wille als militärischer Denker

stratos: Können Sie das eigentliche militärische Denken Ulrich Willes umreißen?

Jaun: Ulrich Willes Denken war stark von der geschichtsphilosophischen Vorstellung des deutschen Idealismus, sprich von Hegel, geprägt und auf eine Zielorientierung der Menschheitsgeschichte ausgerichtet. Dabei spielt der Krieg als Mittel zur Entwicklung eines Staatsvolkes und als Mittel zum Erhalt einer Nation im Konkurrenzkampf gegen andere Nationen eine zentrale Rolle.

stratos: Werden seine Ideen dadurch nicht zeitgebunden und sind ein Instrument einer bestimmten philosophischen Denkrichtung? Was ist Willes «zeitloses» Vermächtnis?

Jaun: Zeitlos war sein Verständnis des militärischen Expertentums, das aber gerade in der Schweiz schwierig zu realisieren war.

stratos: Wie eigenständig war das militärische Denken Ulrich Willes? Welche Quellen speisten seine Vorstellungen?

Jaun: Sein militärisches Denken speiste sich klar aus der deutschen Militärliteratur des Kaiserreiches mit Autoren wie Verdy du Vernois, Scherff, Boguslawsky und von Schlichting, mit dem er korrespondierte und auch zusammentraf. Im Weiteren: Clausewitz, Moltke d. Ä., Prinz Friedrich Karl und die Russen Woide und Dragomirow. Eigenständig war seine Übertragung dieses Denkens auf die schweizerische Staatsbürgerarmee. Das Milizsystem hielt er als Modell der Zukunft – auch für Armeen, die

sich qua allgemeine Wehrpflicht aus Staatsangehörigen ohne viel demokratische Rechte rekrutierten.

stratos: Wie selbstreflektiert und selbstkritisch war Wille?

Jaun: Er war sehr von sich eingenommen in seiner stürmischen Mission, die Schweizer Armee mittels Erziehung kampffähig zu machen. Er fühlte sich im «Fach Militär» immer im Recht und lebte ein hohes Pflichtbewusstsein, das er auch von andern einforderte.

stratos: Wo sehen Sie die grössten Schwächen und Lücken in Willes Gedankengebäude?

Jaun: Er hatte ein geschlossenes idealistisches Gesellschaft-, Staats- und Geschichtsbild: Den Fortschritt der Nation sah er in der Perfektionierung der Männlichkeit der Männer, welche das nationale Männerpotenzial der nationalen Armee bildete, selbst wenn es keine Kriege mehr geben sollte. Militärische Erziehung sah Wille als Korrektiv der liberalen Gesellschaft. Damit verstellte er sich den Blick auf die Entwicklung der industriellen Gesellschaft, die zivilen und militärischen Technologien sowie die wirtschaftlichen Potenziale, welche im Ersten Weltkrieg tatsächlich kriegsentscheidend wurden – und nicht die Männlichkeit der Soldaten.

stratos: Können Sie auch etwas zu Ulrich Willes Verhältnis zur Militärtechnologie sagen?

Jaun: Er war nicht gegen technologische Innovationen, er setzte sich z. B. für die Bewaffnung der Kavallerie mit Maschinengewehren ein. Aber jede Technologie musste mit Männlichkeit beherrscht werden und stets galt: männliche soldatische Wirkung vor Deckung.

stratos: Das Schrifttum Willes war vor allem durch die Themen Erziehung, Disziplin, Autorität und Gehorsam geprägt. Hatte er auch Ideen, die der operativen oder der militärstrategischen Ebene zuzuordnen sind? Beziehungsweise welchen Zusammenhang sehen Sie zwischen den verschiedenen Ebenen im Denken Willes?

Jaun: Sein Denken kulminierte in der Überzeugung, mit einer disziplinierten und straff geführten (Infanterie-)Armee ohne operative Planungen einen situativen Bewegungskrieg, der in Begegnungs- und Ent-

Versagen vor dem Feind?

General Wille schrieb in seinem Bericht über den Aktivdienst, dass die Schweizer Armee in den ersten Wochen des Ersten Weltkrieges vor einem angreifenden Feind wohl versagt hätte. Sieht man die Kampfkraft als Produkt von Kampfwert, Moral und Zahlen (Kampfkraft = Können x Moral x Zahlen), dann zeigt auch ein nur flüchtiger Blick auf den Zustand der Schweizer Armee vor Ulrich Wille ein mehr als bedenkliches Bild.

Ulrich Wille hat in seinen Schriften die ungenügende Ausbildung sowohl für Soldaten als auch für Offiziere gegeisselt. Um ihn zu verstehen, muss man wissen, dass gemäss der Militärorganisation (MO) von 1874 die Infanterie-Rekrutenschule (RS) lediglich 45 Tage dauerte. Im Vorentwurf für die MO von 1904 waren 60 Tage vorgesehen. Mit der MO von 1907 wurde die Dauer der RS für Infanteristen auf 65 Tage erhöht. Die MO von 1874 sah lediglich einen Infanterie-Wiederholungskurs (WK) à 16 Tage jedes zweite Jahr vor. Mit der MO von 1907 kam es zu jährlichen WK.

Es ist offensichtlich, dass diese Ausbildungszeit nicht genügen konnte, um den erforderlichen Ausbildungsstand (Kriegsgegenstände) zu erreichen. Hinzu kam, dass die Offiziere oft zu wenig von ihren Soldaten einforderten (nach der RS oder nach dem WK musste man ja unter Umständen wieder in derselben Dorfgemeinschaft miteinander auskommen) und dass die Verbände kaum über eine Kohäsion verfügten. Dafür waren die WK von 16 Tagen im Zweijahresrhythmus schlicht zu kurz. Die Frage, welchen Kampfwert und welche Kampfmoral solche Truppen unter Feuer bewiesen hätten, darf und muss also gestellt werden.

Diese Feststellung betrifft die Ebene der Soldaten und Offiziere. Bezieht man noch den doktrinalen Rückstand der Schweizer Armee mit ein, potenziert sich die Problematik. Die gängigen Vorstellungen eines Krieges orientierten sich vor Wille stark an der «Kolonnentaktik» und die Kader hatten keine Vorstellung von der Brutalität eines modernen Krieges im Industriezeitalter. Die Stichworte Maschinengewehre, grosskalibrige Artillerie und Giftgas – und später Kampfflugzeuge und Panzer – genügen heute, um die furchtbaren Bilder der Schlachten Ende des 19. Jahrhunderts und zu Beginn des 20. Jahrhunderts hervorzurufen. Damals konnte (oder wollte) man sich die verheerenden Auswirkungen dieser Waffen nicht vorstellen. Nicht ausser Acht gelassen werden darf zudem, dass die Schweiz bis in den Ersten Weltkrieg hinein über kein Material für einen Stellungskrieg verfügte. Ulrich Wille entschied sich auch deshalb für eine angriffsweise Kampfführung. Dafür waren aber die in der Heeresorganisation von 1911 vorgesehenen Divisionen mit drei Infanteriebrigaden zu drei Regimentern zu schwer und verfügten über zu wenig Artillerie. Schliesslich fehlte es der Schweizer Armee an Munition und an Lastwagen, die für Logistik- oder Truppentransporte nötig gewesen wären.

Betrachtet man auch noch den Faktor «Zahlen», bestand die Schweizer Armee aus 238 000 Mann und 45 000 Pferden. Mit diesem Bestand war ein flächendeckendes Dispositiv in der Schweiz schlicht unmöglich. Die Stärke der Schweizer Armee reichte nur für eine Konzentration der Kräfte in der Nordwestschweiz. Damit waren die Nordostschweiz und die Südwestschweiz weitgehend offene Flanken.

scheidungsschlachten mündet, führen zu können. Als Oberbefehlshaber 14/18 wollte er einen Gegner im Mittelland aufhalten und dann zusammen mit dem Feind des Feindes Entscheidungsschlachten schlagen.

Willes Generalat und seine späten Jahre

stratos: Die vereinigte Bundesversammlung wählte Ulrich Wille im August 1914 zum General der Schweizer Armee. Wie füllte er sein Amt und seine Rolle als Oberbefehlshaber aus?

Jaun: Wille war sehr pflichtbewusst, etwas detailversessen, wurde aber mehr und mehr zum Schreibtisch-General, der eine Vielzahl von Weisungen, Memoranden und Aufrufen erliess. Seine Schreibgewandtheit verführte ihn dazu. Ausbildung und Erziehung zur Disziplin blieben seine Hauptanliegen, operative Fragestellungen überliess er Generalstabschef von Sprecher. Zudem war er wie ein absoluter Monarch oberster Begnadigungsherr der Militärjustiz und hatte Tausende von Begnadigungsgesuchen zu bearbeiten.

stratos: Was waren bzw. sind die Kritikpunkte an seinem Generalat? Wie berechtigt waren bzw. sind sie?

Jaun: Man kann die Kritik an General Wille in drei Punkten zusammenfassen: zu wenig Truppennähe, zu wenig Französischkenntnisse, zu deutschfreundlich. Nach 1916 war er zudem nicht fähig, die drängenden sozio-ökonomischen Probleme der Schweiz und damit die zunehmende Not der Milizsoldaten zusammen mit den übergeordneten zivilen Behörden kreativ anzupacken. Senil war er nicht, auch wenn diese Diagnose im Bundesrat verhandelt wurde, aber altersstarr. Er war auch nicht gegen die Arbeiterbewegung, aber gegen jegliche Form von Gesetzesübertretungen und von Gewaltanwendung in politischer Absicht.

**«Man kann die Kritik an General Wille in drei Punkten zusammenfassen: zu wenig Truppennähe, zu wenig Französischkenntnis-
se, zu deutschfreundlich.»**

Schrift von Rudolf Jaun zu Ulrich Wille:

Wille, un général contesté et admiré

De toute l'histoire de l'Armée suisse, le général Ulrich Wille est sans doute une des figures les plus importantes et les plus controversées. Figure importante, parce qu'il a su relever le niveau d'instruction d'une armée de milice en faisant appliquer une discipline stricte. Mais aussi parce que, comme publiciste, il a mis une plume brillante et vigoureuse au service des objectifs qu'il voulait atteindre. Après un licenciement et une période de relégation, il réussit un retour fulgurant: nomination au grade de commandant de corps, professeur de sciences militaires à l'EPF et rédacteur en chef de la revue militaire suisse *Allgemeine Schweizerische Militärzeitschrift*. Lors de l'élection du général par l'Assemblée fédérale en 1914, il intervient personnellement auprès de son rival Sprecher von Bernegg et obtient de lui qu'il lui

laisse la place. Figure controversée, parce qu'il a imposé à des soldats de milice des méthodes de drill d'inspiration prussienne et mis un fort accent sur la fierté de caste et l'autorité des officiers. Pendant son généralat, de 1914 à 1918, il a été en butte aux critiques toujours plus vives de la gauche. Une forte mobilisation de troupes décrétée par le Conseil fédéral, sous une forme différente de celle prévue par Wille, a conduit à la grève générale et finalement à son interruption.

Jaun, Rudolf, et Laurent Auberson. *Wille, un général contesté et admiré*. Gollion: Infolio, 2024.

Jaun, Rudolf. *General Wille: Ein bekämpfter und verehrter Schweizer Offizier*. Weinfelden: SwissEdition, 2024. Print.

stratos: Welche Rolle spielte Ulrich Wille nach dem Ende des Ersten Weltkriegs bis zu seinem Tod 1925?

Jaun: Er spielte keine herausragende Rolle mehr, war zu altersmüde. Er sprach sich gegen den Völkerbund aus. Auch die besiegten Nationen sollten sich wieder aufrappeln und kriegsfähig werden. Seine 1924 – also ein Jahr vor seinem Tode – verfassten «Kriegslehren» zeigen sein grosses Unverständnis, dass der Weltkrieg nicht durch die Männlichkeit der besseren Soldaten, sondern durch militärische und zivile industrielle und sozio-ökonomische Potentiale entschieden worden war.

Zur Wille-Forschung

stratos: Welche Frage zu Ulrich Wille würden Sie mal erwarten, wurde aber noch nie gestellt?

Jaun: Ich würde erwarten, dass man mal die Frage stellt, mit was sich Wille als Oberbefehlshaber Tag für Tag befasste und welches Frauenbild Ulrich Wille pflegte.

stratos: Mit welchen Fragestellungen müsste sich die zukünftige Wille-Forschung beschäftigen?

Jaun: Ich sehe folgende Forschungsdesiderate: Was waren die Inhalte seiner Vorlesungen als Professor für Militärwissenschaften? Welche Themen verhandelte er in seinen Korrespondenzen mit den deutschen Militärs? Welchen Einfluss hatte er in der Landesverteidigungs-Kommission in seiner Zeit als Korpskommandant? Welche Sprachbilder verwendete er in seinen Briefen an seine Ehefrau während

des Aktivdienstes 14/18? Und: Welche Rückschlüsse lassen sich auf seine Persönlichkeit ziehen.

stratos: Besten Dank für dieses Gespräch.

Das Interview wurde im April 2025 schriftlich geführt. ♦

Dr. Daniel Lättsch gab im Rahmen der Podiumsdiskussion anlässlich des Festakts zum 100. Todestag von General Ulrich Wille vom 30. Januar 2025 in Meilen auch Statements zu den Themen «Erziehungskonzept» und «Versagen vor dem Feind?» ab. Seine Aussagen sind in den beiden Kästen auf diesen Seiten wiedergegeben. Daniel Lättsch ist Historiker und Berufsoffizier a. D. Er war Kommandant des Geb Inf Rgt 37 und der Inf Br 7, Kommandant einer Inf OS, der Generalstabsschule sowie Direktor der Militärakademie an der ETH Zürich.

Forum – Rezension

Die Renaissance des Carl von Clausewitz

Strategie für Entscheidungsträger im 21. Jahrhundert

Souchon, L. (2024). *Carl von Clausewitz: Strategie im 21. Jahrhundert* (überarbeitete und aktualisierte Auflage). Mittler Verlag GmbH & Co. KG. ISBN: 978-3-8132-1138-2



MATTHIAS KUSTER

Krieg ist trotz allen internationalen Sicherheitsarchitekturen, Völkerrechtsverträgen, Friedensbewegungen, Antikriegsfilmen und Friedensnobelpreisen von der Erde nicht verschwunden. Krieg gehört leider zur Konstante der Geschichte, weil er tief in der Natur des Menschen verwurzelt ist. Krieg ist wohl die komplexeste und anspruchsvollste menschliche Tätigkeit überhaupt. Ab 1991 wurde der Krieg im politischen Europa als Auslaufmodell der Geschichte taxiert. Dies zeigte sich auch in der Terminologie, welche viele sicherheitspolitische Berichte verwendeten. Durchwegs war von Krisen und Konflikten, nicht aber vom Krieg die Rede. Diese zugegebenenmassen durchaus schöne Illusion platze mit dem Angriff Russlands auf die Ukraine in brutaler Weise. Der Krieg, von Carl von Clausewitz umschrieben als «Akt

der Gewalt, um den Gegner zur Erfüllung unseres Willens zu zwingen», rückte dieses überwunden geglaubte Phänomen wieder ins Zentrum des politischen Lebens und zwingt uns alle, sich damit vertieft auseinanderzusetzen.

Prof. Dr. Souchon nahm den Angriff Russlands auf die Ukraine am 24. Februar 2022 und den furchtbaren Überfall der Hamas auf Israel am 7. Oktober 2023 zum Anlass, sein bereits 2012 herausgegebenes Buch mit dem Titel *Carl von Clausewitz – Strategie im 21. Jahrhundert* als überarbeitete und aktualisierte Zweitaufgabe zu publizieren. Zu Recht betitelt Souchon sein Werk als Renaissance des Carl von Clausewitz. Dieser analysierte und beschrieb das Phänomen Krieg in seinem epochalen Werk «Vom Kriege» in einzigartiger Breite und Tiefe, wie vor- und auch bis heute nach ihm keine und keiner mehr.

Ein Feldherr oder Befehlshaber wird im 21. Jahrhundert Krieg nur dann erfolgreich führen, wenn er die grundlegenden Eigenschaften und Tendenzen des äusserst komplexen Phänomens Krieg kennt und seine Entscheidungen – auch unter schwierigsten Bedingungen – auf diese Kenntnisse gründet. Ziel des Buches ist nach den Worten von Souchon die Beseitigung des gravierenden Defizits im strategischen Denken mit Hilfe des Lehrgebäudes von Clausewitz.

MATTHIAS KUSTER ist Milizoffizier (Oberst i Gst), selbständiger Rechtsanwalt in Zürich, Mitglied des internationalen Instituts für Strategische Studien (IISS) in London und Präsident der Clausewitz-Gesellschaft, Sektion Schweiz. Der Autor vertritt seine persönliche Auffassung.

E-Mail: mkuster@bluewin.ch

Dem Autor gelingt es dabei wie bereits in der Erstauflage hervorragend, die wesentlichen Theorien von Carl von Clausewitz darzulegen und zu erläutern. Von besonderem Wert erweist sich dabei das Kapitel über die Kernbegriffe, welche Clausewitz verwendet, nämlich Politik, Strategie, Militärstrategie (bei Clausewitz mit Kriegsplan bezeichnet) sowie Krieg. Dies ist umso verdienstvoller, als sowohl der Umfang als auch die Sprache von Clausewitz viele potenzielle Leser abschrecken und – es sei auch offen gesagt – schlicht überfordern.

Der zentrale Begriff Krieg, für den bis heute keine befriedigende Definition formuliert werden konnte, ist bei Clausewitz Ausgangspunkt seiner Reflexionen. Als Wesensmerkmal weist Clausewitz auf dessen Chamäleon-Natur hin, das heisst seine sich stets verändernde Erscheinung, von Souchon träge als «mäandrische Veränderung» bezeichnet. Aufbauend auf dieser zentralen Erkenntnis entwickelt Clausewitz ein Gedankengebäude, das den Krieg auch in seiner heutigen Form fass- und begreifbar macht.

«Über Prinzipien und Theoreme von Clausewitz existiert heute eine uferlose Sekundärliteratur. Demgegenüber setzt sich nur ein sehr kleines Segment der gegenwärtigen Literatur, darunter das vorliegende Werk, mit den tiefsinnigen Erkenntnissen von Carl von Clausewitz auseinander, um damit die Kriege des 21. Jahrhunderts zu verstehen.»

Über Prinzipien und Theoreme von Clausewitz existiert heute eine uferlose Sekundärliteratur. Demgegenüber setzt sich nur ein sehr kleines Segment der gegenwärtigen Literatur, darunter das vorliegende Werk, mit den tiefsinnigen Erkenntnissen von Carl von Clausewitz auseinander, um damit die Kriege des 21. Jahrhunderts zu verstehen. Zu erwähnen ist dabei auch das Buch von Harry Summers mit dem Titel *On Strategy*, in welchem Summers die Niederlage der USA in Vietnam basierend auf den Lehren und Erkenntnissen von Clausewitz analysiert.

Oftmals bezwecken die Autoren der heutigen Kriegsliteratur mit meist zufällig ausgewählten (und bisweilen geradezu grotesk verzerrten) Zitaten aus dem Werk *Vom Kriege* primär, vom herausragenden Ruf von Clausewitz mitzuprofitieren.

Zu Recht hält Souchon fest, dass grosse Strategen nicht geboren werden; ihr Wissen und Können sind vielmehr die Folge einer intensiven geistigen Auseinandersetzung mit der Theorie des Krieges in Verbindung mit praktischen Erfahrungen. So zeichnet sich das militärische Genie insbesondere durch umfassende Kenntnisse der Kriegsgeschichte und der Kriegstheorie aus. Napoleon beispielsweise war äusserst belesen und führte einen Teil seiner Bibliothek sogar auf seinem Russlandfeldzug von 1812 mit.

Souchon kommt nicht überraschend zum Schluss, dass die Kriegerserscheinungen des 21. Jahrhunderts nur mithilfe der Erkenntnisse von Clausewitz zu ergründen seien. Er wendet sich indessen in wohlthuender Weise sowohl gegen eine glorifizierende Übernahme der Clausewitz-Aussagen als auch gegen deren unreflektierte Ablehnung.

In didaktischer Hinsicht zeichnet sich Souchons Werk durch einen geschickten Aufbau aus. Beginnend mit der Terminologie der zentralen Begriffe, nämlich Politik, Strategie, Militärstrategie und Krieg, beschreibt er das kriegerische Werden Europas, die strategische Lage im 20. Jahrhundert, und die Zerstörung der europäischen Friedensordnung durch Russland sowie der Angriff der Hamas gegen Israel am 7. Oktober 2023.

Weiter beschreibt der Autor die Lage Preussens zu Beginn des 19. Jahrhunderts sowie das Leben und Wirken von Carl von Clausewitz in seiner Zeit und in seinem kriegerischen sowie philosophischen Umfeld. Hier wäre eine vertiefte Auseinandersetzung mit der napoleonischen Kriegsführung und dem Genie Napoleons wünschenswert gewesen, war doch Napoleon, den Clausewitz als Kriegsgott bezeichnete, zentrales Vorbild und überragende Inspirationsquelle für sein Werk *Vom Kriege*. Ebenso wäre gerade mit Blick auf das Erstarken von China ein kurzer Hinweis auf das Werk von Thukydides (*Der peloponnesische Krieg*) hilfreich gewesen.

Einen breiten Raum nehmen im Werk die Grundzüge der Clausewitzschen Theorien ein, nämlich die Wunderliche Dreifaltigkeit, Zweck-Ziel-Mittel-Relation, Friktionen, Wahrscheinlichkeiten und Zufälle, moralische Grössen des Feldherrn und die kriegerischen Tugenden des Heeres. Unter dem Titel «Einzelaspekte der Theorie» befasst sich der Autor insbesondere mit dem Verhältnis der Politik zum Instrument des Krieges und dem Primat der Politik. Im Kapitel «Krieg im 21. Jahrhundert» befasst sich der Autor insbesondere mit dem Krieg Russlands in der Ukraine und der Hamas-Terroristen gegen Israel. Den überraschenden Kollaps des Assad-Regimes in Syrien im Dezember 2024 konnte der Autor dagegen nicht mehr verarbeiten, weil dieses Ereignis erst nach der Drucklegung erfolgte. Weiter zeigt der Autor die Funktionsweise der kollektiven Sicherheitsstrategien der UNO, EU und der NATO und deren Grenzen auf. Im letzten Teil präsentiert der Autor die Anwendung der Clausewitz-Theorie an den Beispielen Afghanistankrieg, Irakkrieg 2003, Libanonkrieg 2006, iranischer Angriff auf die USS Vincennes im Golf von Hormuz von 1988 sowie Operation ANACONDA 2002 in Afghanistan; bei dieser Operation benutzten die Alliierten für die Absetzung von Kampfverbänden ein irrtümlich als feindfrei beurteiltes Hochplateau und gerieten unter massives und verlustreiches Feuer.

Verdienstvoll ist der wiederholte Hinweis des Autors auf den unschätzbaren Wert des Werkes von Clausewitz auch für grosse Wirtschaftsunternehmen. Zu Recht weist er darauf hin, dass die Substanz der Strategietheorie von Clausewitz weit über den sicherheitspolitischen Bereich hinausreicht und auch für Auseinandersetzungen von Wirtschaftskonzernen im Kampf um Märkte oder gegen feindliche Übernahmen ebenso wie für die Entwicklung einer wertorientierten Managementkultur innerhalb grosser Unternehmen zutreffe. Er kommt damit zum gleichen Schluss wie Fredmund Malik, Titularprofessor für Betriebswirtschaftslehre mit besonderer Berücksichtigung der Unternehmungsführungslehre der Universität St. Gallen, der dazu schrieb: «Das Werk von Clausewitz gehört zum Besten, was wir an Literatur über das Management von Organisationen und über die obersten Führungsaufgaben haben.»

Souchon bietet dem interessierten Leser einen sehr hilfreichen Text zum Selbststudium der Strategie an-

hand der Theorie von Clausewitz. Damit erweist sich sein Werk als einzigartig und damit als äusserst verdienstvoll für die Förderung und Vertiefung des strategischen Denkens, wofür dem Autor grösster Dank und Anerkennung gebührt.

«Souchon bietet dem interessierten Leser einen sehr hilfreichen Text zum Selbststudium der Strategie anhand der Theorie von Clausewitz.»

Die Auseinandersetzung mit dem Phänomen Krieg ist und bleibt ein mühevolles Unterfangen, was sogar Clausewitz selber schreibt: «Wer, von inneren Kräften angeregt, sich ein solches Werk vorsetzen will, der rüste sich zu dem frommen Unternehmen mit Kräften wie zu einer weiten Pilgerfahrt aus. Er opfere Zeit und scheue keine Anstrengung, er fürchte keine zeitliche Gewalt und Grösse, er erhebe sich über eigene Eitelkeit und falsche Scham, um nach dem Ausdruck des französischen Kodex die Wahrheit zu sagen, nichts als die Wahrheit, die ganze Wahrheit.» (2/6).

Souchons Werk erleichtert diese Pilgerfahrt ganz erheblich. ♦

Lennart Souchon (*1942 in Berlin) ist ein deutscher Militärtheoretiker und Strategie sowie Elektroingenieur und ehemaliger Marineoffizier (Kapitän zur See a. D.). Er war von 1999 bis 2018 Leiter des Internationalen Clausewitz-Zentrums (ICZ) an der Führungsakademie der Bundeswehr und ist seit 2003 Honorarprofessor im Studiengang Internationale Politik an der Universität Potsdam. 2010 gründete er das Clausewitz Netzwerk für Strategische Studien (CNSS).

Forum

Die «Churchill-Karte» von 1946



MATTHIAS KUSTER

Schlüsselbegriffe Churchill-Karte; General Henri Guisan; Winston Churchill; Kalter Krieg; NATO

Keywords Churchill map; General Henri Guisan; Winston Churchill; Cold War; NATO

MATTHIAS KUSTER ist Milizoffizier (Oberst i GSt), selbständiger Rechtsanwalt in Zürich, Mitglied des internationalen Instituts für Strategische Studien (IISS) in London und Präsident der Clausewitz-Gesellschaft, Sektion Schweiz. Der Autor vertritt seine persönliche Auffassung.

E-Mail: mkuster@bluewin.ch

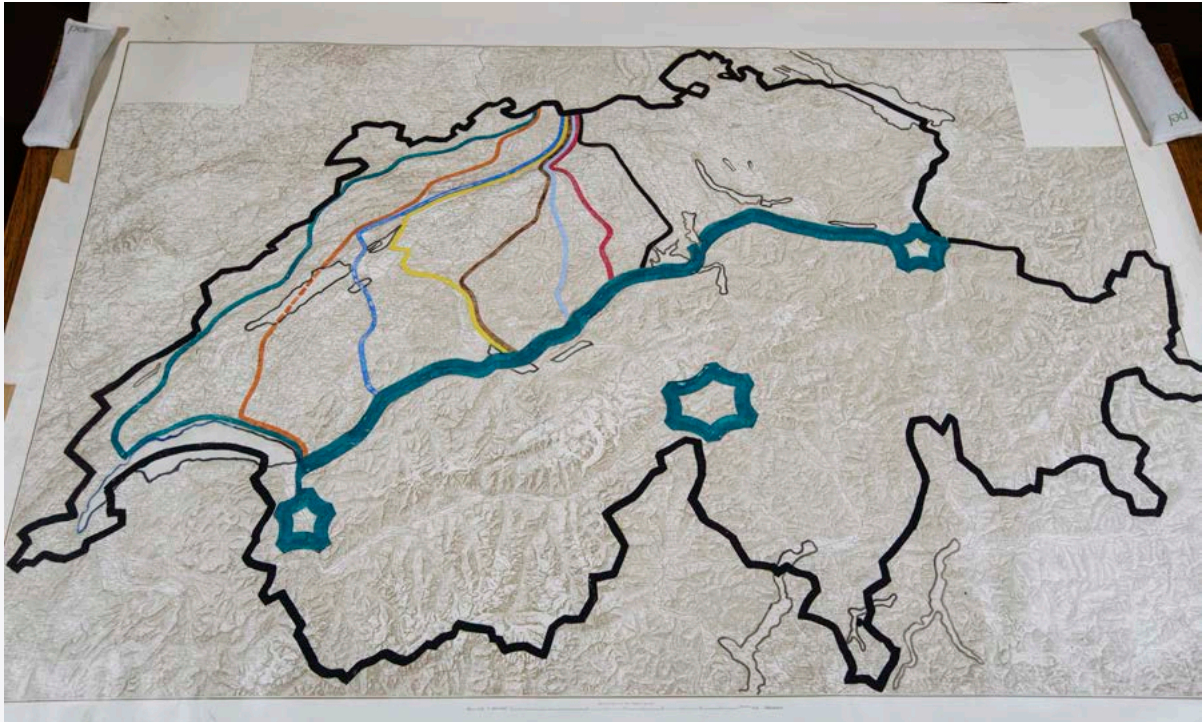


Abbildung 1: Die «Churchill-Karte» von 1946. (Quelle und Bildrechte: Bundesamt für Landestopografie swisstopo)

Einleitung

2021 wurde auf dem ehemaligen Landsitz Chartwell House von Winston Churchill (1874–1965), der sich rund 30 km südlich von London befindet, eine Landeskarte der Eidgenössischen Landestopographie im Massstab 1:300 000 gefunden, auf welcher von Hand die Umrisse des Réduit National mit den drei grossen Festungen Landquart, Gotthard und St. Maurice, die Landesgrenze sowie diverse farbige Linien eingezeichnet sind.

Winston Churchill verbrachte vom 23. August bis 20. September 1946 Malferien in der Villa Choisi am Genfersee. Dieser Aufenthalt erfolgte auf die Initiative und Einladung diverser schweizerischer Industrie- und Finanzgrössen, welche auch weitgehend für die Kosten seines Aufenthalts aufkamen.¹ Das einladende Konsortium bezweckte damit vermutlich, sich in England wieder einen besseren Ruf zu verschaffen, da dieser während des Zweiten Weltkriegs etwas in Misskredit geraten war.² (Siehe zum Besuch von Winston Churchill in der Schweiz auch den Artikel von Tamara Cubito auf Seite 23 in dieser *stratos*-Ausgabe.)

Der Besuch von General Guisan bei Churchill

Am 3. September 1946 besuchte General Henri Guisan (1874–1960) Winston Churchill in der Villa Choisi und brachte ihm eine Karte im Massstab 1:300 000 der Eidgenössischen Landestopographie als Geschenk mit. Dabei handelte es sich

um eine Reduktion der «Generalkarte der Schweiz» im Massstab 1:250 000.³

Über den Inhalt ihres mehrstündigen Gesprächs⁴ ist wenig bekannt, da kein Sitzungsprotokoll darüber existiert. General Guisan berichtete nach seinem Besuch bei Churchill Oberstlt Hans Bracher⁵ einige wenige Einzelheiten über sein Gespräch. Churchill soll dabei sein Wohlwollen gegenüber der Schweiz und seine antikommunistischen Positionen bestätigt haben. Er soll gar von einem Präventivkrieg gegen die Sowjetunion gesprochen haben. Dabei soll Churchill angemerkt haben, die Schweiz möge bei einem Zusammenstoss zwischen den Alliierten und der Sowjetunion auf der Hut sein; sie werde von den Alliierten als wertvoller Vorposten einkalkuliert, der entweder an der Landesgrenze oder dann zum mindesten im Réduit so lange zu halten habe, bis die Kriegsmaschinerie der Westalliierten wieder auf vollen Touren sei. Churchill schätzte diese Frist auf ungefähr 4–5 Monate nach Kriegsausbruch.⁶

Die Haltung Churchills zur Schweiz

Anlässlich seines Besuchs beschrieb Churchill seine Haltung zur Schweiz wie folgt: Er sei immer ein Freund der Schweiz gewesen und werde dies auch bleiben, nachdem er nun seit 1913 zum ersten Mal wieder in der Schweiz geweilt habe. Bei seinen Alliierten sei er damit allerdings auf recht wenig Verständnis gestos-

sen. 1944 habe Stalin vorgeschlagen, unter Missachtung der Neutralität in die Schweiz einzumarschieren, um Deutschland von Süden her in die Flanke zu fallen, was er, Churchill, kurz und bündig abgelehnt habe.⁷ Stalin hätte ihm bei dieser Gelegenheit gesagt, die Schweizer seien Schweine.⁸

Die Landeskarte

Bei der im Nachlass von Churchill aufgefundenen Landeskarte handelt es sich zweifellos um diejenige, welche er von General Guisan anlässlich dessen Besuchs vom 3. September 1946 erhalten hat. Die Landeskarte weist acht von Hand gezeichnete farbige, mehr oder weniger von Norden nach Süden verlaufende Linien, die Umrisse der Landesgrenze sowie des Réduit National mit seinen drei Alpenfestungen auf.

Alle diese Linien sind mit grosser Wahrscheinlichkeit von Churchill und nicht von General Guisan angebracht worden. General Guisan dürfte aus Geheimhaltungsgründen darauf verzichtet haben, mögliche Abwehrlinien einzuzichnen. Churchill dagegen standen für seine Bildermalerei genügend Farben zur Verfügung; die Analyse der Farben weist klar auf solche hin. Aus dem Duktus der Linien zur Markierung der Landesgrenze und der drei Fünfecke zur Markierung der Lage der drei Alpenfestungen ist leicht erkennbar, dass es sich um die geübte Hand eines Bildermalers gehandelt haben muss.

«Die acht farbigen Linien dürften grob die diversen Möglichkeiten der Abwehr eines aus Osten angreifenden Gegners markieren, auch wenn sie aus taktischer Sicht nicht unbedingt Sinn ergeben.»

Die farbigen Linien dürfte Churchill wohl erst nach seiner Unterredung mit General Guisan aus dem Gedächtnis eingezeichnet haben. Dies erklärt diverse Ungereimtheiten. So ist nicht nachvollziehbar, warum sechs der acht farbigen Linien alle im Raum Bad Säckingen und die restlichen zwei Linien bei Rheinfelden zusammenlaufen. Aus operativer Sicht hätte der Einbezug der 20 km östlich davon fliessenden Aare vom Wasserschloss Brugg nach Waldshut weit

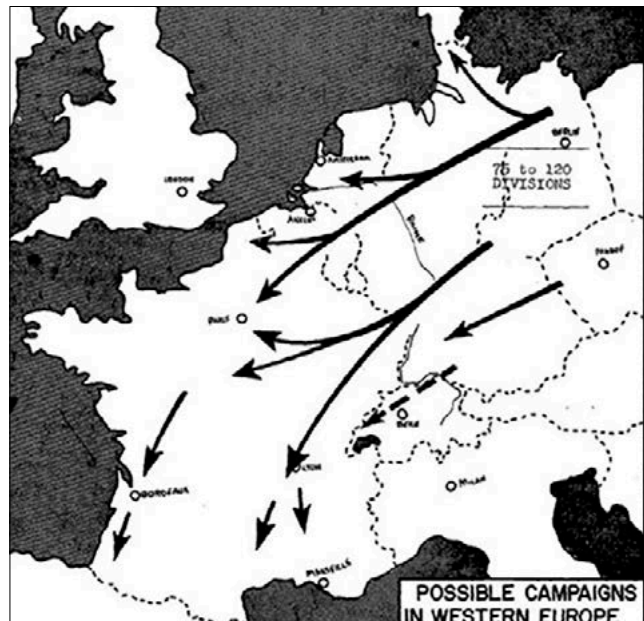


Abbildung 2: Planungen des Warschauer Paktes für einen Angriff in Zentraleuropa aus den 1950er-Jahren. (Quelle: Deutscher Bundestag Wissenschaftliche Dienste)

mehr Sinn ergeben, da sich am Westufer der Aare stark ausgebaute und befestigte Verteidigungsstellungen befanden, die Teil der Limmatstellung zur Abwehr gegen einen Angriff aus Osten waren. Korrekt eingezeichnet sind dagegen die drei Alpenfestungen St. Maurice, St. Gotthard und Sargans, die Churchill bereits zuvor bekannt waren.

Die acht farbigen Linien dürften grob die diversen Möglichkeiten der Abwehr eines aus Osten angreifenden Gegners markieren, auch wenn sie aus taktischer Sicht nicht unbedingt Sinn ergeben (so führt etwa die orange Linie durch den Neuenburger See (!)). Dies weist darauf hin, dass Churchill die von General Guisan aufgezeigten Stellungsmöglichkeiten bei der Anbringung der farbigen Linien vermutlich nicht mehr exakt im Kopf hatte. Bemerkenswert ist zudem das Fehlen der Limmatstellung, welche entlang des Linthkanals, des Zürichsees und der Limmat bis nach Brugg verlief und zwischen Zürich und Brugg äusserst stark ausgebaut war. Da diese Stellung 1946 nach wie vor der Geheimhaltung unterlag, dürfte General Guisan korrekterweise auf jegliche Hinweise darauf verzichtet haben.

Die von General Guisan aufgezeigten diversen Möglichkeiten von Verteidigungs- und Verzögerungsstellungen gegen einen Angriff aus Osten zwecks Durchmarsches durch das schweizerische Mittelland Richtung Westen nach Frankreich trugen der damaligen Bedrohungsanalyse Rechnung. Wie aus später aufgefundenen Akten bekannt wurde, dürfte

der Warschauer Pakt in den 1950er-Jahren unter anderem exakt diesen Stoss durch die Schweiz geplant haben.⁹

Dieses Szenario blieb bis zum Ende des Kalten Krieges 1991 für die Schweiz bestimmend. Die Limmattellung aus dem Zweiten Weltkrieg wurde daher bis 1991 weiterhin unterhalten und ausgebaut und unterlag der Geheimhaltung.

Die Verwendung der Landeskarte

Was Churchill mit der Karte bezweckte und wofür er sie verwendete, ist bis heute ungeklärt. Dass sie in dessen privater Aktensammlung auf seinem Landsitz in England aufgefunden wurde, deutet darauf hin, dass er sie nie zu offiziellen Zwecken verwendete. Es ist aber nicht auszuschliessen, dass er zumindest deren Inhalt Vertretern der NATO, welche am 4. April 1949 gegründet wurde, bekannt gegeben hat. Churchill war nämlich von 1951 bis 1955 nochmals Premierminister; in dieser Zeit amtierte der britische General Bernhard Montgomery (1887–1976) von 1951 bis 1958 als stellvertretender Oberbefehlshaber der NATO. ♦

Endnoten

- 1** Siehe dazu ausführlich Hans Bracher, Bericht über den Besuch von Winston Churchill in der Schweiz, 23. August–20. September 1946, Bern 1946 (abrufbar unter <https://dodis.ch/2184>), S. 1 f. Hans Bracher (1903–1967) war damals Generalsekretär der Landesverteidigungskommission des EMD und bekleidete den Rang eines Oberstleutnants.
- 2** Bracher, a. a. O., S. 2.
- 3** Siehe Online-Artikel Die «Churchill-Karte» – eine Karte, die es nicht geben dürfte (abrufbar unter www.swisstopo.admin.ch/de/churchill-karte-20221201).
- 4** Gemäss Bracher soll das Gespräch von 13.00 Uhr–15.30 Uhr, also 2½ Stunden gedauert haben (Bracher, a. a. O., S. 18).
- 5** Siehe oben Endnote 1.
- 6** Bracher, a. a. O., S. 18 f.; siehe auch Online-Artikel Die «Churchill-Karte» – eine Karte, die es nicht geben dürfte (abrufbar unter www.swisstopo.admin.ch/de/churchill-karte-20221201).
- 7** Bracher, a. a. O., S. 13 f.
- 8** Siehe dazu Jacques-Albert Cuttat (1909–1989), Notice pour Monsieur le Conseiller fédéral Petitpierre sur mes entretiens avec M. Churchill et M. Montag, Bern 1946 (abrufbar unter <https://dodis.ch/1659>), S. 2.
- 9** Deutscher Bundestag Wissenschaftliche Dienste, Erkenntnisse zu den während des Kalten Krieges von der Sowjetunion bzw. dem Warschauer Pakt für einen Angriff auf die Nordatlantische Allianz aufgestellten Operationsplänen, 16. Juli 2024, S. 10 (abrufbar unter <https://www.bundestag.de/resource/blob/1017274/d443d84ca93d1025838cb15e67f-2bagb/WD-2-038-24-pdf.pdf>).

«Was Churchill mit der Karte bezweckte und wofür er sie verwendete, ist bis heute ungeklärt.»

#

schiedene Perspektiven auf komplexe Situationen effektive und kreative Lösungen ermöglichen. Auch der Blick auf Krisensituationen der Vergangenheit (z. B. Spanische Grippe oder Covid-19-Pandemie) ist hilfreich, Erkenntnisse zu gewinnen. So konnte aus der Corona-Pandemie geschlussfolgert werden, dass eine kontinuierliche Verbesserung der bestehenden Strukturen ein entscheidender Faktor für die künftige erfolgreiche Krisenbewältigung ist.

Es gibt allerdings keine einfache Antwort darauf, wie Krisen erkannt oder gut bewältigt werden können – doch wissenschaftliche Erkenntnisse können helfen, Muster zu identifizieren, Risiken einzuschätzen und wirksame Massnahmen zu entwickeln. In diesem Sinne gilt es, die Schweizer Forschungslandschaft als Ressource zu erkennen, mit ihr in einen Dialog zu treten sowie sie einzubinden, was mit der neuen KOBV ja auch der Fall ist.

Neue Krisenorganisation der Bundesverwaltung

Auf Stufe Bund gilt seit Februar 2025 die bereits erwähnte neue «Verordnung über die Krisenorganisation der Bundesverwaltung» (KOBV). An dieser Stelle wird bewusst auf eine Zusammenfassung verzichtet, weil es für die Angehörigen der Armee unerlässlich ist, sich selbst über die neue Krisenorganisation zu informieren.

Es wird lediglich auf sechs Aspekte verwiesen, die für die Armee zentral sind:

- Das BABS betreibt eine permanente Kontaktstelle, die von der Nationalen Alarmzentrale (NAZ) betrieben wird.
- Die NAZ wird bei einem grösseren Ereignis von längerer Dauer von der militärischen Formation Stab Bundesrat NAZ unterstützt.
- Im Einsatz wird nach den Prinzipien der Stabsarbeit vorgegangen;
- Die integrale Lage bildet eine gemeinsame Basis für die Aktivitäten des Krisenmanagements.
- Es ist eine kontinuierliche Überprüfung und Anpassung der Strukturen vorgesehen.

An der KOBV wird u. a. bemängelt, dass sie nur eine schwache permanente interdepartementale Klammer darstellt, in der nur Aufgaben und keine Verant-

wortlichkeiten geregelt werden. Weil die KOBV eine Krisenorganisation der Bundesverwaltung und nicht des Bundes ist, wird die Schweizer Armee als das mächtigste Instrument des Bundes nicht erwähnt. Die Armee ist aber auch kein Instrument der Bundesverwaltung, sondern untersteht der Kontrolle des Parlaments.

Erfolgsfaktoren des Krisenmanagements

Die Erfolgsfaktoren des Krisenmanagements lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Risikoanalyse und Denken in Varianten
- Klare Governance und Leadership
- Informationsmanagement und Dokumentation
- Schulung, Training und Kooperationsfähigkeit
- Durchhaltefähigkeit
- Krisenkommunikation
- Organisationale Resilienz

Krisenmanagement und Schweizer Armee

Die Schweizer Armee wird so lange als möglich subsidiär eingesetzt. Dabei ist es wichtig, dass sie in den Sicherheitsverbund Schweiz (SVS) integriert ist. Ebenso zentral ist es, dass alle Akteure ein gemeinsames Verständnis des methodischen Ansatzes des Krisenmanagements haben. Mit ihrem 5+2-Prinzip kann die Armee sich in diese noch zu führende Diskussion einbringen.

Wird unser Land jedoch von einem Krieg betroffen, so ist es die Aufgabe der Politik, rechtzeitig zu entscheiden und die richtigen Massnahmen zu treffen sowie Lagen festzustellen.

Die Schweizer Armee kann versuchen, sich auf diesen Fall bestmöglich vorzubereiten. Dabei spielt die Technologie eine wichtige Rolle.

Sie muss ein schnelleres Verständnis und eine schnellere Entscheidungsfindung ermöglichen und sogar bestimmte menschliche Schwachstellen auf taktischer Stufe überwinden. Es ist auch notwendig, die Lagedarstellung und den Führungsdienst im Einsatz zu verbessern. Diese doktrinelte und strukturelle Transformation wird jedoch nur dann Wirkung zeigen, wenn sie schnell und umfassend vermittelt

und trainiert wird. Die verfügbare Ausbildungszeit muss einerseits für das Üben von Entscheidungsfindung und Aktionsführung und andererseits für das Studium und das Verständnis von Konflikten des menschlichen Wesens, des Wesens des Krieges nach Clausewitz und anderen militärischen Denkern verwendet werden.

Um in Krisensituationen handlungsfähig zu bleiben und rasche, fundierte Entscheidungen zu treffen, ist ein klares und kontinuierlich weiterentwickeltes Lageverständnis unabdingbar. Mit dem Projekt IPLIS wird eine hoch standardisierte C4I-Suite eingeführt, die domänen- und hierarchieübergreifend genutzt wird – ein Novum für die Schweizer Armee. Die Umsetzung von IPLIS bringt erhebliche Herausforderungen mit sich: von der Neuausrichtung der organisatorischen und technologischen Strukturen über die Standardisierung von Prozessen bis hin zur Beschaffung.

Bei Ereignissen, welche die Armee selbst betreffen, kommen – je nach Ausmass des Ereignisses – das Notfall- oder das Krisenmanagement zum Tragen, wie bei jeder anderen Verwaltungseinheit oder Organisation auch.

Übungen

Das Management von Krisen muss geübt und kritisch reflektiert werden. Dies muss sowohl in einem nationalen wie in einem internationalen Rahmen geschehen. Ein dringender Bedarf an sektorenübergreifenden Übungen, die darauf abzielen, Organisationen für Cyberkrisen zu schulen, ist nachgewiesen. ♦

Die Redaktion möchte noch auf zwei weitere Publikationen aufmerksam machen, die in einem engen Zusammenhang mit dem Thema dieser Ausgabe stehen:

- Meyer, M., Hasler, G., Hofstetter, P., Staffebach, B., & Villiger, K. (2023). Krisenmanagement Schweiz. NZZ Libro.
- Magazin BABS. (Mai/Juni 2025). BABS. (Die dritte Ausgabe des Jahresmagazins stellt zwölf Megatrends vor und analysiert, wie diese den Bevölkerungsschutz in den kommenden Jahren massgeblich prägen wird. Der Jahresrückblick thematisiert u.a. grosse kantonsübergreifende und internationale Übungen, in denen der Notfallschutz trainiert wurde.)
<https://www.babs.admin.ch/de/das-magazin-babs>



stratos digital



stratos gibt es auch als digitale Plattform.

Unter der Adresse www.vtg.admin.ch/de/stratos ist nicht nur die aktuelle Ausgabe der Zeitschrift zu finden, sondern auch weitere Artikel, Calls for Papers und ein Archiv. Die Internetseite wird kontinuierlich ausgebaut.

Seit Dezember 2024 sind folgende Artikel erschienen:

FLORIAN DEMONT (STRATOS DIGITAL #95)

➤ **Militärtechnologie und Ethik**

ELMAR NASS (STRATOS DIGITAL #96)

➤ **Drohpotenziale chinesischer Weltmachtvision**

MYRIAM GESSLER (STRATOS DIGITAL #97)

➤ **Mars bewegt: Die Sonderausstellung «Kunst, Krieg und Kultur» im Museum Altes Zeughaus in Solothurn**

CHRISTOPH EBNÖTHER (STRATOS DIGITAL #98)

➤ **Begründungen für einen Ausbau der internationalen militärischen Kooperation und der Interoperabilität der Schweizer Armee**
(Compilatio zu stratos 2-24)

JAKOB BAUMANN (STRATOS DIGITAL #99)

➤ **Die Schweizer Armee im Zeitalter der Illusionen 1990–2023** (Rezension)

THEODOR H. WINKLER (STRATOS DIGITAL #100)

➤ **Die Welt am Scheideweg**

NADINE EGGIMANN ZANETTI (STRATOS DIGITAL #101)

➤ **IMTA 2024: Neue Impulse für die Militärpsychologie aus «Downunder»**

CHRISTIAN CATRINA (STRATOS DIGITAL #102)

➤ **Schweizerische Sicherheitspolitik im internationalen Kontext von 1815 bis heute** (Rezension)

FRIEDRICH LOHMANN (STRATOS DIGITAL #103)

➤ **Elemente der Leadership-Ethik** (Rezension)

MARCEL BERNI (STRATOS DIGITAL #104)

➤ **Die Rückkehr des Krieges: Warum wir wieder lernen müssen, mit Krieg umzugehen** (Rezension)

DOMINIK KNILL (STRATOS DIGITAL #105)

➤ **Wie Leidensdruck und Konfliktreiche Kriege beenden**

ANNA BRACH, DAVID SHELDON (STRATOS DIGITAL #106)

➤ **Migration in the Context of Security**

NICOLAS PENSEYRES (STRATOS DIGITAL #107)

➤ **HOSTOMEL, Was it Really Lost in Advance?**

SÖNKE GAU, SIMON GRAF, LEONI HOF (STRATOS DIGITAL #108)

➤ **Vergangenheit im Vorgarten – Die Panzersperre als Relikt und Reflexionsraum**

LUCAS RENAUD (STRATOS DIGITAL #109)

➤ **Securitisation of history in Russia and prospects for peace in Ukraine**

HELENA STUCKI (STRATOS DIGITAL #110)

➤ **Vom Frauenhilfsdienst zum Militärischen Frauendienst: Der lange Weg zur Gleichstellung -eine Geschichte von Widerstand und Wandel**

NEU!

stratos Podcast #4: Risiko- und Krisenmanagement und Armee

Was macht die Armee bei einem Blackout in der Ostschweiz? Welche Prozesse greifen bei einer Stromproduzentin, wenn die Lichter ausgehen? Darüber diskutieren Divisionär Willy Brülisauer, Kommandant der Ostschweizer Territorialdivision 4, und Michael Marty, Experte für Krisenmanagement bei der Axpo Group. Die Ter Div 4 umfasst die Kantone ZH, GL, SH, AR, AI, SG und TG. Wenn die zivilen Blaulichtorganisationen ausgeschöpft sind, dann können die Kantone Unterstützung durch die Armee beantragen. Axpo ist die grösste Schweizer Stromproduzentin; im Fall von Blackouts und Strommangellagen ist eine Krisenorganisation nötig, welche handlungsfähig ist. Als Miliz-Generalstabsoffizier und ehemaliger Stabschef der Kantonspolizei Schwyz weiss Michael Marty, was es dafür braucht. Moderation: Christoph Brunner, *stratos*.

Der Podcast ist u. a. verfügbar auf
www.vtg.admin.ch/de/stratos-podcast



Save the Date

Herbsttagung MILAK 2025 13.09.2025, 09.30–13.00 Uhr

Unter dem Titel «Die Schweizer Verteidigungsstrategie nach der Zeitenwende» thematisiert die Herbsttagung der Militärakademie (MILAK) an der ETH Zürich die aktuellen sicherheitspolitischen Herausforderungen und die daraus resultierenden Folgen für die Schweiz. Namhafte Vertreterinnen und Vertreter aus Verwaltung, Wissenschaft und Armee beleuchten die Konsequenzen des russischen Angriffskriegs und des Überfalls der Hamas vom 7. Oktober 2023 und diskutieren den Kern des neuen Ansatzes. Zudem erwartet Sie eine Diskussion mit führenden Persönlichkeiten der Schweizer Sicherheitspolitik mit der Möglichkeit, sich aktiv in die Debatte einzubringen.

Bitte wenden Sie sich bis am 8. August 2025 an Dr. Marcel Berni, wenn Sie eine Einladung zur Tagung erhalten möchten: marcel.berni@vtg.admin.ch

stratos Debatte 2025

Am Mittwoch, 12.11.2025, findet um 18.00 Uhr der öffentliche Anlass *stratos* Debatte 2025 statt. In der Aula des Armee-Ausbildungszentrums Luzern AAL am Murmattweg 6 in 6000 Luzern 30 Luzern diskutieren Expertinnen und Experten über Auslandseinsätze der Schweizer Armee, internationale Kooperation und Interoperabilität. Die Redaktion der militärwissenschaftlichen Zeitschrift *stratos* freuen sich auf viele interessierte Gäste. Der Eintritt ist frei.

