

Zeitschrift: ASMZ : Sicherheit Schweiz : Allgemeine schweizerische
Militärzeitschrift

Herausgeber: Schweizerische Offiziersgesellschaft

Band: 173 (2007)

Heft: 4

Anhang: Military Power Revue der Schweizer Armee

Autor: [s.n.]

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. [Siehe Rechtliche Hinweise.](#)

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. [Voir Informations légales.](#)

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. [See Legal notice.](#)

Download PDF: 04.05.2025

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

P. M. 308
Suppl.



Nr. 1
April 2007

MILITARY POWER REVUE

DER SCHWEIZER ARMEE
DE L'ARMEE SUISSE

Sicherheitspolitik

**Construire l'avenir de la sécurité et de l'armée –
Des étapes de développement?**

Oui, mais aussi une stratégie à long terme!

Didier Burkhalter

**Streitkräfte und zivile Akteure in komplexen
multilateralen Friedensoperationen**

Thomas Greminger

**«Defence Diplomacy» als Herausforderung für die
Schweizer Armee**

Erwin Dahinden, Urs Gerber

Strategie/Doktrin

**Quelles réponses aux défis stratégiques
contemporains? – Une grille d'analyse**

Bernard Wicht

Geschichte

**Die Schweiz als Spionageziel der
DDR-Militäraufklärung?**

Peter Veleff

Buchbesprechung

Bomben auf Beirut – Raketen auf Haifa



Beilage zur ASMZ 4/2007

Jürg Kürsener **3**

Didier Burkhalter **5**

Thomas Greminger **6**

Erwin Dahinden, Urs Gerber **18**

Bernard Wicht **30**

Peter Veleff **37**

Stefan Räber **47**

Vorwort

Optische Eindrücke von der 43. Konferenz für Sicherheitspolitik in München, 9. bis 11. Februar 2007

Sicherheitspolitik

Construire l'avenir de la sécurité et de l'armée – Des étapes de développement? Qui, mais aussi une stratégie à long terme!

Streitkräfte und zivile Akteure in komplexen multilateralen Friedensoperationen

«Defence Diplomacy» als Herausforderung für die Schweizer Armee

Strategie / Doktrin

Quelles réponses aux défis stratégiques contemporains? – Une grille d'analyse

Geschichte

Die Schweiz als Spionageziel der DDR-Militäraufklärung?

Buchbesprechung

Bomben auf Beirut – Raketen auf Haifa

Die hier dargelegten Analysen, Meinungen, Schlussfolgerungen und Empfehlungen sind ausschliesslich die Ansichten der Autoren. Sie stellen nicht notwendigerweise den Standpunkt des Eidgenössischen Departementes für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport oder einer anderen Organisation dar.

Die Artikel der Military Power Revue können unter Angabe der Quelle frei kopiert und wiedergegeben werden.

Herausgeber:	Korpskommandant Christophe Keckeis	Chef der Armee
Redaktionskommission:	Brigadier aD Rudolf Läubli Oberst i Gst Jürg Kürsener Oberst i Gst Alain Vuitel Oberst i Gst Michael A.J. Baumann Dr. Michael Grünenfelder Colonel EMG Yvon Langel Oberst i Gst Peter Suter	Vorsitz und Verbindung zur ASMZ Wissenschaftlicher Berater des Chefs der Armee und Chefredaktor der Military Power Revue Chef Militärdoktrin der Armee und Redaktor für die Stufe Armee Chef Heeresdoktrin und Redaktor Bereich Heer Chef Luftwaffendoktrin und Redaktor Bereich Luftwaffe Chef Planung und Projekte Heer, Stv USC Planung Chef Planung – Projekte – Versuche, Luftwaffe

Chefredaktor Military Power Revue, Stab des CdA, Bundeshaus Ost, 3003 Bern

Verlag und Druck: Huber & Co. AG, Grafische Unternehmung und Verlag, 8501 Frauenfeld
ISSN 1661-9250

Beilage zur «Allgemeinen Schweizerischen Militärzeitschrift» ASMZ, Nr. 1, April 2007

Die *Military Power Revue* ist ein offenes Forum. Sie fördert das Studium und die Diskussion aktueller sicherheitsrelevanter Themen, insbesondere in Bezug auf die Anwendung militärischer Macht.

Die *Military Power Revue* unterstützt die Armee

- mit Beiträgen zur sicherheitspolitischen Debatte
- in der Förderung des nationalen und internationalen Dialoges sowie
- bei der Entwicklung von Doktrin und Konzepten

La *Military Power Revue* constitue un forum ouvert. Elle est destinée à encourager l'étude et la discussion sur des thèmes actuels de politique de sécurité, en particulier ceux liés à la mise en œuvre de la puissance militaire.

La *Military Power Revue* apporte une contribution

- au débat en matière de politique de sécurité,
- à la promotion du dialogue national et international,
- aux réflexions doctrinales



Vorwort

Die seinerzeit als Wehrkundetagung bekannt gewordene Konferenz für Sicherheitspolitik von München – im vergangenen Februar zum 43. Mal veranstaltet – ist für ihren hochkarätigen Teilnehmerkreis, für ihre wegweisenden Referate sowie für die profunden Analysen zur sicherheitspolitischen Lage weltweit bekannt. Unter der bewährten Führung ihres Vorsitzenden Dr. Horst Teltschik fand sie dieses Jahr aufgrund einer ungewöhnlichen Rede des russischen Präsidenten Putin noch ein zusätzliches Echo. In seinen Ausführungen hatte dieser die USA scharf angegriffen und unter anderem der Verletzung des internationalen Völkerrechts bezichtigt. Die Vertreter der USA, unter ihnen erstmals der neue Verteidigungsminister Gates, reagierten besonnen und liessen sich nicht provozieren. Im Gegenteil, Gates parierte humorvoll, als «alter Spion» seien in ihm beim Anhören dieser Rede durchaus nostalgische Gefühle geweckt worden, er sei aber mittlerweile glücklicherweise im «Umerziehungslager» (*reeducation camp*) gewesen ... Die Amerikaner hätten durchaus Grund gehabt, ihrerseits das Vorgehen Russlands in Tschetschenien, den Einsatz der «Erdölwaffe», den Umgang mit unliebsamen Medienvertretern oder die eben angekündigte massive, bis 2015 achtfache Aufstockung des Rüstungs-etats, die mehr als die blosse Modernisierung von veralteten Systemen bedeuten dürfte, kritisch zur Sprache zu bringen.

Der Angriff Putins darf zweifellos nicht überbewertet werden, möglicherweise hatten seine Ausführungen auch eine innenpolitische Stossrichtung und sind bereits erste wahltaktische Vorboten im Hinblick auf seine Nachfolge. Für diese Interpretation spricht auch die Tatsache, dass Verteidigungsminister Iwanow und Kronfavorit für die Nachfolge Putins in seiner in Englisch vorgetragenen Ansprache mit keinem Wort auf die Rede seines Chefs einging. Die sorgfältige Beobachtung künftiger Erklärungen massgeblicher russischer Exponenten und der effektiven Entwicklungen in Russland wird zeigen, wie weit die Rede Putins von München ein einmaliger «Ausrutscher» war oder ob sie in Zukunft zur Alltagsrhetorik gehören bzw. ob sie – um die erste Frage eines deutschen Teilnehmers sinngemäss aufzunehmen – dereinst tatsächlich als Anfang des Rückfalls in den Kalten Krieg in die Geschichte eingehen wird.

München hat sich aber auch anderen, ebenso wichtigen Bereichen der globalen Sicherheitspolitik zugewendet. So standen der internationale Terror, die Nichtverbreitung von Massenvernichtungswaffen, die mögliche Entwicklung von Nuklearwaffen durch den Iran und die Implikationen einer solchen Entwicklung, die Lage im Nahen Osten und jene in Afghanistan im Vordergrund der Referate und Diskussionen. Dabei war besonders interessant, wie die Entwicklung in Afghanistan und der innere Zusammenhalt der westlichen Welt, insbesondere der NATO, immer wieder in einen engen Zusammenhang gerückt und gleichsam als Lackmuestest für die NATO bezeichnet wurden. Das Motto der diesjährigen Münchner Konferenz «Globale Herausforderungen – Globale Verantwortung» hat diese breite Palette von wichtigen Entwicklungen treffend charakterisiert.

Für einen Schweizer Beobachter stellt sich nach Anhörung der Voten von München zwangsläufig die Frage, welches wohl dereinst der Lackmuestest für unsere eigene Aussen- und Sicherheitspolitik sein wird und wie weit sich unsere weitgehend unbestrittene Leitlinie «Sicherheit durch Kooperation» sowie die treffenden Aussagen von Bundesrat Schmid, wonach Friedensoperationen auch eine Art Landesverteidigung seien, in Zukunft konkret gestalten werden.

Die Schweiz hat sich in vielen Lebensbereichen längst für die Globalisierung entschieden, direkt oder indirekt. Das ist für die Prosperität des Landes, immerhin eines der wichtigsten nationalen Interessen, ganz entscheidend. Unsere Wirtschaft, unsere Finanzwelt und unsere IT-Spezialisten wären ohne globale Ausrichtung längst auf der Verliererseite. Unsere Touristen und auch die meisten Geschäftsleute gehen stillschweigend davon aus, dass sie an der Stätte ihrer Erholung bzw. ihres Wirkens sicher sind. Wir profitieren davon, dass diese Sicherheit dort produziert wird – meist durch andere und ohne massgebliche Beiträge unsererseits. Der stellvertretende NATO Assistant Secretary for Policy and Planning, der deutsche Holger Pfeiffer, hat unlängst anlässlich der Jubiläumsveranstaltung zur 10-jährigen Mitgliedschaft der Schweiz im Programm der Partnerschaft für den Frieden (PfP) höflich, aber deutlich gesagt, dass bei Misserfolgen der europäischen Staaten in ihren Krisenmanagement-Operationen unweigerlich auch der Schweiz Nachteile erwachsen würden, sie – mit anderen Worten und sinngemäss – kaum mehr «Insel der Glückseligkeit» bleiben könne.

Es ist zwingend nötig, dass wir uns mit der Rolle der Schweiz in ihren Beziehungen zur Aussenwelt auch in der *Military Power Revue* immer wieder auseinandersetzen. Die vorliegende Ausgabe tut dies gleich in mehrfacher Hinsicht.

Nationalrat Didier Burkhalter, ein profilierter eidgenössischer Parlamentarier für sicherheitspolitische Fragen, wendet sich in seinem lesenswerten Artikel gegen kleine, zögerliche Schritte bei der Entwicklung der Armee. Er plädiert vielmehr für eine klare, visionäre Strategie, die als Grundlage dieser Entwicklung dienen und die dafür auch die erforderlichen finanziellen Mittel bereit stellen soll.

Botschafter Thomas Greminger, der Leiter der Politischen Abteilung IV im Departement für Auswärtige Angelegenheiten (EDA) und einer der wenigen Generalstabsoffiziere im EDA, setzt sich in seinem beachtenswerten Aufsatz mit den militärischen und zivilen Komponenten bei Friedensoperationen, mit der Arbeitsteilung und mit deren Konsequenzen auf die friedens- und sicherheitspolitischen Instrumente der Schweiz auseinander.

Im dritten gemeinsam verfassten Aufsatz äussern sich die Verantwortlichen für Internationale Beziehungen der Armee und erfahrene Experten dieser Materie, der Chef Brigadier Erwin Dahinden und sein Stellvertreter Oberst iGst Urs Gerber, kompetent zum relativ neuen Begriff und zur Bedeutung der «Defense Diplomacy» («Militärdiplomatie»).

Bernard Wicht, Privatdozent an der Universität Lausanne, setzt sich in seinem bemerkenswerten Artikel mit den strategischen Herausforderungen unserer Zeit der *Mondialisation* auseinander und versucht, dazu mögliche Antworten zu geben.

Peter Veleff berichtet über die Spionageaktivitäten der DDR gegen die Schweiz im Kalten Krieg. Seine aufschlussreichen Ergebnisse werden viele überraschen, meint er doch unter anderem, dass die Schweiz kein eigentliches Spionageziel der militärischen Aufklärung der DDR gewesen sei. Der Leser muss sich dabei vor Augen halten, dass verschiedene Archive in Osteuropa noch nicht zugänglich sind und dass die Schweiz in einem möglichen Angriffsszenario des WAPA nicht Ziel der ersten Divisionen der Nationalen Volksarmee der DDR, sondern eher Ziel der Divisionen der tschechoslowakischen und/oder der ungarischen Volksarmeen war.

Ich hoffe, dass der eine oder andere Artikel aus dieser breiten Palette von Angeboten Ihr Interesse findet, und wünsche Ihnen die Zeit, die zur Lektüre und zur Reflexion erforderlich wäre.

Jürg Kürsener, Wissenschaftlicher Berater des Chefs der Armee und
Chefredaktor der *Military Power Revue*

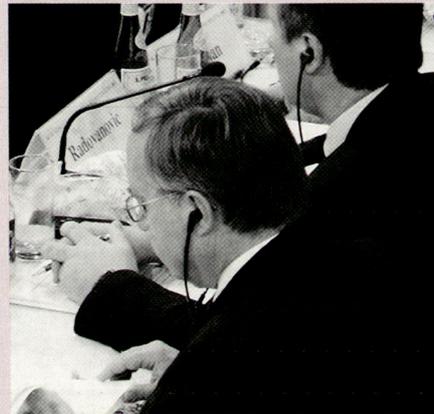
Ein seltenes Bild: Acht Viersterngeneräle und Admirale (2. Tischreihe von unten) verfolgen am gleichen Tisch die Referate an der Konferenz für Sicherheitspolitik. Es sind dies v.l.n.r.: General Ray Henault (der kanadische Vorsitzende des Militärausschusses der NATO), General Bantz Craddock (der neue SACEUR und Commander Allied Command Operations), General Lance Smith (Commander Allied Command Transformation), General David McKiernan (Kommandant der 7. US-Armee in Europa), Admiral Henry Ulrich III (Kommandant der US-Marinestreitkräfte Europa), General Kip Ward (Stellvertretender Kommandant der US-Streitkräfte Europa) sowie die deutschen Generäle Rainer Schuwirth (Stabschef des SHAPE) und Wolfgang Schneiderhan (Generalinspekteur der Bundeswehr).



Optische Eindrücke von der 43. Konferenz für Sicherheitspolitik in München, 9. bis 11. Februar 2007



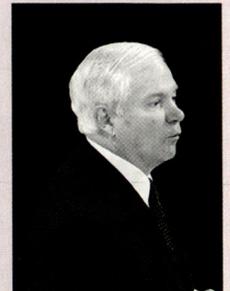
KKdt Christophe Keckeis, Chef der Schweizer Armee.



Bundesrat Samuel Schmid, Chef VBS.



Dr. Ali Laridschani, Chefunterhändler für das iranische Atomprogramm.



Der neue Verteidigungsminister der USA, Robert M. Gates, ehemals Direktor der CIA.



Der frühere demokratische US-Senator Joe Liebermann (Connecticut), der 2006 als Unabhängiger wieder in den Senat gewählt wurde. Er und McCain sind regelmäßige Teilnehmer in München.



Der russische Verteidigungsminister und ehemalige KGB-Mitstreiter von Präsident Putin, Sergej Iwanow. Dieser gilt auch als Kronfavorit bei der Nachfolge von Putin.



Prof. Dr. h.c. Horst Teltchik und Bundeskanzlerin Angela Merkel.



Der verdienstvolle Organisator und Gastgeber Prof. Dr. h.c. Horst Teltchik (links), ehemals Berater von Kanzler Kohl, und der russische Präsident Wladimir Putin, ehemals Angehöriger des KGB.



Podiumsdiskussion mit dem tschechischen Außenminister Schwarzenberg, dem deutschen Außenminister Steinmeier, Prof. Dr. h.c. Teltchik und US-Verteidigungsminister Gates (v.l.n.r.).



Blick in den Saal des Hotels Bayerischer Hof, dem jährlichen Veranstaltungsort der Konferenz für Sicherheitspolitik. Im Parterre nehmen jeweils die zu Voten berechtigten Teilnehmer Platz, während die Emporen den Beobachtern gehören.



Der deutsche Verteidigungsminister Dr. Franz Josef Jung (links) und der US-Senator John S. McCain, ein Anwärter auf die republikanische Präsidentschaft 2008.

Alle Fotos: Jürg Kürsenner

Construire l'avenir de la sécurité et de l'armée –

Des étapes de développement? Oui, mais aussi une stratégie à long terme!

Notre pays ne cesse de s'interroger sur l'avenir de sa sécurité et de son armée. Ce débat est juste – il doit aboutir à une vision, une décision, une stratégie; et non seulement à de petits pas hésitants. La capacité de la Suisse à relever ce défi se mesurera à l'aune de la qualité de ses réponses à trois questions principales: est-on prêt à accorder des moyens stables à une armée qui s'adapte constamment? A-t-on la force de moderniser notre milice? Quel est notre volonté durable d'engagement pour la paix dans le monde?

Didier Burkhalter*

Demain, le monde sera toujours davantage caractérisé par des menaces difficiles à prévoir: du terrorisme multiforme aux pandémies nouvelles, en passant par la prolifération d'armes, les conflits ethniques ou les catastrophes naturelles dans une planète urbanisée – de vrais virus, instables et évoluant rapidement. Pour les contrer, il faudra une polyvalence nationale et des antidotes internationaux. A cela s'ajoutent les multiples évolutions de la société, par exemple dans l'économie, la démographie ou la formation. C'est pourquoi la Suisse doit développer de véritables stratégies du futur pour sa politique de sécurité et pour son armée.

Des moyens stables pour une armée qui s'adapte?

Dans le budget 2006 de la Confédération, l'armée représente une part d'environ 7%, contre plus de 16% en 1990. La proportion actuelle est inférieure à celle de la Finlande ou de la Suède. Le budget militaire se situe à un niveau inférieur aujourd'hui à ce que l'on prévoyait au moment de la votation populaire sur le concept «Armée XXI». De plus, la baisse est constante, presque inéluctable. Est-ce raisonnable et justifié?

Je suis convaincu, pour ma part, que l'on doit assurer dorénavant un cadre de financement plus stable et plus durable à l'objectif général prioritaire de sécurité, dans lequel les missions doivent pouvoir évoluer rapidement en fonction de la situation et des prévisions.

C'est pourquoi j'ai proposé, par une initiative parlementaire,¹ que le Conseil fédéral présente dorénavant des programmes d'armement sous forme de crédits-cadres couvrant une période de quatre ans. Avantage: proposer une réelle vision globale sur la politique d'armement. Ces messages quadriennaux devront comporter une

véritable dimension stratégique, avec la réactualisation du rapport sur la politique de sécurité présentant l'évolution des menaces et, le cas échéant, des missions. On obtiendrait ainsi, à chaque décision du Parlement sur la politique d'armement, une caution simultanée de la politique de sécurité au sens large.

Moderniser la milice?

La milice comporte des avantages fondamentaux. Mais la manière de la traduire dans les faits a pris des rides. Il faut avoir la sagesse d'en conserver l'essentiel et le courage d'en moderniser les modalités. Bref, il s'agit de confirmer les valeurs de la milice et de l'obligation de servir tout en les adaptant aux réalités. En renforçant l'importance des militaires en service long, qui accomplissent leur service militaire en une seule fois en 300 jours, pour faire ensuite partie de la réserve pendant dix ans.²

Je propose de doubler la proportion de ces militaires et de l'amener ainsi à un taux maximal de 30 pour cent, ce qui correspond à quelque 6000 recrues par année. Tout en demeurant fidèle au principe de milice, l'armée suisse sera mieux à même de répondre aux menaces. Par exemple, on augmenterait fortement la disponibilité immédiate dans le cadre de l'aide en cas de catastrophe. De plus, l'armée s'adaptera plus efficacement aux impératifs de l'économie et de la société.

Quelle volonté pour la paix?

La Suisse n'est pas une île. Les frontières d'aujourd'hui n'ont plus rien de commun avec celles d'hier. Avec une économie qui gagne un franc sur deux à l'étranger, nos relations avec le monde sont décisives non seulement pour contribuer à la solidarité mondiale mais aussi pour défendre l'intérêt du pays.

Il faut dès lors développer une stratégie pour les engagements dans la promotion de la paix à l'étranger, résultat d'une analyse mêlant les intérêts des politiques étrangère et de sécurité, ainsi que des politiques économique, énergétique et des migrations.

A terme, les actions devront être intensifiées et permettre ainsi une réaction forte, rapide et compétente. Actuellement, nous consacrons environ un centième du budget de la défense à ces missions. Avec 250 soldats affectés à cette tâche, nous sommes bien loin de la Finlande, de l'Irlande ou de l'Autriche; ainsi, ce dernier pays – notre voisin immédiat – dispose de plus de 1200 militaires, déployés dans une quinzaine d'opérations et il prépare des projets pour passer à 1500, voire à 3000 personnes pour des opérations importantes tous les trois ou quatre ans. Sans exagérer et sans rien précipiter, on peut donc raisonnablement réfléchir à un développement.

De plus, la Suisse doit inscrire son engagement en tant que partie intégrante de la défense au sens large et non comme une concurrence aux missions strictes de défense du territoire. L'engagement à l'étranger est dans l'intérêt de la Suisse.

Les engagements à l'étranger devront aussi être facilités par les processus de décision politique. Par exemple en augmentant la marge de manœuvre du Conseil fédéral pour pouvoir réagir vite ou étendre un engagement en cours.³ Il s'agira encore d'accroître les incitations pour les jeunes Suisses à s'engager dans ce domaine. Autre point fort: l'adaptabilité en fonction de l'évolution de la situation internationale. Qui peut prédire actuellement ce que sera le théâtre d'opérations en 2015?

Enfin, une voie concrète s'ouvre à la Suisse: un accord-cadre avec l'UE sur la politique européenne de sécurité et de défense. La Suisse resterait libre de s'engager selon les actions, mais s'inscrirait dans une logique de sécurité sectorielle continentale.⁴

Décider d'aller de l'avant

Les débats en Suisse sur la sécurité en général et l'armée en particulier se caractérisent par une forte opposition entre conservatisme et modernisme. S'il est certain que le passé doit être respecté et, surtout, que l'on doit en tirer de riches enseignements, il est également fondamental que notre pays sache progresser, innover, développer; il faut qu'il se remette en marche.

Car l'idée de la paix de demain dans une planète globalisée s'imagine dès maintenant; car la solidité de la paix à l'avenir se construit aujourd'hui, dans le monde et avec la Suisse.

*Didier Burkhalter, économiste, lic. ès. sc. écon., Conseiller national (PRD), Vice-président du Groupe radical-libéral de l'Assemblée fédérale; Membre de la commission de la politique de sécurité; rue G.-A. Matile 93, 2000 Neuchâtel.

¹ Initiative parlementaire 05.436 (D. Burkhalter).

² Initiative parlementaire 06.405 (Groupe radical-libéral).

³ Motion 05.3019 (Groupe radical-libéral).

⁴ Interpellation 06.3259 (Groupe radical-libéral) ●

Streitkräfte und zivile Akteure in komplexen multilateralen Friedensoperationen

Angesichts des modernen Risikospektrums sind Prävention und Stabilisierung zu zentralen sicherheitspolitischen Zielen geworden. Sie werden heute immer häufiger im Rahmen komplexer multilateraler Operationen (peace operations) gewährleistet. Die Friedensoperationen umfassen in der Regel eine Vielzahl von Komponenten militärischer und ziviler Natur. Der folgende Artikel zeigt auf, wie sich die Aufgabenpalette entwickelt hat und welche Arbeitsteilung zwischen zivilen und militärischen Akteuren praktiziert wird. Welche Konsequenzen hat dies für die friedens- und sicherheitspolitischen Instrumente der Schweiz?

Thomas Greminger*

1. Vom traditionellen Peacekeeping zur komplexen multifunktionalen Operation

1.1. Anpassung an veränderte Rahmenbedingungen: Brahimi-Bericht

Das traditionelle Peacekeeping ist ein Instrument, welches vornehmlich aus der Zeit des Kalten Krieges stammt. Es beinhaltete in erster Linie die Überwachung eines Waffenstillstands oder einer entmilitarisierten Zone. Dabei stand nicht die Konfliktlösung im Vordergrund, sondern die Verminderung des Eskalationspotenzials von zumeist zwischenstaatlichen Konflikten.¹ Eine Peacekeeping-Operation beruhte zwingend auf einem Mandat des UNO-Sicherheitsrats. Es musste demnach allen Vetomächten, insbesondere den USA und der Sowjetunion, genehmigt sein. Aufgrund dieser Konstellation basierten die Mandate oftmals auf einem minimalen gemeinsamen Nenner. Die wichtigsten Eigenschaften von Peacekeeping-Operationen lassen sich wie folgt skizzieren:

- beschränkter Handlungsspielraum der UNO-Friedensförderung;
- einfach überschaubare, aber kaum neuen Situationen anpassbare Mandate;
- grundlegende Prinzipien dieser Missionen der ersten Generation: Einverständnis der Konfliktparteien (*consent*), Unparteilichkeit (*impartiality*) und Anwendung von Gewalt (*use of force*) ausschliesslich zur Selbstverteidigung;
- fast ausschliesslich militärisches Personal.²

Mit dem Ende des Kalten Krieges veränderten sich die Rahmenbedingungen der bisher weitgehend militärischen Friedensmissionen grundlegend. Es ist eine klare Verlagerung von zwischen- zu innerstaatlichen Konflikten³ festzustellen. Häu-

*Thomas Greminger, Dr. phil., Botschafter und Chef der Politischen Abteilung IV/EDA, Oberstlt i GSt, Sachbearbeiter ASt 560. Der Autor dankt Bettina Gerber, Claudia Moser und Patrick Egloff für die wertvollen Vorarbeiten für diesen Artikel.

fig weisen diese zudem einen transnationalen Charakter⁴ auf. Friedensmissionen finden meistens nicht mehr nur in einem postkonfliktuellen Umfeld statt, sondern haben zum Ziel, den Konflikt zu beenden. Oft sind Konflikte zudem verbunden mit humanitären Katastrophen grossen Ausmasses (*complex emergencies*). Dank der Deblockierung des UNO-Sicherheitsrats nahm zudem die Zahl der UN-Friedensmissionen bis Mitte der 1990er-Jahre sprunghaft zu. Erst das folgenschwere Scheitern der unzureichend mandatierten und ausgerüsteten UNO-Operationen in Bosnien-Herzegowina und Somalia führte zu einem Einbruch, zu einem tief greifenden Vertrauensverlust in die UNO und zu einem grundsätzlichen Überdenken der traditionellen Peacekeeping-Doktrin. Es ist der UNO zugutezuhalten, dass sie aus den Fehlern gelernt hat. Der im August 2000 publizierte Brahimi-Bericht⁵ definierte eine umfassende Reformagenda. Dabei konzentrierte er sich auf die drei folgenden Hauptbereiche:

- Doktrin, Strategie und Entscheidungsprozess von Friedensoperationen
- Kapazitäten für raschen und effizienten Missionsaufbau
- HQ-Kapazitäten für Planung und Unterstützung von Friedensoperationen

Der Bericht unterstrich den Stellenwert von klaren und implementierbaren Mandaten sowie der Notwendigkeit für die UNO, auch sogenanntes robustes Peacekeeping durchführen zu können. Ein weiterer Schwerpunkt lag auf der Frage der politischen Unterstützung durch die Mitgliedstaaten und dem Umstand, dass die UN-Truppen weitgehend von Ländern des Südens gestellt werden (*Commitment Gap*). In der Tat ist es mit dem Beginn des 21. Jahrhunderts wieder zu einer starken Zunahme der UNO-Missionen gekommen, darunter Grossoperationen wie in der Demokratischen Republik Kongo, in Sierra Leone, Ost-Timor oder im Sudan. Heute führt die UNO insgesamt 16 Operationen mit rund 90 000 Personen, davon 66 000 Militärpersonal, 8 000 Polizeipersonal und 14 000 Zivilpersonal.⁶

Die Empfehlungen des Brahimi-Berichts werden jährlich vom *Special Committee on Peacekeeping Operations* aufgrund eines Berichts des UNO-Generalsekretärs überprüft. Auch wenn viele der Empfehlungen unterdessen umgesetzt worden sind, bleiben für die UNO wichtige Herausforderungen im militärischen Bereich. Trotz der stark ausgeweiteten Budgets genügen die Mittel nicht, um alle Missionen adäquat auszustatten. Namhafte Lücken bei den verfügbaren Truppen führen zu Defiziten in der Auftragsbefolgung, insbesondere im Bereich des robusten Peacekeeping. Oft bleibt die politische Unterstützung einer Mission durch die Mitgliedstaaten beschränkt. Dazu tragen andere Eigeninteressen, aber auch die vom Sicherheitsrat einsam beschlossenen Mandate bei. Zudem gibt es nach wie vor bedeutende doktrinale und konzeptuelle Unsicherheiten betreffend Strategien zur Durchführung von erfolgreichen Friedensoperationen und zur Frage der integrierten Missionen (vgl. Kapitel 2). Zu guter Letzt bleibt die Zusammenarbeit mit regionalen Organisationen und mit regionalen Arrangements (NATO, EU, AU)⁷ eine Herausforderung.

1.2. Regionalorganisationen bauen Kapazitäten auf

Mangelndes Vertrauen und ungenügende Kapazitäten der UNO führten in der zweiten Hälfte der Neunzigerjahre zu einer zunehmend wichtigeren Rolle der Regionalorganisationen in der Führung von multilateralen Friedensoperationen.

¹Vgl. Wenger Andreas, Victor Mauer und Dominik Schwerzmann: Die Schweiz und friedensunterstützende Operationen, Zürich 2003, S. 14.

²«Relatively small and light military deployments, consisting in the main of infantry units drawn from a number of countries and possessing only a limited defensive capability.» (Berdal Mats: United Nations Peace Operations: The Brahimi Report in context, 2001, S. 38).

³Wichtigste Charakteristiken innerstaatlicher Konflikte: Privatisierung der Gewalt (Warlords, Rebellen usw.), zyklischer Verlauf innerstaatlicher Gewaltkonflikte (ein Waffenstillstand ist häufig nicht mit dem Abbruch der Gewaltspirale gleichzusetzen, da eine starke Zentralmacht fehlt), Vermischung von Militär und Zivilisten (der grösste Teil der Opfer sind Zivilisten), keine klar ersichtlichen Kampfzonen im Zeichen asymmetrischer Strategien (vgl. Wenger Andreas et alii, S. 17/18).

⁴Transnationaler Charakter über Nachbarstaaten, welche Flüchtlinge aufnehmen oder Kämpfern Zuflucht ermöglichen, über organisierte Kriminalität u. a. (vgl. *ibid.*, S. 17).

⁵<http://pbpu.unlb.org/pbpu/library/Brahimi%20Report.pdf>

⁶Zahlen DPKO, 31. August 2006, vgl. <http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/bnote.htm>

⁷AU: African Union.



UNMEE-Soldaten (United Nations Mission in Ethiopia and Eritrea) im Gespräch mit Einheimischen. Foto: Swisstant

Dies gilt in Europa für die EU und die NATO oder in Afrika für ECOWAS⁸ und die AU. Wichtige Etappen in der Entwicklung der EU als relevante Akteurin in der multilateralen Sicherheits- und Friedenspolitik im Rahmen der Gemeinsamen Aussen- und Sicherheitspolitik (GASP) lauten wie folgt:

- Entwicklung der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP), Maastricht 1992,⁹ welche die EU mit den Entscheidungsprozessen und operationellen Kapazitäten ausstatten soll, um das ganze Spektrum der Prävention und des Krisenmanagements abzudecken;
- ebenfalls 1992 werden die so genannten Petersberger Aufgaben definiert: humanitäre Aufgaben, Rettung, *peacekeeping* und *peacemaking*;
- 2003 gibt sich die EU eine moderne sicherheitspolitische Strategie (*European Security Strategy*)¹⁰;
- mit den «Berlin Plus»-Arrangements erfolgt ebenfalls 2003 eine Stärkung der Zusammenarbeit zwischen EU und NATO, nämlich die Möglichkeit der EU, NATO-Komponenten einzusetzen;¹¹

- die EU leistet Unterstützungsmissionen für die UNO (DRC/Ituri/Bunia 2003, DRC Sommer 2006) oder übernimmt von der NATO (BiH/SFOR/EUFOR, Frühjahr 2004).

2004 hat sich die EU zudem für das Jahr 2010 ambitionierte Ziele, sogenannte *Headline Goals*,¹² gesetzt, um die militärischen Möglichkeiten zur Umsetzung der europäischen Sicherheitsstrategie unter Berücksichtigung der Veränderungen des strategischen Umfeldes und der Technologien weiterzuentwickeln. Die EU will das ganze Spektrum von Einsatzmöglichkeiten abdecken und eine grösstmögliche Interoperabilität, Einsatzbereitschaft und Nachhaltigkeit erreichen. Die Entwicklung des *Battlegroups*-Konzepts der EU¹³ ist die wichtigste Umsetzungsstrategie der *Headline Goals*. Dies nachdem die frühere Helsinki-Zielsetzung von 1999, die Bereitstellung von 60 000 Truppen innerhalb von 60 Tagen, nicht erreicht werden konnte. Die rasch einsetzbaren *Battlegroups* sind aus Infanteriekräften in Bataillonsstärke (1500 Truppen), kampfunterstützenden Elementen sowie operationellen und strategischen Unterstützungsformationen (Logistik, Luft, See, Spezialkräfte) zusammengesetzt. Sie sind komplementär zur NATO *response force* und können entweder alleine oder in der Anfangsphase einer grösseren Operation mit einer Aufgebotszeit von fünf bis zehn Tagen nach dem Entscheid des Rates – und unter Umständen auf Anfrage der UN – eingesetzt werden. Bis 2007 sollen 13 *Battlegroups*¹⁴ von einzelnen Mitgliedstaaten oder Gruppen von Mitgliedstaaten aufgebaut sein. Es soll möglich sein, gleichzeitig zwei Operationen in *Battlegroup*-Grösse zu initiieren. Die *Battlegroups* basieren auf gemeinsam etablierten Ausbildungs- und Einsatzgrundsätzen sowie einem *Force Generation Process*. Zudem wird in Brüssel eine zivil-militärische Planungszelle etabliert, um die Kohärenz der Einsätze zu gewährleisten. Auch die Koordination von (Luft-)

Transportkapazitäten soll weiterentwickelt werden, da in diesem Bereich die grössten Lücken identifiziert worden sind. Als Zwischenlösung steht seit März 2006 die *Strategic Airlift Interim Solution (SALIS)* mit eingemieteten Antonov-An-124-Transportflugzeugen zur Verfügung, bevor ab 2010 die Airbus A400M zum Einsatz kommen sollen.

Die EU ist jedoch bestrebt, neben ihren militärischen Fähigkeiten auch die zivilen Kapazitäten zügig auszubauen sowie die zivil-militärische Kooperation und Koordination zu verstärken. Im Sommer 2000 wurde vom Ministerrat in Feira das erste zivile *Headline Goal* verabschiedet. Dieses Ziel, nämlich bis ins Jahr 2003 5000 Polizeikräfte, davon 1000 innerhalb von 30 Tagen, 200 Justizpersonal und bis zu 2000 Personen für Zivilschutz sowie Kapazitäten in der Ziviladministration mobilisieren zu können, wurde auch zeitgerecht erreicht. 2004 definierte der «Aktionsplan für zivile Aspekte der ESVP» weitere thematische Prioritäten für das zivile Oberziel, so Menschenrechtsförderung, Sicherheitssektorreform, Entwaffnung/Demobilisierung/Reintegration, Medien, Monitoring¹⁵ und die Unterstützung für EU-Sondergesandte.¹⁶ Gemäss dem vom Europäischen Rat am 11. November 2005 beschlossenen *Headline Goal 2008*¹⁷ wird der Fokus in den nächsten Jahren auf qualitative Verbesserungen und auf die Verstärkung der Koordinationsmechanismen innerhalb der verschiedenen EU-Pfeiler sowie zwischen zivilen und militärischen Elementen gelegt. So werden *Civilian Rapid Response Teams* (vorerst 100 Personen) für die Startphase von Missionen geschaffen. Es werden die Sicherheitssektorreform-Konzepte von Rat und Kommission harmonisiert und institutionelle Vorkehrungen getroffen, um

⁸ ECOWAS: Economic Community of West African States

⁹ <http://europa.eu.int/en/record/mt/top.html>

¹⁰ <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/78367.pdf>

¹¹ <http://www.nato.int/issues/nato-eu/evolution.html>

¹² <http://ue.eu.int/uedocs/cmsUpload/2010%20Headline%20Goal.pdf>

¹³ http://www.consilium.europa.eu/cms3_fo/showPage.asp?id=437&lang=en&mode=g

¹⁴ Frankreich, Italien, Spanien, UK, Frankreich/Deutschland/Belgien/Luxemburg, Frankreich/Belgien, Deutschland/Niederlande/Finnland, Deutschland/Österreich/Tschechische Republik, Italien/Ungarn/Slowenien, Italien/Spanien/Griechenland/Portugal, Polen/Deutschland/Slowakei/Lettland, Schweden/Finnland/Norwegen, UK/Niederlande.

¹⁵ Zirka 500 Personen.

¹⁶ Zirka 450 Personen.

¹⁷ Das *Headline Goal* geht im November 2006 von zusätzlichen rund 1500 Polizei- und Grenzschutzkräften, 1300 Personen für Aktivitäten im Bereich Rechtsstaatlichkeit (Staatsanwälte, Richter, Strafvollzug) und 136 zusätzlichen Personen im Bereich Ziviladministration aus.



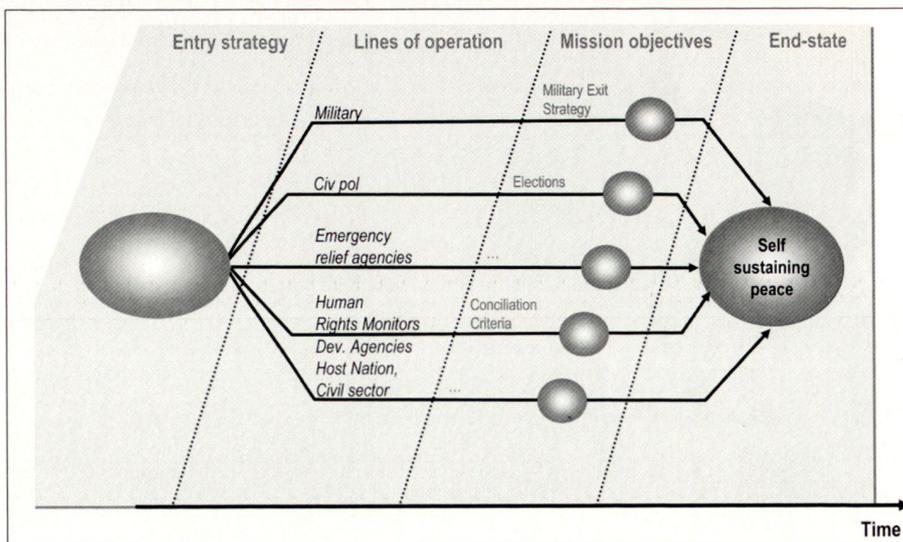
Symbolische Aufnahme schweizerischer Hilfe im Ausland – Schweizer unterstützen Einheimische beim Bau der Brücke von Pestovo (im Kosovo, zwischen Pristina und Mitrovica gelegen). Foto: Swisstant

die Unterstützung von zivilen Missionselementen durch militärische zu gewährleisten. Im Weiteren werden erhebliche Anstrengungen unternommen, um Polizeiformationen zu etablieren (*Integrated Police Units, Formed Police Units* sowie die *European Gendarmerie Force*).

Die NATO hat ebenfalls Reaktionsstrategien auf die veränderten Rahmenbedingungen definiert. Die Anstrengungen gingen dabei insbesondere in zwei Richtungen: Zum einen entwickelte das Bündnis Konzepte zur Stabilisierung von Regionen, und zwar durchaus auch ausserhalb des eigentlichen Bündnisgebietes. Die Einsätze im Balkan (SFOR, KFOR) und Afghanistan (ISAF) sind Zeugnis dafür. Zum anderen wurden Strukturen für die Durchführung von flexiblen, raschen, effizienten und durchhaltefähigen Operationen geschaffen. Wichtige praktische Komponenten dieser Umgestaltung sind die Gründung des *Allied Command Transformation*, einer neuen *Capability Initiative*, insbesondere für *strategic air- and seallift* sowie *air-to-air refuelling*, und der Aufbau der erwähnten *NATO Response Force (NRF)*. Sie entspringt einer US-Initiative aus dem Jahre 2002 und soll bis im Oktober 2006 eine Truppenstärke von 25000 umfassen (gegenwärtig: 17000) und innerhalb von fünf Tagen für mindestens einen Monat verfügbar sein. Autorisiert wird der Einsatz der NRF wie alle NATO-Operationen durch einen Konsensbeschluss des Nordatlantischen Rates (NAC). Ihr Einsatz ist in erster Linie für das Krisenmanagement oder als erste Einsatzkraft vor dem Eintreffen weiterer Truppen vorgesehen. Die NRF beruht auf einem sechsmonatigen Rotationsprinzip, für welches die Bündnispartner Land-, See- oder Luftstreitkräfte zur Verfügung stellen.

1.3. Grosse Nachfrage, breites Aufgabenspektrum und robustes Mandat

Im Zuge eines noch nicht abgeschlossenen Anpassungsprozesses erfuhr die multilaterale Friedensförderung in den vergangenen eineinhalb Jahrzehnten markante Veränderungen.¹⁸ Friedensoperationen sind heute ein zentrales Instrument der internationalen Gemeinschaft zur Prävention und Bewältigung von Krisen und Konflikten. Sie sorgen für Schutz und Sicherheit der vom Konflikt betroffenen Zivilbevölkerung und der internationalen Hilfsgemeinschaft und sind häufig Voraussetzung für humanitäre Hilfe, zivile Friedensförderung und Wiederaufbau. Die Teilnahme an Friedensoperationen gehört heute für die meisten westlichen Staaten zu den Kernaufgaben ihrer Armeen und wird als Teil einer umfassenden Sicherheits- und Verteidigungspolitik betrachtet. Der beschleunigte Kapazitätsaufbau vermag jedoch weiterhin nicht Schritt zu halten mit der sich



Deutlich sind in dieser grafischen Darstellung (Vorlage:ritisches PSO Manual) die verschiedenen Akteure einer komplexen Friedensoperation sowie die Missionsziele, zu welchen sie beitragen, ersichtlich (von oben nach unten): Streitkräfte, Zivilpolizei, humanitäre Nothilfe, Menschenrechtsbeobachter, Entwicklungsagenturen sowie lokale Regierung und Zivilgesellschaft.

ständig ausweitenden Nachfrage nach militärischen Präventions- und Stabilisierungskräften im gegenwärtigen sicherheitspolitischen Umfeld. Die UNO (vgl. Kapitel 1.1.), aber auch Grossmächte wie die USA oder Grossbritannien sind mit einer ausgeprägten Überbeanspruchung ihrer Ressourcen (*overstretch*) konfrontiert. Hinzukommen Einsätze in besonders sensiblen Regionen (z. B. Sudan), wo Truppen aus Ländern, welche nicht im Verdacht stehen, eine spezifische politische Agenda zu verfolgen, besonders gefragt sind. Damit nimmt der Druck auf Länder wie die Schweiz oder die skandinavischen Staaten, welche kompetente und unverdächtige Unterstützung leisten können, zu.

Im Vergleich zu den Peacekeeping-Missionen während des Kalten Krieges unterscheiden sich moderne Friedensoperationen in mehrfacher Hinsicht:

- sie verfügen deshalb über ein breiteres Aufgabenspektrum mit militärischen wie auch zivilen Elementen, welche auf das Ziel der ursachenorientierten Konfliktlösung und der langfristigen Stärkung der lokalen Institutionen und Zivilgesellschaft ausgerichtet werden. Sogenannte integrierte Missionen versuchen, zivile und militärische Ressourcen und Aktivitäten zu bündeln und kohärenter in friedensfördernden, militärischen, humanitären und entwicklungsrelevanten Bereichen einzusetzen;
- die Operationen verfügen meistens über ein robusteres Mandat. Wohl gelten die traditionellen Prinzipien des Peacekeeping, also Konsens und Unparteilichkeit, weiter, doch darüber hinaus besteht die Möglichkeit, Gewalt im Sinne militärischer Zwangsmassnahmen in begrenztem Umfang zur Verteidigung und Durchsetzung des Mandats gemäss Kapitel VII der UN-Charta anzuwenden.

2. Aufgaben von Friedensoperationen und zivil-militärischen Schnittstellen

2.1. Militärische Aufgaben

Wie oben skizziert, sind moderne Friedensoperationen in verschiedenen Phasen der Konfliktbewältigung aktiv. Im Folgenden sollen zunächst die militärischen Aufgaben in den unterschiedlichen Sequenzen aufgelistet werden.¹⁹

In der Praxis erweisen sich allerdings die Übergänge zwischen verschiedenen Phasen der Konfliktbewältigung als fließend. Eine klare Abgrenzung zwischen Konfliktprävention, Friedensschaffung, Friedenserhaltung, Friedenserzwingung, Peacebuilding und humanitärer Aktion ist kaum mehr möglich. Der dynamische, auf Konfliktlösung ausgerichtete Charakter moderner Friedensoperationen zeitigt vielfach rasch wechselnde oder sich überlagernde Aufgabenstellungen. Damit bieten sich sowohl Chancen wie auch Risiken, wie in den folgenden Unterkapiteln dargelegt werden soll.

Zunächst soll ein aktuelles Beispiel die Komplexität moderner Friedensoperationen illustrieren. Das Mandat der UN-Operation in der Demokratischen Republik Kongo (MONUC), welches auf Kapitel VII der UNO-Charta basiert, verdeutlicht die angesprochene Multifunktionalität und die enge Verzahnung von militärischen und zivilen Elementen.²⁰ Die Mission arbeitet mit einer Stärke von 16000 Truppen, 1200

¹⁸ Vgl. auch Kühne Winrich: UN-Friedenseinsätze, S. 5–8.

¹⁹ Vgl. Peace Support Operations, Joint Warfare Publication 3–50, (UK, o.J.), S. 95–112; Stability Operations and Support Operations, Headquarters, Department of the Army, o.O. (U.S.A.), 2003, S. 67–76.

²⁰ <http://unwww.un.org/Depts/dpko/missions/monuc/>

Phase der Konfliktbewältigung	Militärischer Beitrag
Konfliktprävention (<i>Conflict prevention</i>) Massnahmen, um gewaltsamen Konflikt abzuwenden (diplomatische Initiativen, internationaler Druck, Sanktionen u. a.)	<ul style="list-style-type: none"> • Frühwarnung, Überwachung, Informationsbeschaffung • präventive Präsenz von Truppen, Trennung von Streitkräften/bewaffneten Gruppen • Liaison, vertrauensbildende Massnahmen, Ankündigung von Truppenbewegungen • Inspektionen, Verifikation, Monitoring • Wiederherstellung/Gewährleistung von Ruhe und Ordnung, Menschenrechtsschutz • Expertise/Beratung Sicherheitssektorreform
Friedensschaffung (<i>peacemaking</i>) Massnahmen zur friedlichen Beendigung eines Konflikts im Sinne der Beseitigung der Konfliktsache (Mediation, Fazilitation)	<ul style="list-style-type: none"> • demonstrative Präsenz (<i>show of force</i>), Trennung • Liaison mit Streitkräften/bewaffneten Gruppen, vertrauensbildende Massnahmen • Beratung des Missionschefs/Sondergesandten in allgemeinen militärischen Fragen • militärische Expertise zuhanden der Vermittlung/Fazilitation für Waffenstillstandsabkommen, Waffenstillstandsmonitoring, Sicherheitsabkommen (<i>security arrangements</i>), Sicherheitsmonitoring, Demobilisierung, Entwaffnung und Reintegration der Ex-Kombattanten
Friedenserhaltung (<i>peacekeeping</i>) Traditionell vorwiegend militärische Überwachung von Waffenstillständen, gestützt auf Kapitel VI der UNO-Charta, heute komplexes, multidimensionales Vorhaben zur dynamischen Friedensförderung vor Ort	<ul style="list-style-type: none"> • Waffenstillstandsüberwachung/-monitoring • Überwachung/Monitoring von Sicherheitsabkommen • Beziehungen zu lokalen Streitkräften • weitere Aufgaben vgl. <i>peacebuilding</i>
Friedenserzwingung (<i>peace enforcement</i>) Massnahmen, gestützt auf Kapitel VII der UNO-Charta zur Durchsetzung von Resolutions- oder Sanktionsbeschlüssen, welche nicht zwingend im Einverständnis der Konfliktparteien erfolgen müssen. Sie beinhalten die Androhung oder den Einsatz militärischer Gewalt.	<ul style="list-style-type: none"> • Wiederherstellung von Ruhe und Ordnung • Schutz der humanitären Aktion und der Menschenrechte • Eindämmung des Konflikts (<i>containment</i>) • Trennung der kriegführenden Parteien • Etablierung und Überwachung von truppenfreien Schutz-/Sicherheitszonen • Schaffen von günstigen Bedingungen für einen Waffenstillstand • Bewegungsfreiheit garantieren oder verweigern • Durchsetzung von Sanktionen
Peacebuilding Auf die Konflikttransformation, d.h. die nachhaltige Konfliktlösung ausgerichteter politischer, wirtschaftlicher und sozialer Prozess.	<ul style="list-style-type: none"> • Sicherheitsbezogene Bestimmungen des Friedensabkommens überwachen und durchsetzen • Schutz und Sicherheit der betroffenen Zivilbevölkerung sowie der mit der Wiederaufbauarbeit betrauten Kräfte • Beiträge an die Aufrechterhaltung von Ruhe und Ordnung sowie an den Aufbau von Kapazitäten im Bereich der Rechtsstaatlichkeit • Beiträge (Expertise, Arbeitskraft, Transportkapazitäten, Geniemittel) an den Wiederaufbau von öffentlichen Einrichtungen, Strassen und Häusern • Durchführung von/Expertise für die Demobilisierung, Entwaffnung und Reintegration von Ex-Kombattanten • Minenräumung: Markierung, <i>Awareness</i>, Ausbildung, Entminung, wo militärisch nötig oder für Zivilbevölkerung unmittelbar lebensbedrohlich • Expertise für die Sicherheitssektorreform: konzeptuelle Unterstützung, Ausbildungsunterstützung, Ausrüstungsunterstützung • Unterstützung des Wahlprozesses • Festnahme von Kriegsverbrechern
Humanitäre Aktion (<i>humanitarian operations</i>) Subsidiäre Unterstützungsmassnahmen zugunsten von und auf Anfrage von humanitären Akteuren	<ul style="list-style-type: none"> • Physischer Schutz der Zivilbevölkerung • Schutz der humanitären Aktion: Bewegungsfreiheit sicherstellen, Konvois eskortieren, humanitäres Personal schützen, Güterlager schützen • logistische Unterstützung der humanitären Aktion: Luft- und Landtransportkapazitäten, grosse Infrastrukturen rehabilitieren (z. B. Wasserversorgung, Strassen, Brücken) • subsidiäre Unterstützung von humanitären Aktionen (vgl. Kapitel 2.4.) • strategische und operationelle Koordination der humanitären Aktion unterstützen

Polizisten sowie 1800 Zivilpersonal in einem äusserst schwierigen Umfeld fragiler und teilweise fehlender Staatlichkeit (*fragile/failed state*). Ihr kommen folgende Aufgaben zu:

- zum Schutz von Institutionen und Personen der Übergangsregierung beitragen;
- zur Verbesserung der Sicherheit der humanitären Hilfeleistung beitragen und die Rückkehr von Flüchtlingen und Vertriebenen unterstützen;
- Operationen zur Entwaffnung ausländischer Kombattanten unterstützen;
- die Demobilisierung und freiwillige Rückkehr ausländischer Kombattanten erleichtern;

- die Entwaffnungskomponente des nationalen Programms zur Entwaffnung, Demobilisierung und Reintegration von kongolesischen Kombattanten unterstützen (Monitoring des Prozesses und Schutz in sensiblen Gebieten);
- zur Erarbeitung und Implementierung eines Sicherheitsdispositivs für die Wahlen beitragen (auch in Zusammenarbeit mit EUFOR);
- Unterstützung zur Förderung und Schutz von Menschenrechten leisten, mit besonderer Aufmerksamkeit für Frauen, Kinder und besonders verletzte Personen;

- Menschenrechtsverletzungen untersuchen, um der Straflosigkeit zu begegnen;
- Zu den Bemühungen beitragen, die Verantwortlichen von schwerwiegenden Verletzung von Menschenrechten und humanitärem Völkerrecht vor die Justiz zu bringen.



Angehörige der Bundeswehr und der Schweizer Armee unterhalten sich mit Angehörigen der lokalen Bevölkerung von Kunduz in Afghanistan.

Foto: Swissint

2.2. Integrierte Missionen

Wie soll man den Herausforderungen, die sich aus derart komplexen und multidimensionalen Aufgabenstellungen ergeben, gerecht werden? Die Mehrheit der Experten ist heute überzeugt, dass es hierfür ein Konzept brauche, welches die verschiedenen Aufgaben, zeitliche Dimensionen (kurz-/langfristig), Akteure (zivile/militärische, lokale, regionale, nationale, internationale) und Ressourcen einer Friedensoperation umfassend integriert. So ist das Konzept der sogenannten Integrierten Mission²¹ entstanden:

«With more complex crises and more comprehensive mandates comes the need for greater coherence in UN crisis management. The current trend towards establishing integrated missions is an attempt to respond to this need.»²²

Mit der «Integrierten Mission» ist die Hoffnung auf substanzielle Effizienz- und Wirkungssteigerung von Feldmissionen verbunden. Auch wenn das Konzept heute allgemein anerkannt wird,²³ so gibt es noch keine verbindliche Definition.²⁴ Auch fehlt gegenwärtig noch eine eigentliche Modellmission, welche dafür in jeglicher Hinsicht als nachahmenswertes Beispiel dienen könnte. Aussagekräftig ist aber die Begriffsbestimmung des norwegischen Spitzendiplomaten Eide:

«An «Integrated Mission» is an instrument with which the UN seeks to help countries in the transition from war to lasting peace, or to address a similarly complex situation that requires a system-wide UN response, through subsuming actors and approaches within an overall political-strategic crisis management framework.»²⁵

Die Schlüsselidee der Integrierten Missionen besteht darin, zivile und militärische Ressourcen und Aktivitäten zu bündeln und in kohärenter und wirksamer Weise in den relevanten politischen, militärischen, humanitären und entwicklungsrelevanten Bereichen einzusetzen. In der UNO ist die Integration bisher am weitesten fortgeschritten.²⁶ So hat der UN-Generalsekretär am 9. Februar 2006 bereits entsprechende Leitlinien erlassen, welche vor allem Fragen der Unterstellung und Koordination thematisieren.²⁷ Die Kompromissformel, um dem Missionschef sämtliche, auch zivile Komponenten unterstellen zu können, lautet *double reporting line*. Dies ist nichts anderes als eine Doppelunterstellung, indem beispielsweise der *UN Resident Coordinator* für Entwicklungsaktivitäten einerseits dem Sondergesandten (*SRSG/Special Representative of the Secretary General*) und andererseits in fachlich-funktioneller Hinsicht dem UNDP-Administrator verantwortlich ist.

Auch wenn sich Integrierte Missionen heute zum dominanten Missionstypus entwickeln, gibt es daneben weiterhin Operationen mit zumindest vordergründig einfacheren, oft rein militärischen oder rein zivilen Aufgaben. Allerdings zeigen sich auch bei diesen erhebliche Herausforderungen im Bereich der zivil-militärischen Zusammenarbeit. Ein Beispiel dafür ist die bisher grösste ESVP-Mission EUFOR ALTHEA in Bosnien-Herzegowina. Sie wurde im Dezember 2004 gestartet und beruht auf einem Kapitel-VII-Mandat der UNO sowie einem Ratsbeschluss der EU. Faktisch ist sie Nachfolgemission der NATO-Operation SFOR. Zudem folgt sie dem «Berlin-Plus»-Prinzip, d.h., sie kann auf NATO-Kapazitäten zurückgreifen. Die Hauptziele der Mission lauten:

- Abschreckung und weitere Erfüllung der im Dayton-Abkommen definierten Aufgaben sicherstellen;
- zu einem sicheren Umfeld in BiH beitragen und Kernaufgaben im Implementierungsplan des Hohen Repräsentanten und im Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess erfüllen.

Die EUFOR ist in drei operationelle Einsatzgebiete – MTF N (Finnland), MTF SE (Spanien) und MTF NW (Grossbritannien) – das HQ Sarajevo und die integrierte Polizeieinheit (IPU) gegliedert. Ein wichtiges Element sind die *Liaison and Observation Teams (LOT)*, die auf lokaler Ebene die Situation beobachten. Sie können durch Kampfgruppen und weitere logistische Elemente unterstützt werden. Total besteht die Mission aus 2000 Truppen.

²¹ Der Brahimi-Report antizipierte diese Entwicklung, wenn er auch noch nicht direkt integrierte Missionen forderte: Er schlug, vor, dass *Integrated Mission Task Forces* zum Standardinstrument für die Planung und Unterstützung von UN-Missionen werden sollten (S. 34–37).

²² Osland, Kari M.: *The UN & Integrated Missions* (Conference Proceedings), Norwegian Institute of International Affairs, 2005, S.11.

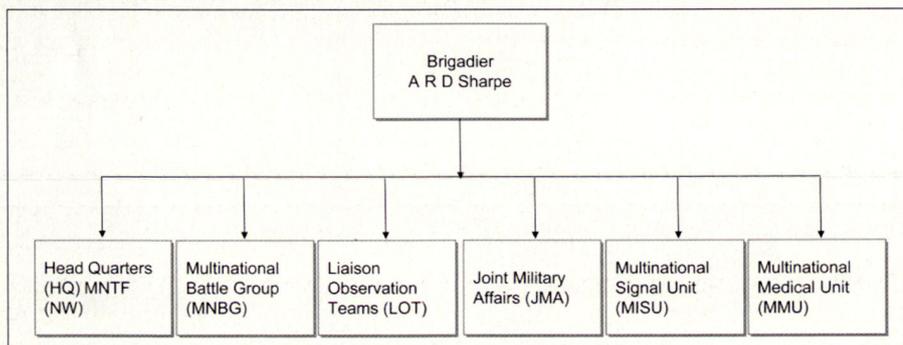
²³ *The Special Committee underscores the need for a coordinated, coherent and integrated approach at all phases and levels (...).* (UN General Assembly: Report of the Special Committee on Peacekeeping Operations and its Working Group at the 2006 substantive session, S. 21)

²⁴ It is acknowledged that «integrated missions» is an evolving concept and that further guidance will be required (Note from the Secretary-General: Guidance on Integrated Missions, S. 1).

²⁵ Eide Espen Barth et al. (S. 3).

²⁶ Die EU verfügt noch über keine integrierten Missionen, sondern nur über rein militärische oder zivile Missionen. Die NATO hat zwar den CIMIC-Bereich ausgebaut, verfügt aber, vielleicht naturgemäss, da es sich um ein Militärbündnis handelt, über keine eigentlichen integrierten Missionen.

²⁷ Note of Guidance on Integrated Missions, UN Secretary General, 9.2.2006, [http://www.reliefweb.int/nv/lib.nsf/db900SID/OCHA-6MHKSR/\\$FILE/Note%20of%20Guidance%20on%20Integrated%20Missions.pdf?OpenElement](http://www.reliefweb.int/nv/lib.nsf/db900SID/OCHA-6MHKSR/$FILE/Note%20of%20Guidance%20on%20Integrated%20Missions.pdf?OpenElement)

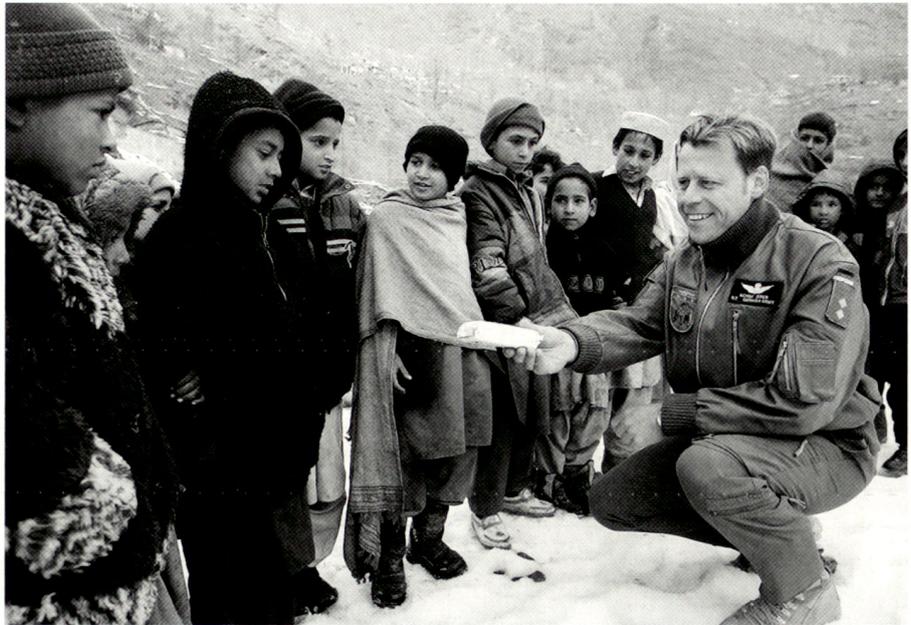


Gliederung der Operation EUFOR ALTHEA in Bosnien Herzegowina.

Es ist im Weiteren auch auf die immer zahlreicheren *sui generis*-Missionen hinzuweisen, welche ohne UNO-Mandat von einer Gruppe von Ländern wahrgenommen werden. Dies ist in der Regel darauf zurückzuführen, dass Konfliktparteien den Konflikt möglichst wenig internationalisieren, d.h. nicht Gegenstand eines Mandats des UN-Sicherheitsrates werden wollen, oder eine UN-Rolle aus anderen, oft historischen Gründen ablehnen. Beispiele für solche Missionen, deren Mandat häufig komplexe und sensible Monitoring-Aufgaben beinhalten, sind die ACEH Monitoring Mission (AMM) der EU/ASEAN (+CH und Norwegen), die Sri Lanka Monitoring Mission (SLMM) der Nordiker oder auch die Joint Military Verification Mission (JMC) in den sudanesischen Nuba-Bergen. Unabhängig davon, ob der formelle Charakter der Mission zivil oder militärisch ist, stellen die meisten Länder angesichts der verlangten Fähigkeiten und auch der nachgefragten Quantität dafür Militärpersonen zur Verfügung.

Ein jordanischer Soldat im Kontakt mit einem einheimischen Kind in Haiti – im Rahmen der United Nations Stabilization Mission to Haiti.

Foto: Keystone



Ein deutscher Oberleutnant und Hubschrauberpilot verteilt Lebensmittel an Kinder in Afghanistan.

Foto: Keystone

2.3. Das zivil-militärische Schnittstellenmanagement

Die Komplexität der Missionen und die stark angestiegene Zahl von Akteuren haben zu einer Zunahme der Berührung- und gleichzeitig aber auch der potenziellen Reibungspunkte zwischen den beiden ehemals weitgehend getrennten zivilen und militärischen Bereichen geführt.

Grundsätzlich können wir die Teilnehmer in einem Friedensprozess in vier Kategorien einteilen:

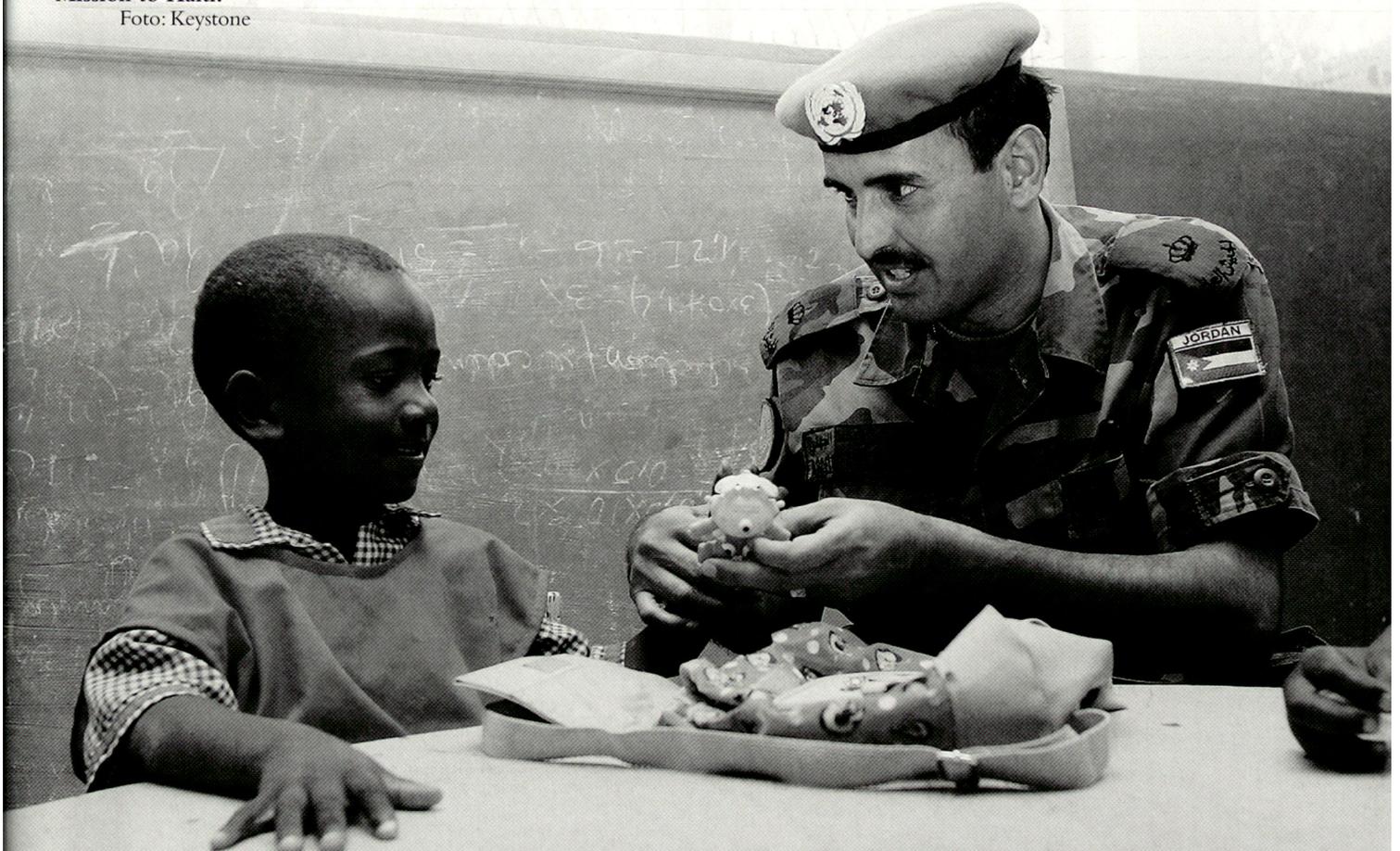
– **intern-zivile Akteure:** Reststrukturen von staatlichen Exekutiv- und Legislativorganen, Verwaltungsorganisationen auf

verschiedenen Ebenen, neu formierte Behörden, die lokale Zivilgesellschaft (NGOs, Wissenschaft u. a.);

– **extern-zivile Akteure:** Internationale Organisationen, bilaterale Agenturen, internationale NGOs;

– **intern-militärische Akteure:** staatliche Streitkräfte, bewaffnete nichtstaatliche Gruppen (Rebellen, Warlords);

– **extern-militärische Akteure:** von der UNO, einer Regionalorganisation, der NATO oder einer «Koalition der Willigen» aufgebotene Streitkräfte.



Die Kooperation und Koordination zwischen militärischen und zivilen Akteuren ist deshalb notwendig. Zu diesem Zweck sind eine ganze Reihe von zivil-militärischen Koordinationsmechanismen geschaffen worden, welche Informationsaustausch,²⁸ gemeinsame Planung, Führung oder Übungen ermöglichen sollen.²⁹ Im Prinzip kann die zivil-militärische Zusammenarbeit drei Ziele anstreben:

- die Unterstützung ziviler Stellen durch militärische Mittel: Streitkräfte bieten Schutz, Sicherheit, darüber hinaus Transportkapazitäten, Geniemittel oder Arbeitskraft;
- die Unterstützung der Streitkräfte durch zivile Stellen: Medizinische Versorgung, Pflege, Energieversorgung, Transport oder Informationen über lokale Gegebenheiten sind mögliche Beiträge;

²⁸ «Information-sharing is recognized as an important area of cooperation for both military and humanitarian actors in complex emergencies. Exchanging information about, amongst other things, local security conditions, population movements and the prevailing humanitarian situation is an important way to enable peace operation forces and aid agencies to carry out their work more effectively (Lilly Damian, S. 15).»

Doch obwohl der nachrichtendienstliche Austausch einen signifikanten Mehrwert schaffen kann, ist er in multilateralen Friedensoperationen und insbesondere zwischen militärischen und zivilen Akteuren mit erheblichen Schwierigkeiten verbunden. Dies hat mit Vorurteilen, unterschiedlichen Unternehmenskulturen wie auch mit der der nachrichtendienstlichen Domäne inhärenten Vertraulichkeit zu tun.

²⁹ Civil-Military Cooperation Centres (CMOCs), Integrated Joint Operations Centre (JOC), Integrated Civil-Military Coordination Cell, Joint Mission Analysis Cell (JMAC), Integrated Support Services Section (vgl. Handbook on UN Multidimensional Peacekeeping Operations, S. 69).

³⁰ NATO, Military Policy on Civil-Military Cooperation (CIMIC). CIMICWG 001-00. WP (MC411), 2000.

³¹ Zum Verhältnis von CIMIC und den Civil-military relations (CIMIR) siehe Hardeger, S. 42/43.

³² «The coordination and cooperation, in support of the mission, between military components of EU-led Crisis Management Operations and civil role-players (external to the EU), including national population and local authorities, as well as international, national and non-governmental organisations and agencies. (EU, Civil-Military Cooperation (CIMIC) Concept for EU-Led Crisis Management Operations. ESDP/PESD COSDP 67, European Union, Brussels, 2002).

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

³³ UNDPKO, Civil Military Coordination Policy, UN Department for Peacekeeping Operations, New York, 2002, gegenwärtig in Überarbeitung.

³⁴ Guidelines for humanitarian organisations on interacting with military and other security actors in Iraq, UN/OCHA, 20.10.2004.

- die Festlegung der Aufgaben- und Arbeitsteilung zwischen zivilen und militärischen Akteuren zur Erreichung der Missionsziele.

Zivile wie militärische Akteure weisen der zivil-militärischen Kooperation (CIMIC) oder der zivil-militärischen Koordination (CMCoord) eine hohe Bedeutung zu. Je nach Optik haben sich jedoch deutlich unterschiedliche Doktrinen entwickelt. Für die NATO ist CIMIC

«The coordination and cooperation in support of the mission, between the NATO Commander and civil actors, including national population and local authorities, as well as international, national and non-governmental organisations and agencies».³⁰

Daraus werden zwei wesentliche Grundzüge des NATO-Verständnisses ersichtlich: CIMIC ist ein Mittel zur Unterstützung des militärischen Auftrages des Kommandanten. Damit ist CIMIC auch eindeutig innerhalb der militärischen Kommandostruktur anzusiedeln.³¹ Auch die EU scheint dieses CIMIC-Verständnis zu teilen.³² Davon unterscheidet sich das von der UNO verwendete Konzept der CMCoord, welches auf einer Integrationslogik und letztlich ziviler Kontrolle basiert. Gemäss UN Department for Peacekeeping Operations (UNDPKO) ist CMCoord

«the system of interaction, involving exchange of information, negotiation, deconfliction, mutual support, and planning at all levels, between military elements and humanitarian organisations, development organisations and the local civilian population to achieve UN objective.»³³

Noch deutlicher wird die UNO in einem Leitlinien-Papier zur Tätigkeit im Irak:

«The essential dialogue and interaction between civilian and military actors ... to protect and promote humanitarian principles, avoid competition, minimise conflict, and when appropriate pursue common goals. Basic strategies range from coexistence to cooperation. Coordination is a shared responsibility facilitated by liaison and common training.»³⁴

Ein Super-Puma-Helikopter der Schweizer Armee bei der Unterstützung von Tsunami-Opfern im Frühjahr 2005. Damals flogen drei Maschinen dieses Typs Einsätze zugunsten des UNHCR in Indonesien.

Foto: Schweizer Luftwaffe



Die Aussage macht aber auch deutlich, dass die Debatte um CIMIC/CMCoord bisher stark auf die Schnittstelle zwischen militärischen und humanitären Akteuren fokussiert hat. Im Folgenden soll deshalb diese Diskussion kurz nachgezeichnet werden. Mit der Komplexität der heutigen Friedensoperationen gilt es jedoch, die Schnittstellenfrage über die humanitären hinaus auf weitere zivile Akteure auszuweiten.

2.4. Zusammenarbeit von humanitären und militärischen Akteuren

Wie wir im Abschnitt 2.1. festgestellt haben, können Streitkräfte humanitäre Aktionen selbst durchführen oder sie direkt (z. B. Schutz von Konvois) oder indirekt (Schutz der Zivilbevölkerung) unterstützen.

Viele humanitäre Akteure stehen militärischen Aktivitäten im humanitären Bereich grundsätzlich skeptisch gegenüber. Sie befürchten, dass die militärische Präsenz oder Aktivität die Prinzipien der humanitären Hilfe verletzen könnte. Dabei geht es um folgende Grundsätze:

- Humanität (*humanity*): Im Zentrum steht die Not leidende Bevölkerung, zu welcher der Zugang gewährleistet werden muss;
- Unparteilichkeit (*impartiality*) und Neutralität (*neutrality*): Frei von Diskriminierung und ohne jegliche politischen Bedingungen muss der Not leidenden Bevölkerung geholfen werden. Ausschlaggebendes Kriterium sind deren Bedürfnisse (*needs*).



UN-Soldaten bei der Versorgung von einheimischen Jugendlichen im Rahmen der Operation MINUSTAH – United Nations Stabilization Mission in Haiti.

Foto: Keystone

Mit deren Verletzung, so argumentieren die humanitären Akteure, würden fundamentale Prinzipien der humanitären Hilfeleistung in Frage gestellt. Diese sind wiederum eng mit der Sicherheit der humanitären Akteure und ihrem Zugang zu den Opfern verknüpft. Wird die humanitäre Aktion von der lokalen Bevölkerung oder den Konfliktparteien als zu politischen oder militärischen Zwecken missbräuchlich wahrgenommen, so kann dies Sicherheit und Zugang aller humanitären Akteure gefährden.³⁵ Von humanitärer Seite ist deshalb das Konzept des «humanitären Raumes» (*humanitarian space*) entwickelt worden, der die humanitäre Aktion politischer Einflussnahme schützen und den Zugang zu den Opfern sicherstellen soll.

Aus der militärischen Optik gibt es gewichtige Anreize für ein möglichst direktes Engagement in der humanitären Aktion: Zum einen kann es ein dankbares Vehikel sein, den teuren Auslandeinsatz an der Heimatfront zu verkaufen. Zum anderen kann es im Sinne einer *hearts and minds*-Operation zur besseren Akzeptanz der Truppe bei der lokalen Bevölkerung und damit auch zum besseren Schutz der Truppe verwendet werden. Es gibt allerdings auch ein gewichtiges Caveat: Eine verstärkte Betätigung in der humanitären Aktion kann zum viel beschworenen *mission creep* beitragen. Dieser Begriff bezeichnet die ungewollte Ausdehnung der Operation durch die Übernahme neuer Aufgaben, welche schliesslich zur Beeinträchtigung der ursprünglichen militärischen Aufgabe führt.

Aus der übergeordneten Perspektive der bestmöglichen Erfüllung der Missionsziele muss eine differenzierte Güterabwägung erfolgen. Die indirekte Unterstützung im Sinne der Schaffung eines sicheren Umfelds ist kaum bestritten:

«The role of peacekeeping missions in creating a secure and safe environment enabling humanitarian organisations to have full, safe and unhindered access to the population, including the internally displaced in need of protection and assistance, is crucial.»³⁶

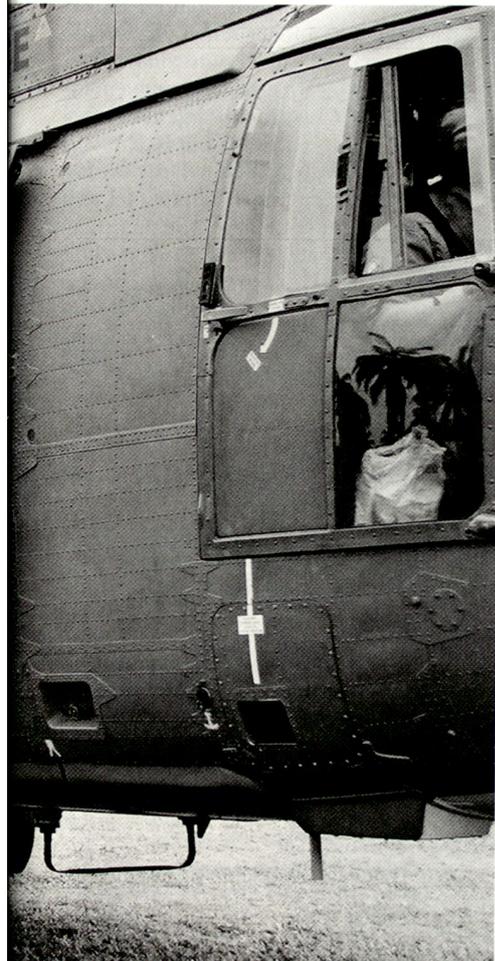
Hingegen darf die direkte Involvierung der Streitkräfte in eine humanitäre Aktion nur unter genau definierten Umständen erfolgen. Die UNO geht dabei von den folgenden Prinzipien aus: Militärische Akteure können per se keine humanitären Akteure sein, da sie den Prinzipien von Neutralität und Unparteilichkeit nicht konsequent entsprechen können. Deshalb sollten militärische Akteure eine humanitäre Aktion gemäss den geltenden UNO-Leitlinien³⁷ nur unter den folgenden Bedingungen unterstützen:

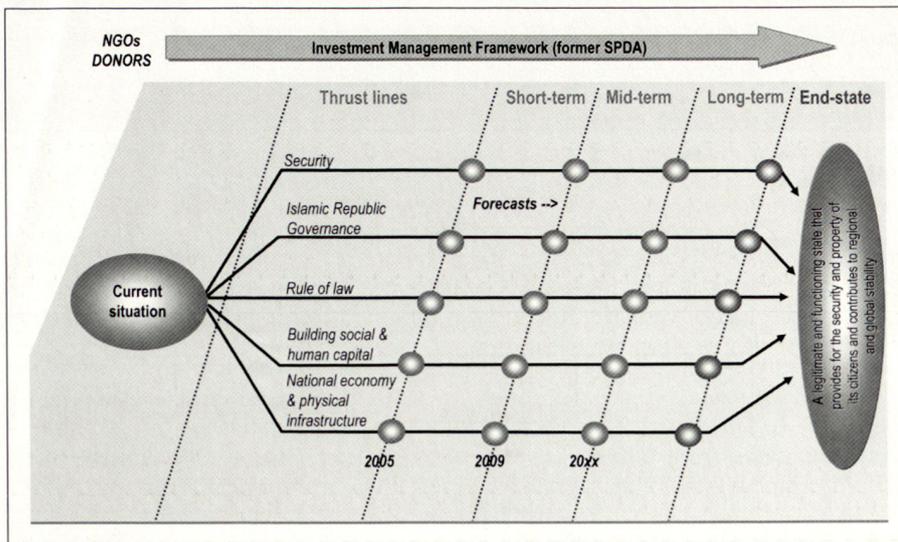
- sie muss von humanitären Akteuren nachgefragt werden (Initiative bei humanitären Akteuren);
- sie wird als letztes Mittel (*last resort*) betrachtet;
- sie muss unter ziviler Führung erfolgen;
- sie muss in Zeit und Ausmass begrenzt bleiben;
- die Art der militärischen Unterstützung soll die Assoziation mit der humanitären Aktion möglichst klein halten (direktes Verteilen von Hilfe nur im Ausnahmefall).

³⁵ Für eine umfassendere Darstellung der Zusammenarbeitshindernisse (Barriers to Effective Cooperation) zwischen Streitkräften und NGOs vgl. Abiew Francis Kofi, S. 11–1.

³⁶ <http://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N05/610/43/pdf/N0561043.pdf?OpenElement>

³⁷ OCHA, Guidelines on the Use of Military and Civil Defense Assets (MCDA) to Support UN Humanitarian Activities in Complex Emergencies, Geneva 2003, <http://ochaonline.un.org/DocView.asp?DocID=4858>





Die Grafik illustriert die wichtigsten Operationslinien im komplexen Peace- oder Nation-building-Prozess Afghanistans: Sicherheit, Gouvernanz, Rechtsstaatlichkeit, Bildung, Wirtschaft und Infrastruktur. Die kurz-, mittel- und längerfristigen Ziele bis zum angestrebten Endzustand sind über ein Zusammenspiel von militärischen, zivilen staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren anzuvisieren.

Weniger problematisch ist der Einsatz militärischer Mittel bei Naturkatastrophen, zumindest, solange sich diese nicht in einem Konfliktumfeld ereignen. Entsprechende Grundsätze sind in den sogenannten *Oslo-Guidelines* festgehalten.³⁸

2.5. Die Zusammenarbeit mit weiteren zivilen Akteuren

Andere wichtige zivil-militärische Schnittstellen in modernen Friedensoperationen schaffen kein Spannungsfeld mit den humanitären Prinzipien. Allerdings sind auch bei diesen Chancen und Risiken der zivil-militärischen Zusammenarbeit sorgfältig zu analysieren. Dies betrifft insbesondere die folgenden Aufgaben:

- Aufbau der Rechtsstaatlichkeit: Wahrnehmung von Polizeifunktionen, Aufbau von Polizeikapazitäten;
- Vorbereitung und Durchführung von Wahlen;
- Förderung und Schutz von Menschenrechten, Verbreitung des humanitären Völkerrechts;
- Durchführung von Programmen der Demobilisierung, Entwaffnung und Reintegration (*DDR – demobilisation, disarmament and reintegration*);
- Unterstützung der Sicherheitssektorreform (Streitkräfte, Polizei, Grenzschutz u. a.).

Streitkräfte können alle diese Aufgaben über die Produktion von Schutz und Sicherheit unterstützen. Darüber hinaus verfügen sie jedoch ohne Zweifel über weitere Fähigkeiten, um wertvolle Beiträge zur Zielerreichung zu leisten. Ein DDR-Prozess könnte beispielsweise über Prozessmonitoring, Transportleistungen, Lageraufbau, Waffenlagerung oder Waffenzerstörung unterstützt werden. Etwas allgemeiner gefasst sind die folgenden Zusammenarbeitsformen denkbar:

- Liaison, systematischer Informationsaustausch;
- militärische Expertise;
- Transportleistungen;
- Material;
- Unterstützung der lokalen Bevölkerung im Sinne von vertrauensbildenden Massnahmen.

Für diese Art von Aktivitäten ausserhalb der humanitären Aktion gibt es praktisch noch keine Leitlinien für die zivil-militärische Zusammenarbeit, sodass die meisten militärischen Verbände ihre diesbezüglichen CIMIC-Aktivitäten entweder nach nationalen oder nach Ad-hoc-Regeln durchführen. Oft obsiegt dann der traditionelle *«winning the hearts and minds»*-Ansatz über die systematische und fokussierte Nutzung der militärischen Mittel zugunsten der Umsetzung der Missionsziele.

Am Beispiel der Provincial Reconstruction Teams (PRTs) in Afghanistan können diese doktrinalen Unsicherheiten besonders gut aufgezeigt werden:

*«Die primäre Rolle der PRTs liegt gemäss dem NATO Operational Plan (OPLAN) für ISAF darin, die afghanische Regierung bei der Ausdehnung ihres Einflusses und ihrer Autorität im Lande zu unterstützen. Dies soll insbesondere durch die Mithilfe bei der Sicherheitssektorreform (SSR) und bei Entwicklungs- und Wiederaufbau-Anstrengungen erfolgen. Die militärischen Elemente der PRTs arbeiten gemäss OPLAN in enger Zusammenarbeit mit einem multidisziplinären zivilen Element und stehen an der Schnittstelle zwischen Sicherheit und Entwicklung. Während das militärische Element den Aufbau von Kapazitäten im Sicherheitssektor fördern soll, steht beim zivilen Element die Förderung der Gouvernanz-Kapazitäten sowie die Unterstützung bei der Entwicklung lokaler Strukturen im Vordergrund.»*³⁹

Die Realität zeigt völlig unterschiedliche Ausgestaltungen der verschiedenen PRTs:

- Die PRTs der USA werden als traditionelle *Counter-insurgency* und *Win-the-hearts-and-minds*-Ansätze ausgestaltet, *force protection* und *quick impact projects* sind wichtige Elemente. Die zivilen Komponenten sind dem militärischen PRT-Kommandanten untergeordnet und voll integriert. Die gleichzeitige Durchführung von militärischen Kampf- und Stabilisierungsaktionen erweist sich als problematisch und führt zu Widersprüchen wie der Unterstützung von lokalen Warlords.

- Die PRTs von Grossbritannien, das auch über eine lange *counter-insurgency*-Tradition verfügt, sind klein und flexibel (*light footprint*). Sie initiieren neben Aufklärung und Waffenstillstands- und DDR-Monitoring zivile Aufbauprojekte. Dabei bleiben aber die Grenzen zwischen militärischen und zivilen Aktionen gewahrt. Zivile Komponenten, obwohl letztendlich unter der Führung des PRT-Kommandanten, geniessen grosse Entscheidungsfreiheiten. Die Herausforderung der britischen PRTs besteht unter anderem darin, ein Gleichgewicht zwischen Aktivitäten, welche die Macht von lokalen Warlords im Sicherheitsbereich beschränken, und den Anforderungen an die *Force Protection* zu halten.

- Die PRTs von Deutschland gehen von einem integrierten Peacebuilding-Ansatz aus. Im Vordergrund stehen hier nicht militärische Sicherungsoperationen, sondern der politische und wirtschaftliche Wiederaufbau. Die zivilen Komponenten unterstehen nicht der militärischen Kommandostruktur, da das PRT gemeinsam vom militärischen Kommandanten und einem zivilen Chef aus dem Auswärtigen Amt geführt wird. Trotzdem wird eine Reihe von Problemen wahrgenommen: Der Auftrag ist unklar definiert und lässt nur kleinere CIMIC-Projekte und keine Schutzmassnahmen für die lokale Bevölkerung zu. Die deutschen Militärs dürfen sich in wichtigen Bereichen, namentlich in der Drogenbekämpfung, nicht engagieren, müssen aber trotzdem mit den Warlords kooperieren.

- Generell bestehen grosse Unterschiede bezüglich Einsatz von CIMIC-Komponenten in PRTs: Während Spanien und Italien ein substanzielles CIMIC-Portfolio unterhalten, verzichtet Norwegen vollständig darauf und überlässt sämtliche derartigen Aktivitäten zivilen Organisationen ausserhalb der PRTs.⁴⁰

³⁸ Guidelines on the use of Military and Civil Defence Assets in Disaster Relief, Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, Geneva, 1994.

³⁹ Bericht über den «Best Practices»-Workshop der NATO zu PRTs in Afghanistan, S. 1.

⁴⁰ *ibid*, S. 3.

Zugegebenermassen ist Afghanistan angesichts der sehr fragilen Staatlichkeit ein äusserst herausforderndes Umfeld für Peacebuilding-/Nationbuilding-Aktivitäten. Zudem präsentieren sich je nach Region Möglichkeiten und Grenzen unterschiedlich. Dies ist jedoch keine hinreichende Erklärung für die völlig verschiedenen PRT-Ansätze. Offensichtlich ist die fehlende *unité de doctrine* einem kohärenten und effektiven internationalen Auftritt in Afghanistan abträglich. Dieses Beispiel verdeutlicht die Notwendigkeit, verbindliche Leitlinien für die zivil-militärische Zusammenarbeit in einem Peacebuilding-/Nationbuilding-Kontext zu entwickeln.

3. Konsequenzen für die schweizerische Friedens- und Sicherheitspolitik

3.1. Policy-Ebene: Pragmatisches Ja zur integrierten Mission

Zunächst seien einige Bemerkungen zur politisch-konzeptuellen Ebene erlaubt: Die Schweiz hat die Notwendigkeit integrierter Missionen erkannt und vertritt dieses Konzept in den relevanten multilateralen Institutionen, sei dies im ECOSOC,⁴¹ im relevanten Ausschuss der UNO-Generalversammlung, oder im *Special Committee on Peacekeeping Operations (SCPKO)*. Sie wird auch die neugeschaffene *Peacebuilding Commission der UNO*, welche sich hoffentlich zum Sinnbild integrierter Handelns entwickelt, nach Kräften unterstützen.

An der spannungsgeladenen Schnittstelle zwischen der humanitären und der militärischen Aktion hat die Schweiz eine pragmatische Position entwickelt, welche aber dem «humanitären Raum» entschieden Rechnung trägt: Sie sagt Ja zur Integ-

ration in eine gemeinsame Mission, unterstützt aber den legitimen Anspruch der humanitären Akteure, gemäss den humanitären Prinzipien handeln zu können. Bezüglich der oben skizzierten weiteren zivil-militärischen Schnittstellen haben wir bisher noch kaum Vorstellungen entwickelt, welche über den Grundsatz der Subsidiarität des militärischen Engagements hinausgehen. Hier bestände eine interessante Möglichkeit, zuhanden internationaler Prozesse konzeptuelle Arbeiten zu leisten, indem Leitlinien zu so wichtigen zivil-militärischen Schnittstellen wie der Wahlunterstützung, dem Aufbau der Rechtsstaatlichkeit, der Reform des Sicherheitssektors oder der Demobilisierung, Entwaffnung und Reintegration von Ex-Kombattanten im Rahmen von Friedensoperationen entwickelt werden könnten.

3.2. Doktrin: In Weiterentwicklung investieren

Dies würde allerdings im Sinne der Kompetenz und der Glaubwürdigkeit unseres Engagements bedingen, dass wir selbst willens sind, unsere friedens- und sicherheitspolitischen Instrumente mit dieser Stossrichtung auszubauen. Noch sind in der mittelfristigen Doktringunderlage erst Ansätze zum Einsatz in Friedensoperationen eingezeichnet: In den operationellen Fähigkeiten «Wirkung am Boden» und «Militärpolitik» finden sich Elemente. In Zweitem ist auch eine summarische Referenz an die Unterstützung zivil-militärischer Aktionen aufgeführt. Bei anderen operationellen Fähigkeiten, welche für den Auslandseinsatz auch relevant sind, wie beispielsweise dem «Personalwesen», fehlen entsprechende Elemente noch. Es ist zu überlegen, ob die Auslandsdimension systematisch in sämtliche der bereits festgelegten Fähigkeiten einzubauen ist oder ob

noch eine separate Kategorie zu schaffen wäre. Ersteres scheint für die rein militärischen Aufgaben durchaus sinnvoll. Denkbar wäre hingegen, für den Bereich CIMIC/CMCord eine separate Kategorie zu schaffen, im Sinne einer Begleitmassnahme auf derselben hierarchischen Stufe wie die Militärdiplomatie.

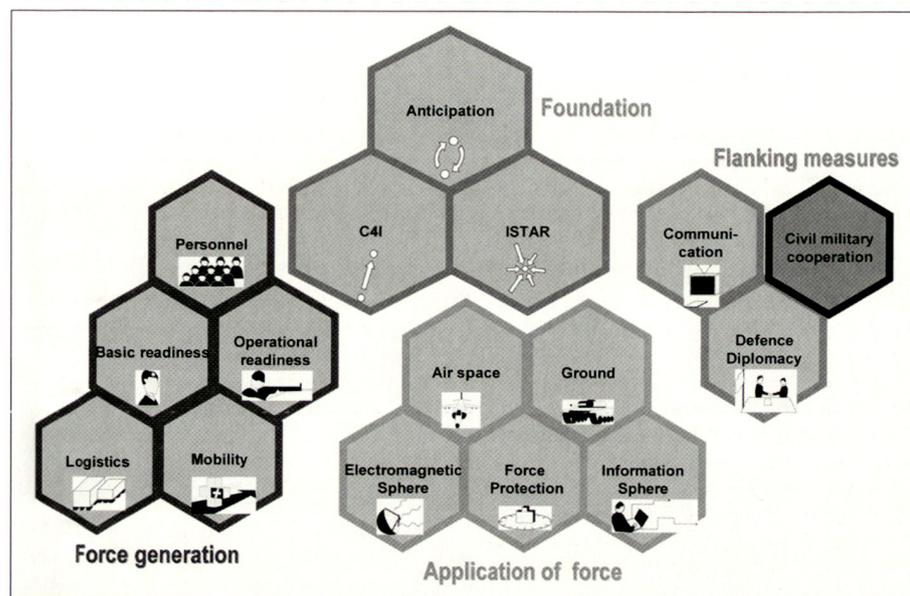
Die militärische Doktrinentwicklung wäre durch eine Strategie- und Politikentwicklung in den identifizierten Schnittstellenbereichen zu ergänzen, welche die relevanten Akteure auf Stufe Bund und Kanton zusammenführt. Folgende thematische *Clusters* wären denkbar:

- Entwaffnung/Demobilisierung/Reintegration (*DDR* einschliesslich Kleinwaffen);
- Rechtsstaatlichkeit/Sicherheitssektorreform (*SSR* inklusive *CIVPOL*);
- Humanitäre Unterstützung.

Die Herausforderung bei diesen Themen besteht darin, die viel zitierten drei *Ds* – Defence, Diplomacy und Development – zusammenzuführen. Ansätze dazu bestehen auf Stufe Bund bereits, indem es eine Reihe von thematischen Koordinationsgremien, so die Kerngruppe Frieden, die Interdepartementale Arbeitsgruppe (IDAG) Minen, die IDAG Kleinwaffen, die IDAG SSR oder die IDAG Peace Support Operations und in einzelnen Bereichen auch formulierte Strategien oder Politiken (z. B. SSR-Konzept, Antipersonenminenstrategie) gibt. Diese Anstrengungen, welche bis jetzt vor allem auf einer verwaltungsinternen *bottom-up*-Dynamik beruhen, wären mittels klarer politischer Vorgaben zu verstärken. Ein vom Bundesrat verabschiedetes Strategiepapier zur zivil-militärischen Zusammenarbeit zugunsten von multilateralen Friedensoperationen würde in der Tat eine gute Basis legen. Es würde eine solide Grundlage schaffen, um die oben erwähnten, von der UNO – notabene mit starker Schweizer Unterstützung – ausgearbeiteten Richtlinien im heiklen humanitären Bereich bei Auslandseinsätzen der Schweizer Armee konsequent umzusetzen. Vor allem aber böte es den nötigen Anreiz, um schweizerische Beiträge im Bereich der zivil-militärischen Zusammenarbeit über die humanitäre Aktion hinaus in Funktion der internationalen Bedürfnisse zu definieren und mit entsprechenden Massnahmen zu realisieren.

3.3. Zivile und militärische Kapazitäten ausbauen

Saubere konzeptuelle Grundlagen sind wichtig, aber nicht hinreichend. Es gilt, entsprechende Kapazitäten gezielt auszubauen. Gerade eine Armee, deren Auslandengagement auch inskünftig auf eine



⁴¹ ECOSOC: Economic and Social Council.

starke Milizkomponente abgestützt sein dürfte, sollte besonders geeignet sein, an diesen CIMIC/CMCord-Schnittstellen zu arbeiten. Dies unterstrich auch Staatssekretär Michael Ambühl in seinem Abschlussreferat am *International Security Forum* am 28. Oktober 2006 in Zürich:

«In addition, we have specific know-how to offer, in particular in the area of civil-military co-operation: Typically, as a result of the very specific, militia-type structure of our army, Swiss soldiers and officers remain fully integrated in civilian professional and political life throughout their military careers. As a consequence, they have a good understanding of everyday problems and needs related to the interaction between civil and military elements. This is because they are accustomed to looking at issues from both perspectives.»

Damit die für ein solches Ziel notwendigen Ressourcen verfügbar werden, ist es unerlässlich, dass der im Entwicklungsschritt 2008/11 vorgesehene Ausbau unserer zugunsten von internationalen Friedensoperationen einsetzbaren militärischen Mittel umgesetzt und über diesen Zeitraum hinaus erweitert wird.

Dies böte den geeigneten Rahmen, um in ausgewählten Bereichen eine spezifisch zivil-militärische Zusammenarbeitskapazität

aufzubauen. Die Bandbreite möglicher Gebiete ist in den Kapiteln 2.4. und 2.5. sowie in den oben definierten Clustern abgesteckt worden: Denkbar sind Spezialisierungen etwa auf die Unterstützung von Demobilisierungs-, Entwaffnungs- und Reintegrationsprozessen, die Sicherung und Unterstützung von Wahlen oder Polizeifunktionen im Rahmen des Aufbaus rechtsstaatlicher Strukturen.⁴² Eine sorgfältige Potenzialabwägung müsste aufzeigen, wo wir über eine besonders gute Ausgangslage verfügen, um Kapazitäten zu entwickeln, mit welchen die Schweiz wirksam zu internationalen Friedensoperationen beitragen kann.

Natürlich müsste auch der Ausbau der entsprechenden zivilen Kapazitäten seine Fortsetzung finden. Die gegenwärtig im Schweizerischen Expertenpool für zivile Friedensförderung (SEF)⁴³ vorhandene Expertise wäre in den genannten Sektoren bewusst auszubauen. Gerade in stark nachgefragten Bereichen wie demjenigen der Rechtsstaatlichkeit/Sicherheitssektorreform, in welchem die in unserem Land so knappe Polizeiexpertise nachgefragt wird, gilt es, kreative Lösungen zu finden. Dabei soll vorderhand offen bleiben, ob sich diese Lücke leichter über die Kapazitäten der mi-

litärischen Sicherheit (MilSich) oder über zivile Kanäle schliessen lässt. Beide möglichen Entscheidegefässe verfügen über spezifische Vorteile, welche zugunsten unterschiedlicher Einsatzprofile in multilateralen Operationen genutzt werden könnten.

Die Vermutung ist auf jeden Fall plausibel, dass die zivil-militärische Schnittstelle für die Schweiz besonders interessant ist, um das sicherheitspolitische Instrumentarium unseres Landes weiterzuentwickeln, damit einen konkreten Beitrag zur Produktion von Sicherheit zu leisten und gleichzeitig ein von der internationalen Gemeinschaft anerkanntes friedenspolitisches Markenzeichen zu schaffen.

⁴² Vgl. amerikanische Überlegungen zu dieser Thematik in: Kelly, Terrence K., *Options for Transitional Security Capabilities for America*, RAND 2006.

⁴³ Der SEF-Pool steht in der Verantwortung der Politischen Abteilung IV (Menschliche Sicherheit) des EDA. Er verfügt gegenwärtig über rund 500 ExpertInnen in den Bereichen Wahlbeobachtung/-unterstützung, Menschenrechte, Rechtsstaatlichkeit, Sicherheitssektorreform, Vergangenheitsbewältigung, Dezentralisierung/Föderalismus/Machtteilung. In über rund 200 Einsätzen pro Jahr werden multilaterale und bilaterale Friedensoperationen unterstützt.

Angehörige eines amerikanischen PRT (Provincial Reconstruction Team) im Einsatz in Afghanistan.

Foto: Keystone



Literatur

Abiew, Francis Kofi: From Civil Strife to Civic Society: NGO-Military Cooperation in Peace Operations. Occasional Paper, No. 39, 2003.

Berdal Mats: United Nations Peace Operations: The Brahimi Report in Context. In: Spillmann, Kurt R. et al.: Peace Support Operations: Lessons Learned and Future Perspectives. Studies in Contemporary History and Security Policy 9, 2001, S. 35–53.

Biermann, Wolfgang: UN, OSCE and NATO: International Division of Labour in Peace Support Operations. In: Spillmann, Kurt R. et al.: Peace Support Operations: Lessons Learned and Future Perspectives. Studies in Contemporary History and Security Policy 9, 2001, S. 75–108.

Center for Strategic and International Studies, European Defense Integration; Bridging the Gap between Strategy and Capabilities, October 2005.

Civil-Military Cooperation (CIMIC). Interim Joint Warfare Publication 3-90, November 2003.

Clarke, John L.: What Roles and Missions for Europe's Military and Security Forces in the 21st Century? The Marshall Center Papers, No. 7, Garmisch-Partenkirchen 2005.

Conflict Security and Development Group, Kings College, A Review of Peace Operations: A Case for Change, London, 2003.

De Coning, Cedric: Civil-Military Coordination and UN Peacebuilding Operations. Article in African Journal on Conflict Resolution, Vol 5, No 2, December 2005.

Die Militärische Teilnahme der Schweiz an Friedensoperationen. Voraussetzungen und Ziele, Ausbau im Rahmen des Entwicklungsschritts 2008/11, Optionen für den langfristigen Ausbau und Einsatz. Entwurf VBS/EDA Strategiepapier (intern), 30. Mai 2006.

Earle, Caroline R.: European Capacities for Peace Operations: Taking Stock. The Henry L. Stimson Center, March 2004.

EDA/VBS: Zivile und militärische Friedensförderung: Beiträge der Schweiz an friedensunterstützenden Operationen der internationalen Gemeinschaft – Überlegungen in mittel- und längerfristiger Perspektive, Grundlagenpapier der Interdepartementalen Kerngruppe Frieden, 6. Dezember 2004.

Eide, Espen Barth, Anja Therese Kaspersen et al.: Report on Integrated Missions: Practical Perspectives and Recommendations. Independent Study for the Expanded UN ECHA Core Group, May 2005.

Geneva Center for Security Policy, The Brahimi Report, Four Years On, Proceedings of a workshop held at the GCSP, 2004.

Greindl, Günther: Recent Experience with Peace Support Operations: Austria's View. In: Spillmann, Kurt R. et al.: Peace Support Operations: Lessons Learned and Future Perspectives. Studies in Contemporary History and Security Policy 9, 2001, S. 199–211.

Grundlagen für ein Strategiepapier zum Engagement der Schweiz in friedensunterstützenden Operationen. Notiz an die Departementvorsteherin EDA, 6. September 2005.

Guéhenno, Jean-Marie, Under-Secretary-General, DPKO: Peace Operations 2010. United Nations Interoffice Memorandum, 30 November 2005.

Guidelines on the Use of Military and Civil Defence Assets in Disaster Relief. United Nations, DHA-Geneva, Project DPR 213/3 MCDA, May 1994.

Guidelines on the Use of Military and Civil Defence Assets To Support United Nations Humanitarian Activities in Complex Emergencies, March 2003.

Handbook on United Nations Multidimensional Peacekeeping Operations. Peacekeeping Best Practices Unit, Department of Peacekeeping Operations, United Nations, December 2003.

Hardegger Sascha: Cimic-Doktrin im Spannungsfeld zwischen humanitärer Hilfe und militärischer Krisenintervention. Forschungsstelle für Internationale Beziehungen, ETH. Beiträge, Nr. 41, Januar 2003.

Hett, Julia: Provincial Reconstruction Teams in Afghanistan, das amerikanische, britische und deutsche Modell. Zentrum für Internationale Friedenseinsätze, Analyse 04/05, April 2005.

Hunger Roman: Special Committee on Peacekeeping – QUO VADIS?, EDA-interne Notiz, New York, 15. Mai 2006.

Jakobsen, Peter Viggo: PRTs in Afghanistan: successful but not sufficient. Danish Institute for International Studies, DIIS Report 2005/6.

Joint Doctrine & Concept Centre (JDCC), Civil-Military Co-operation (CIMIC) Interim Joint Warfare Publication 3-90, November 2003.

Johnstone, Ian: Peace Operations Literature Review, Center on International Cooperation, Project on Transformations in Multilateral Security

Institutions, Implications for the UN, Fletcher School of Law and Diplomacy, Tufts University, August 2005.

Kellenberger, Jakob: Humanitarian Aspects of International Peace Support Operations: The Experience of the International Committee of the Red Cross. In: Spillmann, Kurt R. et al.: Peace Support Operations: Lessons Learned and Future Perspectives. Studies in Contemporary History and Security Policy 9, 2001, S. 157–171.

Kelly, Terence K.: Options for Transitional Security Capabilities for America, RAND 2006.

Kühne, Winrich: UN-Friedenseinsätze in einer Welt regionaler und globaler Sicherheitsrisiken. Entwicklung, Probleme und Perspektiven. Zentrum für Internationale Friedenseinsätze, Analyse 06/05.

Lilly, Damian: The Peacebuilding Dimension of Civil-Military Relations in Complex Emergencies. A Briefing Paper. International Alert, August 2002.

Maurer, Heinrich: Bericht über den «Best Practices»-Workshop der NATO zu Provincial Reconstruction Teams in Afghanistan, EDA-interne Notiz, Brüssel, 28.–29. November 2005.

Niederberger, Judith: Österreichische Sicherheitspolitik zwischen Solidarität und Neutralität. In: Spillmann, Kurt R., Andreas Wenger: Bulletin 2001 zur schweizerischen Sicherheitspolitik. Forschungsstelle für Sicherheitspolitik, Zürich 2001.

Note from the Secretary-General: Guidance on Integrated Missions, 9 February 2006.

Ojanen, Hanna (ed.): Peacekeeping – Peacebuilding, Preparing for the future, FIIA Report 14/2006.

Osland, Kari M.: The UN & Integrated Missions. Conference Proceedings. Norwegian Institute of International Affairs, 2005.

Peace Support Operations, Joint Warfare Publication 3-50, (UK), o.J.

Pugh, Michael: Civil-Military Relations in International Peace Operations. In: Spillmann, Kurt R. et al.: Peace Support Operations: Lessons Learned and Future Perspectives. Studies in Contemporary History and Security Policy 9, 2001, S. 109–133.

Rana, Raj: Contemporary challenges in the civil-military relationship: Complementarity or incompatibility? International Review of the Red Cross No. 855, September 2004.

Spillmann, Kurt R. et al.: Peace Support Operations: Lessons Learned and Future Perspectives. Studies in Contemporary History and Security Policy 9, 2001.

Spillmann, Kurt R., Andreas Wenger: Bulletin 2001 zur schweizerischen Sicherheitspolitik. Forschungsstelle für Sicherheitspolitik, Zürich 2001.

Stability Operations and Support Operations, Headquarters, Department of the Army, (US), 2003.

STM Resource Guide, The Center of Excellence In Disaster Management and Humanitarian Assistance, January 2006.

Tagungsbericht Peace Support Operations: ein aktives Element der schweizerischen Sicherheitspolitik. Eidgenössische Technische Hochschule Zürich, 2004.

Tardy, Thierry: The European Union in Africa: A Strategic Partner in Peace Operations, GCSP Series on Peace Operations, Geneva 2006.

The Challenges Project: Challenges of Peace Operations: Into the 21st Century – Concluding Report 1997–2002. Elanders Gotab, Stockholm, 2002.

The Challenges Project: Meeting the Challenges of Peace Operations: Cooperation and Coordination. Challenges Project, Phase II Concluding Report 2003–2006. Elanders Gotab, Stockholm, 2005.

The Military Contribution to Peace Support Operations. Joint Warfare Publication 3-50, Second Edition.

UN General Assembly, Security Council: Report of the Panel on United Nations Peace Operations. New York, 21 August 2000 («Brahimi Report»).

UN General Assembly: Report of the Special Committee on Peacekeeping Operations and its Working Group at the 2006 substantive session. New York, 22 March 2006.

UN General Assembly: Secretary-General's Millennium Report, A/59/2005.

United Nations (UN) Humanitarian Civil-Military Coordination (CMCoord) Concept, endorsed by the Inter-Agency Standing Committee Working Group, at its 60th Meeting in Rome, on 22 March 2005.

Wenger, Andreas, Victor Mauer und Dominik Scherzmann: Die Schweiz und friedensunterstützende Operationen: Trends, Chancen, Herausforderungen. Zürich: Forschungsstelle für Sicherheitspolitik der ETH Zürich, 2003. ●

«Defence Diplomacy» als Herausforderung für die Schweizer Armee

Die Globalisierung der Wirtschaft und die Vernetzung moderner Gesellschaften haben nicht nur neue Möglichkeiten geschaffen, sondern auch zu neuen Abhängigkeiten und Gefahren geführt. So ist unsere innere Sicherheit zu einem bedeutenden Teil von der äusseren Sicherheit und Stabilität abhängig. Zahlreiche Konflikte und Kriege, die uns weit weg erscheinen, haben unmittelbare und mittelbare Auswirkungen auf die Schweiz. Dieser Umstand hat die Strategieformulierung unserer Sicherheits- und Aussenpolitik in den letzten Jahrzehnten nachhaltig mitbestimmt. Angesichts der gegenwärtigen Bedrohungsbilder und des gestiegenen Kooperationsbedarfs der Armee gibt es bis heute keine grundsätzliche Alternative zu der im Sicherheitspolitischen Bericht 2000 definierten Strategie «Sicherheit durch Kooperation». Die Gesamtbetrachtung der internationalen Interessen und Aktivitäten der Armee unter dem Begriff «Defence Diplomacy» erlaubt, die bisher in diesem Bereich erbrachten Leistungen mit den militärischen und den zivilen Partnern besser abzustimmen und zu steuern.¹

Erwin Dahinden, Urs Gerber*

Einleitung

Die «Defence Diplomacy» ist das Aktionsfeld der Streitkräfte in der bi- und multilateralen Sicherheitskooperation sowie der militärischen Interessenvertretung.² Der Begriff «Defence Diplomacy» resp. «diplomatie militaire» hat verschiedene geschichtliche Wurzeln und wurde international nicht zuletzt aus dem Bedürfnis heraus entwickelt, unterschiedliche international orientierte Aktivitäten der Streitkräfte konzeptionell zu erfassen. In der Schweiz ist der Begriff noch nicht gebräuchlich, obschon die schweizerische Militärdoktrin die Notwendigkeit entsprechender Instrumente identifiziert und die Armee in der Bundesverfassung den ausdrücklichen Auftrag erhalten hat: komplementär zur territorialen Landesverteidigung durch die Friedensförderung zur Stabilität des Umfelds beizutragen. In der Schweiz ist es üblich, die internationalen Aktivitäten der Armee unter dem Begriff der «Sicherheitskooperation» zusammenzufassen. Dieser Begriff wurde nicht zuletzt durch den Sicherheitspolitischen Bericht 2000³ fest in der Sicherheitspolitik verankert. Durch die internationale Kooperation können im heutigen Umfeld zahlreiche Herausforderungen sachgerecht angegangen werden, denn gewissen kollektiven Risiken und Gefahren kann man nicht unilateral, sondern nur durch Zusammenarbeit begegnen. Zudem hat die Globalisierung der Gesellschaft und Wirtschaft die

Notwendigkeit der internationalen Zusammenarbeit akzentuiert. Die internationalen Aktivitäten der Schweizer Armee haben im Rahmen der Defence Diplomacy nicht allein der Logik der Armeeaufträge zu folgen, sondern müssen als Teilprozess der schweizerischen Interessenvertretung zwingend in die Ziele der schweizerischen Aussenpolitik eingebettet sein. Eine konsequente Interessenvertretung kann jedoch in einigen Fällen ein autonomes Handeln erfordern. Es gibt durchaus aussenpolitische und sicherheitspolitische Interessensbereiche, wo wir unsere Position nicht von der Zustimmung anderer Staaten abhängig machen lassen dürfen. Auf der Ebene der militärstrategischen Interessenvertretung gilt daher die Kooperation als Strategie, währenddem die Defence Diplomacy das Gesamtkonzeptionsfeld internationaler militärischer Leistungen erfasst.

Der vorliegende Beitrag zur Defence Diplomacy als Herausforderung für die Schweizer Armee soll nun aufzeigen, dass

- die Sicherheitspolitik der Schweizer Armee schon immer strategisch *international* abgesichert war (reflektiert sich auch im Neutralitätsstatus);
- eine Vielzahl an Gefahren und Risiken nur in Kooperation und mittels eines integralen Ansatzes (Einsatz militärischer sowie ziviler Mittel und Kompetenzen) wirkungsvoll und aufwandsoptimiert überwunden werden kann;
- die militärstrategische Interessenvertretung in die aussenpolitischen Ziele eingebettet sein muss;
- die Beiträge der Defence Diplomacy im Leistungsspektrum der Schweizer Armee zur Förderung von Sicherheit und Stabilität erfolgen;
- die internationalen Aktivitäten der Schweizer Armee eine gesamtheitliche Koordination und Steuerung verlangen;
- das moderne Umfeld auch für den terri-

torialen Verteidigungsauftrag eine vielfältige Kooperation verlangt.

Nach einem kurzen historischen Abriss über die militärische Kooperation werden zunächst die internationalen Wirkungszusammenhänge und die daraus resultierenden Handlungsfelder der Armee als Instrument einer kohärenten Sicherheitspolitik dargestellt. Danach folgt eine Bestandsaufnahme der aktuellen schweizerischen Aktivitäten im Bereich der Defence Diplomacy, und der abschliessende Ausblick soll Entwicklungslinien aufzeigen, die in nächster Zeit an Bedeutung gewinnen dürften.

Von der militärischen Landesverteidigung zur kooperativen Sicherheitspolitik

Militärische Kooperation als Instrument zur Förderung regionaler und internationaler Sicherheit und Stabilität ist keineswegs, wie man auf den ersten Blick vermuten könnte, ein Mittel neuerer Zeit. Die Schweiz hatte bereits mitten im Kalten Krieg vor dem Hintergrund eines Gesamtsystems von Selbstbehauptungsmassnahmen beschlossen, einer aktiven Friedenssicherung und Krisenbewältigung (im internationalen Verbund) vermehrt Rechnung zu tragen. Die schweizerische Sicherheitspolitik, die im Anschluss an den Zweiten Weltkrieg noch grösstenteils deckungsgleich mit militärischer Landesverteidigung war, nahm so immer deutlicher interdisziplinäre und präventive Züge an. Der sicherheitspolitische Strategie-schöpfungsprozess war jedoch mühsam und beschwerlich, obschon – oder gerade weil – die Schweiz im Krieg weitgehend verschont geblieben war.⁴

¹Der vorliegende Artikel stützt sich auf Beiträge der Autoren sowie von Alain Vuitel, Chef Militärdoktrin, Toni Frisch, Delegierter für Humanitäre Hilfe und Chef SKH, und Tim Webster, Directorate of Defence Diplomacy UK, die anlässlich des Symposiums «Defence Diplomacy als neue Herausforderung für die Armee» vom 20. November 2006 in Bern präsentiert wurden und die an dieser Stelle nochmals verdankt werden sollen. Ferner danken die Autoren speziell David Rieder für die geleistete redaktionelle Unterstützung.

²Vgl. Cottey, Andrew und Forster, Anthony: Reshaping Defence Diplomacy. New Roles for Military Cooperation and Assistance. Adelphi Paper Nr. 365. London 2004.

³Sicherheit durch Kooperation. Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Sicherheitspolitik der Schweiz (SIPOL B 2000) vom 7. Juni 1999. In: BBl 1999 VIII 7657–7734. Vor allem S. 7692f.

⁴Vgl. hierzu: Braun, Peter: Von der Reduitstrategie zur Abwehr. Die militärische Landesverteidigung der Schweiz im Kalten Krieg 1945–1966. Baden 2006. Breitenmoser, Christoph: Strategie ohne Aussenpolitik. Zur Entwicklung der schweizerischen Sicherheitspolitik im Kalten Krieg. Zürich 2002.

*Erwin Dahinden, Brigadier, Dr. iur., Chef Internationale Beziehungen Verteidigung, VBS, 3003 Bern.
Urs Gerber, Oberst i GSt, Stellvertretender Chef Internationale Beziehungen Verteidigung, VBS, 3003 Bern.

Mit der Verhärtung des Ost-West-Antagonismus in den frühen Fünfzigerjahren verfolgte die Schweiz eine restriktive Aussen- und Sicherheitspolitik. Die Erfahrungen aus dem Zweiten Weltkrieg – Einkreisung durch die Achsenmächte und der Aktenfund in La Charité-sur-Loire – führten zu diesem Umdenken in der schweizerischen Sicherheitspolitik. Im Gegensatz zu früheren Auffassungen beurteilte man ausserpolitische und militärische Kooperation nunmehr mit grösster Zurückhaltung. Die Sicherheitspolitik fokussierte sich auf eine autarke, militärische Landesverteidigung, die durch ein sehr enges Neutralitätsverständnis determiniert war. Kriegsverhinderung durch Verteidigungsbereitschaft – seit der Kommission Schmid *Dissuasion* genannt – war dabei das zentrale Schlagwort. Der «Eintrittspreis» für einen potenziellen Aggressor sollte so hoch wie nur irgend möglich veranschlagt werden. Hatte doch auch die erhöhte militärische Verteidigungsbereitschaft – so zumindest in der Perzeption der Zeitgenossen – die neutrale Schweiz vor einer Annektierung durch Hitlerdeutschland bewahrt. Infolgedessen drängte sich, obwohl die Schweiz sich in der Nachkriegszeit in einer veränderten, zunehmend interdependenten Welt wieder fand, auch keine Überprüfung dieser militärpolitischen Prinzipien auf. Die problemvereinfachende Blocklogik des Kalten Kriegs forcierte die Frage nach den kleinstaatlichen Möglichkeiten zugunsten einer allgemeinen Friedens- und Sicherheitsordnung geradezu ein und konservierte somit das im Zweiten Weltkrieg gereifte neutraldefensive Selbstverständnis der Schweiz. «Der Starke ist am mächtigsten allein» (Schillers Wilhelm Tell) wurde zum handlungsleitenden Motiv. Ein Leitgedanke, der bis heute, ungeachtet der globalisierten und in jeder Beziehung vernetzten Welt, immer noch in zahlreichen Köpfen präsent ist und die schweizerische aussen- und sicherheitspolitische Agenda nach wie vor erheblich mitbestimmt.

Den ersten Schritt von der (hauptsächlich) militärischen Landesverteidigung zu einer umfassend verstandenen Sicherheitspolitik tat die Schweiz Anfang der Siebzigerjahre mit ihren Bemühungen um ein Orientierungsgerüst, das über die rein verteidigungspolitische Dimension hinausgehen sollte. Auf der Grundlage von Vorarbeiten der Studienkommission Schmid und Alternativkonzepten der Sozialdemokratischen Partei entstand 1973 der Bericht des Bundesrates über die Sicherheitspolitik der Schweiz.⁵ Der «Bericht 73» gilt als Höhepunkt der konzeptionellen Entwicklung während des Ost-West-Konflikts. Er enthielt erstmals offiziell den heute gebräuchlichen Begriff der Sicherheitspolitik und war damals das erste Dokument, das eine sicherheitspolitische Gesamtstrategie

skizzierte. Fundament des Berichts war ein spezifisch schweizerischer Strategiebegriff. Strategie sei, so die Autoren, der umfassend konzipierte Einsatz aller militärischen und zivilen Mittel gegen alle erdenklichen Bedrohungen und umfasse zwei Komponenten: Nach aussen ausgreifend sollte die Strategie zur internationalen Friedenssicherung und Krisenbeherrschung beitragen; im Innern hatte sie zur Verhinderung und Abwehr einer feindlichen, gegen die Sicherheit der Schweiz gerichteten Handlung zu sorgen.⁶ Zwar lag das Schwergewicht der sicherheitspolitischen Bestrebungen weiterhin klar bei der «Kriegsverhinderung durch Verteidigungsbereitschaft», die ausserpolitische Komponente fand jedoch zum ersten Mal als zentrales strategisches Mittel einer umfassenden Sicherheitspolitik Erwähnung. Als wichtigste Massnahme der präventiven Sicherheitspolitik nannte der Bericht die internationale Präsenz, die insbesondere mittels der traditionellen Guten Dienste (diplomatische Vermittlungen, humanitäre Aktionen, Mitarbeit in internationalen Organisationen usw.) zu vermehren sei: «Richtig verstandene Neutralitätspolitik schliesst internationale Mitwirkung und Mitverantwortung ein.»⁷ Gestützt auf diese

**«Richtig verstandene
Neutralitätspolitik schliesst
internationale Mitwirkung
und Mitverantwortung ein.»**

Erkenntnis leistete die Schweiz im Verlauf der Siebziger- und Achtzigerjahre verschiedenste Beiträge zugunsten der internationalen Gemeinschaft.⁸ Stellvertretend sei hier die Teilnahme an der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) genannt, die wesentlich zur Entspannung und letztlich unter anderem erheblich zur Überwindung der bipolaren Weltordnung beitrug.

Mit dem Zusammenbruch der Sowjetunion und dem damit einhergehenden Verschwinden der innereuropäischen Fronten änderten sich schlagartig die Rahmenbedingungen, in denen sich die schweizerische Sicherheitspolitik bis anhin bewegt hatte. Seit dem Ende des 15. Jahrhunderts hatte sich die Schweiz stets in der Nähe einer potenziellen Front befunden. Die Neutralität hatte es ihr dabei erlaubt, sich aus den Kämpfen der europäischen Grossmächte herauszuhalten und sich den eigenen Interessen zu widmen. Das alles galt nun nicht mehr. In der richtigen Erkenntnis, dass in dieser Zeit des Umbruchs eine Standortbestimmung nötig sei, liess der Bundesrat 1990 ein neues sicherheitspolitisches Grundlegendokument⁹ erarbeiten,

gefolgt von einem Neutralitätsbericht.¹⁰ Der «Bericht 90» liess bei den sicherheitspolitischen Zielen eine Akzentverschiebung von reaktiver Verteidigungsbereitschaft hin zu präventiven Beiträgen an die internationale Stabilität, vornehmlich in Europa, erkennen.¹¹ Ein aktives Engagement für eine zukünftige europäische Sicherheitsordnung und für die internationale Friedenssicherung wird mehrfach angesprochen und mit der Begründung untermauert: «Eine ganze Reihe von

**«Eine ganze Reihe von
Sicherheitsproblemen, vor allem im
vorbeugenden Bereich, lassen sich
nur noch im Zusammenwirken mit
anderen Staaten lösen.»**

Sicherheitsproblemen, vor allem im vorbeugenden Bereich, lassen sich nur noch im Zusammenwirken mit anderen Staaten lösen. Indem wir zur allgemeinen Friedenssicherung, zur Krisenbewältigung und zur Beseitigung von Konfliktursachen namentlich in Europa beitragen, leisten wir auch einen wesentlichen Beitrag an unsere eigene staatliche Sicherheit.»¹² Dennoch blieb auch in diesem Konzept das Dilemma zwischen einer bewahrenden, defensiven Strategie, die sich auf die jahrhundertalte Tradition der bewaffneten Neutralität stützte, und einer sicherheitspolitischen Öffnung mittels ausgreifender, präventiver Massnahmen deutlich spürbar.

⁵ Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Sicherheitspolitik der Schweiz (Konzeption der Gesamtverteidigung) (27. Juni 1973). In: BBl 1973 II 112–153.

⁶ Ibid., S. 116.

⁷ Ibid., S. 132.

⁸ Zwischenbericht zur Sicherheitspolitik vom 3. Dezember 1979. In: BBl 1980 I 355–395.

⁹ Schweizerische Sicherheitspolitik im Wandel. Bericht 90 des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Sicherheitspolitik der Schweiz vom 1. Oktober 1990. In: BBl 1990 III 847–904.

¹⁰ Die Schweiz hatte ihre Neutralität im Verlauf des 20. Jahrhunderts stets differenziert ausgelegt. Mit der geostrategischen Wende und dem erstmaligen Vollzug von UN-Wirtschaftssanktionen wurde zu Beginn der Neunzigerjahre wiederum eine Standortbestimmung notwendig. So hielt der Bundesrat im Neutralitätsbericht von 1993 fest, wie er die Neutralität unter den veränderten weltpolitischen Rahmenbedingungen handhaben will. Bericht zur Neutralität. In: BBl 1994 I 206–242.

¹¹ Ausfluss dieser Konzeption war ein verstärktes Engagement der Schweiz im Rahmen der Rüstungskontrolle, Abrüstungshilfe und des humanitären Kriegsvölkerrechts. Vgl. hierzu Eberhart, Hans und Stahel, Albert A. (Hg.): Schweizerische Militärpolitik der Zukunft. Sicherheitsgewinn durch stärkeres internationales Engagement. Zürich 2000.

¹² Bericht 90, S. 874.

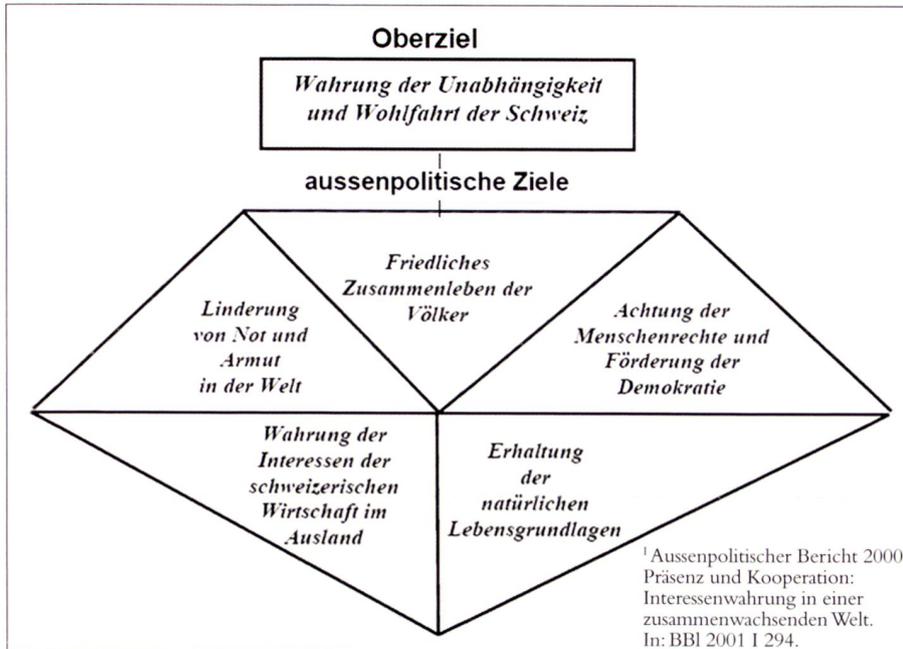


Abbildung 2: Die fünf aussenpolitischen Ziele der Schweiz.¹

Die internationale Staatengemeinschaft hat ein breites Spektrum von diplomatischen, wirtschaftlichen und zivilen Mitteln geschaffen, um Krisen und Spannungen zu begegnen sowie um Konflikte einzudämmen. Dabei sind auch internationale militärische Mittel erforderlich, um beispielsweise Waffenstillstandsabkommen zu garantieren und den Wiederaufbau zu stabilisieren. In einzelnen Konflikten kann nämlich einzig durch eine glaubwürdige militärische Intervention eine Trennung der Kampfparteien erreicht werden.¹⁵

Die Aktionsfelder können grob wie folgt kategorisiert werden:

A) Transparenz-, Kommunikations- und Vertrauensbildende Massnahmen zum Abbau von Spannungen durch Fehlperzeption, Missverständnisse und Manipulation von Dritten;

B) Abrüstung und Rüstungskontrollmassnahmen;

C) Diplomatischer und wirtschaftlicher Druck zur friedlichen Lösung von Differenzen und Bereitstellung;

D) Militärische Intervention;

E) Peacekeeping;

F) Wiederaufbau.

Neue Herausforderungen, Erfolge wie Misserfolge haben die Weiterentwicklung dieser Instrumente und Konzepte konstant geprägt. Im sogenannten Brahimi-Bericht¹⁶ von 2000 wurden die Konsequenzen aus den PSO-Misserfolgen der UNO der Neunzigerjahre gezogen.¹⁷ Obwohl die internationale Völkerrechtsordnung auf dem Gewalt- und Interventionsverbot aufbaut, besteht gleichzeitig eine «Verpflichtung zum Schutz»¹⁸ und somit im Extremfall eine Verpflichtung zur militärischen Intervention, die in Ruanda nicht erfolgte und im Kosovo mit dem Begriff «humanitäre Intervention» bekannt wurde. Es geht jedoch nicht allein um die Erreichung eines Waffenstillstands, auch die

Konfliktnachsorge und der Wiederaufbau¹⁹ erhalten zentrale Bedeutung für die nachhaltige Prävention. Mit «Nationbuilding» und «Statebuilding»²⁰ will man die Zahl der «failed states» verkleinern und gezielt Staatsstrukturen aufbauen, welche die Grundlage für Entwicklung und Demokratisierung bilden.²¹ Ein besonderes Augenmerk ist dabei auf die Reform des Sicherheitssektors zu legen, der sogenannten «Security Sector Reform» resp. «Security Sector Governance».²² Bei den Wiederaufbastrategien wird eine Vielzahl von zivilen, polizeilichen und militärischen Kompetenzen gebraucht, um auf der Basis der Hilfe zur Selbsthilfe die Eigenmotivation für die gewünschte Entwicklung einzubinden. All diese Konzepte beruhen auf bi- und multilateraler Zusammenarbeit, für die eine funktionierende zivil-militärische Zusammenarbeit unabdingbar ist.²³ Das Mitwirken im internationalen Krisenmanagement stellt zudem an die teilnehmenden Staaten erhebliche Anforderungen an eine verlässliche, krisenresistente und letztlich auch national eigenständige Lagebeurteilungs- und Entscheidungsfindungskapazität mit eigenen Sensoren, die der globalisierten Informationsübersättigung und der gezielten Einwirkung der Informationskriegführung gewachsen sind.²⁴

Die Verlagerung des Einsatzspektrums auf das internationale Krisenmanagement zieht indes weitere Entwicklungen nach sich, welche die Streitkräfte zur internationalen Zusammenarbeit zwingen. Einerseits haben die Globalisierung der Wirtschaft und die Technologieentwicklung dazu geführt, dass moderne Führungs- und Einwirkungssysteme in Anbetracht der steigenden Entwicklungs- und Investitionskosten und sinkenden Verteidigungsbudgets nicht mehr im Alleingang entwickelt werden können; zumal damit die notwendige Interoperabilität für multilaterale Operationen gefördert wird.²⁵ Der steigende

Kostendruck sowie die Notwendigkeit zur Zusammenarbeitsfähigkeit haben andererseits eine verstärkte internationale Kooperation in Ausbildung und Kapazitätsaufbau zur Folge.²⁶ Dadurch können nationale Kapazitäten besser genutzt, spezielle Ausbildungen müssen nicht von jedem Staat separat aufgebaut werden und das Stabstraining für multinationale PSO-Einsätze kann von Anfang an in einem realistischen Umfeld stattfinden.²⁷

¹⁵ Nichtintervention in Ruanda oder die ungenügende Mandatierung und Bewaffnung der UNPROFOR in Bosnien haben unschuldige Zivilisten zu Opfern von Massakern gemacht.

¹⁶ Report of the Panel on United Nations Peace Operations (Brahimi Report). A/55/305 – S/2000/809. Abrufbar unter: http://www.un.org/peace/reports/peace_operations/ [Stand Februar 2007].

¹⁷ Vgl. hierzu den Artikel von Botschafter Thomas Greminger «Streitkräfte und zivile Akteure in komplexen multilateralen Friedensoperationen» in dieser Ausgabe der Military Power Revue.

¹⁸ Vgl. The Responsibility to Protect. Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty 2001. Der Bericht ist einsehbar unter: <http://www.icsiss.ca/report-en.asp> [Stand Februar 2007].

¹⁹ Vgl. Implementation of the Recommendations of the Special Committee on Peacekeeping Operations. Draft Report of the Secretary-General. New York, February 2007.

²⁰ Während «Statebuilding» sich auf den Aufbau der eigentlichen Staatsfunktionen beschränkt, zielt «Nationbuilding» darüber hinaus auf die Schaffung einer nationalen Identität. Vgl. Hippler, Jochen: Nationbuilding. Ein Schlüsselkonzept für friedliche Konfliktbearbeitung? Bonn 2004.

²¹ Für eine kritische Auseinandersetzung mit den Konzepten und der Praxis vgl.: Haller, Gret: Statebuilding statt Nationbuilding. In: Blätter für deutsche und internationale Politik 11/2003. S. 1315–1317.

²² Vgl. Van Eekelen, Willem F., Fluri, Philipp H. (Hg.): Defence Institution Building. A Sourcebook in Support of the Partnership Action Plan. Vienna/Geneva 2006.

²³ Die teils historisch, teils ideologisch bedingten «Gräben» zwischen Entwicklungshilfe/Humanitärer Hilfe und militärisch gestütztem Krisenmanagement müssen dabei überwunden werden. Vgl. Caritas Schweiz (Hg.): Hilfe in Not. Politische Spannungsfelder der humanitären Hilfe. Luzern 2005.

²⁴ Freedman, Lawrence: The transformation of strategic affairs. Adelphi Paper Nr. 379. London 2006. S. 73ff.

²⁵ Der Markt hat mit Fusionen sowie Entwicklungs- und Produktionskonsortien reagiert. Die EU rief im Juli 2004 die Europäischen Verteidigungsagentur (EVA) ins Leben, mit welcher der europäische Rüstungsmarkt harmonisiert und die multilaterale Zusammenarbeit erleichtert werden soll.

²⁶ Hierzu bildet namentlich das Programm Partnerschaft für den Frieden (PfP) eine ausgezeichnete und auch für die Schweiz sehr nützliche Plattform. Die konkrete Leistungssteigerung und der Kapazitätsaufbau erfolgten über hochwertige Übungen, gemeinsame Standards sowie das Operationelle Fähigkeitskonzept (OCC). Vgl.: <http://www.vbs-ddps.ch/internet/groupst/de/home/peace/partnerschaft0.html> [Stand Februar 2007].

²⁷ Für eine Armee ohne Kriegserfahrung ermöglicht die internationale Ausbildungskooperation einen Erfahrungsaustausch und ein internationales Benchmarking und stellt überdies eine nicht zu unterschätzende Motivation für die Truppe dar. In: Dahinden Erwin: ASMZ 7/2005, S. 28f.

Als Konsequenz der skizzierten sicherheitspolitischen Veränderungen und Herausforderungen haben sich die Anforderungen an moderne Streitkräfte und ihre Formationen stark gewandelt.²⁸ Im aktuellen Transformationsprozess euro-atlantischer Streitkräfte treten an die Stelle der für den klassischen Kampfauftrag geschulten Kräfte sukzessiv schnell verfügbare und verschiebbare Kriseninterventionselemente,²⁹ deren Einsatzspektrum von Konfliktprävention und Krisenbewältigung über die Fähigkeit zur Kriegführung gegen asymmetrisch kämpfende Gegner bis hin zur Katastrophenhilfe reicht.³⁰ Zunehmend werden damit auch militärische Leistungen zum Wiederaufbau und zur Etablierung staatlicher Sicherheits- und Verteidigungsstrukturen («Capacity Building», «Defence Institution Building») erforderlich.³¹ Der Einsatz und die Notwendigkeit von militärischen Leistungen und Kompetenzen in der modernen Konfliktnachsorge basiert auf der Erkenntnis, dass nachhaltige Stabilität und Entwicklungsperspektive einzig

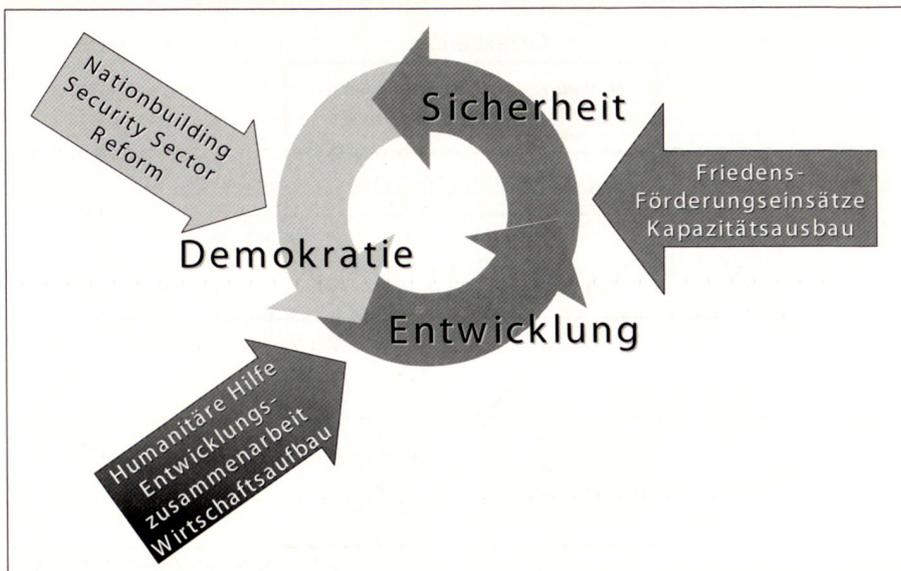


Abbildung 3: Entwicklungs- und Stabilitätsspirale.

mit einem integralen Ansatz (militärische und zivile Mittel) erreicht werden können.³²

Damit haben sich allerdings die Akteure in der Konfliktnachsorge enorm vermehrt und stark diversifiziert. Die Folge sind Doppelspurigkeiten sowie Interessens- und Ressourcenkonflikte zwischen zivilen gouvernementalen wie nicht-gouvernementalen Akteuren und militärischen Vertretern. Es gilt nun, den allseits akzeptierten integralen Ansatz in Bezug auf die Kooperation und Koordination zwischen den Partnern in ein möglichst effizientes, effektives³³ und auch pragmatisches System der Interaktion einzupassen. Aus einem sicherheitspolitischen Blickwinkel ermöglicht vor allem die Entwicklungs- und Stabilitätsspirale (vgl. Abbildung 3) einen konzeptionellen Ansatz, um diesen iterativen und integralen Prozess zu exemplifizieren.

Modernes Krisenmanagement, verbunden mit einer nachhaltigen Konfliktnach-

sorge, lässt sich somit auf die griffige Formel bringen, dass Entwicklung ohne Sicherheit genauso wenig erfolgreich ist wie Sicherheit ohne Entwicklung; oder in anderen Worten ausgedrückt, die drei D: Diplomacy, Defence und Development³⁴ sind unabdingbare Elemente eines erfolgreichen «Statebuilding». Dass dabei «Defence» nicht mit klassischen Ansätzen des Streitkräfteeinsatzes abgedeckt werden kann, sondern umfassender betrachtet werden muss, erscheint auch im schweizerischen Kontext offensichtlich.³⁵ Wie in der nachstehenden Abbildung (vgl. Abbildung 4: Defence Diplomacy als paralleler und komplementärer Prozess zu militärischen Operationen) ersichtlich, werden die militärischen Beiträge hinsichtlich des integralen Ansatzes konzeptionell in der Defence Diplomacy zusammengefasst, die in enger Verflechtung mit den klassischen militärischen Beiträgen erfolgen.

²⁸ Vgl. hierzu: Smith, Rupert: The Utility of Force. The Art of War in the Modern World. London 2005. S. 267ff.

²⁹ Der nur für die klassische Territorialverteidigung ausgebildete Soldat ist mit den neuen Aufgaben überfordert; gefordert wird der «Miles Protector». Dieser Begriff wurde von Gustav Däniker jun. in die Schweizer Sicherheitspolitik eingebracht. Gustav Däniker: Wende Golfkrieg. Vom Wesen und Gebrauch künftiger Streitkräfte. Frauenfeld 1992.

³⁰ Vgl. Anrig, Christian F.: EU-Kampfruppen. Normative Determinanten im europäischen Streitkräftetransformationsprozess. In: Military Power Revue 2/2006. S. 21–32.

³¹ Die durch den 11. September akzentuierte Kriegführung gegen asymmetrische Gegner und die Attentate von Madrid und London haben verdeutlicht, dass Europa vom transnationalen Terrorismus nicht unberührt bleibt. Obschon diese Bedrohung primär nachrichtendienstliche und polizeiliche Präventivmassnahmen verlangt, spielen in diesem Rahmen auch Streitkräfte eine wichtige Rolle. So bspw. durch Luftpolizei, Objektschutz oder in der Unterstützung der zivilen Behörden im Falle eines Anschlags.

³² «Die grösste sicherheitspolitische Herausforderung durch die neuen Kriege besteht also darin, dass sie weder allein mit militärischen noch ausschliesslich mit zivilen Mitteln zu befrieden sind.» Münkler, Herfried: Der Wandel des Krieges. Von der Symmetrie zur Asymmetrie. Weilerswist 2006.

³³ Effektiv im Sinne von «doing the right things» und effizient im Sinne von «doing things right».

³⁴ Canada's International Policy Statement – A Role of Pride and Influence in the World. Abrufbar unter: <http://geo.international.gc.ca/cip-pic/ips/overview-en.asp> [Stand Februar 2007].

³⁵ So besitzt die Armee Kapazitäten, um in einer Krise oder einem Katastrophenfall umgehend humanitäre Hilfe zu leisten (z. B. im Verbund mit der Schweizerischen Katastrophenhilfe). Es geht dabei aber nicht darum, dass die Armee spezifische Fähigkeiten für humanitäre Hilfe aufbaut und damit potenziell die zivilen Akteure konkurrenziert, sondern, dass bestehende Kapazitäten in der Not zur Verfügung gestellt werden (Bspw. Transporthelikopter im Nachgang zum Tsunami auf Sumatra).

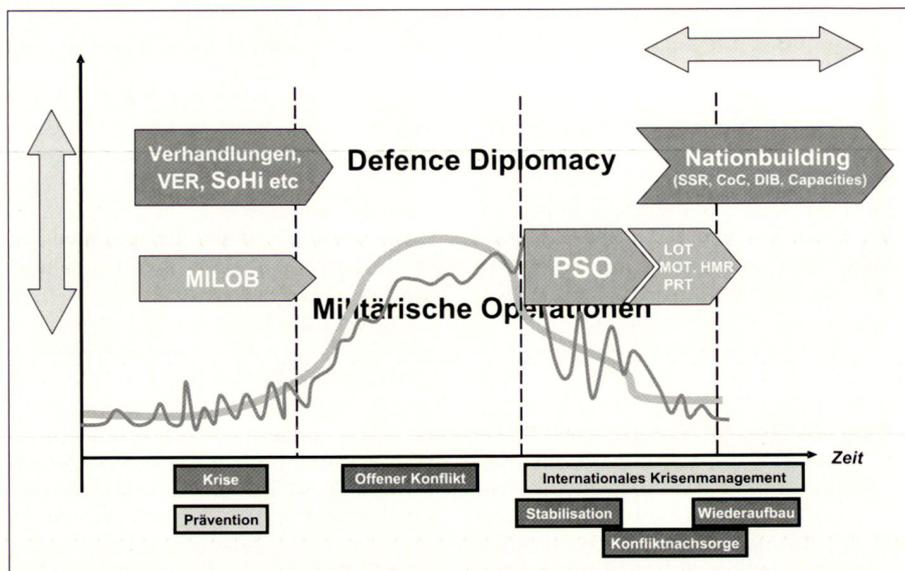


Abbildung 4: Defence Diplomacy als paralleler und komplementärer Prozess zu militärischen Operationen.

Defence Diplomacy im europäischen Umfeld

Im europäischen Umfeld stellen die Aktivitäten der Streitkräfte im Bereich der Defence Diplomacy keine Erfindung des ausgehenden 20. Jahrhunderts dar. Mittels verschiedenster Kooperationsformen mit Verbündeten oder Allianzpartnern haben europäische Mächte ihre strategischen Interessen unter anderem über Aktivitäten der Militärdiplomatie verfolgt und zu konsolidieren versucht. Aus frühen Ansätzen von Ausbildungskooperation und gegenseitigen Manöverbesuchen, die neben der Transparenz meist auch das Ziel verfolgten, Schlagkraft und Verlässlichkeit zu demonstrieren,³⁶ entwickelten sich vor dem Hintergrund des Kalten Kriegs neue Formen, die vornehmlich auf die Unterstützung und den Aufbau befreundeter Streitkräfte ausgerichtet waren.³⁷

Postmoderne Konfliktregelungen, verbunden mit stabilisierender Nachsorge, führten zur konzeptuellen Neuorientierung der Aktivitäten der Streitkräfte in der Defence Diplomacy. Eine eigentliche Vor-

Das Vereinigte Königreich schuf mit der Verabschiedung der Strategic Defence Review 1998 eine neue Kernaufgabe für die Streitkräfte: die Defence Diplomacy.

reiterrolle kommt dabei Grossbritannien zu. Um seine verschiedenen Anstrengungen zur internationalen Konfliktverhütung und Krisenprävention zu intensivieren, ihnen eine gewisse Kohärenz zu verleihen und mit der generellen Aussen- und Sicherheitspolitik des Landes abzustimmen, schuf das Vereinigte Königreich mit der Verabschiedung der Strategic Defence Review 1998 eine neue Kernaufgabe für die Streitkräfte: die Defence Diplomacy.³⁸ Sie umfasst schwergewichtig Beiträge zur Bildung von Vertrauen und Transparenz (Verifikation und Rüstungskontrolle) sowie gezielte bi- und multilaterale Unterstützungsprogramme (Ausbildungs- und Abrüstungszusammenarbeit) zur Förderung von Sicherheit und Stabilität im strategischen Umfeld Grossbritanniens. Dank diesen Aktivitäten konnte insbesondere in Zentral- und Osteuropa sowie in den ehemaligen Sowjetrepubliken im Kaukasus und Zentralasien wesentlich zum Wandel der Wahrnehmung des ehemaligen Widersachers beigetragen werden. Dementsprechend beschreibt auch der Leitspruch «disarmament of the mind» die umfangreichen Bemühungen der britischen Defence Diplomacy am besten.

Im Gegensatz zu Grossbritannien ist die französische «Diplomatie de défense» inhaltlich viel enger mit den aussenpolitischen Interessen des Landes verflochten.³⁹ Sie versteht sich in erster Linie als integraler Bestandteil einer kohärenten Konfliktprävention und Entwicklungshilfe. Die Beiträge der französischen Streitkräfte sind dabei ein immanenter Teil eines umfassenden *Nationbuilding*-Programms, das rechtstaatliche und demokratische Verhältnisse im jeweiligen Partnerland schaffen und sicherstellen soll. Dadurch leistet die «Diplomatie de défense» einen wichtigen Beitrag zur nachhaltigen Stabilität im Partnerland und somit auch für die gesamte Region. Dieses Verständnis von Militärdiplomatie erklärt auch, weshalb Frankreich bisher hauptsächlich in Afrika und im Vorderen Orient aktiv war.

Diese kurze Vorstellung der britischen und französischen Konzepte, die notabene am weitesten fortentwickelt sind, stehen als Beispiele für ähnliche Konzepte anderer europäischer Staaten, die ebenfalls im ähnlichen Sinne bi- und multilateral aktiv sind. Entsprechend hat auch die Schweiz im Zuge der modernen sicherheitspolitischen Herausforderungen erkannt, dass sie ihre vielfältigen militärischen Beiträge zur internationalen Friedensförderung bündeln und interdepartemental koordinieren muss – eine Defence Diplomacy schweizerischer Prägung ist die Lösung.⁴⁰

Defence Diplomacy im Aufgabenspektrum der Schweizer Armee

Nachdem sich der strategische Interessenraum sowohl geografisch wie auch durch die fortschreitende Globalisierung thematisch stetig ausgeweitet und der Bedarf an schweizerischen Beiträgen zugenommen hatte, waren die bisher erbrachten Leistungen in einen stringenten, mit den militärischen und vor allem den zivilen Partnern besser abgestimmten Prozess zu überführen.

Um diese aufzubauende konzeptionelle Klammer innerhalb des Spektrums militärischer Leistungen und in Bezug auf die Kooperation mit zivilen Institutionen klar zu positionieren, wurde in Anlehnung an ausländische Beispiele der Arbeitsbegriff «Defence Diplomacy» übernommen. Dabei geht es keinesfalls um eine Konkurrenzierung der klassischen Diplomatie, sondern vielmehr um den militärischen Beitrag im modernen Krisenmanagement mit den drei D-Komponenten (Diplomacy, Defence, Development). Dieser integrale Ansatz bildet im Wesentlichen das Fundament der schweizerischen Defence Diplomacy.

Dabei geht es keinesfalls um eine Konkurrenzierung der klassischen Diplomatie, sondern vielmehr um den militärischen Beitrag im modernen Krisenmanagement mit den drei D-Komponenten (Diplomacy, Defence, Development).

Wesentliche Entscheidungsgrundlagen in aussen- und sicherheitspolitischer sowie rechtlicher Hinsicht liegen vor. Obschon die Militärdiplomatie resp. die Defence Diplomacy nicht explizit ausgewiesen wird, erheben sowohl der SIPOL B 2000 wie auch der Aussenpolitische Bericht 2000 den Leitspruch «Sicherheit durch Kooperation» zum zentralen Impetus der schweizerischen Sicherheitspolitik. Auf diesen Grundlagen resp. diesen Leitgedanken sind in den letzten Jahren Dokumente und Weisungen zur Bestimmung und Regelung der internationalen Kooperation erlassen worden, wie der Bericht des Bundesrates zur Abrüstungspolitik 2004,⁴¹ das Strategiepapier des Bundesrates zur

³⁶ Ganz im Sinne der schweizerischen Dissuasionsstrategie während des Kalten Kriegs.

³⁷ Diese eher postkolonialen und oft auch ideologisch motivierten Aktivitäten und Projekte sind überholte Modelle der heute praktizierten Militärdiplomatie oder der Defence Diplomacy. Auf dem Höhepunkt des Kalten Krieges praktizierten bekanntlich beide Blöcke verschiedenste Formen direkter und indirekter Unterstützung von Streitkräften und Befreiungsbewegungen mit dem Ziel, den Einfluss in der strategisch als wichtig eingestuften Region gegen den ideologischen Gegner zu sichern oder aufzubauen (z. B. in Lateinamerika oder im südlichen Afrika).

³⁸ Der Auftrag der Defence Diplomacy wird wie folgt definiert: «To provide forces to meet the varied activities undertaken by the MOD to dispel hostility, build and maintain trust and assist in the development of democratically accountable armed forces, thereby making a significant contribution to conflict prevention and resolution.» Das Strategiepapier zur Defence Diplomacy ist einsehbar unter: <http://www.mod.uk/DefenceInternet/AboutDefence/CorporatePublications/PolicyStrategyandPlanning/PolicyPapers> [Stand Februar 2007].

³⁹ Die «Diplomatie de défense» wird wie folgt definiert: «La participation des forces armées françaises aux actions de la diplomatie française, qui cherche à prévenir tout risque de crise et à contribuer à la réalisation des objectifs de la France à l'étranger.» Vgl. Doctrine interarmées sur la prévention des crises, publiée par l'Etat-major des Armées (EMA) en juillet 2002, S. 34.

⁴⁰ Mäder, Markus: Euro-Atlantischer Streitkräftewandel nach dem Kalten Krieg – wo steht die Schweizer Armee? In: Bulletin 2001 zur schweizerischen Sicherheitspolitik. Zürich 2001. S. 41–68.

⁴¹ Bericht des Bundesrates über die Rüstungskontroll- und Abrüstungspolitik der Schweiz 2004 (in Erfüllung des Postulates 02.3541 Haering vom 2. Oktober 2002) vom 8. September 2004. In: BBl 2006 5153–5180.

militärischen Teilnahme der Schweiz an Friedensoperationen,⁴² die Stellungnahme des Bundesrates zum schweizerischen Verteidigungsattachédienst,⁴³ die Strategie des Bundes zum Personenminnenengagement der Schweiz⁴⁴ oder die grundlegenden Weisungen des Chefs VBS zur militärischen Ausbildungszusammenarbeit.⁴⁵ Zudem sind innerhalb des VBS verschiedene Vorgaben und Konzepte in Kraft getreten oder genehmigt worden, so die Kooperationsvorgaben des Chefs der Armee (CdA) oder das Konzept Regionale Militärische Kooperation (RMK).

Im militärischen Umfeld ist die Einbettung eines Prozesses in ein kohärentes doktrinales System von grosser Bedeutung. Im schweizerischen Kontext mit einem traditionell nahezu ausschliesslich auf die Territorialverteidigung ausgelegten System ist dies allerdings etwas steiniger als in vergleichbaren Staaten des europäischen Umfelds. Durch die klaren Vorgaben des SIPOL B 2000 sowie des Armeeleitbilds XXI (ALB XXI) bezüglich der Armeeaufträge im Bereich der Friedensförderung und des internationalen Krisenmanagements wurden Voraussetzungen geschaffen, um die militärdoktrinalen Grundlagen neu zu strukturieren und diese Aspekte in die Defence Diplomacy zu integrieren. Durch die grundsätzliche Verankerung in den «Bases doctrinales à moyen terme» (BDMT),⁴⁶ die in einem iterativen Prozess fortgeschrieben und als planerisches Basisdokument für die mittelfristige Streitkräfteentwicklung gelten, ist der integrale Ansatz und die Einbettung der schweizerischen Defence Diplomacy ins militärische Gesamtsystem gewährleistet (vgl. Abbildung 5).

Mittels der «Detaillierten Operationellen Fähigkeiten» (DOFä) der Militärdoktrin wird die Defence Diplomacy in acht verschiedenen Fähigkeitskomponenten weiterentwickelt.⁴⁷ Diese verdeutlichen, dass die Planung und Führung militärischer Operationen im gesamten Spektrum – auch im Bereich der Beiträge an militärische Friedensoperationen⁴⁸ – grundsätzlich nicht in den Verantwortungsbereich der Defence Diplomacy fallen; wenn auch, wie später dargestellt wird, enge Verknüpfungen und Synergien bestehen.

Gleichzeitig haben umfangreiche Arbeiten an einer kohärenten Durchstrukturierung der relevanten Prozesse innerhalb des Departementsbereichs Verteidigung dazu geführt, dass implizit die Bedeutung eines umfassenden sicherheitspolitischen Ansatzes und damit der Defence Diplomacy ausgewiesen wird: Während in der Anfangsphase der Diskussion als Finalität die «Produktion von Einsätzen» ausgewiesen wurde, geht es heute zu Recht um «Beiträge zu Sicherheit und Stabilität». In An-

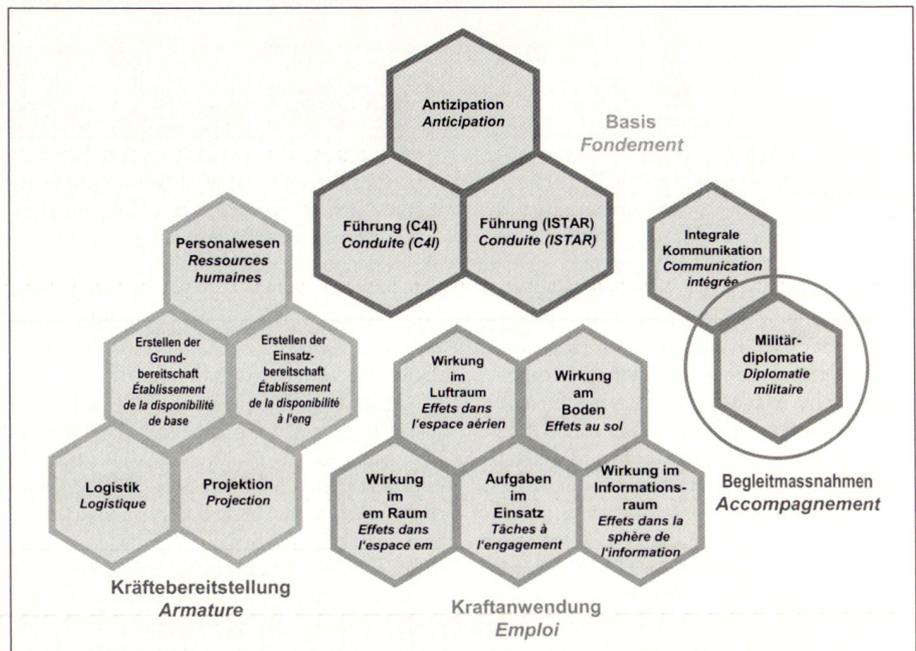


Abbildung 5: Operationelle Fähigkeiten gemäss Bases doctrinales à moyen terme, Edition 2006.¹¹

wendung und Umsetzung des entsprechenden Grundmodells ergibt sich für die Defence Diplomacy eine Prozessstruktur, die das klassische Prozessmodell dergestalt abbildet, dass

- im *Managementprozess* ein krisenresistentes internationales Netzwerk aufgebaut, betrieben und weiterentwickelt wird;
- im *Kernprozess* Einsätze der Defence Diplomacy in enger Verknüpfung mit militärischen Einsätzen in Friedensoperationen geplant und geführt werden;
- sowie im *Supportprozess* ein internationales und interdisziplinäres Partnerschaftsmanagement zur Unterstützung des Kernprozesses betrieben und weiterentwickelt wird.

Neben den bereits aufgeführten Gründen zur Bündelung der Aktivitäten in diesem Aktionsfeld der Schweizer Armee kommt der zunehmende Druck eines möglichst effizienten *Ressourcenmanage-*

... sei hier klar und deutlich darauf hingewiesen, dass mit der Defence Diplomacy keine neuen Strukturen und Personalkategorien aufgebaut, sondern vielmehr bestehende Fähigkeiten und Potenziale effizienter und effektiver eingesetzt und nachhaltiger zur Wirkung gebracht werden sollen.

ments hinzu. Da aus nachvollziehbaren Gründen immer zuerst nach dem Personalaufwand gefragt wird, dann nach allfälligen strukturpolitischen Beweggründen und erst zuletzt nach Kosten und Finalität,

sei hier klar und deutlich darauf hingewiesen, dass mit der Defence Diplomacy keine neuen Strukturen und Personalkategorien aufgebaut, sondern vielmehr bestehende Fähigkeiten und Potenziale effizienter und effektiver eingesetzt und nachhaltiger zur Wirkung gebracht werden sollen. Dass dazu eine durchaus schlanke, aber auch möglichst leistungsfähige Steuerung notwendig ist, dürfte einleuchten. Defence Diplomacy ist also nicht ein ausschliessliches Tätigkeitsfeld der Internationalen Beziehungen Verteidigung (IBV), sondern vielmehr ein Produkt, zu dem verschiedenste Partner innerhalb und ausserhalb des VBS und der Armee beitragen.

⁴²Strategiepapier des Bundesrates – Militärische Teilnahme der Schweiz an Friedensoperationen – Strategie und Optionen vom 5.7.2006.

⁴³DieVerteidigungsattachés. Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates vom 23. Mai 2006. Stellungnahme des Bundesrates. In: BBl 2006 8709–8720.

⁴⁴Der Strategiebericht 2004–2007 ist einsehbar unter: <http://www.eda.admin.ch/eda/de/home/topics/peasec/sec/armcon/nonpro/mine.html> [Stand Februar 2007].

⁴⁵Weisungen des ChefsVBS zur militärischen Ausbildungszusammenarbeit MilAZA vom 1.12.2003.

⁴⁶Bases doctrinales à moyen terme, Edition 2006 (BDMT-06).

⁴⁷Die DOFä der Militärdiplomatie lauten: Streitkräftebeziehungen (bi- und multilateral); Regionale Militärische Kooperation; Rüstungskontrolle und Abrüstungskooperation; Verifikation und Verifikationskooperation; Einsätze schweizerischer Verteidigungsattachés; protokollarische und zeremonielle Verpflichtungen; Ausbildungszusammenarbeit; Steuerung der operationellen Auslandverwendungen.

⁴⁸Darunter fallen namentlich militärische Einzelpersonen und Kontingente in PSO-Einsätzen sowie militärische Einsätze im Rahmen der Humanitären Minenräumung.

¹¹Bei einer vollen Entfaltung der Defence Diplomacy auf mittlerer Sicht ist ihre Angliederung an die Kraftanwendung in Betracht zu ziehen.

Mit der nachfolgenden Darstellung der momentanen Aktivitäten im Bereich der Defence Diplomacy sollen die verschiedenen Partner in der konkreten Umsetzung aufgezeigt werden. Bereits an dieser Stelle sei aber mit Nachdruck darauf hingewiesen, dass klassische Vorstellungen, wonach dieses Aktionsfeld sich auf schweizerische Verteidigungsattachés und Militärberater im Ausland, schweizerische «Reisekader» sowie das Militärprotokoll im Inland beschränkt, nur eine sehr verkürzte Sicht darstellen und erheblich ergänzt werden müssen. Schon seit geraumer Zeit werden über Leistungsvereinbarungen mit Partnern, die wesentlich zur Aus- und Weiterbildung von Spezialisten beitragen, in speziellen Pools Ressourcen aufgebaut, die nur bei Bedarf zum Einsatz kommen. Dabei kommen neben zivilem und militärischem Berufspersonal auch zunehmend Angehörige der Miliz zum Einsatz.

In einem Arbeits- und Aktivitätsumfeld, in dem verschiedenste Partner mitarbeiten, ist eine möglichst breit abgestützte *Steuerung* von entscheidender Bedeutung. Insbesondere dann, wenn eine der Grundforderungen schweizerischer Defence Diplomacy umgesetzt werden soll: Kohärenz und Nachhaltigkeit des schweizerischen (Gesamt)Auftritts. Vor diesem Hintergrund ist eine enge interdepartementale Zusammenarbeit und Abstimmung zwingend. Diese geschieht über gut verankerte interdepartementale Koordinationsgremien und Arbeitsgruppen sowie institutionalisierte Informationsplattformen, in denen die politischen und strategischen Rahmenbedingungen festgelegt und Voraussetzungen für eine interessengerechte Umsetzung geschaffen werden.

Dieser Umsetzungsprozess kann nur Mehrwert generieren, wenn möglichst klare *Kriterien* für sämtliche Aktivitäten der Defence Diplomacy festgelegt und auch angewandt werden. Die teilweise fehlenden Kriterien schweizerischer Unterstützungsprojekte in der Konfliktmachsorge im euroatlantischen Raum waren einer der wesentlichen Antriebe zur konzeptionellen Bündelung. Dies gilt besonders für den Kernprozess der Planung und Durchführung von Einsätzen der Defence Diplomacy in Form von Unterstützungsprojekten als Beitrag zu Sicherheit und Stabilität in unserem strategischen Interessenraum. Bevor ein solches Projekt geplant oder umgesetzt wird, werden folgende Kriterien in Betracht gezogen, wobei die Gewichtung von politischen und anderen Faktoren beeinflusst wird:

- Konformität mit den Richtlinien und Interessen der Schweizer Aussen- und Sicherheitspolitik sowie mit bestehenden Strategien (z. B. Personenminen, Klein- und leichte Waffen, Regionale Militärische Kooperation, *Security Sector Governance* usw.);

- Beurteilung des möglichen Empfängers (u. a. Einhaltung der Menschenrechte, Mitgliedschaft in und Implementierung der verschiedenen Rüstungskontroll- und Abrüstungsabkommen);
- Finalität der Aktivität oder des Projekts;
- Verankerung in einem multilateralen Rahmen, vor allem UNO, OSZE und EAPC/PfP;
- Verfügbarkeit der nötigen Ressourcen und Verhältnismässigkeit der Kosten mit dem Nutzen;
- Fokus auf militärische Relevanz/Kompetenz, Rendement, Zugewinn an Erfahrung für Schweizer Experten im Allgemeinen und insbesondere für die Armee (*return on investment*);
- Nachhaltigkeit des Engagements;
- Situation, Kapazitäten und eigene Leistung des Empfängerstaates oder der Region sowie Möglichkeit zu Gegenleistungen.

Bei möglichst kohärenter Anwendung und Umsetzung von Steuerung, Kriterien und Ressourceneinsatz kann mit der Defence Diplomacy ein hoher *Return on Investment* für die Schweizer Armee erzielt werden. Durch die möglichst enge Abstimmung mit den anderen Partnern der schweizerischen Aussen- und Sicherheitspolitik unter Federführung des EDA kann der schweizerische Auftritt im Wirkungsfeld der drei D (Diplomacy, Defence, Development) zudem mit Nachhaltigkeit, Kohärenz, Wirkung und Visibilität unter dem Gesamtlablet «Schweiz» – und nicht einer einzelnen Organisation – erfolgen.

Schweizer «Defence Diplomacy»: eine Bestandesaufnahme

Es ist evident, dass die aktuellen zahlreichen Herausforderungen im internationalen Krisenmanagement einen hohen Bedarf an Beiträgen gerade in der Defence Diplomacy generieren. Was früher in der Regel ad hoc und wenig koordiniert geleistet worden ist, erfolgt zunehmend entlang des dargestellten integralen Ansatzes. Dabei hat sich herausgestellt, dass in beinahe allen Phasen der Krisenbewältigung militärische Kompetenz zwingend erforderlich ist. Dies wird sukzessiv von den zivilen Partnern anerkannt und geschätzt, zumal der integrale Ansatz Zuständigkeiten, Inhalte und Umfang der Leistungen regelt und somit auch allfällige «Beauty Contests» verhindert.

Die folgende Übersicht zu den aktuellen schweizerischen Aktivitäten im Bereich der Defence Diplomacy kann keinen Anspruch auf Vollständigkeit haben, zumal, wie dargestellt, in diesem interdependenten und sehr weiten Feld verschiedenste Akteure Beiträge leisten. Die echte Herausfor-

derung besteht darin, die Wirkung und den Nutzen dieser Leistungen und Produkte möglichst kohärent auszugestalten.

In Übereinstimmung mit den dargestellten Prozessmodellen und Fähigkeitsclustern sollen zuerst **fünf** wesentliche Voraussetzungen vorgestellt werden, die Defence Diplomacy und somit Sicherheitskooperation überhaupt erst ermöglichen:

Erste Voraussetzung ist ein **krisenresistentes Netzwerk**: In seiner Stellungnahme zum Bericht der nationalrätlichen GPK hielt der Bundesrat unlängst fest, dass angesichts der sicherheitspolitischen Dynamik und der Nichtmitgliedschaft in NATO

Der Bundesrat hielt unlängst fest,
dass angesichts der
sicherheitspolitischen Dynamik und
der Nichtmitgliedschaft in NATO
und EU die Schweiz mehr als andere
Staaten auf ein krisenresistentes
bilaterales Beziehungsnetz
zur Wahrung ihrer Interessen im
sicherheitspolitischen und
militärischen Bereich angewiesen ist.

und EU die Schweiz mehr als andere Staaten auf ein krisenresistentes bilaterales Beziehungsnetz zur Wahrung ihrer Interessen im sicherheitspolitischen und militärischen Bereich angewiesen ist.⁴⁹ Das Netz der schweizerischen *Verteidigungsattachés* (VA) stellt ein solches krisenresistentes und bündnisunabhängiges Netzwerk zur Wahrung der schweizerischen Interessen im Ausland dar.

Die VA leisten als Sensoren wichtige Beiträge zur Lagebeurteilung und Entscheidungsfindung auf strategischer Stufe und vertreten VBS und Armee im Ausland. Sie sind zur Wahrung der Interessen der Schweizer Armee zu ausgewählten ausländischen Streitkräften unabdingbar. Zu diesem Zwecke sind Beziehungsnetze zu knüpfen und zu unterhalten, die den verschiedenen Zielen dienen resp. instrumentalisiert werden können. Dabei spielt einerseits die Akkreditierung bei den zuständigen Organen der Akkreditierungsstaaten eine wesentliche Rolle, andererseits ist je nach Posten und offiziellem Zugang das sicherheits- und militärpolitische Netzwerk mit den ebenfalls vor Ort akkreditier-

⁴⁹ Die Verteidigungsattachés. Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates vom 23. Mai 2006. Stellungnahme des Bundesrates. In: BBl 2006 8709–8720.

ten ausländischen Attachés noch fast wichtiger. Mit diesem breiten Zugang können sowohl für die bi- und multilaterale Sicherheitskooperation als auch für Unterstützungsprojekte in der Konfliktnachsorge günstige Voraussetzungen geschaffen werden. Auch wenn der VA in der Umsetzung in der Regel keine aktive Rolle mehr ausübt, bleibt er für die umsetzende Organisation als Element der Verbindung und Qualitätssicherung von erheblicher Bedeutung. Vor diesem Hintergrund ist es ausserdem zentral, dass die Defence Diplomacy auf ein VA-Netz zugreifen kann, das gleichzeitig bei traditionellen Kooperationspartnern wie in Konfliktregionen unseres strategischen Interessenraums stationiert oder zumindest akkreditiert ist.

Gerade unter Nutzung des VA-Dienstes haben die *Streitkräftebeziehungen* zum Ziel, sämtliche bi- und multilateralen Aktivitäten der Schweizer Armee zu koordinieren und zu priorisieren sowie günstige Voraussetzungen für Kontakte und Kooperationen zu schaffen. Es ist dies das eigentliche Steuerungsorgan des CdA im Bereich einer möglichst effizienten und effektiven Sicherheitskooperation. Basierend auf den bereits erwähnten Vorgaben des CVBS und des CdA werden in enger Zusammenarbeit mit den Direktunterstellten des CdA, aber auch der Direktion für Sicherheitspolitik (DSP) und teilweise der *armasuisse* Kooperationspläne mit ausländischen Partnern

ausgehandelt und fixiert. Darauf basiert die rollende und iterativ entwickelte Zweijahresplanung der Kontakte und Projekte im Gesamtbereich der Armee, die als eigentliches Steuerungsinstrument in der Sicherheitskooperation dient.

Als zweite Voraussetzung ist das **Partnerbeziehungsmanagement** zu nennen: Ein krisenresistentes Netzwerk zur Wahrung der schweizerischen Interessen im Ausland bedingt zugleich ein nachhaltiges Partnerbeziehungsmanagement, das verlässliche Partner schafft. Die schweizerische Defence Diplomacy kann ohne ihre nationalen und internationalen Partner gar nicht erst zur Entfaltung kommen. Dabei kommt neben der engen und transparenten Zusammenarbeit innerhalb des VBS den Partnerschaften mit dem EDA sowie den drei Genfer Zentren (GCSP, GICHHD, DCAF)⁵⁰ und der Forschungsstelle für Sicherheitspolitik an der ETH Zürich (CSS) eine besondere Bedeutung zu.

Eine wesentliche Rolle in der Abstimmung unter Partnern nehmen ferner die angesprochenen interdepartementalen Steuerungsgremien ein.⁵¹ Sie sorgen dafür, dass alle involvierten Partner eingebunden und jederzeit transparent auf dem Laufenden gehalten werden. Nur Aktivitäten, die von allen relevanten Organisationen mitgetragen werden, können vor Ort eine nachhaltige Wirkung erzielen. Damit kann ein kohärenter schweizerischer Auftritt

generiert werden, der bezüglich der Führungsrolle klar abgestimmt und zugewiesen ist. Dass dadurch auch der Evaluationsprozess und die Projektbegleitung wesentlich breiter und multidirektional abgestützt sind, ergibt sich zwangsläufig.

Dritte Voraussetzung ist die **militärische Interessenwahrung und -vertretung** in einem multilateralen Umfeld: Das aktive Mitwirken in einer internationalen Sicherheitskooperation erfordert die kontinuierliche Vertretung und Wahrung der eigenen Interessen. Diese erfolgt durch permanent residierende Militärberater in den schweizerischen Missionen bei der UNO in New York, bei der NATO in Brüssel, bei der OSZE in Wien und bei der Abrüstungskonferenz in Genf sowie durch Ad-hoc-Delegationen in wichtigen Verhandlungen und Konferenzen. Dabei geht es darum, armeerelevante Themen einzubringen, zu verhandeln und insbesondere zu verhindern, dass internationale Normen oder Standards geschaffen werden, die unseren genuinen Interessen zuwiderlaufen oder die Handlungsoptionen der Armee einschränken. Thematisch reicht die Palette von gegenseitiger Vertrauensbildung und Fragen des Verbots bestimmter Waffen und Munition über spezifische Interessen der Miliz in Zusammenhang mit der persönlichen Waffe bis hin zur Weiterentwicklung des humanitären Völkerrechts.⁵² Interessenwahrung beinhaltet aber auch die permanente Beurteilung der Möglichkeiten und Grenzen aktiver schweizerischer Beiträge zu Friedensoperationen und Konfliktnachsorge im Lichte der von der entsprechenden Organisation ausgewiesenen Bedarfslage.



Abbildung 6: Trinationaler PfP-Gebirgskurs in Albanien 2004.

⁵⁰ Genfer Zentrum für Sicherheitspolitik (GCSP), URL: <http://www.gcsp.ch>, Genfer Zentrum für Humanitäre Entminung (GICHHD), URL: <http://www.gichd.ch>, und das Genfer Zentrum für die Demokratische Kontrolle der Streitkräfte (DCAF), URL: <http://www.dcaf.ch>.

⁵¹ Beispiele dafür sind der Koordinationsausschuss EAPC/PfP, der Koordinationsausschuss Humanitäre Minenräumung (KAM) oder die Interdepartementale Arbeitsgruppe Regionale Militärische Kooperation (IDAG RMK), in denen das VBS den Vorsitz innehat, die Interdepartementale Arbeitsgruppe Sicherheitssektor-Reform (IDAG SSR) oder die IDAG Kleinwaffen und Leichte Waffen (IDAG SALW), die durch das EDA geführt werden, oder die Arbeitsgruppe DEZA-VBS im Bereich Humanitäre Hilfe mit alternierendem Vorsitz.

⁵² Gerade Letzteres bietet für die Schweiz als Depositärstaat der Genfer Konvention Möglichkeiten, proaktiv auf die Weiterentwicklung in einem Gebiet einzuwirken, das durch die neuen Bedrohungen, Risiken und Konfliktformen besonderen Bedarf ausweist, wie die Beispiele «Kampf gegen den Terrorismus», «Private Militärische Unternehmen» oder «grenzüberschreitende Luftpolizei» verdeutlichen.

Als vierter wesentlicher *Enabler* schaffen Leistungen des **Internationalen Rechts** unabdingbare Voraussetzungen für Einsätze der Defence Diplomacy. Die praktische Umsetzung von Sicherheitskooperation und speziell von Unterstützungsprojekten in der Konfliktachsorge erfordern klare rechtliche Grundlagen mit Vereinbarungen wie Memoranda of Understanding (MoU) oder Technische Abkommen (TA), welche die Rechtsnatur der Zusammenarbeit sowie die jeweiligen Verantwortlichkeiten der Partner zu regeln haben. Darin spielen, nebst zahlreichen juristischen Fragen hauptsächlich Sicherheit und Status des eingesetzten Personals in den Empfängerstaaten eine herausragende Rolle.

Ohne den Rückgriff auf erfahrene und einsatzerprobtes Personal in Steuerung und Umsetzung als fünftes Element lässt sich längerfristig in einem internationalen und multilateralen Umfeld keine effiziente und wirkungsvolle Defence Diplomacy realisieren. Wer diese Erfahrung im Rahmen eines **operationellen Einsatzes im Ausland** persönlich gewonnen hat, bringt in der Regel nicht nur ein nützliches Netzwerk und Erkenntnisse ein, sondern trägt durch seine Leistung in einem internationalen und multilateralen Umfeld meist in erheblichem Masse zur strategischen Interessenwahrung und Positionierung der Schweiz und ihrer Armee bei. Je direkter dieser Einsatz in Zusammenhang mit einer multinationalen Krisenreaktionsoperation (PSO) steht, desto stärker wird man der Interessenwahrung wie auch dem *Return on Investment* für das eigene System gerecht. Seit Herbst 2006 wird dieser zentrale Aspekt vorerst in die Laufbahnplanung von Berufsmilitärs integriert.

Auf der Basis dieser fünf teils bestehenden, teils in Aufbau befindlichen Leistungserbringer plant und führt die Schweizer Armee nicht nur Einsätze der Defence Diplomacy, sondern entwickelt mit ihrer Hilfe die gesamte Sicherheitskooperation

Ohne die erwähnten Pfeiler einer langfristigen, vorausschauenden und aktiven Defence Diplomacy im Sinne eines Enablers wären künftige Erfolg versprechende gemeinsame Verteidigungsoperationen im Rahmen der Neutralität kaum denkbar.

weiter. Interoperabilisierung, Rüstungs-kooperation, Ausbildungszusammenarbeit oder gemeinsame Operationen in Friedensmissionen sind zwar definitorisch nicht direkte Bestandteile der Defence Diplomacy, basieren aber im Wesentlichen

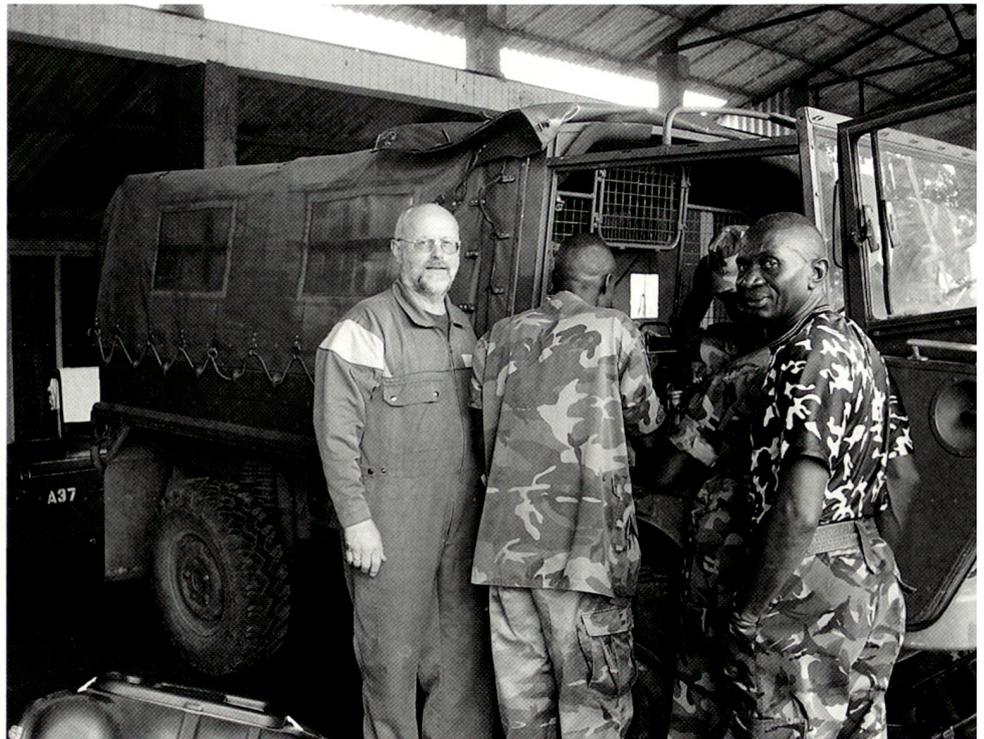


Abbildung 7: Ausbildung an gelieferten Pinzgauern in Sierra Leone 2005.

auf den gleichen, oben dargestellten Pfeilern. Dies gilt selbstverständlich auch für mögliche gemeinsame Operationen im Falle einer klassischen militärischen Aggression im Verteidigungsfall. Ohne die erwähnten Pfeiler einer langfristigen, vorausschauenden und aktiven Defence Diplomacy im Sinne eines *Enablers* wären künftige Erfolg versprechende gemeinsame Verteidigungsoperationen im Rahmen der Neutralität kaum denkbar.

Nebst Steuerung oder Schaffen von Voraussetzungen für eine erfolgreiche und zielgerichtete internationale Sicherheitskooperation erbringt die Defence Diplomacy ferner konkrete Beiträge zu Sicherheit und Stabilität im strategischen Interessenraum der Schweiz. Hierbei gelangen nicht militärische Formationen oder Kontingente zum Einsatz, sondern Spezialisten und Experten, die in den folgenden Schwerewichtungsbereichen aktiv sind:

● **Expertise und Beratung.** Nutzung von Spezial- und Fachwissen von Spezialisten des VBS, der Armee und teilweise der Miliz, die sich in erheblichem Masse aus speziell ausgebildeten militärischen Expertenpools rekrutieren, in Planung, Beurteilung, Entscheidungsfindung und Umsetzung von Projekten im Bereich des Aufbaus von Strukturen und Kapazitäten im Sicherheitssektor, in der Abrüstungs-kooperation oder der Verifikation.

● **Ausbildung.** Erfahrene Ausbilder des VBS, der Armee und in Spezialgebieten aus der Miliz (z.B. Medienspezialisten, Juristen) leiten an oder unterrichten in einem breiten Spektrum von Ausbildungsmodulen unter anderem Leadership Training, Medientraining, Kriegsvölkerrecht, Aspekte der demokratischen Kontrolle von Streitkräften, ABC-Schutzmassnahmen in einem

terroristischen Umfeld sowie Gebirgs- und Sanitätsausbildungen. Ein erheblicher Teil des Angebots erfolgt über das schweizerische PfP-Kursangebot, das praktisch allen Partnern aus unserem strategischen Interessenraum offen steht. Ein Teil der Ausbildungen werden einem spezifischen Teilnehmerkreis angeboten. Grundsätzlich steht immer der Grundsatz des «Train the Trainers» im Vordergrund.

● **Ausrüstung.** Erhebliche Bestände von ausserdienstgestelltem Armeematerial, in besonders dringenden Fällen auch operationelles Material (z. B. Sanitätscontainer), werden gezielt zum Aufbau militärischer Strukturen geliefert, meist vor Ort ausgebildet und dank der Unterstützung von Partnern auch kontinuierlich gewartet. Hier gilt strikte der Grundsatz des «no harm».⁵³

● **Finanzierung von Unterstützungsprojekten.** Mit Schwergewicht in der Abrüstungs-kooperation werden multilaterale Projekte finanziell unterstützt, die zur Vernichtung von Überbeständen von Waffen, Munition, Raketentreibstoff oder auch nicht-explodierten Kriegsmunitionsrückständen dienen.

Sehr oft ergibt sich ein kombinierter Ansatz der Beiträge, zumal moderne Konfliktprävention und Konfliktachsorge auf Nachhaltigkeit und Entwicklungsperspektive ausgerichtet sind. Mittels **Abrüstungs- und Verifikationskooperation** sollen gegenseitiges Vertrauen aufgebaut und Gefahrenpotenzial reduziert werden. Diese Massnahmen tragen somit nachhaltig

⁵³ Es werden konsequent keine Waffen, keine Munition, keine Uniformen und keine Übermittlungsmittel geliefert.

– sowohl in der Konfliktprävention als auch in post-konfliktuellen Situationen – zur Förderung von politischer und militärischer Stabilität bei. Im Rahmen der **Regionalen Militärischen Kooperation** trägt die Defence Diplomacy ferner dazu bei, ausländische Streitkräfte nach einer Krise oder einem Krieg in den Bereichen Abrüstung, Aufbau von verlässlichen militärischen Strukturen und Institutionen sowie Schaffung eigener Kapazitäten der Friedensförderung zu unterstützen. Diese Unterstützungsprojekte sind zentrale Beiträge an die Bemühungen der internationalen Gemeinschaft zum Wiederaufbau von Staaten und staatlichen Strukturen nach bestimmten international anerkannten Kriterien; sie sind Stabilisierungsaktionen, die parallel zu friedensunterstützenden Operationen ablaufen und diese bestens ergänzen.

Hauptnutznießer dieser Beiträge der Defence Diplomacy sind Staaten oder Regionen, die sich aufgrund von Konflikten oder anderen Krisen in der Konfliktnach- sorge, der Stabilisierung und im Wiederaufbau rechtsstaatlicher Strukturen befinden.

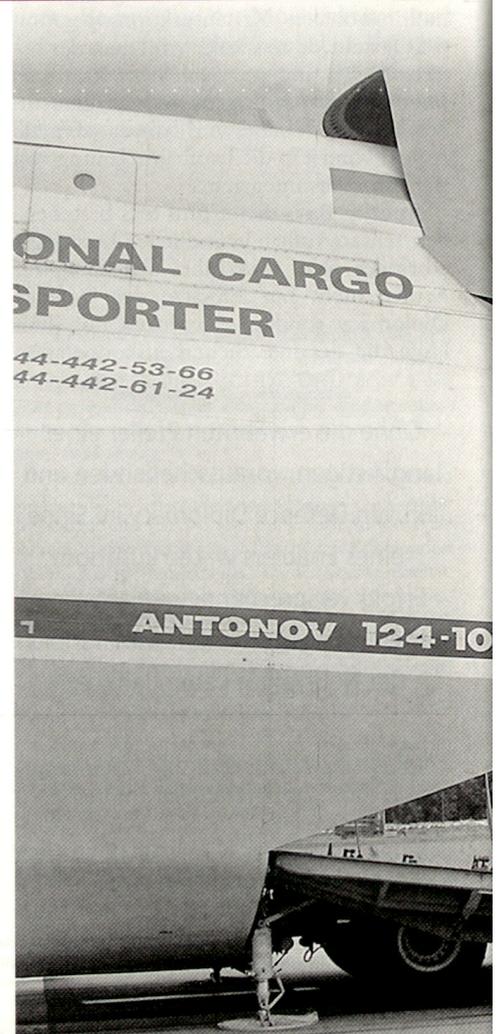
Hauptnutznießer dieser Beiträge der Defence Diplomacy sind Staaten oder Regionen, die sich aufgrund von Konflikten oder anderen Krisen in der Konfliktnach- sorge, der Stabilisierung und im Wiederaufbau rechtsstaatlicher Strukturen befinden.

Vor diesem Hintergrund erklärt sich auch die enge Verknüpfung und Interaktion zwischen den militärischen und zivilen Beiträgen bei friedensunterstützenden Operationen. Derzeit findet eine starke Fokussierung auf Südosteuropa resp. den Westbalkan statt. Dahinter folgen – mit

Beispiele von Aktivitäten und Projekten der Defence Diplomacy sind:

Expertise und Beratung	
Albanien	Anleitung und Umsetzung zur Erfüllung von Verpflichtungen im Bereich des Wiener Dokuments 99 über Vertrauens- und Sicherheitsbildende Massnahmen.
Montenegro	Unterstützung zum Aufbau des Verifikationszentrums der Streitkräfte zusammen mit anderen europäischen Partnern.
Pakistan, Georgien, China usw.	Urban Search and Rescue (USAR)-Projekte der Soforthilfe der Armee (SHA) im Rahmen der Schweizerischen Katastrophenhilfe (SKH).
Weissrussland	Abklärungsmission (Staff Assessment Visit) zur Beurteilung und Planung eines Projekts zur Lagersicherheit und Überschussvernichtung von Munition.
Ausbildung	
Bosnien-Herzegowina	Unterstützung des Peace Support Operations Training Centre (PSOTC) in Sarajewo mit Führungspersonal und Ausbildungsmodulen.
Mazedonien	Aufbau eines regionalen Zentrums für Medientraining in Skopje.
EAPC-Raum	PfP-Ausbildungskurse in Kriegsvölkerrecht, Kommunikation, ABC-Verteidigung usw.
Ausrüstung	
Afghanistan	Materiallieferung an die ISAF zum Betrieb des internationalen Flughafens Kabul.
Albanien	Material und Ausbildung zum Betrieb von Tankanlagen in Albanien.
Sierra Leone	Lieferung von 260 Geländelastwagen und Fahrzeugen, Unterhaltsmaterial und Wartungsausbildung.
Finanzielle Unterstützung	
EAPC-Raum	Unterstützung von diversen Trust-Fund-Projekten des EAPC/PfP in der Ukraine, in Aserbaidschan usw.
Mali	Unterstützung zum Aufbau des regionalen Ausbildungszentrums für Friedensoperationen in Bamako.

bereits erheblichem Abstand – der südliche Kaukasus, die südliche Mittelmeerregion sowie – gegenwärtig noch am Schluss – Schwarzafrika. Diese Schwergewichtsbildung wird aber einem laufenden Beurteilungsprozess unterzogen, der beispielsweise die früheren Anstrengungen im Baltikum vollständig eingestellt hat,⁵⁴ während laufende Abklärungen zu neuen Projekten besonders den afrikanischen Kontinent im Visier haben. Damit stimmen die Aktivitäten nicht nur mit den schweizerischen Interessen überein, sondern widerspiegeln auch weitgehend die Prioritäten der internationalen Staatengemeinschaft.⁵⁵ Eine wesentliche Rolle in diesem Zusammenhang spielt auch die Forderung nach einem möglichst regionalen Ansatz der Unterstützung. Dies ist gerade im Westbalkan vor dem Hintergrund der jüngsten Konflikte, aber auch in Nordafrika von Bedeutung. So hat die Schweiz nachhaltig zum Aufbau und Betrieb eines Medientrainingszentrums in Skopje beigetragen, mit der Auflage, dass dieses allen Anrainerstaaten offen sein muss. Das Gleiche galt und gilt für die Gebirgsausbildung in Albanien oder das Training für künftige Verteidigungsattachés und Sicherheitsexperten in Bosnien-Herzegowina.



⁵⁴Die Unterstützungsprojekte zugunsten der drei baltischen Staaten zum Aufbau und zur Konsolidierung der Streitkräfte in materieller und ausbildungsseitiger Hinsicht (vor allem Baltic Defence College) sind durch die Aufnahme der Staaten in NATO und EU konsequenterweise eingestellt worden. Die Staaten gelten derzeit nicht mehr als Zielländer, sondern als mögliche Kooperationspartner zugunsten Dritter.

⁵⁵Hier sind explizit auch direkte und indirekte Unterstützungsaktivitäten und -offerten zugunsten von Afghanistan und Irak als prioritäre Zielländer der internationalen Staatengemeinschaft eingeschlossen. So sind die schweizerischen PfP-Kursangebote für Teilnehmer beider Staaten offen, werden Ausbildungskurse für irakische Diplomaten am GCSP durch das EDA und das VBS unterstützt oder ist hochwertiges Armeematerial zur Aufrechterhaltung des Betriebs des Internationalen Flughafens in Kabul geliefert worden.

Ausblick

Die vorliegende Bestandaufnahme und die konzeptionelle Darstellung von Defence Diplomacy basieren auf bestehenden Ressourcen und Kapazitäten. Die aktuellen und absehbaren Herausforderungen für die Sicherheit und Stabilität unseres Landes und Umfelds werden jedoch den Bedarf nach Schweizer Beiträgen erhöhen und somit auch die Forderung an die Armee, konkrete Beiträge zu leisten. In diesem Zusammenhang wird die Notwendigkeit eines integralen Ansatzes zunehmen, da nur das gesamte Instrumentarium von politischen, diplomatischen, wirtschaftlichen und militärischen Massnahmen geeignet ist, jene Nachhaltigkeit zu schaffen, die den Teufelskreis von Krisen und Kriegen durchbricht. Infolgedessen muss bei einer Überarbeitung der «Bases doctrinales à moyen terme» die Frage geprüft werden, inwiefern Defence Diplomacy mehr als nur eine Begleitmassnahme der militärischen Kraftanwendung darstellt. Zumal ihre erfolgreiche Anwendung dazu führen kann, dass die Erfordernis einer militärischen Kraftanwendung obsolet wird.

Die dargestellten Entwicklungslinien werden im Kontext der Globalisierung der Märkte, Risiken und Gefahren noch stärker an Bedeutung gewinnen. Die Kapazitäten einer glaubwürdigen Armee sind deshalb gefordert, um auf die aktuellen und

zukünftigen sicherheitspolitischen Herausforderungen zweckmässig antworten zu können. Die Schweiz muss zum Beispiel für mögliche Aufgaben der «Guten Dienste», der «Mediation» und «Facilitation» über entsprechende «aktuelle» Kompetenzen verfügen, denn es reicht heute nicht mehr aus, bloss die Infrastruktur für Verhandlungen bereitzustellen.⁵⁶ Vielmehr braucht es neben dem entsprechenden diplomatischen Engagement auch beste Konfliktkenntnisse und das militärische Know-how, wie man Waffenstillstände, militärische Entflechtungen, Entminungen, Kampfmittelbeseitigungen sowie Rüs-

Entsprechende militärische Beratungs- und Expertenkompetenzen können nur in zahlreichen internationalen Einsätzen erworben werden.

tungskontroll- und Abrüstungsmassnahmen technisch durchführen und regeln kann. Entsprechende militärische Beratungs- und Expertenkompetenzen können nur in zahlreichen internationalen Einsätzen erworben werden. Die Schweiz kann ihr traditionelles Selbstbild im modernen Umfeld nur aufrechterhalten, wenn diese Kompetenzen mittels einer engen Zusammenarbeit von EDA und VBS gezielt aufgebaut und erhalten werden. Die Schwei-

zer Armee ist dabei in der privilegierten Lage, auf ein breites Spektrum von zivilen Kompetenzen der Milizarmee zurückgreifen zu können. Gleichzeitig muss aber die Laufbahnplanung des Berufs- und des Zivilpersonals des VBS diesen neuen Anforderungen Rechnung tragen, um einem modernen bedarfsgerechten Berufsbild Leben einzuhauchen.

Die Notwendigkeit multilateraler Regelungen führt zum akzentuierten Bedarf, schweizerische Armeeinteressen an entsprechenden Konferenzen und Verhandlungen multilateral aktiv einzubringen. Die Eigenart der schweizerischen Wehrstruktur bedarf nicht nur der Erklärung, sondern muss in den internationalen Regelungen so eingebracht werden, dass keine einseitige und ungerechtfertigte Benachteiligung unserer Interessen entsteht.⁵⁷ Wer rechtzeitig Partner auf Problemstellungen aufmerksam macht und konstruktive Lösungen vorschlägt, hat gute Aussichten auf Berücksichtigung.

Der Respekt vor Traditionen und etablierten Leitideen darf uns nicht dazu verleiten, uns zurückhaltend mit Fakten der modernen Sicherheitspolitik auseinanderzusetzen:

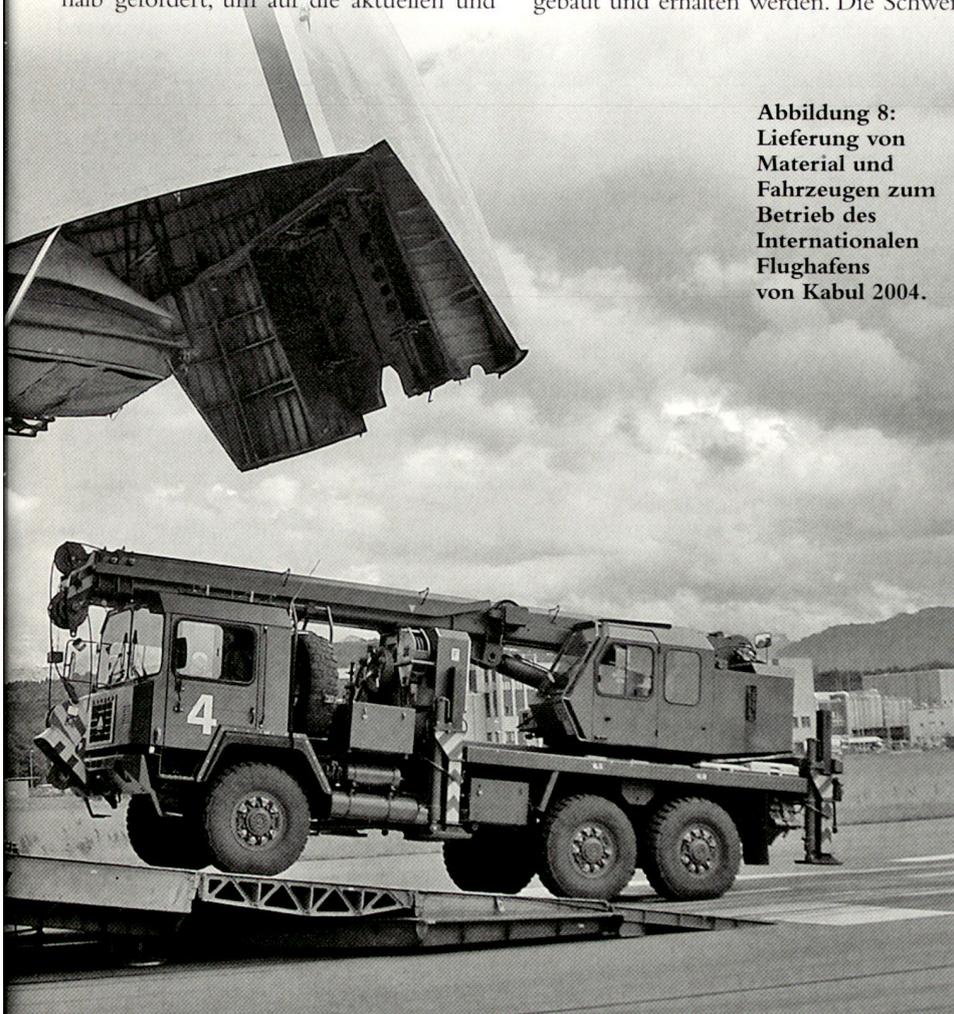
- Prävention und internationales Krisenmanagement werden zentral für die Aufrechterhaltung der internationalen Energiesicherheit, Warenströme und Kapitalflüsse und somit letztlich für die «Wohlfahrt» der Schweiz;
- Multilaterale Ansätze drängen sich aus Gründen der Legitimation, des Ressourcenaufwands und des «burden-sharing» zunehmend auf – im globalen Kontext wird somit Solidarität zum intelligenten Eigennutz;
- Die Arbeitsteilung in der Entwicklung von Rüstungsgütern und deren Beschaffung ist zwingend, um die steigenden Kosten auffangen zu können und die Armee resp. ihre Soldaten zeitgemäss und verantwortungsvoll ausrüsten zu können.

Die Defence Diplomacy ist ein wichtiges Element, das im Rahmen integraler Ansätze signifikante Beiträge zur Meisterrung dieser Herausforderungen zu leisten vermag. Nur so kann die Armee für die politischen Entscheidungsträger Handlungsoptionen im Rahmen der Neutralität und schweizerischer aktiver Interessen bereithalten und damit den Verfassungsauftrag in der Substanz erfüllen.

⁵⁶ Im Banne des Kalten Kriegs war die «neutrale Schweiz» mehrfach der akzeptable Kompromiss für Konferenzen oder Sitzstandort Internationaler Organisationen. Nach dem Wegfall dieser historischen Privilegierung haben andere Staaten mit diplomatischer und militärischer Kompetenz bedeutende Vermittlungsmandate erhalten (bspw. Norwegen, Schweden, Kanada, Spanien und die Niederlande).

⁵⁷ Beispielsweise in der Rüstungskontrolle und Abrüstung, der Nonproliferation usw. ●

Abbildung 8:
Lieferung von
Material und
Fahrzeugen zum
Betrieb des
Internationalen
Flughafens
von Kabul 2004.



Quelles réponses aux défis stratégiques contemporains? – Une grille d'analyse

Comment évaluer et analyser les nouveaux défis stratégiques que l'Etat doit affronter aujourd'hui? Bernard Wicht propose une grille de lecture inédite permettant de mieux apprécier la situation contemporaine et de dégager des pistes de travail pour les réponses à y apporter du point de vue de la stratégie.

Bernard Wicht*

Avec la fin de la Guerre froide et de l'équilibre des puissances, on assiste au grand retour de la stratégie qui était en quelque sorte «restée bloquée» en raison de la doctrine de la dissuasion nucléaire et de l'impossibilité d'un affrontement direct entre les adversaires; le pacifisme militant, la guerre révolutionnaire ou encore l'offensive diplomatique fondée sur les droits de l'homme représentaient alors des ersatz et des formes dérivées d'affrontement entre les blocs. La chute du Mur de Berlin a mis un terme à cette situation de pat (pour reprendre un terme tiré du jeu d'échecs) et la stratégie refait surface à la fois comme domaine de réflexion et comme pratique de l'action. Mais, entre temps la notion de stratégie s'est transformée; elle est devenue protéiforme, récupérée d'une part à tout va par différents domaines de l'activité économique, politique et sociale (marketing, partis politiques, jeux) et confondue d'autre part avec les nouvelles disciplines issues des relations internationales (politique de paix et de sécurité, recherche sur les conflits). Il importe donc de préciser ce qu'on entend par stratégie au sens propre, débarrassé de ces divers glissements sémantiques. A cet égard, la définition proposée par le stratège français André Beaufre fait toujours autorité: «l'art de la dialectique des forces ou encore plus exactement l'art de la dialectique des volontés employant la force pour résoudre leur conflit».¹ C'est dans l'opposition de deux volontés sous forme d'un véritable duel où l'un des protagonistes cherche à soumettre l'autre à ses conditions que Beaufre détecte l'essence même de la stratégie: dans la recherche de cette décision visant à convaincre l'adversaire qu'engager ou poursuivre la lutte est inutile. C'est à partir de cette compréhension de la stratégie que nous allons construire notre raisonnement et notre réflexion sur les défis stratégiques contemporains. Il s'agit ainsi, d'abord, de caractériser brièvement ces défis pour esquisser, ensuite, une modélisation permettant, enfin, de dégager les concepts et principes stratégiques répondant à ces défis.

* Bernard Wicht, Docteur en droit, chef des affaires internationales auprès de la Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique (CDIP), et privat-docent à l'Université de Lausanne. Adresse: CDIP, Zähringerstrasse 25, Postfach 5975, CH-3001 Berne; wicht@edk.ch.

Changer de perspective

En se fondant sur cette approche de l'affrontement dialectique des volontés que l'on peut qualifier, dans le contexte de la mondialisation, de véritable *volonté de prédation*, il convient d'effectuer un changement de perspective (au sens où l'entend la Renaissance italienne: changer de perspective, c'est changer notre représentation de la réalité)² en n'envisageant plus l'ordre international global d'un point de vue systémique sous l'angle de l'*interdépendance*, mais selon une approche stratégique en plaçant l'acteur (et sa volonté) au centre de notre raisonnement. En effet, la doctrine dominante des relations internationales considère à l'heure actuelle que la principale menace contemporaine pour la paix et l'équilibre mondiaux se situe dans ce qu'on appelle les «risques globaux» qui minent la stabilité du système international provoquant toutes les dérives que l'on sait telles que les flux migratoires illégaux, les différentes formes de trafic illicite (drogue, armes), les activités des groupes armés mafieux ou terroristes, mais aussi ces Etats échoués ou défaillants (Somalie, Afghanistan, Sierra Leone, Colombie) qui deviennent de véritables «repères de pirates» (seigneurs de guerre, milices, cartels de la drogue). A ces risques globaux, on oppose généralement la réponse globale de la coopération internationale (promotion de la paix et de la bonne gouvernance, aide humanitaire).

Force est de relever cependant, dans l'optique de la stratégie, qu'un système – le système international en l'occurrence – aussi complexe et élaboré soit-il, n'est pas doué de volonté: ce sont les acteurs qui ont cette capacité et non le système. Or, dans le cas présent, l'acteur qui nous intéresse, c'est l'Etat mais, et il importe de le préciser immédiatement, un Etat affaibli qui n'est plus la structure dominante, ni centrale du système-monde contemporain.³ Par conséquent, comment faire intervenir vis-à-vis d'un tel Etat les risques globaux précédemment évoqués et quelles conséquences en tirer du point de vue de la stratégie. C'est à ce stade qu'intervient le changement de perspective, c'est-à-dire le passage d'une approche systémique à une approche centrée sur l'Etat.⁴ Ce changement voit derrière ces risques globaux non plus les défauts ou les faiblesses du système international

«Les sociétés traversent une crise de civilisation que seul un système de sécurité repensé peut sauver de l'anarchie ou d'un désordre durable. Il n'est pas stupide de penser qu'une fois encore dans l'Histoire, l'évolution du corps social sera étroitement associée à celle du système militaire.»

Eric de La Maisonneuve – *La violence qui vient*

global, mais bel et bien le résultat d'une véritable volonté prédatrice. Comment modéliser une telle réalité?

Quelle modélisation adopter?

Pour essayer de se représenter l'effet des risques globaux sur l'Etat, il faut se rappeler que celui-ci se définit avant tout comme l'organisation qui revendique avec succès le monopole de la violence légitime sur une population et un territoire déterminés (Max Weber). Au cours de l'histoire de l'Etat moderne (XVI^e-XX^e siècle), la construction de ce monopole a signifié le *désarmement des concurrents* de l'Etat se trouvant sur son territoire, c'est-à-dire toutes les organisations disposant de moyens de contrainte et de violence, capables de lui disputer le contrôle sur le territoire et les populations: des seigneurs féodaux aux milices bourgeoises en passant par les corsaires, les condottieres, les armées privées de mercenaires et les compagnies à charte.

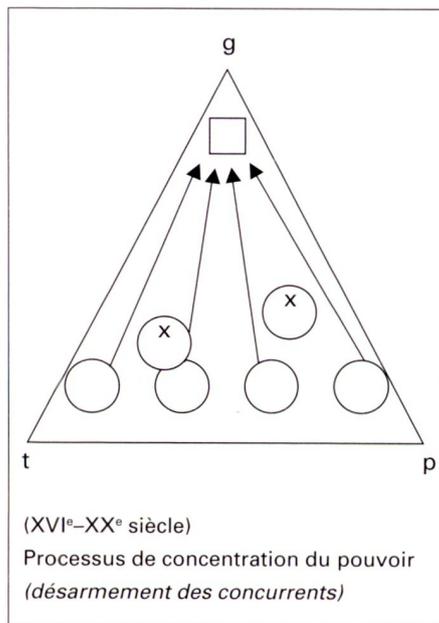
¹ André BEAUFRE, Introduction à la stratégie, Paris, Hachette, (1963) 1998 (Pluriel; 902), p. 34.

² La Renaissance marque un tournant majeur du point de vue historique. Elle entraîne un bouleversement complet des repères existants et, partant, le besoin d'un nouveau cadre de références pour appréhender la réalité: d'où par exemple le recours à l'induction (raisonnement du particulier au général, en lieu et place de la méthode scholastique typique du Moyen Age), ou encore le retour vers les penseurs de l'Antiquité (Cicéron, Polybe, Aristote) pour pouvoir mieux dégager les questions fondamentales et les nouveaux enjeux qui se présentent alors aux sociétés. *Mutatis mutandis*, aujourd'hui la mondialisation représente un changement au moins aussi radical que celui apporté par la Renaissance: d'où le besoin également de changer de perspective.

³ Sur le décentrage de l'Etat à l'ère globale, cf. plus spécialement, Martin ALBROW, *The Global Age: State and Society Beyond Modernity*, Cambridge, Polity Press, 1996.

⁴ A ce sujet, cf. en particulier, John M. HOBSON, *The State and International Relations*, Cambridge, Cambridge University Press, 2002.

Cette formation du monopole et ce processus de désarmement des concurrents ont conduit à la solidification interne de l'Etat et à l'étatisation de la guerre qui est ainsi devenu un instrument au service de la politique de l'Etat (guerre interétatique, système westphalien, stratégie clausewitzienne).⁵ Ceci peut être représenté par le schéma suivant (en science politique l'Etat est généralement symbolisé par un triangle dont le sommet *g* représente le gouvernement et la base, le territoire *t* et la population *p*):



Aujourd'hui, on peut avancer que le processus s'est inversé; on assiste à la déconstruction du monopole étatique et au réarmement des concurrents de l'Etat. Cette déconstruction se déroule, d'une part, au niveau supra-étatique avec la perte de souveraineté de l'Etat au profit de la communauté internationale et de la puissance unique (Etats-Unis) et, d'autre part, au niveau infra-étatique avec le retour d'organisations non-étatiques concurrençant le pouvoir de l'Etat sur son propre territoire. A cet égard, on peut distinguer grosso modo quatre types différents de ces nouveaux contre-pouvoirs: les séparatismes violents (IRA, ETA), les mafias et autres formes de crime organisé, les narco-guérillas (UCK, PKK), et les mouvements fondamentalistes ethniques ou religieux (Al Qaeda).⁶ Ces entités vident l'Etat de sa substance en reprenant à leur compte les principales fonctions étatiques, l'exercice de la violence et le contrôle de certaines franges de populations (diasporas, sous-prolétariats des banlieues).

Guerre à l'intérieur de l'Etat: essai de définition

On peut tenter de définir le phénomène actuel de pénétration de la guerre à l'intérieur de l'ordre étatique comme le déplacement du paradigme de la guerre interétatique vers le conflit de basse intensité se déroulant au sein même de l'Etat, c'est-à-dire au cœur de la population du pays concerné. Si ce type de conflit met en œuvre des armées régulières, il donne surtout naissance à des entités non-étatiques (groupes armés, seigneurs de guerre, cartels de la drogue, mouvements paramilitaires, milices diverses) qui prennent en main le contrôle des populations locales. En effet, le conflit de basse intensité conduit à la désintégration progressive des services de l'Etat (sécurité, éducation, santé, logement) qui ne sont plus en mesure de garantir aux populations la protection des personnes et des biens. Dès lors, cette protection est reprise peu à peu par les entités non-étatiques selon un modèle mafieux:

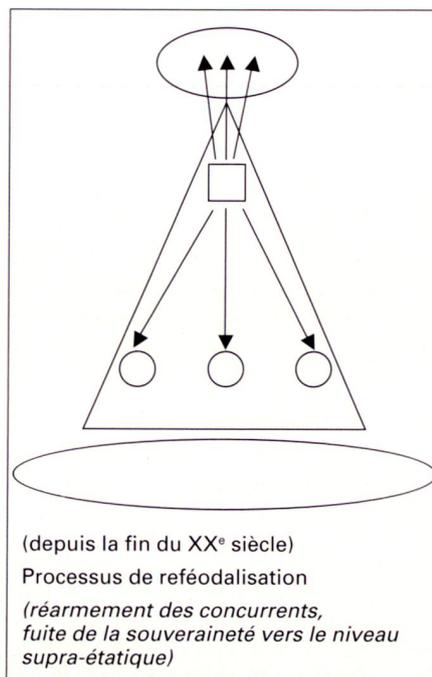
protection contre rémunération et allégeance. Ces entités sont donc des concurrents de l'Etat; elles lui contestent les éléments essentiels de son pouvoir sur son territoire et sa population, l'économie grise leur permettant de se financer de manière autonome. C'est pourquoi, il est plus exact dans ce contexte de parler de *guerre à l'intérieur de l'Etat* plutôt que de *guerre civile*. Cette guerre est généralement,

- sans front
- endémique
- d'apparence anarchique
- de longue durée
- dominée par l'incertitude
- marquée par la prépondérance des forces morales sur les forces matérielles
- caractérisée par une forte implication de la communauté internationale (pressions, sanctions, interventions).

Dans cette situation, la guerre ne se déroule plus essentiellement entre Etats, mais à l'intérieur de l'Etat, entre celui-ci et les entités qui le concurrencent sur son propre territoire au milieu de la population, le tout sous le contrôle de la communauté internationale prête à sanctionner l'Etat au moindre faux pas, voire à intervenir politiquement ou militairement. C'est la conséquence de la pénétration de l'ordre global – la mondialisation, les flux de tous ordres, la nouvelle légitimité internationale – à l'intérieur de l'ordre national étatique.⁷ Par rapport aux conflits que l'Occident a connu jusqu'à la fin de la Seconde Guerre mondiale (batailles rangées entre armées régulières, fronts clairement définis, distinction front/arrière, civil/militaire), cette guerre «à l'intérieur» est sans front, de longue durée, faite d'une violence anar-

chique (continuum de la violence). Elle a un caractère endémique. La population est à la fois l'objectif de la lutte et la ligne de contact. De son côté, la communauté internationale joue un rôle majeur: pressions, sanctions, chantage, déstabilisation, ingérence, intervention.

Dans ce contexte de guerre à l'intérieur de l'Etat, la violence se transforme également. La distinction entre la guerre et le crime s'estompe, les différentes entités non-étatiques faisant largement appel au crime organisé et à l'économie grise pour se financer et conduire leurs activités politiques ou guerrières. Autrement dit, à la dichotomie ennemi à l'extérieur/criminel à l'intérieur se substitue dorénavant celle-ci, ennemi à l'intérieur (où il mine les bases de l'Etat)/criminel à l'extérieur (où il se



⁵ Sur le processus de formation du monopole étatique et le désarmement des concurrents, cf. l'œuvre fondatrice de Norbert ELIAS, *Über den Prozess der Zivilisation: soziogenetische und psychogenetische Untersuchungen*, 2 vol., 17^e éd., Francfort, (1939) 1992; cf. eg. Janice E. THOMSON, *Mercenaries, Pirates and Sovereign: state-building and extraterritorial violence in early modern Europe*, Princeton, Princeton University Press, 1994; ainsi que Niall FERGUSON, *The Cash Nexus: Money and Power in the Modern World, 1700–2000*, Londres, Allen Lane, 2001.

⁶ Sur le réarmement des concurrents, cf. principalement Loretta NAPOLEONI, *Terror Inc: Tracing the Money Behind Global Terrorism*, Londres, Penguin Books, 2004; R. T. NAYLOR, *Wages of Crime: Black Markets, Illegal Finance, and the Underworld Economy*, Ithaca, Cornell University Press, éd. rév. 2004; Alain LABROUSSE, *Géopolitique des drogues*, Paris, PUF, 2004; Thierry CRETIN, *Mafias du monde: organisations criminelles transnationales, actualité et perspectives*, Paris, PUF, 3^e éd., 2002; Xavier RAUFER, ed., *Dictionnaire technique et critique des nouvelles menaces*, Paris, PUF, 1998; François JEAN/Jean-Christophe RUFIN, ed., *Economie des guerres civiles*, Paris, Hachette, 1996 (Pluriel; 8788).

⁷ A ce sujet, cf. en particulier Ulrich BECK, *Macht und Gegenmacht im globalen Zeitalter: Neue Weltpolitische Ökonomie*, Francfort, Suhrkamp, 2002; Carlo GALLI, *La guerra globale*, Rome, Bari, Laterza, 2002.

livre à ses trafics transnationaux). A la séparation stricte entre les trois sphères du crime (réprimé à l'intérieur de l'Etat), de la guerre (considérée comme acte politique et défense des frontières contre l'ennemi extérieur) et de la justice privée (vendetta, largement combattue par l'Etat moderne) se substitue dorénavant une forme de continuum de la violence allant, sans interruption véritable, ni transition des incivilités à la guerre en passant par l'émeute, l'insurrection ou la rébellion. Pensons ici par exemple aux émeutes de Los Angeles en 1992 et à celles des banlieues françaises en 2005, aux événements du G8 à Genève en 2004, à la guerre des gangs à Sao Paolo en 2006, ou encore à la zone de chaos créée à la Nouvelle Orléans suite à l'ouragan Katrina (2005) et occupée depuis par les gangs et les trafiquants de drogue.⁸

Pour l'Etat, de nouvelles frontières stratégiques résultent d'un tel environnement, à savoir cette perte de souveraineté au sommet et le réarmement de la base. Deux fronts se dessinent ainsi dans cette lutte qui doit mener l'Etat, «vers le haut», face à l'échelon supra-étatique pour garantir son existence stratégique et, «vers le bas», face à l'échelon infra-étatique pour garantir le contrôle de sa base.

Résumé des caractéristiques des nouvelles menaces

1. Jusqu'en 1945, les guerres se déroulent essentiellement entre Etats, sur le champ de bataille et opposent des armées régulières. En Centre-Europe, pendant la Guerre froide, l'OTAN et le Pacte de Varsovie se sont préparés à un engagement de ce type. Aujourd'hui la guerre s'est transformée profondément: d'une part, elle a lieu majoritairement à l'intérieur des Etats et, d'autre part, elle prend la forme d'une violence anarchique faite d'émeutes, d'attentats, d'actes insurrectionnels et terroristes. Dans ce contexte, il n'y a plus de véritable séparation entre la guerre et le crime.

2. Cette forme de guerre n'est plus le fait d'armées régulières, mais de groupes armés fondus dans la population civile. Ces groupes sont notamment des mafias, des narcoguérillas, des mouvements séparatistes ou fondamentalistes assurant tous leur propre financement à travers le trafic de drogue, le crime organisé et d'autres formes d'extorsion (enlèvement, corruption, escroquerie). On assiste ainsi à la naissance de structures parallèles échappant de plus en plus au contrôle des Etats.

3. Ce genre de situations concerne tant les Etats développés du Nord que les Etats moins développés du Sud. Les phénomènes

de révolte urbaine touchent également les banlieues des grandes villes européennes. Des zones de non-droit où la police ne peut plus intervenir naissent un peu partout en Europe occidentale. Les mafias parviennent à obtenir un certain contrôle de ces territoires et des populations qui y habitent.

4. Par conséquent, le modèle de combat auquel il faut s'attendre à l'avenir n'est pas à rechercher dans la guerre conventionnelle de haute intensité, mais dans les affrontements chaotiques se déroulant entre les forces de l'ordre (police et armée) opposées à des cartels de la drogue, des mouvements de guérilla et des bandes armées. Dans ce type de guerre, l'objectif n'est plus prioritairement la conquête d'un territoire, mais bel et bien le contrôle de la population; celle-ci est donc devenue l'enjeu de la lutte en lieu et place du territoire.

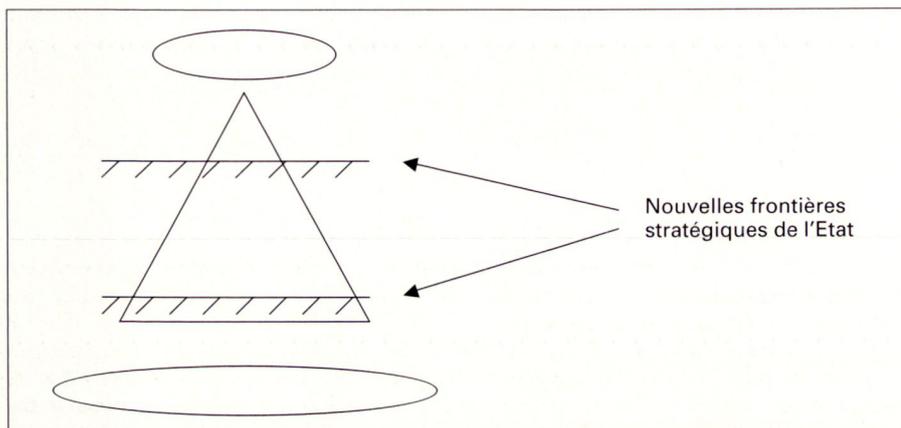
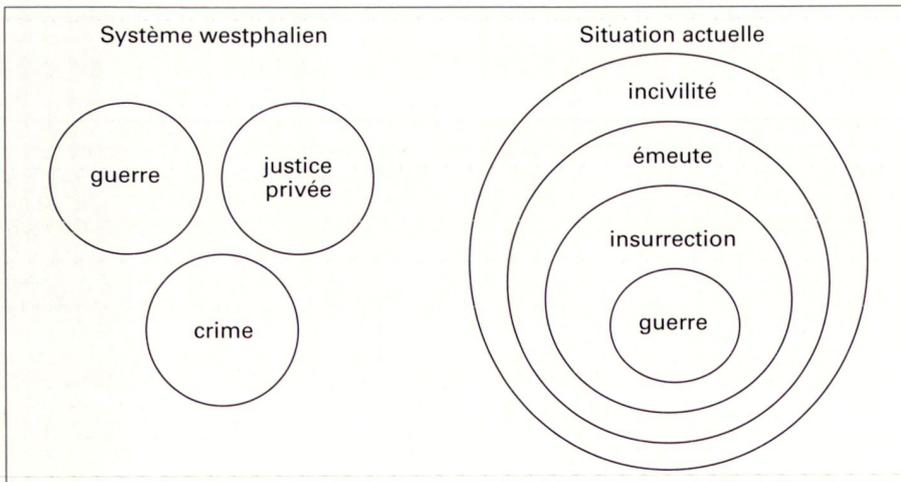
5. Dorénavant l'armée n'a donc plus pour mission principale de combattre les forces ennemies sur le champ de bataille. Elle doit avant tout rassurer la population civile, la soustraire à l'emprise des groupes armés, garantir la sûreté des personnes et des biens et, au besoin, créer des périmètres de sécurité.

Quelles conséquences peut-on tirer de cette modélisation sur le plan stratégique? Quels sont les concepts stratégiques qui s'appliquent?

La liberté d'action de l'Etat: manœuvre extérieure, manœuvre intérieure, centres de gravité

Dans cet environnement inédit pour l'Etat moderne, il importe de poser les questions premières: de quelle *liberté de manœuvre* (liberté d'action) l'Etat dispose-t-il? où se situe dorénavant ses *centres de gravité*? comment risque-t-il d'être fixé? Autrement dit, il s'agit de reprendre les éléments de base de la stratégie: fixation, manœuvre, anéantissement.

S'agissant de la liberté de manœuvre de l'Etat, on peut avancer qu'elle est délimitée par les deux nouvelles échelles de pouvoir précédemment décrites, l'une supra-étatique, l'autre infra-étatique. L'Etat doit donc conduire une double manœuvre, à la fois vis-à-vis de l'une et de l'autre, s'il veut s'assurer une certaine liberté d'action: il doit pouvoir affirmer sa volonté simultanément «vers le haut» et «vers le bas», c'est-à-dire d'un côté garantir sa légitimité et ses droits face à la communauté internationale et de l'autre stabiliser sa base en voie de délitement. *Mutatis mutandis*, on retrouve l'interaction proposée par Beaufre entre *manœuvre extérieure* et *manœuvre intérieure*. Selon le stratège français, la première est

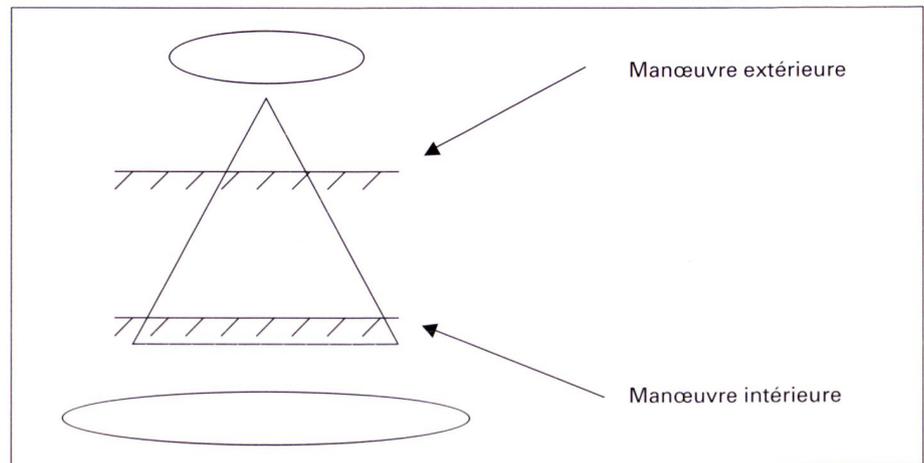


⁸ Cf. en particulier, Agostino PETRILLO, *Città in rivolta: Los Angeles, Buenos Aires, Genova, Verone, Ombre corte*, 2004; Mike DAVIS, *Au-delà de Blade Runner: Los Angeles et l'imagination du désastre*, trad., Paris, Allia, (1998) 2006; Hans Magnus ENZENSBERGER, *Aussichten auf den Bürgerkrieg*, Francfort, Suhrkamp, 1993.

celle que l'Etat doit mener sur «l'échiquier mondial» pour garantir son existence comme entité stratégique capable de négocier et de défendre ses propres intérêts aussi bien en faisant valoir le droit, les valeurs morales et humanitaires qu'en s'appuyant sur une frange de l'opinion internationale ou en s'assurant un certain ascendant culturel. La seconde est celle que l'Etat doit conduire sur le théâtre même des opérations. Si, d'après Beaufre, la première est avant tout d'ordre politique, diplomatique, psychologique et culturelle (lorsque l'Etat fait valoir «sa» conception des affaires du monde), la seconde est d'abord militaire et répond dans la plupart des cas aux critères de la contre-insurrection.

Le stratège français souligne l'interaction de ces deux manœuvres. La manœuvre extérieure est là pour fournir à l'Etat une marge d'initiative aussi large que possible sur la scène internationale. C'est de l'obtention de cette marge d'initiative que dépend l'exécution de la manœuvre intérieure. Cette dernière ne peut en effet se concevoir qu'à l'abri de l'écran offert par la manœuvre extérieure. La liberté d'action de l'Etat est donc dépendante de la bonne conjugaison entre manœuvre extérieure et manœuvre intérieure, particulièrement dans l'environnement stratégique créé par la mondialisation conduisant à ce «dépassement» de l'Etat «par le haut» (communauté internationale, puissance unique) et «par le bas» (contre-pouvoirs, réarmement des concurrents). Dans ce contexte, l'interaction entre les deux manœuvres signifie que l'Etat ne peut rien entreprendre pour stabiliser sa base (manœuvre intérieure) sans s'être au préalable assuré d'une liberté d'action minimale via la manœuvre extérieure.

Comme exemple de manœuvre extérieure, on peut citer la campagne diplomatique-médiatique lancée par la France sur le thème de l'«exception culturelle» dans le cadre des négociations du GATS (Uruguay Round, 1993-94) permettant à Paris de se donner une nouvelle légitimité vis-à-vis de la domination anglo-saxonne sur le dossier du libre-échange, de réaffirmer ainsi sa position au sein de l'Union Européenne et de s'attirer les sympathies de certains Etats du Sud. Dans un autre registre mais poursuivant un objectif similaire, la politique développée par Cuba depuis la fin de la Guerre froide est assez représentative d'une manœuvre extérieure conduite avec succès par un petit Etat face à une superpuissance – les Etats-Unis. En s'assurant d'une forme de leadership moral, voire intellectuel en Amérique latine (visite du pape Jean-Paul II puis de l'ancien président américain Jimmy Carter, alliance ensuite avec le Venezuela d'Hugo Chavez) ainsi qu'auprès des mouvements altermondialistes (néo-zapatisme, forum de Porto Allegre), le régime



castriste a su maintenir de la sorte une certaine marge de manœuvre face à la toute-puissance des Etats-Unis. De même, on peut citer la manœuvre de l'Iran «animant» la révolte chiite au Proche- et Moyen-Orient (Liban, Irak) afin de se «donner de l'air» et pouvoir développer au plan intérieur son programme nucléaire national. En ce qui concerne la manœuvre intérieure plus spécialement, on rappellera la discrétion et l'efficacité avec lesquelles le Royaume-Uni a su gérer la très longue crise nord-irlandaise sans jamais céder à l'escalade militaire, ni se laisser fixer par cet abcès sur la scène internationale.

Complémentaire à la réflexion sur la liberté d'action, il importe de s'interroger maintenant sur les vulnérabilités critiques de l'Etat, c'est-à-dire ses *centres de gravité* dans le contexte de guerre décrit précédemment, autrement dit les points pouvant engendrer sa paralysie ou sa dislocation (Liddell Hart). Dans la guerre conventionnelle, les centres de gravité sont souvent la capitale du pays dont la chute provoque généralement la défaite définitive et, au niveau opérationnel, les centres de commandement de l'armée ou les nœuds logistiques. Dans une organisation non-étatique de type guérilla, ce peut être par exemple le chef spirituel ou le leader charismatique. On le voit, les centres de gravité envisagés ici ne sont pas ceux qui concernent la masse et dont la destruction conduit à une réduction décisive des capacités (approche clausewitzienne, action sur les *Schwerpunkte* – sources de force; stratégie du fort au fort), mais bel et bien ceux générant la paralysie du système (sources de vulnérabilité). Dans ce sens, on peut avancer que ce sont précisément les contre-pouvoirs évoqués plus haut échappant au contrôle de l'Etat et pouvant être instrumentés ou manipulés de l'extérieur pour accroître les dissensions internes, susciter une crise intérieure et provoquer de ce fait le déséquilibre de l'Etat et partant sa dislocation. Mouvements séparatistes régionaux ou narco-guérilla s'appuyant sur une diaspora politiquement organisée peuvent ainsi provoquer une dangereuse remise en cause de l'ordre étatique et de la légitimité nationale surtout s'ils trouvent un soutien auprès de la com-

munauté internationale. C'est de la sorte que l'on peut lire d'ailleurs l'intervention de l'OTAN contre la Serbie en 1999: l'armée serbe se trouve fixée sur le terrain par une narco-guérilla séparatiste – l'UCK – réclamant l'indépendance d'une partie du territoire national, cette armée est ensuite frappée par une coalition multinationale – l'OTAN – intervenant au nom des droits de l'homme et du respect des minorités ethniques. On retrouve donc le schéma stratégique classique: fixation (par une narco-guérilla), manœuvre (par une coalition multinationale) et déstructuration (en lieu et place de la destruction) de l'Etat en sous-identités ethniques.

Il est intéressant de relever que, dans le contexte de guerre à l'intérieur de l'Etat, la dislocation de l'ordre étatique semble remplacer la destruction des forces armées sur le champ de bataille. D'ailleurs dans le cas de la Serbie, l'armée est sortie pratiquement intacte des bombardements. Par conséquent, il y a lieu de se demander, en fonction d'un tel schéma, si la «mise en faillite» de l'Etat ne vaut pas désormais bataille décisive, le concept d'*Etat failli* (*failed state*) se substituant à celui d'anéantissement en tant qu'objectif stratégique. Rappelons à cet égard que la notion d'Etat failli est une catégorie créée par la communauté internationale pour désigner les Etats qui ne sont plus capables de se gouverner eux-mêmes et auxquels il faut porter secours et prêter assistance. Si à l'origine ce devoir d'assistance de la communauté internationale se veut désintéressé, il se révèle toutefois dans la pratique rapidement à géométrie variable. Les Etats intervenants – les grandes puissances en particulier – restent en effet fondamentalement des prédateurs et la fin de l'équilibre international des puissances a accru cette tendance de manière exponentielle (pensons à la mise en coupe réglée de la plupart des Etats africains depuis la fin de la Guerre froide). Par conséquent, beaucoup plus qu'une situation de détresse véritable, ce sont les intérêts des grandes puissances, la richesse du sous-sol, une situation économique enviable (la Suisse dans l'affaire des fonds en déshérence) ou la position géostratégique du pays concerné qui déterminent le plus

souvent l'intervention de la communauté internationale. De là à provoquer ce genre de situations en suscitant l'affrontement des factions internes, l'affirmation des mouvements de sécession ou encore en profitant des faiblesses institutionnelles, il n'y a qu'un pas vite franchi! On pense ici également à toute la vague des révolutions oranges en Europe centrale et orientale.⁹

Notons au passage combien le changement de perspective opéré et la grille d'analyse stratégique adoptée autorise de ne plus voir seulement dans le *failed state* un risque global impliquant la coopération internationale, mais également un objectif stratégique, fruit d'une volonté prédatrice, auquel il importe de faire face. On le constate aisément dès lors, c'est dans la combinaison de la manœuvre extérieure et de la manœuvre intérieure que réside principalement la réponse de l'Etat afin de ne pas être déclaré *failli* par la communauté internationale tout en évitant de se laisser *fixer* par les contre-pouvoirs concurrençant son autorité et le contrôle de son propre territoire.

En conséquence, il convient de développer cette double approche (extérieure – intérieure) en précisant les principes stratégiques que l'on peut tirer d'une telle analyse.

Quelles stratégies?

Comme le soulignait jadis la doctrine militaire soviétique, «toute activité est conduite en tenant compte des lois, principes, méthodes et procédés établis par la théorie».¹⁰ Il importe donc de se demander quels sont ceux qui s'adressent aujourd'hui à la conduite de la guerre à l'intérieur de l'Etat telle que nous l'avons exposée précédemment.

A l'heure actuelle la plupart des théories stratégiques insistent plutôt sur le *modus operandi*. D'un côté, il s'agit en effet des concepts d'*infoguerre* et de RMA (*Revolution in Military Affairs*), à savoir les modes d'action basés sur la très haute technologie visant la préemption et la décapitation de l'adversaire. A l'autre extrémité du spectre, on trouve les concepts de guerre *asymétrique* ou de *netwar*, à savoir les actions mises en œuvre par des acteurs non-étatiques n'utilisant pas un mode de combat conventionnel.¹¹

Mais ces théories – aussi pertinentes et valables soient-elles – ne considèrent habituellement pas, de manière simultanée, les deux extrémités du registre des nouvelles menaces que l'Etat moderne doit désormais affronter, les deux fronts sur lesquels il doit se battre en même temps – «le haut» et «le bas». Elles ne mettent pas non plus suffisamment en évidence l'enjeu du combat que doit livrer l'Etat moderne, c'est-à-dire

lutter contre sa *déstructuration* en évitant, d'une part, sa mise en faillite (perte de souveraineté et de légitimité) et, d'autre part, sa *reféodalisation* (perte de contrôle de la population et du territoire). Or comme le montre le cas serbe, c'est précisément l'interaction entre le niveau supra- et infra-étatique – la manœuvre en tenaille de l'âge global – qui représente la menace majeure à laquelle l'Etat doit pouvoir répondre aujourd'hui.

Par conséquent, le passage de la guerre entre Etats à la guerre à l'intérieur de l'Etat telle que nous l'avons présentée (la pénétration de l'ordre ou du désordre global au cœur de l'ordre étatique), ce passage signifie un *changement fondamental de paradigme au niveau de la stratégie*. Il ne faut ainsi pas hésiter à «sortir des sentiers battus», à se détacher de l'étude des cas d'école habituellement admis pour se tourner résolument vers de nouveaux horizons, vers l'analyse d'expériences de guerre et de conflit qui peuvent paraître de prime abord atypiques, voire paradoxales. C'est pourquoi, en l'occurrence, nous faisons volontiers référence aux exemples cubains, iraniens, nord-irlandais, ou encore à la démarche stratégique de la CIA et du Hezbollah.

Car la conjoncture actuelle se distingue par une grande instabilité où tout devient possible en tout temps et en tout lieu. L'ordre international n'est plus le résultat de l'équilibre des puissances (fin du système westphalien). Il n'est pas non plus soumis au droit comme le voulait la Charte des Nations Unies: c'est le retour d'une situation hobbesienne de lutte de tous contre tous et du règne de la «loi de la jungle» (Etat failli, ingérences, redécoupage de frontières, intifadas et autres mouvements séparatistes). Dans ce sens, tant en raison du continuum de la violence régnant au sein de l'Etat que de la volonté prédatrice dominant l'échiquier mondial, il n'est plus possible de distinguer, selon le schéma clausewitzien classique, entre phase de paix et phase de guerre. En effet, la guerre n'est plus un affrontement ouvert et paroxysmique (s'inspirant du concept de guerre absolue) entre forces armées régulières conduisant à la décision définitive, c'est devenu un phénomène à la fois larvé, latent et moléculaire susceptible d'irruptions subites et violentes après des périodes de calme relatif (guerre latente). Dans ces circonstances nouvelles, la recherche de la manœuvre (extérieure et intérieure) n'a pas pour but primordial de vaincre, mais avant tout de durer (pensons à Cuba face aux Etats-Unis), de ne pas être battu (*Ermattungsstrategie, avoidance*). Sur la scène internationale, l'Etat doit ainsi s'efforcer de se constituer une position et des atouts qu'il pourra ensuite négocier ou faire valoir pour maintenir ses acquis ou gagner un avantage; c'est ce qu'on appelle ici une *rente stratégique*. Au niveau infra-éta-

tique, la combinaison des forces morales et de la durée l'emporte dorénavant sur les seules forces matérielles (pensons au Royaume-Uni évitant l'escalade militaire en Irlande du Nord pour parvenir à une solution après plus de trente ans de conflit): l'archétype devient celui du conflit de basse intensité où la *guerre irrégulière* remplace le plus souvent l'affrontement conventionnel.

Reprenons maintenant les différentes notions qui viennent d'être citées (guerre latente, *Ermattungsstrategie, avoidance, rente stratégique, guerre irrégulière*) et tentons de mieux les cerner en fonction des conditions actuelles:

– **Guerre latente:** dans le champ d'opposition paradigmatique qui caractérise les différents modes d'action stratégique (guerre totale/guerre limitée, guerre réglée/guerre irrégulière, etc.), on peut tenter d'introduire l'idée de *guerre latente* par opposition à celle de guerre conventionnelle et ouverte. En contraste avec cette dernière conception, la guerre latente peut comprendre, d'une part, le désordre international provoqué par la mondialisation et la fin du système westphalien et, d'autre part, les formes larvées et chaotiques de conflits internes conduisant non pas à l'affrontement décisif des forces régulières en rase campagne, mais à une situation de «ni paix – ni guerre» aboutissant à la désintégration progressive de l'Etat de l'intérieur par délitement de ses principales composantes, en particulier le corps social. Dans une telle situation, il n'y a plus de distinction claire entre phase de paix et phase de guerre conformément au modèle de la guerre interétatique. La guerre devient un phénomène persistant (Machiavel, Montecuccoli), endémique pouvant rapidement devenir épidémique, voire pandémique: au niveau supra-étatique, ceci se traduit entre autres par le droit d'ingérence et la fin du principe d'intangibilité des frontières, tandis qu'au niveau infra-étatique ce sont par exemple les différentes

⁹ Sur toute cette question, cf. notre étude «Etat failli et faillite de l'Etat: dimension stratégique de la lutte pour les ressources», in CIEG, *Les enjeux géopolitiques des ressources naturelles*, Gyula Csurgai, ed., Lausanne, L'Age d'Homme, 2006, p. 34–68.

¹⁰ Cité chez Hervé COUTAU-BEGARIE, *Traité de stratégie*, Paris, Economica, 1999, p. 27.

¹¹ Il s'agit principalement des théories de cette véritable forge de la pensée stratégique américaine qu'est la Rand Corporation (en particulier les travaux de John Arquilla et David Ronfeldt, www.rand.org). Ces théories sont évidemment bien adaptées à la puissance américaine, mais elles le sont beaucoup moins aux Etats ne répondant pas au qualificatif de super-puissance; or une règle classique des sciences sociales et historiques enseigne de se méfier des concepts ne correspondant pas ou non-adaptés au cas ou à la période que l'on veut analyser.

intifadas urbaines ou les zones de chaos créées suite à des catastrophes naturelles. Le principe qui pourrait s'appliquer à cette notion de guerre latente est en quelque sorte celui-ci: *nous sommes en guerre, mais nous ne le savons pas.*

– **Ermattungsstrategie:** conséquence logique de la notion de guerre latente, la stratégie d'usure (*Ermattungsstrategie*) reprend ses droits sur celle d'anéantissement (*Niederwerfungsstrategie*) spécialement représentative de la guerre totale. Il importe toutefois de dissiper un malentendu parce que la stratégie d'usure (attrition) est trop souvent assimilée à la seule usure des forces et du matériel de l'ennemi sans gains territoriaux, ni occupation d'objectifs – l'archétype à cet égard étant la bataille de Verdun. Mais ici, la stratégie d'usure est comprise dans le sens où l'entend l'historien militaire Hans Delbrück: une stratégie bipolaire organisée autour de la manœuvre et de la bataille recherchant non pas un affrontement décisif unique ou la «puissance brute», mais visant des objectifs limités et dans la durée. C'est typiquement la stratégie du faible au fort: celui qui est «incapable de frapper un coup décisif du fait de la faiblesse de ses moyens et donc condamné à fatiguer son adversaire par une série de coups de détail».¹² En essayant d'appliquer cette définition à la réalité de la guerre à l'intérieur de l'Etat – la tenaille supra- et infra-étatique –, on peut avancer que l'objectif de la stratégie d'usure est de gagner du temps, de tenir une position le plus longtemps possible sans pour autant se laisser fixer, d'encaisser et de durer face à un adversaire plus puissant (cf. plus loin, rente stratégique) ou, au contraire, de tenir tête sans perdre patience face à un adversaire insaisissable pratiquant l'esquive. Ainsi, la bipolarité entre la manœuvre et la bataille peut se traduire respectivement par la manœuvre extérieure (diplomatique, culturelle ou psychologique) et par le travail de contre-insurrection (manœuvre intérieure) s'inscrivant dans la durée à travers une action patiente, sans éclat et évitant l'escalade. La manœuvre conduite par la CIA au Laos de 1964 à 1975 présente un bon cas de stratégie d'usure sur un double front intérieur et extérieur: l'Agence parvient à empêcher l'effondrement du gouvernement légal en organisant une importante armée de partisans (les Hmong du général Vang Pao), à fixer ainsi sur ce théâtre pendant toute cette période une partie de l'armée nord-vietnamienne et à lui infliger de lourdes pertes et, surtout, à protéger la Thaïlande voisine d'une infiltration communiste.¹³ Signalons aussi la stratégie de harcèlement adoptée par le Hezbollah contre Israël depuis 1982 amenant, d'abord, l'Etat hébreux à retirer petit à petit toutes ses troupes du Liban

(jusqu'en 2000) pour arriver, ensuite, à le mettre sur la défensive par des tirs de roquettes sur son propre territoire (2006). On le remarque, dans chacun de ces deux cas les protagonistes concernés (CIA, Hezbollah) ont su agir dans la longue durée (de l'ordre de la décennie) combinant manœuvre et bataille en conjuguant action indirecte (guerre non conventionnelle, terrorisme, guerre psychologique) et guerre conventionnelle (affrontement direct) pour parvenir à leurs fins.

– **Avoidance:** consubstantiel de la stratégie d'usure, le concept d'*avoidance* (qui n'a pas à notre connaissance d'équivalent en français) signifie «éviter la bataille rangée», fatiguer l'adversaire en s'attaquant notamment à son moral (Fabius Cunctator)¹⁴. Si l'on adapte maintenant un tel concept à la modélisation de l'ennemi en cercles concentriques proposée par John Warden¹⁵ prévoyant de s'attaquer en priorité aux cercles intérieurs qui représentent les centres nerveux (pouvoir politique, centres de commandement) de l'adversaire, on peut dire en quelque sorte que l'*avoidance* privilégie l'inverse, à savoir s'attaquer d'abord aux «cercles extérieurs», aux éléments les moins vitaux de l'ennemi, et donc les moins protégés, pour le fatiguer, le déstabiliser, lui faire perdre sa confiance dans sa force et son invincibilité. Transposer à la situation de guerre à l'intérieur de l'Etat, c'est refuser systématiquement l'engagement frontal que celui-ci soit militaire, politique ou diplomatique, c'est dissocier le fort de ses appuis extérieurs, de ses alliés, l'amener à abuser de sa puissance et à douter du bien-fondé de son action: les insurgés irakiens ont appliqué depuis 2003 une telle démarche amenant le départ de l'ONU, de la Croix Rouge et de certains contingents alliés des Etats-Unis, isolant de la sorte la puissance unique dans cette guerre qu'elle porte désormais seule. Du point de vue doctrinal, la pensée stratégique asiatique est particulièrement précieuse pour enrichir le concept d'*avoidance* avec notamment l'idée de n'accepter l'engagement que lorsqu'on est sûr de l'emporter (Sun Tzu, pensée militaire vietnamienne).¹⁶

– **Rente stratégique:** le concept désigné ici, *rente stratégique*, s'inscrit dans le prolongement direct de la réflexion sur la manœuvre extérieure. Il veut répondre à la question qui suit: *comment un Etat qui n'est pas une grande puissance, peut-il vivre et survivre dans le rapport de force qui prévaut à l'âge de la mondialisation?* A cet égard, la rente stratégique signifie que le protagoniste le plus faible dispose d'une position, d'atouts ou d'avantages qui font que son adversaire a besoin de lui (c'est par exemple le cas de la Suisse faisant valoir les avantages de sa place

financière et l'atout de la garde des principaux passages alpins pour maintenir son indépendance et sa souveraineté face au III^e Reich hitlérien qui dominait alors tout le reste de l'Europe continentale)¹⁷. En reportant cette définition à la dialectique des volontés caractérisant la stratégie, ceci signifie non pas soumettre son adversaire à sa volonté, mais bel et bien *transformer son adversaire en partenaire*. Une fois encore, dans une telle posture stratégique, la recherche de la victoire n'est pas l'objectif principal; il s'agit beaucoup plus de durer, d'exister stratégiquement, de combattre non pas tant pour battre mais pour se maintenir. Dans cette optique où il convient de se défaire de la logique clausewitzienne *Ziel-Mittel-Einsatz* pour mieux saisir l'occasion favorable en fonction de la conjoncture, le concept de rente stratégique débouche presque inévitablement sur une forme de «stratégie des moyens». Cette stratégie est comprise ici non pas au seul sens des moyens militaires industriels, techniques et technologiques. Elle s'entend dans un sens plus «intégral» de recherche systématique d'atouts, de «niches» (occuper les vides), de création de capacités et de compétences spécifiques dont les concurrents ont besoin et pour lesquelles ils sont prêts à négocier ou que l'on peut concéder en contrepartie de l'obtention d'une marge de manœuvre politique. On aboutit de la sorte aussi à un raisonnement sur les processus visant à tirer parti du potentiel de la situation, à susciter l'occasion favorable en créant les conditions propices. On s'approche également

¹² COUTAU-BEGARIE, p. 325.

¹³ «Des Américains bien tranquilles?»: l'implication de la CIA en Asie du Sud-Est durant la guerre du Vietnam, Mémoire de licence présenté à la Faculté des sciences sociales et politiques de l'Université de Lausanne par Guillaume Conne, session d'octobre 2006.

¹⁴ Attitude stratégique adoptée par le consul romain Quintus Fabius Maximus, dit Fabius Cunctator (le temporisateur), contre Hannibal après la cuisante défaite des légions romaines à la bataille du lac Trasimène (217 av. J.-C.).

¹⁵ John WARDEN III, *La campagne aérienne: planification en vue du combat*, trad., Paris, Economica, 1998 (en particulier la préface de Philippe Steininger très explicite sur la modélisation en cercles concentriques).

¹⁶ Etant donné l'abondance de la littérature sur le sujet, signalons principalement, François JULIEN, *Traité de l'efficacité*, Paris, Grasset, 1996 (Le Livre de Poche, biblio essais; 4292); LE HUU KHOA, «La visée de l'effet dans l'art militaire vietnamien, ou comment combattre n'est pas battre», in Thierry Marchaisse/Le Huu Khoa, ed., *Dépaysier la pensée*, Paris, Les Empêcheurs de penser en rond, 2003, p. 23–76.

¹⁷ Philippe MARGUERAT, *La Suisse face au III^e Reich: Réduit national et dissuasion économique, 1940–1945*, Lausanne, éditions 24 heures, 1991; cf. ég. notre étude, «Du Réduit national à la World city: quelle rente stratégique pour la Suisse d'aujourd'hui?», in *Les conditions de la survie: la Suisse, la Deuxième Guerre mondiale et la crise des années 90*, Jean-Philippe Chenaux, ed., Lausanne, CRV, 2002 (Cahier; CXL), p. 277–296.

Résumé des concepts et des principes			
en général		rapporté à la manœuvre extérieure/manœuvre intérieure	
<ul style="list-style-type: none"> • guerre latente (nous sommes en guerre, mais nous ne le savons pas) • Ermattungsstrategie (durer) • avoidance (frapper les cercles extérieurs) 		<ul style="list-style-type: none"> • rente stratégique (l'art de se maintenir) • contre-insurrection (la population est la ligne de contact) 	<ul style="list-style-type: none"> • transformer son adversaire en partenaire • exister stratégiquement • savoir changer de front (<i>occuper les vides</i>) • éviter l'escalade • Action • primat du combattant individuel

d'une forme de *stratégie de l'attente*: «le Chef, ayant préparé divers modes d'emploi des forces, subordonne le choix définitif d'un parti à la réalisation de certaines conditions». ¹⁸ Il est intéressant de constater combien les règles du *jeu de go* fournissent une bonne illustration de cette approche stratégique: ne pas se laisser fixer, savoir changer de front, occuper les vides, se concentrer sur le «territoire» qui compte, ne pas perdre de vue l'essentiel. Dans un tel jeu, le gagnant n'est alors pas tant celui qui élimine les pièces de son adversaire (comme aux échecs), mais celui qui tient et existe le plus longtemps!

– **Guerre irrégulière**: contrairement à la guerre conventionnelle (guerre réglée), la guerre irrégulière est avant tout celle des partisans, des pirates, des terroristes, des seigneurs de guerre et des autres formes d'organisations armées non-étatiques. Dans l'environnement actuel, c'est celle qui s'applique en particulier à la manœuvre intérieure. Elle est souvent assimilée à la guérilla: les forces morales (cohésion, volonté, discipline, persévérance) et la durée y prédominent sur les forces matérielles. La guerre irrégulière se déroule au milieu de la population; c'est cette dernière qui fait les frais du conflit (terreur, assassinats, enlèvements, exactions, massacres). Il s'agit de prendre pleinement conscience de cette réalité: comme on l'a dit, la ligne de contact n'est plus l'armée ennemie, mais la population. Celle-ci est devenue un des principaux objectifs de la lutte et c'est de l'obtention de son soutien effectif que dépend en grande partie le succès de l'affrontement. Cet enjeu de la confiance des populations est déterminant. L'Etat doit donc s'y préparer non en donnant la priorité à une augmentation de sa puissance de feu, mais en privilégiant précisément les forces morales et la durée, en ne cédant pas à la tentation de l'escalade des moyens militaires et en mettant l'accent sur la recherche du renseignement. Du point de

vue conceptuel, la réponse moderne à cette guerre au cœur du corps social a été la *doctrine de la contre-insurrection* développée dans la seconde moitié du XX^e siècle. ¹⁹ L'objectif de cette doctrine est précisément de permettre à l'Etat de retrouver au sein de la population les appuis dont il a besoin pour conduire la lutte: reconquérir la confiance (gagner les esprits et les cœurs), se constituer des partisans et des réseaux de sympathie, s'appuyer sur les forces locales déjà existantes, contrebattre l'influence de l'adversaire auprès de la population. Même si la guerre irrégulière a pris aujourd'hui un caractère plus mafieux que politique, la doctrine de la contre-insurrection (développée en réponse aux guerres révolutionnaires de l'après-guerre) demeure néanmoins le seul cadre conceptuel stratégique cohérent permettant d'envisager la conduite du combat au sein de la population. Elle s'articule en cinq modes d'action principaux que l'on peut résumer comme suit: 1) la *contre-insurrection proprement dite* vise à soustraire la population à l'emprise de l'adversaire (les contre-pouvoirs dans notre cas) en lui garantissant sa sécurité, ses conditions de vie (maintien du tissu socio-économique) et sa liberté (libre processus de décision au niveau local – quartiers, municipalités); 2) l'*action paramilitaire* vise à s'appuyer sur les organisations armées déjà existantes (milices civiques d'autodéfense, sociétés de gardiennage) et à créer des forces locales supplétives (une telle action a également pour effet de renforcer la confiance de la population qui se voit confier la responsabilité de sa propre sécurité); 3) l'*action psychologique* vise à reprendre l'ascendant moral et intellectuel sur l'adversaire par une information ciblée; 4) la *guerre non conventionnelle* vise à créer l'insécurité chez l'adversaire en créant des unités de partisans (contre-maquis) sur ses arrières; 5) les *opérations spéciales* visent la capture ou la destruction d'objectif précis pour affaiblir l'organisation de l'adversaire (caches d'armes, chaîne de commandement). Deux concepts sous-tendent ces cinq modes opératoires, celui d'*Action* et celui de *combattant individuel*. Car ici l'affrontement dialectique des volontés a lieu au niveau de l'individu lui-même. La doctrine française de la contre-insurrection a développé le concept d'*Action* pour expliquer la forme de combat à mener dans le cadre de la guerre irrégulière: il s'agit non pas de capa-

cités proprement militaires mais de ce qu'on pourrait appeler la «préparation du terrain», c'est-à-dire mettre en place une infrastructure humaine et matérielle faite de réseaux, de filières, de sources de renseignement, de liaisons constantes avec la population, infrastructure qui pourra ensuite servir de tremplin à des opérations plus spécifiques. ²⁰ En d'autres termes, l'*Action* cherche par tous les moyens à créer un «milieu favorable». S'agissant du combattant individuel, ce n'est pas le simple soldat d'élite d'une armée régulière: c'est à la fois un civil et un militaire apte à vivre en milieu hostile, à recruter, former et conduire des partisans, à organiser une communauté et, surtout, à travailler en dehors des structures étatiques et hiérarchiques classiques (armée, police). Comme le jésuite de la Renaissance, le combattant individuel est un système d'arme à lui seul; c'est le système d'arme que l'on peut opposer à un autre combattant individuel – le terroriste.

Voilà brièvement esquissés quelques éléments de réponse que l'on peut apporter aux défis stratégiques contemporains et signaler surtout des pistes de recherche pour la réflexion stratégique. Il importe de redécouvrir les pans méconnus de la pensée stratégique occidentale, particulièrement ceux qui ne sont pas orientés sur ce qu'on appelle le modèle occidental de la guerre. Des penseurs comme Machiavel ou des stratèges comme Montecuccoli chez qui l'Etat n'est pas une donnée a priori mais un souci constant d'en préserver la stabilité, des historiens comme Delbrück inscrivant le fait stratégique dans la longue durée historique, ces auteurs méritent d'être relus et médités à lumière du contexte actuel. En ce qui concerne la doctrine militaire plus précisément, trois concepts présentés précédemment nécessiteraient, de notre point de vue, un approfondissement: la manœuvre extérieure en lien avec la rente stratégique (clef de la liberté d'action de l'Etat), l'*Action* et le combattant individuel (éléments structurants de la manœuvre intérieure).

Une fois encore dans l'Histoire, l'évolution du corps social ... ●

¹⁸ Cité chez COUTAU-BEGARIE, p. 348.

¹⁹ On trouve un bon résumé de cette doctrine dans, Leroy THOMPSON, *Ragged War: The Story of Unconventional and Counter-Revolutionary Warfare*, Londres, Arms and Armour Press, 1994.

²⁰ Michel DAVID, *Guerre secrète en Indochine: les maquis autochtones face au Viêt-Minh, 1950-1955*, Paris, Lavauzelle, 2002, p. 117 s.

Die Schweiz als Spionageziel der DDR-Militäraufklärung?

In den Jahren des Kalten Krieges herrschte auch in der Schweiz das Gefühl vor, vom östlichen Militärbündnis – genannt Warschauer Pakt oder Warschauer Vertrag – militärisch und nachrichtendienstlich bedroht zu sein. Den Staaten des Warschauer Vertrages wurde die Absicht unterstellt, das westliche Europa nicht nur ideologisch, sondern auch militärisch durch einen strategischen Überfall erobern zu wollen. Die Frage, ob und wie weit es sich bei dem Aufbau der beiden gewaltigen Militärpotenziale und der gegenseitigen Beschuldigung aggressiver Absichten des ideologischen Gegners nicht (auch) um die Folge mehr oder weniger gewollter Absichtsspiegelungen beider Seiten handeln könnte, wurde kaum gestellt.

Peter Veleff*

Schweizerische Befürchtungen im Kalten Krieg

So kamen auch in den schweizerischen militärischen Übungen aller Stufen die «roten Pfeile» fast immer aus dem Osten. Die Schweiz war stark mit dem Westen verbunden. Ihre Neutralität war nie eine ideologische, und als potenzieller militärischer Gegner war meist nur der Warschauer Pakt denkbar.

Aus dieser Grundhaltung heraus war es richtig, dass manche Sicherheits- und Abwehrmassnahmen in unserem Land weitgehend auf die Annahme einer geheimdienstlichen Unterwanderung aus den Oststaaten ausgerichtet wurden. Die Verantwortungsträger der Abwehr hatten sich pflichtgemäss in die schlimmstmöglichen Szenarien einzudenken. In der militärischen Abwehr war damit zu rechnen, dass es östlichen Geheimdiensten bereits gelungen sein könnte, durch angeworbene Agenten und Saboteure in die höheren Stäbe und/oder in wichtige militärische Kommandostellen und Anlagen der Armee eingedrungen zu sein. Eine Vermutung war dabei, dass innerhalb der östlichen Geheimdienste aus sprachlichen Gründen die Nachrichtendienste der DDR in der Schweiz besonders aktiv sein könnten.

Neue Forschungsmöglichkeiten

Nach dem Zusammenbruch der kommunistischen Staaten und dem so bezeichneten «Ende des Kalten Krieges» zu Beginn der 90er-Jahre ergab sich die Möglichkeit, bisher hochgeheime Akten der DDR auch zu Forschungszwecken einzusehen und auszuwerten, wenn auch unter Einschränkungen und Auflagen. Zudem eröffnete sich die Chance, nun mit kompetenten

Zeitzeugen östlich des aufgehobenen «Eisernen Vorhanges» persönliche Gespräche zu führen, deren Standpunkte und Überlegungen kennenzulernen und deren Aussagen mit zeitgemässen Akten zu vergleichen. Durch die politischen Ereignisse in Europa (insbesondere der deutschen Wiedervereinigung) waren für eine zeitgeschichtliche Forschungstätigkeit nach den wissenschaftlichen Kriterien Unvoreingenommenheit, Seriosität und Suche nach der bestmöglichen objektiven Wahrheit Möglichkeiten eröffnet worden, wie sie sich Historikern wohl nur sehr selten anbieten. Es konnte daran gegangen werden, auch die oben erwähnten Befürchtungen anhand von grossen Aktenbeständen zu überprüfen und darüber mit vielen noch lebenden Zeitzeugen zu reden, die zufolge ihrer früheren Positionen kompetente Aussagen machen konnten.



Anlässlich einer grossen Übung der Gruppe Sowjetischer Truppen in der DDR (GSTD) und der Nationalen Volksarmee (NVA) im Juli 1987 werden internationale Beobachter vom sowjetischen Kommandeur auf dem Truppenübungsplatz von Wittstock, nordwestlich von Berlin, in die Übung eingewiesen. Die westlichen Beobachter wurden damals immer von einer grösseren Schar ostdeutscher und sowjetischer Offiziere begleitet.

Waren unsere Vorstellungen und Befürchtungen aus dem Kalten Krieg berechtigt?

Neue Forschungsergebnisse mit Bezug auf die Tätigkeit der Auslandsgeheimdienste in der Schweiz wurden bereits in einem Buch veröffentlicht; weitere Erkenntnisse zur militärischen Bedrohung der Schweiz im Kalten Krieg sollen später folgen. In den nachfolgenden Ausführungen geht es schwergewichtig um die Militäraufklärung der Nationalen Volksarmee (NVA); die Tätigkeit des zweiten Auslandsnachrichtendienstes der DDR, der Hauptverwaltung Aufklärung des Ministeriums für Staatssicherheit (HV A oder HVA), wird hier nur angedeutet. Eingehend wird darüber im Buch berichtet.

Verfügbare Aktenbestände

Die noch vorhandenen, ursprünglich äusserst umfangreichen DDR-Akten über die geheimdienstlichen Aktivitäten der beiden Auslandsgeheimdienste sind heute an verschiedenen Orten gelagert:

a) Die **Akten des «zivilen» Dienstes HVA** bei der «Bundesbeauftragten für die Unterlagen des Staatssicherheitsdienstes der ehemaligen Deutschen Demokratischen Republik» (BStU) in Berlin. Der berühmte/berühmte und damals allmächtige Minister für Staatssicherheit, Erich

*Peter Veleff, Dr. iur., pensionierter Untersuchungsrichter und Generalsekretär der Militärdirektion des Kantons Zürich, 8704 Herrliberg ZH.

Mielke, hatte sich im Verlauf von wechselnden Unterstellungen auch den Auslandsnachrichtendienst HVA seinem immer grösseren, ausufernden, von niemandem überwachten und unkontrollierbar gewordenen Machtapparat MfS einverleibt. Versuche des kürzlich verstorbenen Leiters Markus Wolf, diesen Dienst wieder mehr zu verselbständigen, konnten gegenüber Mielke nicht erfolgreich sein.

Die – nur noch sehr spärlich vorhandenen – Akten der HVA liegen darum mit den übrigen Stasi-Akten im Archiv der BStU-Behörde in Berlin. Der Zugang dazu, auch zu wissenschaftlichen Forschungszwecken, unterliegt zahlreichen Beschränkungen des «Stasi-Unterlagen-Gesetzes» (StGU) vom 20. Dezember 1991. Vor allem aber lassen sich die operativen Vorgänge der HVA aktenmässig deshalb kaum mehr erfassen, weil die HVA auf Grund eines Beschlusses des damaligen «Runden Tisches» (in der damaligen verworrenen Situation in der DDR gebildet aus Vertretern der Regierung, der Bürgerbewegungen und der Kirchen) ihre operativen Akten überwacht vernichten und sich selbst auflösen konnte. Der Vernichtung entgangen sind gewisse Aktenkopien, welche an den Minister gegangen waren und dort archiviert wurden, an Dritte geschmuggelte Akten oder Speicher (so z. B. die «Rosenholz-Papiere» des amerikanischen Nachrichtendienstes CIA) und eine kleine Zahl zum Teil umfangreicher Berichte, welche von der HVA aus diversen Motiven absichtlich liegen gelassen wurden.



Generalleutnant Alfred Krause, letzter Chef der Aufklärung der Nationalen Volksarmee der DDR 1982–1990.

Bezüglich der operativen Tätigkeit der HVA ergaben die Aktenforschung und die hier besonders wichtigen Zeitzeugenaussagen, dass sich die HVA auf dem Gebiet der Militäraufklärung und mit Bezug auf Drittländer ausserhalb der NATO vor allem auf die Aufklärung deren Militärpolitik, insbesondere natürlich deren Beziehungen zur NATO, beschränkte.

b) Die **Akten der Militäraufklärung der Nationalen Volksarmee – NVA (zuletzt benannt «Bereich Aufklärung»)**, also des zweiten, gewollt getrennt arbeitenden Auslandsaufklärungsdienstes der DDR, befinden sich heute grundsätzlich im Bundesarchiv/Militärarchiv (BA-MA) in Freiburg im Breisgau. Vorhanden bei der BStU-Behörde in Berlin sind wiederum Aktenkopien von Berichten der NVA, welche offiziell oder aber heimlich und gegenüber der NVA missbräuchlich durch die auch in der NVA-Aufklärung reichlich rekrutierten «Inoffiziellen Mitarbeiter» (IM) des MfS an das Imperium Mielke gelangten. Vom Bereich Aufklärung selbst vernichtet wurden vor der Übernahme der NVA durch die Bundeswehr Quellenakten und personenbezogene Akten, mit welchen die Agenten des Bereichs Aufklärung persönlich enttarnt worden wären. Diese Vernichtung erfolgte auf Befehl des nach der Wende von der Regierung Modrow neu ernannten Verteidigungsministers Admiral Theodor Hoffmann. Die Vernichtung umfasste zirka ein Drittel der bereits archivierten Akten des Bereichs Aufklärung; die übrigen zwei Drittel sind im Archiv in Freiburg, teilweise noch original von der NVA verpackt und versiegelt, der Forschung zugänglich. Für die historische Forschung einschneidend hinderlich ist, dass wesentliche Akten mit Bezug zur Schweiz noch immer unzugänglich beim Aussenministerium der BRD liegen (so die Berichte der DDR-Militärattachés aus Bern). Für die schweizerische Forschung schlimmer ist, dass einige Schlüsseldokumente vom Amt für Nachrichtenwesen der Bundeswehr nach deren Auswertung nicht dem Bundesarchiv-Militärarchiv Freiburg zugeführt wurden, sondern – gemäss Schreiben des Zentrums für Nachrichtenwesen der Bundeswehr vom 14.10. 2005 an den Autor – 1999 vernichtet worden seien. So die wichtige «Länderakte Schweiz» des Bereichs Aufklärung der NVA, welche u. a. alle erzielten Aufklärungsergebnisse über unser Land enthielt. Beigefügt werden muss aber, dass auch in der Schweiz erhebliche Schranken für Akteneinsichten bestehen: so sind die Erkenntnisse der Bundespolizei im Zusammenhang mit aufgedeckter Spionagetätigkeit östlicher Dienste auch nach 17 Jahren seit dem Ende der DDR grundsätzlich nicht zugänglich. Damit lassen sich wichtige Zeitzeugenaussagen

auch anhand unserer eigenen schweizerischen Archivakten einstweilen weder überprüfen noch bestätigen oder widerlegen.

Gespräche mit östlichen Zeitzeugen

Im Gegensatz zu den geschilderten Schwierigkeiten bei der Auswertung von zeitgemässen Akten stellten sich zahlreichen Gesprächen mit den für ein Sachthema einst besonders zuständigen Offizieren der ehemaligen DDR nur wenige Hindernisse entgegen. Eine ganze Reihe von sachkundigen ehemaligen Funktionsträgern war nach der Orientierung über die Ziele des Forschungsprojektes bereit, Fragen aus ihrem damaligen Fachbereich zu beantworten und zu helfen, bereits aus den Akten gewonnene Erkenntnisse zu erläutern. Von der HVA waren dies sowohl der langjährige Leiter und eigentliche Architekt dieses Dienstes, Generaloberst Markus Wolf, als auch insbesondere dessen langjähriger Stellvertreter und ab 1986 zweiter Chef der HVA, Generaloberst Werner Grossmann. Von der Militäraufklärung der NVA kamen dazu deren letzter operativ tätiger Chef, Generalleutnant Alfred Krause, sowie einige seiner Stellvertreter und Abteilungsleiter sowohl aus beschaffenden wie aus auswertenden Verwaltungen, darunter Generalmajor Alexander Karin (Chef Information), Oberst Harry Schreyer (Chef Agenturaufklärung), der Leiter des Lagezentrums (Oberst Rüdiger) und die Spezialisten aus der Aufklärung gegen die NATO (Oberst Karl Rehbaum von der HVA und Oberst Dr. Wolfgang Wolf aus der Verwaltung Information der NVA). Leider verschlossen sich drei der in Bern tätigen ehemaligen Militärattachés unter einem Vorwand einem Gespräch, insbesondere einer näheren Auskunft über Auftraggeber, Zweck und über die näheren Umstände eines reinen militärischen Spionageauftrages (Erkundung genauer Angaben über die schweizerischen Militärflugplätze durch einen Botschaftsangehörigen).

Forschungsergebnisse bezüglich der Militäraufklärung

Meine Forschung ergab, dass die Schweiz als Staat zum Zeitpunkt des Kalten Krieges selbst nur ein mittelbares Spionageziel der Militäraufklärung der DDR war, sowohl für die HVA wie für die NVA. Sie war aber wichtig als Plattform für eine Spionagetätigkeit gegen den Hauptgegner NATO, Durchgangsland und allenfalls Fluchtland für Agenten, Treffpunkte, Materialübergaben und Station für Verbindung und Versorgung im Falle eines Krieges zwischen den beiden Machtblöcken.



Offiziere der Nationalen Volksarmee (NVA) begleiten westliche Beobachter anlässlich einer grossen Übung in der DDR im Sommer 1987. Für damalige Verhältnisse waren Begegnungen wie diese zwischen dem westdeutschen Manöverbeobachter, Oberst Schuster (vierter von rechts, mit Béret, leicht verdeckt), und dem ostdeutschen Begleiter, Oberst i Gst Herrich (fünfter von rechts, mit Schirmmütze, später Generalmajor), eher noch eine Seltenheit.

Kaum für die Militäraufklärung, aber für die HVA war die Schweiz zudem von Bedeutung für Wirtschafts- und Industriespionage, Beschaffung wissenschaftlicher Forschungsergebnisse und als Beschaffungslinie für Embargowaren aus dem Westen.

«Nichtsozialistische neutrale Drittstaaten»

Die Militäraufklärung der NVA unterschied gemäss ihrer eigenen Terminologie zwischen «Hauptländern» und «Drittstaaten», «Aufklärungshaupttrichtungen» und «nebenrichtungen», «Hauptobjekten» und «Beobachtungsobjekten». Zu den «Drittstaaten» gehörten die «nichtsozialistischen neutralen Staaten Schweiz, Österreich, Schweden und Finnland». Von diesen Ländern interessierten vor allem die laufenden Entwicklungen ihrer Beziehungen zur NATO, ihre Militärpolitik, Angaben über die Entwicklung ihrer Streitkräfte und Waffensysteme sowie die wichtigeren Truppenübungen. Diese Themen finden sich immer wieder in den Entschlüssen und Aufgabenkatalogen der zuständigen Chefs, insbesondere für die Militärattachés der betreffenden Drittstaaten. Entsprechend der Doktrin, dass jeder Angehörige des Auslandskaders auch einen Aufklärungsauftrag besitze und dieser Auftrag ideologisch ein «Kampfauftrag» sei, wurden auch die Militärattachés ausgewählt, von der Staatssicherheit überprüft und für ihre spezifischen Einsatzorte ausgebildet.

Das Organ der Militäraufklärung der NVA in der Schweiz war die Residentur Bern unter offizieller Deckung der dortigen DDR-Botschaft. Sie war eine «Drittland-Residentur» mit dem zugeteilten

Hauptland und in der Hauptrichtung Frankreich. Ihre grundsätzliche Aufgabe ergibt sich aus einem «Entschluss des Leiters» vom 23.1.1984, so hiess es hier u. a.:

«Zur Lösung der präzisierten Jahresaufgaben 1983/1984 werden die Kräfte und Mittel des Auslandsapparates unter straffer Führung des Leiters wie folgt eingesetzt:

1. Beschaffung von Aufklärungsangaben zur NATO, der militärischen Entwicklung des Hauptlandes und in Krisenräumen.

An der Verbesserung des Informationsflusses beteiligen sich alle operativen Mitarbeiter des Auslandsapparates durch die Erweiterung abschöpfbarer Kontakte im Rahmen der Deckungsfunktion (Schweizer Generale, Offiziere, NATO-Militärattachés, Institutionen u. a.),

– die qualifizierte Auswertung der zugängigen Publikationen und Literatur

– der Einsatz der aufgebauten Kader, soweit es ihre Zweckbestimmungen und Möglichkeiten gestatten,

– Schaffung von Quellen und AM (agenturische Mitarbeiter, Verf.) entsprechend der Jahresaufgabe.»

«Sich nie mehr überraschen lassen!» – das Trauma des 22. Juni 1941

Allen militärischen Geheimdiensten der sozialistischen Staaten, inklusive des KGB der Sowjetunion, war als übergeordnetes Hauptziel aufgetragen worden, «sich nie mehr von einem potenziellen Gegner überraschen zu lassen!».

Diesem Hauptziel war alles unterzuordnen, nachdem Russland respektive die Sowjetunion, in der Vergangenheit wiederholt aus dem Westen überfallen worden

war: So zu Beginn des 19. Jahrhunderts von den Armeen Napoleons und vor allem am 22. Juni 1941 von Hitlers Wehrmacht. Nur unter äussersten Kraftanstrengungen des ganzen Volkes war es gelungen, die in beiden Fällen bereits vor den Toren Moskaus stehenden Feinde wieder aus dem Land zu werfen. Dies unter immensen Opfern (im Zweiten Weltkrieg über 25 Millionen Tote allein in der Sowjetunion) und unsäglichen Entbehrungen z. B. in der während 900 Tagen von der Deutschen Wehrmacht eingeschlossenen und ausgehungerten Stadt Leningrad.

Das Trauma des 22. Juni 1941 der Sowjetunion beherrschte auch die Tätigkeit der funkelektronischen Aufklärung der sozialistischen Staaten und der Militärattaché-Apparate: Allfällige Anzeichen einer Vorbereitung eines strategischen Überfalles sollten selbst anhand kleinster Indizien, auch aus den neutralen Ländern, möglichst frühzeitig erfasst und gemeldet werden. Sowohl der einfache Abhörer des Funkaufklärungsregimentes 2 der NVA wie die ab 1974 in Bern akkreditierten Militärattachés und ihre Mitarbeiter, sie alle hatten diesem übergeordneten Ziel zu dienen.

Als zweite Hauptaufgabe der Aufklärung galt es, wie seit eh und je in der Militärgeschichte, die Lage im Lager des Gegners zu ergründen. Es war über dessen Zustand, dessen Absichten, dessen Streitkräfte, dessen Möglichkeiten bei äusserster Kraftanstrengung in einem Krieg und dessen Alarmbereitschaft zu berichten. So auch eine Aufgabe der Residentur Bern über Erkenntnisse und Indizien aus der Schweiz.

Stützpunkte für «Verbindung und Versorgung»

Für den Fall stark erhöhter Spannungen oder eines Krieges zwischen den beiden Supermächten in Europa, in welchem die bisherigen Verbindungen zu den nachrichtendienstlichen Quellen im Operationsgebiet unterbrochen oder stark erschwert sein würden, wurden in den 60er Jahren, zur Zeit des damaligen Chefs Aufklärung Arthur Franke, neue Stützpunkte für «Verbindung und Versorgung» auch in weiterhin als neutral eingeschätzten Ländern vorbereitet. Dazu gehörte in der Schweiz die 1967–1973 im Kanton Zürich installierte illegale Residentur der Eheleute Wolf, Einsatzname «Kälin». Sie wurde in den Akten der Aufklärung als «RfVV im SKF» (Residentur für Verbindung und Versorgung im Spannungs- und Kriegsfall) geführt. Nach Aussage des Chefs der Agenturaufklärung, Oberst Harry Schreyer, seien die «Kälins» nicht gezielt auf die Firma Sulzer in Winterthur angesetzt gewesen, sondern die dortige Anstellung sei lediglich eine Folge



Eingang zum Nachrichtenteil der unterirdischen Kommandozentrale der Gruppe Sowjetischer Truppen in Deutschland in Wünsdorf-Zossen, südlich von Berlin. Diese Anlage diente ursprünglich der deutschen Wehrmacht, wurde dann in den 60er-Jahren durch die Sowjets umgebaut. Heute ist diese Anlage als Teil eines Museums zu besichtigen.

des Berufes von Hans Günter Wolf (Ingenieur) geworden. Auftrag der mit einem versteckt konservierten Funkgerät ausgerüsteten «Kälins» sei es gewesen, sich möglichst unauffällig in der Schweiz zu installieren und sich für ihre dortige Hauptaufgabe (Aufrechterhaltung der Verbindung zwischen Agenten und Zentrum, Durchlaufstelle und Fluchtanlaufstelle für Agenten sowie Materialübergabestelle im Falle einer erhöhten Spannung oder Krieg) bereit zu halten.

Oberst Schreyer bezeichnete im Übrigen in westdeutschen Presseerzeugnissen veröffentlichten Verdacht, dass die echten, in der DDR wohnhaften Kälins dort in ein Gefängnis gesteckt worden seien, als böswärtige westliche Unterstellung. In Wirklichkeit hätten die (unwissenden) echten Kälins – nach einer arrangierten Einbürgerung – einfach weiter unbehelligt in der DDR gelebt.

Nur der professionellen, guten Abwehrarbeit der schweizerischen Bundespolizei war es zu verdanken, dass die illegale Residentur «Kälins» in der Schweiz im Sommer 1973 enttarnt wurde. Die Eheleute Wolf wurden wegen verbotenen Nachrichtendienst bestraft und später in die DDR zurückgeschoben. Die Residentur war nach Angabe von Generalleutnant Krause die einzige illegale Residentur des Bereichs Aufklärung der NVA in der Schweiz. Nach deren Enttarnung sei sie nicht mehr ersetzt worden.

Aufklärungstätigkeit des Militärattaché-Apparates Bern

Aus der Durchsicht zahlreicher, wegen eines Strafverfahrens gegen einen Botschaftsangehörigen erhalten gebliebener Akten der DDR-Militärjustiz ergibt sich eindeutig, dass auch die militärische Residentur der NVA in Bern den erwähnten Hauptzielen sowohl mit legalen Mitteln (Beispiel: Auswertung der schweizerischen Zeitungen und Militärzeitschriften) als auch mit illegalen (Beispiel: Ausspionierung der schweizerischen Militärflugplätze durch einen Botschaftsangehörigen) zudiente. Für die – auch im Falle eines Krieges als weiterhin neutrales Drittland eingeschätzte – Eidgenossenschaft wurden der Residentur Bern vom «Zentrum» als «Hauptobjekt» das Bundeshaus und der Stab des EMD zugewiesen. Nur «Beobachtungsobjekt» war die Gruppe für Generalstabsdienste an der Papiermühlestrasse. Als weitere Beobachtungsobjekte wurden im schon erwähnten Entschluss des Leiters auch der «Stab bzw. wichtige Einrichtungen des AK-1 und der 4.MD» (recte FAK 1 und Mech Div 4) ins Auge gefasst. Diese letzteren dürften (vermutlich!) zufolge der nachrichtendienstlichen Zuteilung Frankreichs als Hauptland näher in Betracht gezogen worden sein. Aus diesen Stäben durften besondere Erkenntnisse über die Streitkräfte des benachbarten Frankreich und deren Einsatz im Kriegsfall erwartet werden. Beweise oder Hinweise auf konkrete nachrichtendienstliche Aktivitäten gegen diese beiden Stäbe fanden sich in den Akten aber nicht.

Mit Bezug auf das Hauptobjekt EMD und das Beobachtungsobjekt Generalstabsdienste weisen die Akten getätigte oder vorgesehene Abschöpfkontakte zu schweizerischen Offizieren und Zivilpersonen aus. Ein geheimdienstliches «Eindringen» in diese Objekte scheint indessen nach den bis 1989 ausgewerteten «Leiterbriefen» der Residentur Bern, obwohl immer angestrebt, nicht gelungen zu sein.

Alle diese Erkenntnisse und teils gezogene eigene Schlüsse zur Tätigkeit der Militäraufklärung der NVA (dort unter wechselnden Namen, zuletzt «Bereich Aufklärung» genannt) können auf vorhandene Archivakten abgestützt werden. Gespräche mit Zeitzeugen waren mit dem letzten operativ tätigen Chef Aufklärung sowie einigen wichtigen Aufklärungsoffizieren in leitenden Positionen des «Zentrums» möglich. Von den in Bern tätigen Militärattachés waren die Obersten Schilde, Schäfer und Pabst wie schon erwähnt nicht oder nur bedingt über ihre Tätigkeit in Bern auskunftsbereit. Auch ein angestrebtes Gespräch mit dem aus den Akten namentlich bekannten, damals zuständigen «Führungsoffizier Schweiz» aus der Verwaltung Aufklärung kam nicht zustande.

Die Einschätzung des schweizerischen Abwehrwillens und der militärischen Abwehrfähigkeit durch die NVA

In den Gesprächen mit verschiedenen Spitzenoffizieren der NVA erwähnten diese mehrfach, dass auch von der politischen Staatsführung der DDR die Schweiz grundsätzlich als neutrales Land betrachtet worden sei. Der Wille zur Neutralität, der Wille, sich gegen jeden Eindringling mit allen Mitteln zur Wehr zu setzen und die Fähigkeit dazu seien hoch eingeschätzt worden. Minister und Armeegeneral Heinz Kessler sowie der Chef des Hauptstabes (als solcher auch Stellvertreter des Oberkommandierenden der Vereinten Streitkräfte), Generaloberst Fritz Streletz, sprachen von ihrem Bestreben, mit der schweizerischen Armee gute Kontakte zu knüpfen. Die Akten der Verwaltung für internationale Beziehungen bestätigen dieses Bestreben insofern, als seit der diplomatischen Anerkennung der DDR durch die UNO und 1973 durch die Schweiz verschiedene gegenseitige Besuche von militärischen Delegationen zwischen der NVA und eidgenössischen Armeespitzen stattfanden. In den Berichten der NVA-Delegationschefs wurden über diese Besuche stets positiv rapportiert.

Auf die Frage der Einschätzung der schweizerischen Wehrpolitik angesprochen, antwortete der Leiter des Lagezentrums der Militäraufklärung (Oberst Klaus

Rüdiger, in Anwesenheit und unter Zustimmung des Chefs Aufklärung Generalleutnant Krause):

«Über die schweizerische Militärpolitik im Falle einer Krise oder eines Krieges gab es bei uns unterschiedliche Meinungen. Eine Kernfrage war stets, ob die Schweiz ihre Neutralität unter Umständen verlassen würde. Es gab darüber bei uns keine eindeutige Meinung und die Meinungsbildung hing auch stark von den jeweiligen Politikern ab, welche Mitglieder der (schweizerischen) Regierung waren. Wir hatten also keine eindeutige Meinung darüber und es wurde denn auch über die wahrscheinliche Haltung der Schweiz in einer Krisensituation nicht eindeutig rapportiert.»

Auf die Frage, wie der schweizerische Wehrwille eingeschätzt worden sei:

«Sehr hoch. In der Schweiz war ja das ganze Volk die Armee. Die Vorbereitungen im Hinblick auf einen möglichen Krieg wurden nach unserer Einschätzung in der Schweiz sehr ernsthaft betrieben, so zum Beispiel der schweizerische Zivilschutz. Den Abwehrwillen der Schweiz haben wir immer sehr hoch eingeschätzt, solange die Schweiz wirklich neutral blieb.

Auch die schweizerische Kampfkraft wurde hoch eingeschätzt. Dadurch, dass die Schweiz über ein starkes Gelände verfügte, der Wehrwille stark war und die in der Armee vorhandene Technik gut war, schätzten wir die Verteidigung des eigenen Geländes, also die «Heimatverteidigung», hoch ein. Weniger hoch wäre die Kampfkraft der schweizerischen Armee ausserhalb ihres eigenen Landes eingeschätzt worden, weil sie dafür nicht trainiert war und über keine Erfahrungen einer «freien» Verteidigung in einem fremden Gelände verfügte.»

Der im zentralen Auswertungsapparat der NVA unter Generalmajor Karin tätige Leiter der Abteilung NATO und neutrale Staaten, Oberst Dr. Wolfgang Wolf, hatte mit seinen Leuten während Jahren u. a. alle eingehenden Aufklärungsergebnisse über die Schweiz zu analysieren und auszuwerten, so auch die Berichte der Militärattachés aus Bern. Gefragt waren u. a. die Potenziale, die Möglichkeiten und die Handlungen der west- und nordwesteuropäischen neutralen Staaten.

Die Beurteilung der Schweiz durch den Informationsdienst war gemäss Dr. Wolf die folgende:

«Für den Informationsdienst der militärischen Aufklärung galt die Schweiz als neutraler Staat. Es ist eingeschätzt worden, dass sie als westliches Land den NATO-Staaten nahe steht, sich aber ohne Not der NATO nicht anschliessen wird.

Die Schweiz war in den militärischen Überlegungen des Bereichs Aufklärung deshalb kein Problem. Ein Zusammengehen mit der NATO ist als eine, wenn auch wenig wahrscheinliche Option eher von Österreich wegen dessen geografischer Lage angenommen worden.

Ausgehend vom damaligen «Konzept der Gesamtverteidigung» der Schweiz und den darin enthaltenen vier «Bedrohungsfällen» (Krisenfall, Neutralitätsschutzfall, Verteidigungsfall und Besetzungsfall) und der begründeten Annahme, dass sich die Schweiz im Falle eines bewaffneten Konflikts zwischen der NATO und dem Warschauer Vertrag vorrangig durch die Streitkräfte des Warschauer Vertrags bedroht sah, wurde deshalb eine mögliche Zusammenarbeit mit der NATO bzw. einzelnen NATO-Staaten im «Verteidigungsfall» zwar nicht vordergründig angenommen, aber auch nicht völlig ausgeschlossen.»

«Die Abwehrkraft und der Abwehrwille der Schweiz sind vom Informationsdienst immer als gut eingeschätzt worden. Den schweizerischen Streitkräften wurde zugestanden, dass sie sich mit den geografischen Verhältnissen ihres Landes gut auskennen und diese zu nutzen wissen. Die Einnahme der Schweiz hätte starke Kräfte gebunden und hohe Verluste verursacht. Es gab auch keinen Grund zur Annahme, dass die Schweiz nicht entsprechend den Planungen für den «Verteidigungsfall» und «Besetzungsfall» handeln würde. Aus diesen und anderen Gründen ist ein Angriff auf die Schweiz rational nicht nachzuvollziehen.

Natürlich hat bei alledem nicht völlig ausgeschlossen werden können, dass die Schweiz in einem Krieg mit der NATO wie auch immer kooperiert.»

Die (sehr zeitaufwändige) Durchsicht von etwa zwei Dritteln der in Freiburg archivierten 168 Kartons des «Info-Zent-

rums der NVA», meist lediglich beschriftet mit «Informationsmaterial» und bezüglich Herkunft neutralisiert, enthaltend Tagesmeldungen, Wochen- und Monatsmeldungen, periodische Berichte, Spezialberichte, periodische Berichte anderer sozialistischer Dienste (insbesondere der Sowjetunion, Sonderberichte usw.) liess erkennen, dass den «nicht paktgebundenen imperialistischen Staaten Westeuropas» nur in einem relativ sehr bescheidenen Rahmen Aufmerksamkeit zukam. Dokumente mit Bezug zur Schweiz liegen nur vereinzelt vor. Sie betreffen zur Hauptsache Angaben, wie sie ein Militärattaché unschwer aus Tageszeitungen, aus Militärzeitschriften und aus zugänglichen Veranstaltungen und/oder Gesprächen durchaus zusammentragen konnte. Sie sind oft auch nachrichtendienstlich eher belanglos (Beispiel: Information, dass Bundesrat Chevallaz aus Schweden zurückgekehrt sei). Vorhanden sind aber auch Berichte über praktisch alle wichtigen schweizerischen Übungen und Waffensysteme bis zu einem Sonderbericht über die verstärkte Festungsartillerie «Bison» sowie Konzepte der Militärpolitik und der Verteidigung.

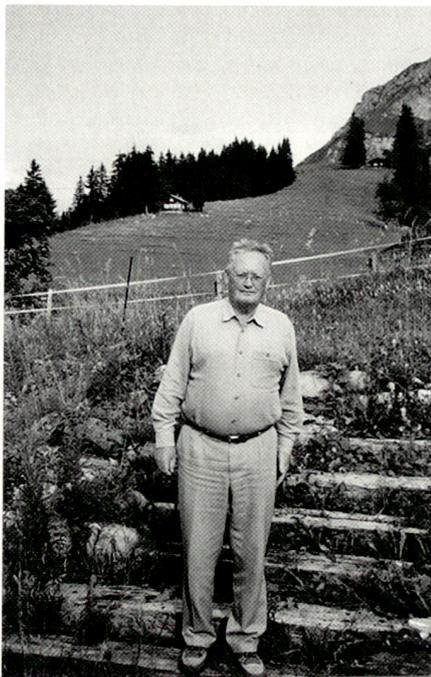
Aussagekräftigeres Material, welches auf eine Spionagetätigkeit eines östlichen Geheimdienstes deutet, ist gemessen an den die NATO betreffenden Erkenntnissen gering. Im Zusammenhang mit der Beurteilung der schweizerischen Militärpolitik und des hier behandelten Abwehrwillens seien lediglich zwei Dokumentationen erwähnt:

a) Eine Dokumentation mit Organigramm, Karte der Dislozierungsräume und einer «Information über die Streitkräfte und den operativen Ausbau des Territoriums der Schweiz (Stand August 1973) Festungsräume der grossen Verbände sowie Flugplätze der Streitkräfte der Schweiz.»

Der Bericht steht im Einklang mit einer Präzisierung der Aufgaben der Verwaltung Aufklärung durch den Hauptstab der NVA für die Jahre 1973/1974, enthaltend die Forderung «militärpolitische Zusammenarbeit Österreichs und der Schweiz mit der NATO, den USA und den wichtigsten europäischen Staaten. Haltung zu den wichtigsten internationalen Problemen».

In einer Zusammenfassung der Schlussfolgerungen dieses Dokumentes wurde beurteilt:

«Die Schweiz besitzt für ihre Grösse sehr starke und zugleich relativ modern ausgerüstete Streitkräfte – mit Ausnahme eines Teils der Luftstreitkräfte – und eine gut organisierte Zivilverteidigung. ... Die Mobilmachungsbereitschaft des Landes – insbesondere der Streitkräfte wegen ihres Milizcharakters – ist hoch. Die geringe Friedensstärke ist kein Ausdruck mangelnder Kampfbereitschaft der Streitkräfte. Sie können mittels eines gut organisierten und funktions-



Oberst Karl Rehbaum, eine Aufnahme aus dem Jahre 2005. Er war Spezialist der militärischen Aufklärung der NVA gegen die NATO.

fähigen Mob-Systems schnell auf Kriegsstärke (gesamt M+5, Hauptkräfte M+2) gebracht werden. ... Im Falle eines militärischen Konflikts zwischen NATO und den Staaten des Warschauer Vertrages ist zu erwarten, dass die Schweiz ihre Neutralität in Anlehnung an die NATO wahrt, sich aber mit allen Kräften und Mitteln verteidigt, wenn sie angegriffen wird. Es ist nicht völlig auszuschliessen, dass die Schweiz in einem Krieg zwischen der NATO und den Staaten des Warschauer Vertrages bestimmte Abkommen mit der NATO eingeht. Ein Zusammengehen mit der NATO wird dabei aber sehr wahrscheinlich Ausnahme bleiben.»

b) Im Oktober 1982 hatte eine Delegation der Schweizer Armee (Divisionär Dürig, Brigadier Stettler und die Obersten Keck und Breu) der NVA einen Besuch abgestattet. Im Rahmen einer Gegeneinladung weilte eine Delegation der NVA in der Schweiz. Deren Delegationschef, Generalmajor Sylla (damals Kommandeur der Offiziershochschule der Landstreitkräfte), rapportierte anschliessend seine Eindrücke über die schweizerischen Streitkräfte u. a. mit der folgenden Einschätzung:

«Die Besichtigung von Ausbildungsanlagen und -einrichtungen machte deutlich, dass in der Schweizer Armee der Schwerpunkt auf eine harte, intensive und kriegsbezogene Ausbildung unter Verwendung von modernen Ausbildungsmitteln (Simulatoren) gelegt wird. Untrennbarer Bestandteil der Ausbildung ist die zielstrebige Ausprägung einer hohen ideologischen Kampfbereitschaft auf der Grundlage einer klassenindifferenten und traditionsbewussten Erziehung. ... Die Delegation konnte feststellen, dass im Rahmen der Gesamtverteidigung des Landes aufwendige und umfassende Massnahmen zur kontinuierlichen Erhöhung der materiellen und geistigen Kriegsbereitschaft realisiert werden.»

Diese wenigen Zitate aus zeitgemässen Akten mögen zum Beleg genügen, dass die Jahre nach der Beendigung des Kalten Krieges mündlich geäusserten Werturteile hoher ehemaliger Offiziere der NVA nicht einfach Höflichkeitsaussagen gegenüber dem Autor dieses Artikels sind, sondern der damaligen Beurteilung unserer Militärpolitik und der militärischen Potenz entsprechen.

Einschätzungen der NATO

Die positive Beurteilung der militärischen Fähigkeiten der Schweiz durch die östlichen Nachrichtendienste scheint weitgehend übereinzustimmen mit den Beurteilungen der NATO. So wurde in dem für die NATO-Staaten verbindlichen, umfangreichen Strategiepapier D.C.13 (datiert 28. März 1950) bei der Aufzählung der strategischen Faktoren festgehalten:

«The following countries are likely to be initially neutral, but the first five at least, and in particular Sweden and Switzerland, will probably resist if attacked by the Soviet Union:

Switzerland, Sweden, Spain, the Irish Republic, Afghanistan, Finland, Burma, Siam and Indonesia.» (DC 13 Part I, Abschnitt III n).

Dieses Werturteil wird wiederholt bei der Einschätzung der gegnerischen Möglichkeiten («Estimate of enemy capabilities and possible courses of action» D.C.13 Part II Ziff.10).

Entsprechung lautet der Text der Aufzählung und Bewertung der strategischen Faktoren:

(«Factors Affecting the Strategy») für die NATO:

«a) The SEWM region (Southern European/Western Mediterranean Region) borders on neutral Switzerland who if attacked would resist the enemy and thus cover the area from the Lake of Geneva to the Austrian-Swiss frontier.

b) The situation in Austria cannot be foreseen but her defence capabilities would in any case be very small.»

Fazit des Chefs Operativ des Hauptstabes der NVA

Der Chef Operativ des Hauptstabes der NVA, Generalmajor Hans Werner Deim, welchem diese Einschätzungen der Schweiz durch die beiden Seiten bekannt waren, gelangte jedenfalls zum Schluss:

«Es wäre im Kalten Krieg militärisch nicht sinnvoll gewesen, ohne Not in ein so schwieriges Gelände wie die Schweiz einzudringen und dort auch noch den Kampf gegen vier gut gerüstete Armeekorps führen zu müssen, deren Kampfwert wir hoch eingeschätzt haben. Der schweizerische Abwehrwille war nach unserer Einschätzung sehr hoch, die Schweiz verfügte über ein diszipliniertes Heer, und wir hielten etwas von der Abwehrkraft der Schweiz. Wir beurteilten diese Abwehrkraft als solide.»

Waren im Kalten Krieg die Geheimdienste beider Seiten an einer Verhinderung eines Atomkrieges beteiligt?

Oberst Karl Rehbaum, Führungsoffizier eines für die Ostseite wohl wichtigsten Agenten im NATO-Hauptquartier (Rainer Rupp, Deckname TOPAS), bejaht diese Frage. Auf beiden Seiten hätten die Auslandsgeheimdienste gewusst und auch ihren vorgesetzten Stellen gemeldet, dass die Gegenseite in Wirklichkeit keine aggressiven Absichten im Sinne eines militärischen strategischen Überfalles gehegt



Es gab zur Zeit des Kalten Krieges auch offizielle Kontakte zwischen der Nationalen Volksarmee der DDR und der Schweizer Armee. So besuchte Generaloberst Fritz Streletz, Chef des Hauptstabes der NVA und stellvertretender Minister für Nationale Verteidigung, am 10. Oktober 1989 die Schweizer Armee.

hätte. Diese Erkenntnis schöpfte Rehbaum für die NATO-Seite jeweils aus dem NATO-Papier MC 161, welches – ständig nachgeführt – die westlichen Beurteilungen der östlichen Streitkräfte enthielt. Rehbaum spricht darum auch nicht nur von beidseitigen Absichtsspiegelungen, sondern von einer gegenseitigen «Absichtslüge».

Dass die Geheimdienste im Kalten Krieg nicht nur eine für den jeweiligen Gegner negative Tätigkeit wahrnahmen, sondern auch eine für beide Seiten positive Rolle zu spielen vermochten, sei zum Abschluss dieser Ausführungen an einem eindrücklichen Beispiel gezeigt, als sich die Menschheit wohl am unmittelbarsten Rande des Abgrundes ihrer Vernichtung durch einen atomaren Krieg befand – und die meisten Menschen davon nicht einmal etwas wussten!

RYAN – die wohl gefährlichste Situation des Kalten Krieges¹

Kriegspanik in Moskau

Mitte 1982 war in Moskau in der Regierung wie im sowjetischen Generalstab aus nicht genau bekannten Gründen, aber gestützt auf eigene, angeblich sichere

¹ Hiezu verwendete Quellen:

- «Spionage für den Frieden», Referate und Beiträge einer Expertenkonferenz vom 7. Mai 2004 in Berlin (Edition Ost),
- Werner Grossmann: «Bonn im Blick - Die DDR - Aufklärung aus der Sicht ihres letzten Chefs.» Neue Berlin Verlagsgesellschaft m.b.H. Berlin 2001,
- Collin Powell: «Mein Weg». Deutsche Ausgabe Piper Verlag München 1995,
- Mündliche Angaben von Oberst Karl Rehbaum.

Erkenntnisse des KGB eine feste Überzeugung herangereift, dass die USA und die NATO beabsichtigten, gegen die Sowjetunion und die Staaten des Warschauer Vertrages einen Präventivkrieg zu eröffnen. Der neue Präsident Reagan hatte in den USA die *Strategic Defense Initiative* (SDI) verkündet und eine von der Gegenseite als aggressiv empfundene Militärpolitik gegen die Sowjetunion gefordert. Der Chef des sowjetischen Auslandsgeheimdienstes KGB, W.A. Krjutschkow, eröffnete jedenfalls dem zu einer normalen periodischen Tagung der operativen Chefs der Aufklärungsdienste der östlichen Vertragsstaaten in Moskau angereisten HVA-General Werner Grossmann völlig überraschend, dass die Sowjetunion – gestützt auf zuverlässige Meldungen seines Dienstes – vor einem unmittelbar bevorstehenden Kernwaffenangriff der NATO-Staaten stehe. Generalsekretär Breschnew habe deshalb die Geheimdienstaktion «RYAN» (Raketno-Jadernoje Napadenie – atomarer Raketenangriff) befohlen, welche unter anderem die Geheimdienste aller Warschauer Vertragsstaaten zu besonderen Massnahmen verpflichtete. In Moskau herrschte offensichtliche Kriegspanik, welche auch zu militärischen Massnahmen führen musste: die sowjetischen Rakentruppen wurden in den Alarmzustand versetzt und die atomaren Langstreckenraketen auf ihre vorbestimmten Ziele gerichtet.

Ahnungslose USA

Was die ganze Situation erheblich verschärfte, war der Umstand, dass die CIA und damit die Regierung der USA von der Alarmstimmung innerhalb des KGB und des sowjetischen Generalstabes keine Ahnung hatten. Nach Angaben des ehemaligen CIA-Leiters der Abteilung Sowjetunion/Osteuropa, Herr Milton Bearden, hatten zwar die Briten durch ihre Quelle im KGB (den später hingerichteten Oberst Oleg Gordijewski) genaue Kenntnis der dortigen Situation, hüteten aber diese Informationen, um ihre hochsensible Quelle unter keinen Umständen zu gefährden. Das jedenfalls zu lange, um die bevorstehenden NATO-Grossmanöver «Able Archer» noch rechtzeitig abzusagen oder wenigstens gebührend zu modifizieren. Auf diese Weise begann die NATO unwissentlich – und terrestrisch bis gefährlich nahe an die Grenze zwischen NATO und Warschauer Vertrag – militärische Grossmanöver, in welchen der Einsatz der strategischen Raketen-Kernwaffen einschliesslich der Beteiligung von US-NATO-Truppen in Deutschland bis hin zur Stufe einer Delegation des Kernwaffeneinsatzes an die militärischen Befehlsträger(!) durchgespielt wurde. Ein Horrorszenarium also für jeden

3.A, 3.AB

GVS-Nr.: A 491 043

SCHWEIZ

4.5.

3.3. Aufschlüsselung der wichtigsten Kräfte und Mittel

LaSK

Div./ Br.	Zugehörigkeit	Stationierung	wahrscheinlicher Einsatzraum
1. mech. Div.	I. AK	LAUSANNE	Westschweiz
2. Felddiv.	I. AK	COLOMBIER	Westschweiz
3. Felddiv.	I. AK	BERN	Westschweiz
1. Grenzbr.	I. AK	ROLLE	Westschweiz
2. Grenzbr.	I. AK	LA CHAUX DE-PONDS	Westschweiz
4. mech. Div.	II. AK	SOLOTHURN	Nordschweiz
5. Felddiv.	II. AK	AARAU (Aargau)	Nordschweiz
8. Felddiv.	II. AK	LUZERN	Nordschweiz
3. Grenzbr.	II. AK	PORREWTROY	Nordschweiz
4. Grenzbr.	II. AK	REINACH (Aargau)	Nordschweiz
5. Grenzbr.	II. AK	LAUPENBURG (Aargau)	Nordschweiz
9. Gebirgsdiv.	III. AK	BELLINZONA	Alpenraum
10. Gebirgsdiv.	III. AK	ST. MAURICE	Alpenraum
12. Gebirgsdiv.	III. AK	CHUR	Alpenraum
9. Grenzbr.	III. AK	LUGANO	Südschweiz
11. Grenzbr.	III. AK	BRIG (Wallis)	Südschweiz
12. Grenzbr.	III. AK	ST. MORITZ	Südostschweiz
10. Festungsbr.	III. AK	ST. MAURICE	Festungsraum ST. MAURICE
13. Festungsbr.	III. AK	SARGANS	Festungsraum SARGANS
23. Festungsbr.	III. AK	ANDERMATT	Festungsraum ST. GOTTHARD
21. Sperbr.	III. AK	MONTHEY	Südschweiz
22. Sperbr.	III. AK	ALTDORF (Uri)	Südschweiz
24. Sperrbr.	III. AK	ZUG	Südschweiz
6. Felddiv.	IV. AK	ZÜRICH	Nordschweiz
7. Felddiv.	IV. AK	ST. GALLEN	Nord-/Ostschweiz
11. mech. Div.	IV. AK	WINTERTHUR	Nordschweiz
6. Grenzbr.	IV. AK	DIESENHOPEN	Nordschweiz
7. Grenzbr.	IV. AK	KREUZLINGEN	Nordschweiz
8. Grenzbr.	IV. AK	ALRSTÄTTEN	Nordostschweiz

Auszug aus einem Monatsbericht der Militärischen Aufklärung der NVA: Die Übersicht zeigt die wichtigsten Verbände der Schweizer Armee und ihre Friedensstandorte. Interessant ist der für die Réduitbrigaden gewählte Ausdruck von Sperrbrigaden, bei der Ortsangabe der 8. Grenzbrigade handelt es sich wohl um einen Verschreiber. Und ebenfalls interessant ist die falsche Zuordnung der Grenzbrigade 3 zum FAK 2, welche in Wirklichkeit dem 1. Feldarmeekorps angehörte.

Geheimdienst der Gegenseite, welcher zu beurteilen hatte, ob das Ganze nun ein Manöver oder aber eine getarnte, unmittelbar bevorstehende präventive und wirkliche Kriegseröffnung sei, so wie es die USA politisch für sich stets als Option vorbehalten hatten! Ein Risiko zudem, dass trotz aller Absicherungen durch eine Kette von irgendwelchen unglücklichen Umständen oder Manipulationen auf der einen oder der anderen Seite eine auf ihr Ziel gerichtete

Waffe losgefeuert worden wäre – eine Kriegseröffnung durch Irrtum also, auf die eine massive Reaktion der Gegenseite nicht ausgeblieben wäre.

Milton Bearden stellte deshalb 2004 in einem Referat vor Geheimdienst-Experten in Berlin dazu fest:

«Die meisten von uns durchlebten diese Zeit Anfang der frühen Achtzigerjahre ohne zu wis-



Anlässlich eines offiziellen Besuches einer DDR-Militärdelegation unter Leitung von Generaloberst Fritz Strelitz im Oktober 1989 wurde dem Gast auch eine Gefechtsübung des Geb Inf Bat 14 (Kdt Major i Gst J.D. Geinoz) in den Walliser Alpen gezeigt. Anwesend waren auch der damalige Kommandant des Geb AK 3, KKdt Adrien Tschumy, und der Kommandant der Geb Div 10, Divisionär Liaudat.

- 41 - GVS-Nr.: A 654 292, 81.20

- der Frostboden, der einen pioniertechnischen Ausbau der Stellungen teilweise verhindert.

Die Übung war in der Jahresübersicht für 1988 enthalten und durch Finnland 56 Tage vor Beginn entsprechend den Bestimmungen des Stockholmer Dokuments angekündigt worden. Obwohl die Übung mit einer Beteiligung von 13 000 Mann unterhalb der Schwelle der Beobacherteilnahme lag, wurden Beobachter eingeladen. Dieser Einladung folgten insgesamt 34 Beobachter aus 19 KSZE-Staaten.

Streitkräfte der Schweiz

Bildung von Spezialeinsatzkräften

Anfang 1988 stellte das Flughafenregiment 4 (Flugplatz ZÜRICH-KLOTEN) als erster Truppenteil der sogenannten Bereitschaftstruppe (Spezialeinsatzkräfte) der Streitkräfte der Schweiz die volle Einsatzbereitschaft her. Gleichzeitig wurde mit der Aufstellung des Flughafenbataillons 1 (GENF-COINTRIN) begonnen, das Anfang 1989 voll einsatzbereit sein soll.

Die Aufstellung der Spezialeinsatzkräfte geht auf einen Beschluß der Schweizer Regierung von 1986 zurück, in dem die Notwendigkeit solcher Kräfte mit der gewachsenen Bedeutung der Schweiz als Gastgeberland für hochrangige internationale politische Aktivitäten und den damit verbundenen Anforderungen an die Gewährleistung der Sicherheit sowohl der internationalen Flughäfen als auch der Konferenzorte begründet wurde.

Den Spezialeinsatzkräften werden folgende Aufgaben übertragen:

- Sicherung der Flugplätze ZÜRICH-KLOTEN und GENF-COINTRIN im Zusammenwirken mit Polizeikräften vor terroristischen Anschlägen,
- Vereitelung von Sabotageakten subversiver Kräfte im "Krisenfall",
- Verhinderung von Luftlandungen im "Verteidigungsfall" und
- Verteidigung der Flugplätze gegen durchgebrochene gegnerische Kräfte im "Besetzungsfall".

Auszug aus einem Monatsbericht der Militärischen Aufklärung der NVA. Dieser beschreibt die Bildung von Alarmformationen der Schweizer Armee zum Schutze von Flughäfen.

sen, dass das Verhältnis zwischen der Sowjetunion und den Vereinigten Staaten wegen des «Able Archer»-Manövers bis zum äussersten gespannt war, weil wir nicht wussten, dass die Sowjetunion in ihren Einschätzungen zu dem Schluss gekommen war, wir würden einen Erstschlag vorbereiten. Unsere Nachrichtendienste hatten in dieser Angelegenheit zu wünschen übrig gelassen.»

In welchen Grössenordnungen Kernwaffen allein auf der NATO-Seite vorhanden waren, ergibt sich – wenn auch für einen späteren Zeitpunkt gültig – aus den 1995 erschienenen Memoiren des ehemaligen Chairmans of the Joint Chiefs of Staff der US-Streitkräfte, General Colin Powell:

«Zu meiner Zeit, als ich Vorsitzender der Vereinten Stabschefs wurde, verfügten die amerikanischen Streitkräfte über 23 000 einsatzfähige Nuklearwaffen.»²

Der direkte Draht zwischen CIA und KGB

Dass es in den USA und der UdSSR überhaupt zu einer solchen Wissenslücke kommen konnte, vermag angesichts der Tatsache zu erstaunen, dass es zwischen den Geheimdiensten der beiden Supermächte eine Einrichtung mit dem Codenamen «Gawrilow» (Name eines russischen Dichters aus dem 19. Jahrhundert) gab. Unter dieser Bezeichnung unterhielten die Führungsspitzen von CIA und KGB beidseitig sehr geheim gehaltene persönliche Kontakte, welche in Abständen von Monaten irgendwo auf der Welt stattfanden.

«Bei diesen Gelegenheiten sassen wir uns gegenüber und sahen uns in die Augen und fragten uns: Treten wir uns nicht hier oder dort zu feindselig gegenüber? Sollten wir uns nicht etwas beruhigen? Oder die sowjetische Seite fragte mich: Was ist mit Oberst X oder Oberleutnant Y geschehen? Wo sind sie geblieben? ... Auf dem Panzerschrank in der Ecke meines Büros stand ein schwarzes Telefon. Wenn es klingelte, dann konnte das nur eins von zwei Sachen bedeuten: entweder jemand hatte eine falsche Nummer gewählt – oder es war der KGB. Und ich bekam eine Reihe von Anrufen vom KGB. Und dann verschwanden wir, die Zuständigen auf beiden Seiten, für eine Weile von der Bildfläche und führten in Helsinki oder in anderen Hauptstädten ungesehen Gespräche, diskutierten die Probleme der Welt und versuchten, diese ein bisschen sicherer zu machen.» (Milton Bearden).

²Die UdSSR verfügte zu diesem Zeitpunkt über etwa 45 000 nukleare Gefechtsköpfe, Anmerkung des Chefredaktors).

Dass «Gawrilow» zur Zeit von «RYAN» nicht funktionierte, mag darauf zurückzuführen sein, dass diese Einrichtung vielleicht erst nach den Erfahrungen der «Able Archer»-Krise eingeführt wurde oder aber, dass die CIA auf einen Anruf verzichtete, weil sie ja von RYAN nichts wusste.

An einer Entspannung auf Seiten der sowjetischen Führung dürfte jedenfalls auch der DDR-Geheimdienst HVA nicht unerheblichen Anteil gehabt haben.

«TOPAS» (Rainer Rupp) liefert wichtige Fakten aus Brüssel

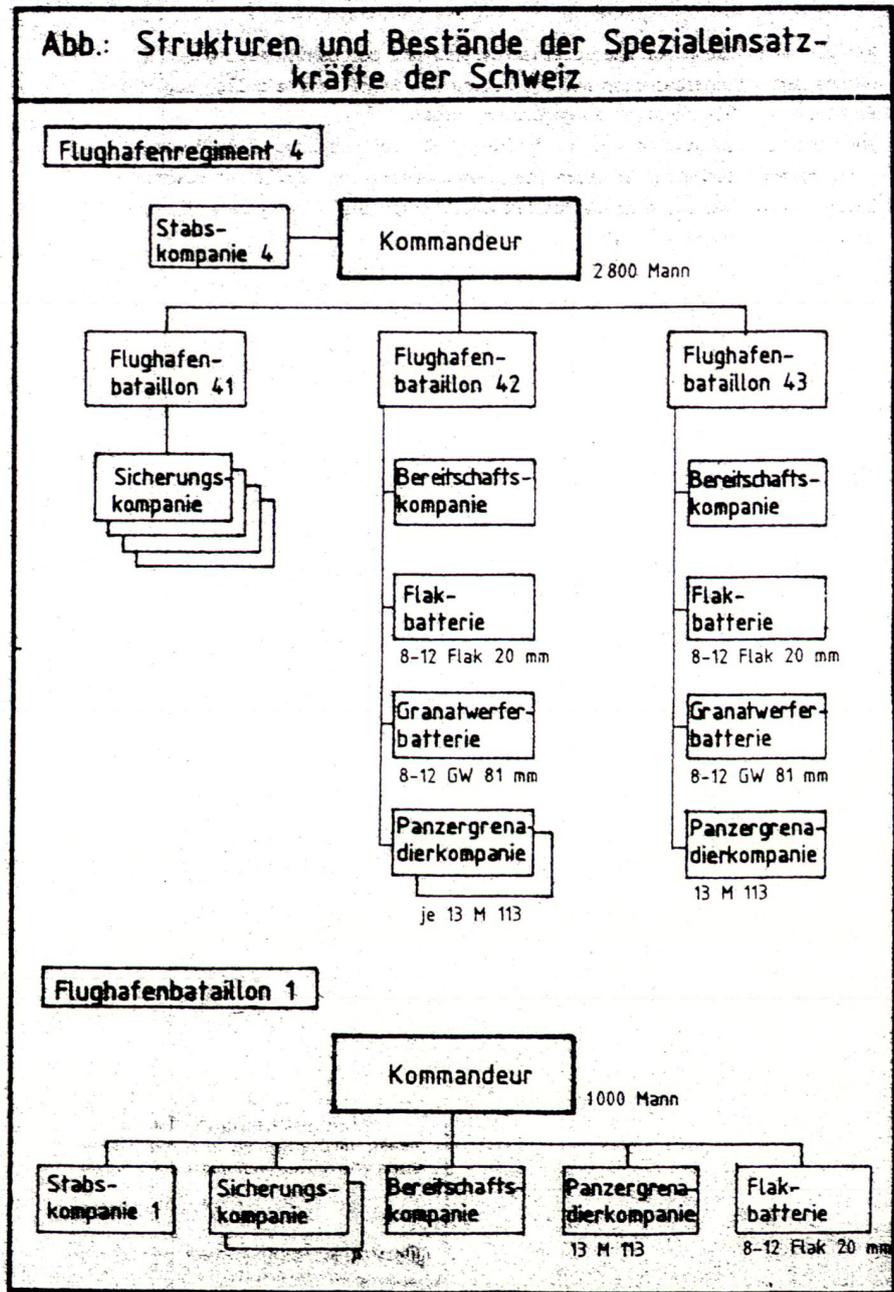
Zur gleichen Zeit, als der stellvertretende Chef der HVA, Werner Grossmann, in Moskau durch seinen sowjetischen Partner Krjutschkow von der irrigen Meinung der sowjetischen Regierung erfuhr, dass die Sowjetunion auf Grund «sicherer Erkenntnisse» des KGB vor einem nuklearen Überfall der NATO stehe, standen in der HVA in Ostberlin keine Anzeichen für eine solche Entwicklung auf Sturm. Oberst Rehbaum wusste vielmehr durch seine Top-Quelle in Brüssel, dass es sich bei «Able Archer» nicht um die Vorbereitung eines durch Manöver getarnten Angriffes handelte, ja, dass die NATO für einen solchen Angriff mit den vorhandenen Kräften auch gar nicht fähig wäre. Dieses geheimdienstliche Wissen der HVA konnte Grossmann in Moskau seinem Gesprächspartner zuhanden der sowjetischen Führung weitergeben und sich dabei auf sicheres Quellenmaterial direkt aus dem NATO-Kommando stützen. Wäre dort ein strategischer Überfall auf die Sowjetunion und die Streitkräfte des Warschauer Vertrages tatsächlich geplant gewesen, dann hätte es TOPAS längst gemeldet.

Welche Faktoren beim sowjetischen Generalstab trotz «Able Archer» schliesslich zu einer Beruhigung in Moskau führten, ist nicht bekannt.

Fazit

Nachrichtendienste auf beiden Seiten der Partner eines Spannungsfeldes sind notwendig. Sie sind nicht nur notwendig für eine richtige Einschätzung des Gegners im Rahmen von operativen Planungen für einen möglichen Kriegsfall, sondern ebenso sehr – wie aufgezeigt –, um in Krisensituationen Fehleinschätzungen durch die eigene Staatsführung zu vermeiden. Um aber beide Aufgaben nicht ungenügend, sondern effizient zu erfüllen, bedarf es auf beiden Seiten geeigneter Aufklärungsoffiziere, welche ihre Tätigkeit zuverlässig, kompetent und ihrem respektiven Staat gegenüber auch loyal erfüllen.

Abb.: Strukturen und Bestände der Spezialeinsatzkräfte der Schweiz



Auszug aus einem Monatsbericht der Militärischen Aufklärung der NVA. Diese zeigt die Ordre de bataille des Flughafenregimentes 4 sowie des Flughafenbataillons 1, welche zum Schutz von Zürich-Kloten bzw. für Genf-Cointrin gebildet worden waren.

Kein Geringerer als der im Kalten Krieg eine sehr wichtige und hohe Position innehabende CIA-Abteilungschef Milton Bearden bezeugte den Nachrichtendiensten beider Seiten das Lob:

«Die Nachrichtendienste haben während dieser Periode (des Kalten Krieges, d. A.) ihre Rolle gespielt. Ehrlicherweise muss die Rolle der Nachrichtendienste beider Seiten – lassen Sie mich hinzu fügen: aller Nachrichtendienste in

Ost und West – als Beitrag dazu gesehen werden, dass der 45 Jahre dauernde Krieg kalt blieb und nicht heiss wurde. ... Zum Schluss möchte ich sagen, dass – unabhängig von der ideologischen Ausrichtung der während des Kalten Krieges gegeneinander angetretenen Nachrichtendienste – diese Dienste sicherlich nicht nur ihren Völkern, sondern auch der Sache des Friedens gut gedient haben.»

Europa Forum Luzern, 24./25. April 2007, KKL Luzern

Europa und die Schweiz vor neuen sicherheitspolitischen Herausforderungen

unter Berücksichtigung des Energiesektors

Was ist zu tun? Welche Rolle hat die Schweiz?

«Sicherheit» ist – spätestens seit dem 11. September 2001 – das beherrschende Thema der internationalen Politik und ein Schlüsselwort für das Verständnis des Zeitgeschehens. Es hat die in früheren Jahrzehnten dominanten Konzepte «Entwicklung» und «Demokratisierung» überholt, ohne sie allerdings zu verdrängen. Wie diese ist auch das Thema Sicherheit vom Sog der Globalisierung erfasst worden. Diesen Bezug zur globalen Ausrichtung von künftigen Sicherheitskonzepten hat nicht zuletzt auch wieder die vergangene 43. Münchner Konferenz für Sicherheitspolitik gezeigt, an welcher unter anderen auch Frau Bundeskanzlerin Angela Merkel besonders darauf aufmerksam gemacht hat.

Für das Europa Forum Luzern mit seinem Auftrag, Begegnungen und Dialog über drängende Fragen zu ermöglichen, welche die Schweiz in ihrer Stellung in der Welt und vor allem in Europa herausfordern, ist es selbstverständlich, sich auch dieser neuen Problematik in einem internationalen Kontext zu stellen.

Tief greifender Paradigmenwechsel

Dabei soll der bedeutsame Paradigmenwechsel im Bereich «Sicherheit» hervorgehoben werden. Während das zwischenstaatliche Konfliktrisiko und damit auch die nationale Landesverteidigung an Bedeutung verlieren, sind auch die europäischen Länder mehr und mehr einer eher diffusen, oft schwer zu lokalisierenden grenzüberschreitenden Bedrohung durch Terrorismus und organisiertes Verbrechen sowie wirtschaftliche, technologische, ökologische und soziale Abhängigkeiten, Unsicherheiten und Risiken (Zugang zu Massenvernichtungswaffen, technologische und natürliche Katastrophen, soziale Spannungen verursachende Migrationen und vieles mehr) ausgesetzt.

Internationale Kooperation unabdingbar

Die staatlichen Sicherheitskonzepte müssen mit vermehrter internationaler Kooperationsbereitschaft antworten und geografisch immer fernere Risikoquellen ins Auge fassen. Vor allem ist darauf zu achten, neben Politik und Wirtschaft umfassend Armee, Polizei, Grenzschutz, Nachrichtendienste ebenso wie den gesamten zivilen Sicherheitsbereich und die Institutionen der Rechtsdurchsetzung in die Planung einzu beziehen und für deren Ausführung zu verknüpfen. Auf der transatlantischen und der europäischen Ebene wird diese Entwicklung bereits nachhaltig gefördert. Transatlantische Sicherheitsstrukturen werden laufend angepasst, verstärkt oder neu errichtet, wobei Einrichtungen der EU neben der NATO und der OSZE immer gewichtiger werden – mit der Tendenz zu mehr Integration und institutioneller Verdichtung. Gleichzeitig wird innerstaatlich und auf

europäischer Ebene (zum Beispiel im Europarat) die von der Schweiz unterstützte Forderung nach angemessener demokratischer Kontrolle des gesamten Sicherheitssektors laut; auch im Interesse des Menschenrechtsschutzes und der Prinzipien des Rechtsstaates.

Europa Forum Luzern als internationale Dialogplattform

Die Luzerner Tagung versucht gemeinsam mit herausragenden nationalen und internationalen Vertretern aus Politik, Wirtschaft, Wissenschaft und dem gesamten Sicherheitsbereich, ein aussagekräftiges Bild dieses grundlegenden Wandels und seiner Konsequenzen (auch für die Schweiz) zu zeichnen. Die Zielrichtung wird an der einführenden öffentlichen Veranstaltung namentlich mit Teilnahme von Bundesrat und Verteidigungsminister Samuel Schmid sowie dem deutschen Verteidigungsminister Franz Josef Jung, seinerseits in diesem Halbjahr auch EU-Ratspräsident, vorgegeben. Einleitend zum folgenden Symposium wird die Thematik von hochrangigen Vertretern verschiedener Institutionen aufgeklärt und erläutert. So werden unter anderen Horst Teltschik, langjähriger Leiter der Münchner Konferenz für Sicherheitspolitik, Erhard Busek, Zuständiger für den Stabilitätspakt Südosteuropas, oder Europol-Chef Max-Peter Ratzel eine sicherheitspolitische Auslegung aus der Sicht Europas vornehmen. Weitere wichtige Aspekte werden im Austausch mit Vertretern von Wissenschaft und Verwaltung herauskristallisiert.

Weitreichende Implikationen für die Wirtschaft

Beispielhaft für die sehr aktuellen Sicherheitsprobleme im Wirtschaftssektor werden Teilnehmer aus Politik, Wirtschaft und der europäischen Verwaltung die Angebots-, Transport- und Versorgungssicherheit von Öl, Gas und Strom im internationalen Verbund beleuchten. Es wird eine der Aufgaben des Symposiums angesichts der europa- und weltweiten energiepolitischen Debatten sein, die Schnittstelle zwischen internationaler Sicherheits- und Energiepolitik scharf zu analysieren.

Handlungsstrategien für eine neue Sicherheitspolitik

Fragen der Implementierung einer neuen Sicherheitspolitik, namentlich im Hinblick auf die Ausgestaltung neuer Instrumentarien internationaler Sicherheitskooperation, werden

im Zentrum eines dritten Teils des Symposiums stehen. Hierzu werden weitere politische Vertreter aus Europa und der NATO in der Diskussion mit Schweizer Beamten ihre Erfahrungen einbringen. Von Interesse dürfte dabei unter anderem auch die Sicht von Istvan Gyarmati sein, der als früherer stellvertretender Verteidigungsminister Ungarns die Sicht eines ehemaligen Ostblocklandes in die Diskussion einbringen wird.

Schweizer Beitrag zur Sicherheit in Europa

Schliesslich wird eine hochrangige Schweizer Gruppe, eingeführt durch den Chef der Schweizer Armee, Christophe Keckeis, und der Regierungspräsidentin des Kantons St. Gallen, Justiz- und Polizeidirektorin Karin Keller-Sutter, Schlussfolgerungen für die Schweiz zu formulieren versuchen. Folgende Fragen drängen sich auf: Wie kann die nötige Vernetzung der verschiedenen Sicherheitsbereiche unter den Bedingungen des Föderalismus hergestellt werden? Wie und in welchem Ausmass kann die Schweiz unter Berücksichtigung der schweizerischen Neutralität in der verstärkten und sich wandelnden europäischen und allenfalls transatlantischen Sicherheitszusammenarbeit konkrete Beiträge leisten und sich aktiv beteiligen? Von besonderem Interesse dürften hier die Zusammenarbeitsformen beziehungsweise die Abgrenzung in der Umsetzung des Sicherheitsauftrags zwischen der Armee und jener der Polizeiorgane sein.

Sicherheitspolitische Tagung mit internationaler Ausstrahlung

Die Tagung soll zur Verdeutlichung und Beantwortung solcher Fragen durch Informationsaustausch und Analyse und im Dialog beitragen. Dazu werden aus Europa und aus der Schweiz Politiker und Vertreter der verschiedenen offiziellen und zivilen Sicherheitssektoren eingeladen. An einer öffentlichen Veranstaltung am Vorabend werden prominente politische Verantwortungs- und Entscheidungsträger aus der Schweiz, der EU und der NATO wegweisende Zeichen setzen. Das folgende ganztägige Symposium wird die wichtigsten Themen in Referaten, Podiumsgesprächen und Diskussionen aus verschiedener Sicht beleuchten und vertiefen.

Europa Forum Luzern

Europa Forum Luzern

in Zusammenarbeit mit dem Sicherheitspolitischen Forum Zentralschweiz

12. internationale Informationstagung

Künftige Sicherheitspolitik in Europa und die Rolle der Schweiz

unter Berücksichtigung des Energiesektors

24./25. April 2007, KKL Luzern

Informationen und Anmeldung: Telefon +41 (0)41 318 37 87, www.europa-forum-luzern.ch

Buchbesprechung

Forster Peter

**Bomben auf Beirut –
Raketen auf Haifa.**

Israel im Krieg mit der Hisbollah.

Frauenfeld, Stuttgart, Wien 2006:

Verlag Huber

ISBN 978-3-7193-1423-1

Im Juli und August vergangenen Jahres kam es im Südlibanon zu blutigen Kämpfen zwischen dem Staat Israel und der auf libanesischem Staatsgebiet operierenden schiitischen Hisbollah. Das militärische Rencontre eskalierte schnell. Zerstörungen in der Hauptstadt Beirut und der Infrastruktur im ganzen Land waren die Folge. Das führte zu einer humanitären Krise in der Zivilbevölkerung. Die internationale Staatengemeinschaft versuchte, die Kampfhandlungen zu beenden, den Südlibanon zu befrieden und das Leid der Bevölkerung zu mildern. Mit Blick auf die jahrzehntelangen und vergeblichen Bemühungen um eine politische Lösung ist der erneute Stabilisierungsversuch wiederum ein fragiler. Weil die fundamentalen und diametralen Interessen aller Akteure in der Region bis heute nicht einvernehmlich zusammengebracht werden konnten, schwelt die Bereitschaft zu gewaltsamen Lösungen unter dem Deckel des international aufoktroierten und daher brüchigen Friedens unvermindert weiter. Unter diesen Vorzeichen ist der nahöstliche Konflikt weiterhin kaum lösbar.

Peter Forster schildert aufgrund seines Besuches im israelisch-libanesischen Grenzgebiet «Szenen und Eindrücke aus erster Hand». Unter Zeitdruck verfasst und herausgegeben, erhebt der Autor mit Bedacht keinen Anspruch auf Vollständigkeit und will die Ereignisse nicht abschliessend beurteilt wissen. Das kleinformatige Buch ist informativ und stilsicher geschrieben. Gänzlich wertungsfrei ist seine Reportage der Geschehnisse indes nicht.

Eingangs werden die fünf Hauptakteure im Südlibanon gut skizziert (Regierungsarmee des Libanon, Hisbollah-Milizen, Fatah-Kräfte, Israels Armee, Friedenstruppen der Vereinten Nationen). Die Situierung der Machtverhältnisse und die Kurzanalyse im Nachgang zum Waffengang aus Sicht Israels sind – verfasst mit wenig zeitlicher Distanz zum Erlebten und unter Redaktionsdruck – konzis.

Israels jähe Vergeltungs- und Strafaktion gegen die Hisbollah-Milizen als Antwort auf die Entführung zweier israelischer Soldaten im Grenzgebiet gründete auf fatalen Fehleinschätzungen hinsichtlich der Vorbereitung und Kampfkraft der Hisbollah. Durch den Iran jahrelang heimlich gerüstet, in der Kampfphase versorgt und unterstützt, konnten die schiitischen Milizen wochenlang der sieggewohnten israeli-

schen Armee trotzen. Zum Beweis ihres ungebrochenen Widerstandes flogen täglich Katjuscha-Raketen auf israelisches Territorium und strafften die Siegesmeldungen des israelischen Premiers umgehend Lügen. Wenn den un gelenkten und daher ungenauen Raketen auch nur eine geringe militärische Bedeutung zukam, als augenfällige «show of force» erfüllten sie ihren Zweck sehr wohl. Das erhöhte das Prestige der schiitischen «Gotteskrieger» in der arabischen Welt, einer Welt, die im Stolz durch die vielen militärischen Niederlagen gegen Israel in den vergangenen 60 Jahren ohnehin gekränkt ist.

In der direkten Konfrontation hat Israel seine Kriegsziele nicht erreicht. Weder gelang es, die zwei Gefangenen zu befreien und heimzuholen, noch den Gegner militärisch entscheidend zu besiegen oder zumindest die Raketenabschüsse zu unterbinden. Es gelang auch nicht, den Gegner vor der Weltöffentlichkeit zu diskreditieren, seine Basis zu zerschlagen oder ihn mindestens mit Schützenhilfe der internationalen Friedenstruppe zu entwaffnen. In den Kämpfen mit der israelischen Armee wurde die Hisbollah wie ein Boxer im Ring angezählt, ist aber mitnichten k.o. Sie bleibt ein Akteur im Libanon und wird die kommenden Monate nutzen, um ihre Kampfkraft mit tatkräftiger Unterstützung des iranischen Regimes wieder herzustellen und zu steigern. Damit bleibt ein gefährlicher *agent provocateur* des fundamentalen Islamismus im Raum bestehen, der sich nichts Geringeres auf die Fahne geschrieben hat, als die kompromisslose Vernichtung des jüdischen Staates.

Nebst unerreichten Kriegszielen erwuchs dem Staat Israel zusätzlich ein Imageproblem. Der Grund liegt in der Tatsache, dass Israel den Krieg der Bilder verloren hat. Die Weltöffentlichkeit wahrnahm mehr die humanitäre Notlage im Libanon als den Kampf Israels gegen eine Terrororganisation. Und wenn der Autor der Hisbollah wiederholt und schwerkewichtig Stärken in der Taktik zugesteht, so ist es vielmehr ihre Strategie, die aufgegangen ist. Als asymmetrischer Gegner kämpfend, nistete sie sich in bewohnten Gebieten ein, machte die Zivilbevölkerung zu Geiseln ihrer Kampfform und instrumentalisierte UNO-Einrichtungen. Es ist ein schwacher Trost, dass dies völkerrechtlich verwerflich ist. Jede konventionell-militärisch agierende Armee gerät unweigerlich in ein Dilemma: Je effektiver sie militärisch vorgeht, umso mehr muss sie sich vor der Weltöffentlichkeit rechtfertigen und brüskiert noch alle potenziellen Verbündeten. Dennoch: Israel ist das Risiko von «Kollateralschäden» bewusst eingegangen, auch im tragischen Falle der «versehentlichen» Tötung von vier UNO-Angehörigen in ihrem neutralen Stützpunkt

in Kham Fakt. Israel hat deren Tod in Kauf genommen, mag der Autor noch so vielen Rechtfertigungen Raum geben.

Die Aussagen und Schlussfolgerungen zur militärstrategischen und operativen Leistung der israelischen Militärführung sind von Interesse. Offizielle Dokumente dazu sind (noch) nicht zugänglich. Der Autor verfolgt in seiner Darstellung keine einheitliche Linie: Einerseits kolportiert er wiederholte Auffassungen, der israelische Generalstab habe sein Handwerk beherrscht, sei aber durch «widersprüchliche» und «hemmende» Weisungen und Anordnungen der Politik in der Auftragsbefreiung behindert worden. Die im Buch wiedergegebene bittere Kritik aus der Armeebasis an die Adresse der eigenen Führung (ungenügende Logistik, mangelnde Vorbereitungen, fehlendes Training, Wechsel im operativen Vorgehen, angeschlagenes Vertrauen) und die unerreichten Kriegsziele mit dem für Israel unvorteilhaften Friedensschluss sprechen indes eine andere Sprache. Der Autor baut sie in seiner Gesamtbeurteilung konsequenterweise ein. Auf Israels angekündigte Aufarbeitung und Dokumentierung der Geschehnisse sowie auf die Konsequenzen darf man gespannt sein.

Stefan Räber
VZVBS, 3003 Bern