

Military Power Revue

der Schweizer Armee
de l'Armée Suisse



Der Chef der Armee ist Herausgeber der MILITARY POWER REVUE.

Die MILITARY POWER REVUE erscheint zweimal jährlich (Ende Mai und Ende November).

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 (VBS) oder einer anderen Organisation dar.

Die Artikel der MILITARY POWER REVUE können unter Angabe der Quelle frei kopiert und wiedergegeben werden. Ausnahmen gelten dort, wo explizit etwas anderes gesagt wird.

Die MILITARY POWER REVUE ist Beiheft der Allgemeinen Militärzeitschrift ASMZ und der Revue Militaire Suisse (RMS).
Verlag: ASMZ, Brunnenstrasse 7, 8604 Volketswil.

Herstellung:
Zentrum elektronische Medien ZEM,
Stauffacherstrasse 65/14
3003 Bern
031 325 55 90

Druck:
galledia ag
Burgauerstrasse 50,
9230 Flawil
Tel. 058 344 96 96

Chefredaktion Military Power Revue:
Oberst i Gst Jürg Kürsener
Sonnenbergstrasse 14
4573 Lohn-Ammannsegg
Tel. 032 677 18 63.
E-Mail: jkuersener@bluewin.ch

Chefredaktion ASMZ:
Oberst i Gst Peter Schneider
Verlag ASMZ
Brunnenstr. 7
8604 Volketswil

Redaktionskommission:
Oberst i Gst Jürg Kürsener
Chefredaktor MILITARY POWER REVUE

Colonel EMG Laurent Currit
Leiter Doktrinforschung & Entwicklung (Armeestab)

Oberst i Gst Christoph Müller
Chef Heeresdoktrin und Redaktor Bereich Heer

Oberst i Gst Wolfgang Hoz
Chef Doktrin, Luftwaffe und Redaktor Bereich Luftwaffe

Vorwort Cda Chef der Armee, KKdt André Blattmann	3
Editorial Jürg Kürsener	4
Quelques considérations sur l'emploi de nos forces terrestres Dominique Andrey	5
Die geplante Weiterentwicklung der Schweizer Armee (WEA) in ihrem historischen und internationalen Kontext Peter Braun	19
Strategie und europäische Kleinstaaten – Eine Chance oder Zeitverschwendung? Wolfgang Pusztai	34
Cyber-Defence: Quo vadis? Gérald Vernez et al	46
Militärdoktrin der Schweizer Armee: Stand der Arbeiten und Perspektiven Sylvain Curtenaz, Laurent Currit, Christian Lanz, David Rieder, Christoph Abegglen	53
Counter Threat Finance (CTF): Grasping the Eel Kevin D. Stringer	64
Buchbesprechungen	71

Vorwort

—
*Geschätzte Leserinnen und
 Leser der Military Power Revue*



Lassen Sie mich an dieser Stelle noch einmal wiederholen, wie sehr ich mich über das Resultat der Eidgenössischen Volksabstimmung vom 22. September 2013 gefreut habe. Die Schweizerinnen und Schweizer haben sich sehr klar für die Beibehaltung der Wehrpflicht ausgesprochen. Das Resultat ist auch ein deutliches Bekenntnis zu unserer Milizarmee. Ich danke allen herzlich, die in ihrem Bereich dazu beigetragen haben, insbesondere auch der SOG, dem SSV und den jeweiligen kantonalen Sektionen.

Die Milizarmee ist der richtige Weg für die Gewährleistung von Schutz für Land und Leute. Sie leistet einen grundlegenden Beitrag für ein Leben in Sicherheit und Freiheit, eine wichtige Basis unserer Gesellschaft. Das Resultat ermöglicht uns, die zukünftigen Herausforderungen auf einem soliden und bewährten Fundament anzupacken. Vergessen wir nicht: Das Gesamtsystem Armee profitiert entscheidend vom zivilen Know-how der Angehörigen unserer Milizarmee. Im Gegenzug werden wir alles daran setzen, dem uns gegenüber ausgesprochenen Vertrauen gerecht zu werden.

Konkret bedeutet der Entscheid der Schweizer Bevölkerung, dass der zentrale Eckpfeiler Miliz in der anstehenden Weiterentwicklung der Armee (WEA) klar gestärkt ist. Basis für diese Weiterentwicklung und die nun diskutierte Botschaft sind unverändert der Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Sicherheitspolitik der Schweiz vom 23. Juni 2010 und der Armeebericht 2010.

Ich möchte aber meine Freude über das Resultat vom 22. September mit einem eindringlichen Appell verbinden: Orientieren wir uns an den Verbesserungen, welche die WEA beinhaltet, und tun wir nicht so, als würden wir jetzt mit den Arbeiten für die WEA auf grüner Wiese beginnen.

Der Grund dafür ist, dass die Vernehmlassung am 17. Oktober 2013 endete; die vorliegenden Resultate werden jetzt verständlicherweise breit diskutiert werden. Bei dieser Diskussion ist in Betracht zu ziehen, dass unsere Arbeiten an den einzelnen Teilkonzepten viel Zeit und Kraft in Anspruch genommen haben und die erforderliche Synchronisation nahezu abgeschlossen ist – und jede zusätzliche Änderung unweigerlich Auswirkungen auf das Gesamtsystem Armee hat. Dazu ist zu bedenken: Zusätzliche Forderungen aufzustellen, ohne dabei verlässlich aufzeigen zu können, woher die dafür nötigen finanziellen Mittel herkommen, ist mit Sicherheit keine ehrliche Lösung. Und lassen Sie es mich ganz deutlich sagen: Auch das Propagieren von Partikularinteressen bringt niemanden weiter.

Zielführend hingegen ist es, bei allen Diskussionsbeiträgen die von uns mit der WEA angestrebten Verbesserungen punkto Bereitschaft, Ausbildung und Ausrüstung hervorzuheben – im Wissen darum, dass es sich um eine nicht genehmigte Planung handelt und die Politik beziehungsweise allenfalls der Souverän selbstverständlich das letzte Wort hat.

Konkret lauten die Botschaften: Mit der WEA wird die Ausbildung der Milizkader verbessert; die WEA erhöht die Bereitschaft der Armee bei überraschenden, nicht planbaren Ereignissen und führt zu einer rascheren Unterstützung der zivilen Behörden seitens der Armee; die WEA ermöglicht die Vollausrüstung der Einsatzverbände.

Ich habe davon gesprochen, dass wir dem Vertrauen unserer Bevölkerung gerecht werden wollen – das gilt selbstverständlich auch für die Gegenwart. Unsere Trümpfe diesbezüglich sind intensive, zielgerichtete Dienstleistungen in Schulen, Kursen und Lehrgängen. Setzen wir das um, so kommt uns das langfristig zugute – ganz im Sinne der Tatsache, dass die Armee eine langfristige Investition in die Sicherheit der Schweiz ist.

Mit freundlichen Grüssen

Chef der Armee

KKdt André Blattmann

Editorial

Sehr geehrte Leserinnen und Leser der Military Power Revue



Die Wehrpflicht ist mit einem überwältigenden Mehr von 73% der Stimmen bestätigt worden. Hans-Peter Wüthrich, Brigadier a.D. und Leiter der Kampagne NEIN zur Unsicherheits-Initiative, hat sich explizit auch bei der *Military Power Revue* für die fünf Beiträge zu diesem Thema in der Ausgabe 1-2013 bedankt. Es ist immer wieder erstaunlich, wie das Schweizer Volk in entscheidenden Abstimmungen reif und überlegt an der Urne agiert. Das ist das Resultat einer Jahrhunderte alten Tradition, die sich nicht so ohne weiteres oder in kurzer Zeit auf andere Systeme oder Demokratien übertragen lässt. So etwas muss gedeihen und wachsen. Trotzdem werden die Stimmbürgerin und der Stimmbürger weiterhin mit Referenden und Initiativen gefordert sein, die ans Substantielle unserer Sicherheit gehen. Die Initianten solcher Vorlagen tun allerdings gut dran, die einzigartige Klugheit des Souverän in Rechnung zu stellen.

Leserbriefe dürfen zwar nicht überbewertet werden und doch geben sie gelegentlich Einblick in die Stimmungslage in unserem Land. Ein Leserbrief ist mir in der Wehrpflicht-Debatte besonders aufgefallen. Ein Schreiber und offenbar Vater meint darin unter anderem: «Als Eltern haben wir die Pflicht, dafür zu sorgen, dass unsere Kinder von der Wehrpflicht befreit werden». Er lässt offen, ob er sich für einen anderen, obligatorischen Dienst an der Gemeinschaft einsetzt. Die Tatsache, dass er das unterlässt, spricht nicht eben dafür. Die Geisteshaltung macht sprachlos und betroffen. Es gibt offenbar Eltern, die ihre Kinder an allen Dienstleistungen des Staates teilhaben und profitieren lassen, gleichzeitig aber aufordern, ihren persönlichen Anteil an der Gemeinschaft Staat zu verweigern. Hier der grenzenlose Egoismus, nämlich die Gewährleistung der Sicherheit der Gemeinschaft anderen zu überlassen, dort der uneingeschränkte Anspruch, von dieser Sicherheit zu profitieren.

Es scheint ein Zeichen unserer Zeit zu sein, den Wert einer staatlichen Gemeinschaft zu verkennen. Es ist trendy, zuerst die eigenen Bedürfnisse zu befriedigen, alles andere kommt später - wenn überhaupt. Man mag es als Wohlstandsverwahrlosung bezeichnen. Noch finden sich in unserer Gesellschaft unzählige Menschen, die für die Gemeinschaft eintreten, in einem regen Vereinsleben, in Blaulichtorganisationen, im Sozialeinsatz, in Parteien oder als Angehörige der Armee. Sie sind die Garanten dafür, dass sie weiterbesteht.

Ähnliche Leserbriefe mag es auch in den kommenden Diskussionen um die Beschaffung des Gripen Kampfflugzeuges geben. Hierzu gibt es folgendes zu bedenken:

- Die Luftwaffe bedarf einer kritischen Grösse, mit welcher sie auch nach sechs bis sieben Wochen noch rund um die Uhr eine Mindestanzahl von vier Maschinen einsetzen kann. Eine weitergehende Durchhaltefähigkeit ist heute mit bloss 32 F/A-18 nicht möglich.
- Kampfflugzeuge sind das einzige sichtbare, rasch verfügbare, effektive und dissuasive Mittel unserer Armee und unseres Landes.
- Kampfflugzeuge sind auch mit einer Vorwarnzeit von fünf bis zehn Jahren nicht mehr zu beschaffen. Dies für jene, die meinen, es sei keine Bedrohung weit und breit zu erkennen. In zehn Jahren kann sehr viel passieren.
- Besonders perfide ist es, wenn diverse Medien meinen, die Beschaffung des Gripen sei eine Zwängerei, man würde besser noch zuwarten, um dann gleich die F-5 und F/A-18 zu ersetzen. Naiv wäre es, zu erwarten, dass dann die Beschaffung von wesentlich mehr Flugzeugen als den heutigen 22 Gripen unterstützt würde, denn die Kosten wären ungleich höher. Das wissen diese Kreise vermutlich sehr wohl. Die Vermutung liegt deshalb wohl nahe, dass sie mit dieser Linie eher auf eine weitere Schwächung der Luftwaffe abzielen.
- Unredlich ist es auch, wenn die Flugzeugbeschaffung vermehrt gegen andere Instrumente, wie z.B. die Fähigkeit zur Abwehr von Cyber Attacken, ausgespielt wird. Beide Instrumente sind nötig, das eine kann das andere nicht ersetzen. Potentielle Gegner werden uns dort zu treffen versuchen, wo wir verwundbar sind.

Die vorliegende Ausgabe enthält wiederum lesenswerte Beiträge in drei Sprachen. Vier Artikel kompetenter Autoren widmen sich anstehenden wichtigen Fragen zu unserer Armee und ihrer Weiterentwicklung. Der Beitrag zur Doktrin ist eine deutschsprachige Version der bereits in der MPR 1-2013 erschienenen Fassung. Die Übersetzung erfolgt auf vielseitigen Wunsch. Der österreichische Autor Oberst i GSt W. Pusztai beleuchtet die Bedeutung einer Strategieentwicklung für Kleinstaaten, während Prof. K. Stringer von der Webster University auf fragwürdige, kriminelle und grenzüberschreitende Finanzgeschäfte und deren Bedeutung für die Sicherheit eingeht. Ich darf Ihnen die Lektüre aller Beiträge wärmstens empfehlen.

Bereits jetzt wünsche ich Ihnen Frohe Festtage, ein glückliches Neues Jahr und hoffentlich etwas Entspannung über das Jahresende. Mit freundlichen Grüssen

Der Chefredaktor der Military Power Revue
Oberst i GSt (aD) Jürg Kürsener

Quelques considérations sur l'emploi de nos forces terrestres

Une action militaire est systématiquement une combinaison de capacités provenant de diverses sphères d'opérations : sol, air, mer, espace, électromagnétique, cybernétique, information ; ces différents domaines doivent être efficaces pour eux-mêmes, tout en restant interoperables et à même de constituer un ensemble cohérent. Les considérations qui suivent se veulent une analyse des paramètres qui doivent régir l'emploi des forces au sol. Ce texte n'a pas de prétention doctrinale, mais il est un survol des réflexions en cours et des éléments à ne pas oublier dans le développement de notre Armée.

Dominique Andrey

Commandant de corps ; Suppléant du Chef de l'Armée ; Commandant des Forces Terrestres ; Papiermühlestrasse 14, CH – 3003 Berne.
E-mail : dominique.andrey@vtg.admin.ch

Les objectifs de notre politique de sécurité sont clairs : il s'agit « de protéger la capacité d'agir, le droit à l'autodétermination et l'intégrité de la Suisse et de sa population, de même que les conditions d'existence de celle-ci contre les menaces et les dangers directs et indirects, ainsi que d'apporter une contribution à la stabilité et à la paix au-delà de nos frontières. » (RAPOLSEC 2010, chapitre 2). On ne doit donc pas se focaliser sur la seule défense territoriale ou, à l'inverse, sur la seule sécurité des individus ; le champ d'action est extrêmement large et ne doit rien exclure *a priori*.

Face au spectre des menaces, dangers et risques potentiels, il convient de donner aux autorités les capacités nécessaires pour mettre en œuvre cette politique. Elles doivent pouvoir prendre à temps les décisions et mesures propres à anticiper les différents événements possibles, à prévenir les développements et conséquences, à protéger les infrastructures et les personnes, à intervenir sur les éléments hostiles et à rétablir aussi vite que possible une situation stable et favorable.

Si l'Armée dispose d'une position de quasi-monopole pour faire face à une attaque militaire conventionnelle ou pour contribuer à des opérations de maintien de la paix à l'étranger, elle doit impérativement être considérée comme l'un des outils du « Réseau National de Sécurité – RNS » également dans les situations de crise à l'intérieur du pays et collaborer avec tous les autres acteurs engagés, respectivement les appuyer, les renforcer et surtout les compléter par le biais de ses capacités spécifiques. En ce sens, l'Armée constitue la seule réserve stratégique physique de la Confédération au profit de l'ensemble ; cette notion de réserve doit être comprise aussi bien dans le sens d'un réservoir de moyens que dans celui d'une capacité à emporter la décision.

Dans ce contexte, les forces terrestres sont appelées à être déployées dans presque tous les cas de figure où l'Armée serait engagée. Mais elles ne doivent pas être inutilement dispersées ou utilisées à des tâches subalternes, sous risque de perdre l'efficacité requise et surtout la possibilité de marquer des efforts. C'est pourquoi il importe de développer la sphère d'opération « sol » avec cohérence et polyvalence.

Mais elles [les forces terrestres] ne doivent pas être inutilement dispersées ou utilisées à des tâches subalternes, sous risque de perdre l'efficacité requise et surtout la possibilité de marquer des efforts.

Que doit-on attendre de ces forces terrestres ? Énoncé brièvement, on peut dire qu'elles doivent être capables de protéger et tenir les secteurs et infrastructures critiques pour le fonctionnement du pays, et d'intervenir là où l'adversaire se base et s'accroche afin de le neutraliser, le détruire ou le repousser.

Quels sont les éléments à prendre en considération pour remplir ces tâches ? Je me propose

- de décrire tout d'abord le contexte d'emploi en mettant en exergue les évolutions du milieu, de l'adversaire et de la dimension temporelle ;
- de détailler ensuite les tâches à accomplir pour pouvoir aider, protéger, combattre et interagir ;
- de montrer les conditions incontournables pour une mise en œuvre recherchant le succès ;
- et de démontrer finalement que l'énoncé ci-dessus offre une solution pragmatique aux multiples problèmes posés.



[1]

Le contexte d'emploi

L'emploi des forces terrestres se fait dans un contexte théoriquement favorable: elles sont appelées à agir prioritairement dans le propre pays, donc dans un milieu familier et connu, et elles sont déployées parmi la propre population, donc au sein de communautés dont on connaît a priori comportements et besoins, bien que la diversité culturelle et linguistique ne représente pas un facteur facilitant! Il n'est pas nécessaire de préciser que le système de milice simplifie cette appréhension du milieu.

(...) la liberté d'action est rapidement limitée par la structure géographique de notre pays et par la densité de la population.

Cependant la liberté d'action est rapidement limitée par la structure géographique de notre pays et par la densité de la population; il n'est pas possible de se déployer n'importe où et n'importe comment, et les zones propices à l'engagement sont généralement déjà peuplées. Par ailleurs, les types de dangers et menaces potentiels mènent à des attitudes plus préventives et réactives qu'offensives; il devient dès lors plus difficile de coordonner et synchroniser les actions ainsi que de conserver la vue d'ensemble.

De facto, le contexte d'emploi des forces terrestres comprend de très nombreux paramètres, fixes ou variables, et un nombre important d'inconnues et d'incertitudes.

Un environnement vivant et contraignant

Nous sommes amenés à déployer nos forces dans un milieu bâti. La Suisse n'est certes pas une mégapole, mais

les constructions s'y étendent à peu près partout, jusque dans les vallées des Alpes. Même si les densités urbaines varient fortement d'un endroit à l'autre, l'assemblage des villages, des nouveaux quartiers résidentiels et des zones industrielles ou commerciales crée un tissu de plus en plus continu, à défaut d'être compact. Les zones où il est possible de se déplacer librement sans rencontrer des bâtiments qui canalisent les mouvements d'une part et gênent la vue d'autre part se font de plus en plus rares; cela complique la manœuvre des formations et limite la portée, la trajectoire et l'efficacité des armes.

(...) l'action des forces terrestres s'inscrit de plus en plus dans des zones bâties, et au milieu de la population, soit pour l'aider, soit pour la protéger, soit tout simplement en raison de sa présence.

À cela s'ajoute le fait qu'un milieu bâti doit être appréhendé en trois dimensions, les étages et les sous-sols représentant des difficultés supplémentaires de vue d'ensemble et de coordination des actions. Un corollaire de cette urbanisation croissante est la densification des réseaux routiers, réduisant les besoins en véhicules tout-terrain. Mais la conséquence la plus sensible de cette transformation du paysage est la répartition de la population: il est illusoire d'imaginer que toute opération militaire serait précédée d'une évacuation des habitants de ces zones bâties nous laissant un champ libre. En conséquence, l'action des forces terrestres s'inscrit de plus en plus dans des zones bâties, et au milieu de la population, soit pour l'aider, soit pour la protéger, soit tout simplement en raison de sa présence. Constructions et popu-

lation créent une sorte de « brouillard » qui rend la conduite de l'action plus incertaine et complexe qu'en rase campagne. Nos méthodes doivent impérativement tenir compte de ces deux facteurs.

À ces considérations géographiques, vient s'ajouter le fait que nous sommes engagés dans un pays qui vit et fonctionne, qui doit continuer de vivre et fonctionner malgré les dangers et menaces qui peuvent peser sur lui, malgré les événements ou crises qui peuvent s'y développer: c'est la raison même de l'emploi des forces armées. Ce pays vit d'échanges, comme une gigantesque fourmilière: les gens s'y déplacent en permanence, des biens de consommation sont échangés, l'énergie doit être distribuée, les informations circulent; il n'y a plus guère de région qui puisse fonctionner de manière autarcique. Ces flux ont une concrétisation physique: routes, voies ferrées, lignes électriques, canalisations de toutes sortes, émetteurs et relais. Ils constituent autant de réseaux, fortement influencés dans leur implantation par la topographie très accidentée de notre pays: route, rail et transports d'énergie et de télécommunications passent ainsi souvent dans les mêmes goulets d'étranglement, augmentant par là leur vulnérabilité. Pour assurer la distribution, ces réseaux créent également des nœuds qui deviennent dès lors des points sensibles pour le fonctionnement des échanges. Les sources de production et les nœuds des réseaux constituent donc des infrastructures critiques, dont la mise hors service peut paralyser rapidement le pays et dont la protection prend une importance accrue.

Cet environnement complexe et vivant influence notre liberté de manœuvre.

Nous sommes appelés à agir dans un milieu très contraignant: relief accidenté, coupé et souvent canalisant, emplacement des infrastructures critiques généralement dicté par le terrain, agglomérations et tissu bâti en constante croissance/inflation, population largement répartie, et mobilité toujours plus entravée. Cet environnement complexe et vivant influence notre liberté de manœuvre: où devons-nous agir? où pouvons-nous agir? où voulons-nous agir... pour autant que cela soit possible?

Des adversaires diffus et polymorphes

Des dangers, menaces et risques planent sur notre pays et sa population, à divers degrés, de manière évolutive. Ils peuvent aussi bien n'avoir que des conséquences très localisées ou engendrer au contraire des développements apocalyptiques. Ils sont en provenance de toutes les dimensions: sol, air, espace, cyberspace, ... ; je me concentrerai sur ceux auxquels les forces terrestres peuvent se trouver confrontées, tant en prévention qu'en réaction.

Parmi les dangers naturels qui, au sol et à plus ou moins grande échelle, peuvent détruire ou pour le moins endommager gravement les bases existentielles de la population, avec pertes humaines à la clef, il faut retenir les possibilités de tremblement de terre, de glissement de terrain ou d'avalanche, de crue de rivière et d'inondation, d'incendie de forêt ou de bâtiment, de tempête ou de sécheresse. L'exiguïté

de notre territoire, la topographie très marquée et la densité de population rendent immédiates les répercussions de tels événements sur les zones habitées ou sur les infrastructures critiques.

Quant aux dangers d'origine technologique, il n'est pas nécessaire d'expliquer longtemps leurs conséquences potentielles sur un milieu densément occupé et entièrement dépendant de sources extérieures d'énergie et de télécommunications. Je retiendrai les cas possibles d'incidents nucléaire, chimique ou bactériologique, les accidents industriels majeurs, sur les sites de production ou sur les axes de transport, ainsi que toutes les pollutions, incendies et destructions qui en découlent.

Les menaces qui en découlent sont donc extrêmement diffuses: elles peuvent prendre différentes formes, viser différentes cibles, avoir des degrés variables de violence et présenter des probabilités d'occurrence versatiles.

Puis, si l'on passe aux formes de violence générées et voulues par l'homme, on doit bien admettre que la palette est très vaste, et que l'être humain n'est jamais en panne d'imagination! Les menaces qui en découlent sont donc extrêmement diffuses: elles peuvent prendre différentes formes, viser différentes cibles, avoir des degrés variables de violence et présenter des probabilités d'occurrence versatiles. Les acteurs peuvent être étatiques ou non, ils peuvent être plus ou moins nombreux, plus ou moins lourdement armés, fortement structurés et hiérarchisés ou très indépendants. Ils peuvent être issus de forces régulières, de forces irrégulières, de groupements terroristes ou simplement d'organisations criminelles: on parle donc de « guerre hybride », car leurs actions peuvent être distinctes ou simultanées, coordonnées ou aléatoires. Il ne faut cependant pas se faire d'illusions: quelle que soit l'origine des acteurs, on doit s'attendre à ce qu'ils soient équipés de matériels hautement performants. Où se trouve, au bilan, la différence entre l'action d'un groupe terroriste ou d'un détachement de forces spéciales? Les dégâts et pertes engendrés sont les facteurs déterminants à prendre en compte.

Sur quelles cibles peuvent planer ces menaces? Le territoire en tant que tel ne représente probablement plus un objectif crédible: la période des conquêtes territoriales n'est plus d'actualité en Europe. En revanche, des options d'ouverture de couloirs terrestres, de maîtrise de terrains clefs ou de points de passage, d'attaque ou de destruction d'infrastructures critiques, de mise hors service des moyens de conduite gouvernementaux, ou finalement d'agressions directes et collectives sur la population et ses dirigeants ne peuvent être négligées, le but recherché n'étant que l'effondrement du pays et de sa structure. Les risques majeurs pèsent donc

[1] Une donnée – la structure géographique et la densité de population (© Armée Suisse – CME)



[2]

plus sur les destructions ou mises hors service d'infrastructures que sur les pertes humaines, celles-ci étant collatérales ou destinées à paralyser le pays et ses autorités.

Finalement, il faut prendre en compte les risques d'enchaînement des événements: une catastrophe naturelle peut très rapidement, en touchant des sites industriels, déclencher des conséquences technologiques, tout comme une attaque ciblée sur une infrastructure peut déclencher des conséquences en série par le biais des réseaux et mettre le pays à genoux. La combinaison, voulue ou non, des effets de la violence naturelle ou humaine constitue probablement la situation la plus difficile à maîtriser.

Des délais et des durées asynchrones

Le déclenchement d'un événement, catastrophe naturelle ou attaque humaine, est soudain et difficile à anticiper dans le détail. Si l'on peut prédire une crue sur la base des précipitations en cours ou s'attendre à des attaques ciblées sur la base de renseignements ou de menaces formulées, il sera en revanche pratiquement impossible de définir avec précision le lieu et l'heure de l'événement effectif. L'initiative – si tant est qu'on puisse également utiliser cette approche pour la nature – est entièrement à la partie adverse. Nous sommes condamnés à réagir, et plus nous descendons dans la hiérarchie des moyens déployés, plus le délai de réaction se révèle court.

Cette multiplication des sites nécessitant une intervention peut rapidement disperser et épuiser les forces disponibles, ...

En parallèle, il faut garder à l'esprit que des événements similaires ou distincts peuvent avoir lieu en plusieurs endroits, simultanément ou décalés dans le temps, en corrélation des premiers ou pour des raisons indépendantes. Cette multiplication des sites nécessitant une intervention peut rapidement disperser et épuiser les forces disponibles, tout comme leur décalage dans le temps peut rendre impossible la mise en œuvre des premières mesures puisque, par exemple, des cheminements peuvent se trouver impraticables après le déclenchement de l'action.

La durée des crises ou des interventions peut s'avérer très variable: une catastrophe naturelle est en tant que telle généralement vite terminée, mais les conséquences immédiates à gérer peuvent s'étendre sur plusieurs jours; la protection d'un ouvrage peut s'étaler sur plusieurs mois, alors qu'une attaque se déroulerait en quelques minutes seulement. Les moyens nécessaires à la prévention ou à la réaction sont donc très variables, et peuvent ainsi se trouver liés, à bon ou à mauvais escient, sur de nombreux dispositifs.

À cela s'ajoute le fait que des attaques soudaines et brèves – non seulement terrestres, mais aussi aériennes ou cybernétiques – peuvent être difficiles à analyser, et que le « retour d'expérience » sur d'autres dispositifs peut nécessiter beaucoup de temps, voire créer de l'incertitude supplémentaire.

Le défi: gagner la vue d'ensemble et conserver la liberté de manœuvre

Les éléments de crise peuvent se déclencher simultanément, ou s'enchaîner rapidement, en plusieurs endroits. Ils peuvent cependant être distincts dans leurs causes, dans leurs effets et dans leur ampleur. L'obtention d'une vue d'ensemble fiable est cruciale afin de pouvoir répartir correctement les moyens de prévention ou d'intervention.

L'obtention d'une vue d'ensemble fiable est cruciale afin de pouvoir répartir correctement les moyens de prévention ou d'intervention.

Mais le déploiement de ces moyens se déroule dans un environnement contraignant et lui-même peut-être déjà perturbé: des effondrements de routes ou de ponts peuvent empêcher d'atteindre les objectifs, des combats ou des attentats peuvent lier des forces d'intervention le long de leur progression, la protection d'une infrastructure dans un milieu urbain peut être compliquée par des comportements désordonnés ou manipulés de la population environnante – le « brouillard » dont je parlais plus haut en devient encore plus dense; l'adversaire peut s'y préparer et s'y mouvoir à volonté.

En conséquence, nous devons nous tenir prêts à agir, préventivement ou de manière réactive, en de nombreux endroits et simultanément, afin si possible d'empêcher les destructions, du moins d'endiguer les conséquences en cascade, et certainement de neutraliser les acteurs. Ces nombreux moyens, déployés sur sites tactiques ou en secteurs d'attente, doivent également être intégrés dans une vue d'ensemble qu'il s'agit impérativement d'établir et d'actualiser, afin d'être en mesure de connaître avec fiabilité l'emplacement des différents outils humains et matériels. Faute de quoi, il deviendra rapidement impossible de piloter l'ensemble.

La disponibilité des moyens engagés, la diversité de leurs capacités opérationnelles, leur nécessaire mobilité et leur aptitude à durer sont des paramètres incontournables pour avoir des chances d'intervenir correctement dans un contexte d'emploi aussi contraignant, diffus et asynchrone. L'unité de temps, de lieu et d'action chère au théâtre classique n'est définitivement pas de mise. C'est une haute flexibilité qui est requise!

Les volets de l'action

L'idéal consisterait à pouvoir prévenir et empêcher la violence; cela relève d'une certaine utopie, car forces et ressources devraient être liées dans un dispositif permanent, sans assurance d'intégralité ni d'efficacité. Cette violence doit donc être au minimum contenue et réduite; cela nécessite des moyens mobiles, capables d'intervenir rapidement et de manière décisive. Mais la violence naturelle ou humaine peut avoir engendré des dégâts, avant toute intervention; il est donc indispensable de pouvoir rétablir aussi vite que possible la situation antérieure et libérer ainsi les moyens engagés.

Eu égard à l'exiguïté du milieu, aux effets en cascade des dangers et menaces à contenir, et aux délais peu maîtrisables, se concentrer sur un seul cas d'engagement, limité dans la matière ou dans l'espace n'est pas envisageable. Avoir du succès en un endroit ou dans un domaine limité ne servirait à rien si le reste du pays devait continuer à faire face à des crises incontrôlées.

Avoir du succès en un endroit ou dans un domaine limité ne servirait à rien si le reste du pays devait continuer à faire face à des crises incontrôlées.

L'action des forces terrestres est donc la recherche de solutions d'une équation à plusieurs degrés et plusieurs variables.

Aider, c'est rétablir des bases existentielles correctes

Lorsque la population est touchée directement par un événement d'origine naturelle ou humaine, tout doit être mis en œuvre pour maîtriser la situation, assister les personnes touchées et rétablir aussi rapidement que possible des conditions permettant un fonctionnement admissible de la communauté concernée. La coopération de tous les moyens disponibles, civils et militaires, est d'une évidente logique: nous sommes condamnés à réagir, mais il faut le faire rapidement.

Les forces terrestres interviennent en complémentarité des moyens civils (...); le pragmatisme doit être la règle, au profit de l'efficacité.

Les forces terrestres interviennent en complémentarité des moyens civils. Je ne veux pas ici me perdre dans des explications sur les modalités politiques et les processus juridiques qui devraient autoriser le déploiement de moyens militaires fédéraux dans la sphère de compétence des cantons; le pragmatisme doit être la règle, au profit de l'efficacité.

Il s'agit d'intervenir avec des moyens dont les organisations civiles ne disposent pas, ou en quantité insuffisante. Les domaines dans lesquels les forces terrestres doivent pouvoir apporter des prestations concernent les activités de sauvetage (particulièrement la pénétration de décombres), l'extinction de feux importants (spécialement en ce qui concerne le transport d'eau au sol), le cloisonnement et pompage de zones inondées, le déblaiement de routes et la construction

d'itinéraires ou de franchissements provisoires, des aides sanitaires d'urgence, des solutions immédiates de télécommunications, des transports de masse, la sûreté de sites de grandes dimensions, ou encore des activités spécialisées dans la protection ABC.

Il faut être capable d'intervenir de manière rapide et surtout décisive. Un seul apport de moyens supplémentaires sur le site d'une catastrophe ne saurait justifier le déploiement de formations militaires. Celles qui le sont doivent être à même d'obtenir rapidement et durablement des résultats positifs dans le segment spécifique où elles sont engagées; cela nécessite qu'elles soient équipées en matériels performants et suffisants, aptes à fonctionner de manière indépendante de toute infrastructure courante (laquelle peut vraisemblablement avoir été mise hors service par l'événement), et que les effectifs déployés permettent l'utilisation intensive de ces matériels, tant en simultanéité que dans la durée.

Mais il faut également être à même d'intervenir concomitamment en plusieurs endroits; la priorisation de l'aide à une population en détresse ne peut pas se permettre d'être trop sélective. Cela nécessite, dans l'organisation du dispositif de base, la constitution de plusieurs modules, autonomes et mobiles. Étant donné que, par essence même, le lieu et le moment de tels engagements sont inconnus *a priori*, la logique recommande de placer ces moyens en attente, en réserve, dans des secteurs décentralisés où ils peuvent rester protégés des événements potentiels tout en pouvant se déplacer rapidement et aisément vers les sites d'engagement.

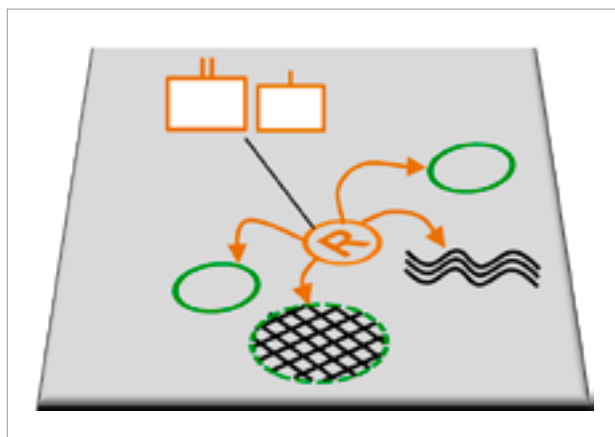
Les moyens ne sont cependant pas disponibles en quantités illimitées. Seul peut donc être constitué un réservoir restreint de forces d'intervention, qui, suivant l'ampleur de l'aide nécessaire, peuvent être rapidement épuisées, faisant perdre toute réserve et capacité d'engagement ultérieur. Il est donc fondamental d'intervenir en qualité et quantité, d'agir avec autant d'efficacité et de succès que possible en pointe de la crise et dans des domaines bien spécifiques, puis de retirer ces moyens pour reconstituer la force. Formulé de manière un peu crue: l'aide militaire ne doit pas s'éterniser, sous peine de n'être plus disponible lorsque d'autres besoins se feront sentir.

Protéger, c'est permettre de maintenir le fonctionnement du pays

Si l'aide évoquée ci-dessus se fait dans l'urgence, c'est en raison de la survenance de l'événement. Dans l'escalade d'une crise, un certain nombre de mesures de prévention et de protection peuvent toutefois être prises avec pour but le maintien aussi durable que possible de l'intégrité de la zone ou de l'installation concernée.

J'ai déjà mentionné l'importance cruciale que jouent certaines infrastructures et certains nœuds de réseaux pour le fonctionnement élémentaire de notre pays et de notre société; c'est sur la protection de ceux-ci que doit porter l'effort principal. Là aussi, l'Armée intervient en complément des mesures prises par l'exploitant de l'installation et des moyens civils de sécurité déployés. Mais, en fonction du nombre glo-

[2] Un défi - la combinaison des effets de la violence (naturelle ou humaine)



[3]

bal des sites à prendre en compte à l'échelon national, la police se trouvera rapidement épuisée et les moyens militaires se révéleront presque seuls à pouvoir remplir de telles tâches dans la quantité et la durée nécessaires. Encore faudra-t-il que les effectifs disponibles soient suffisants ! Ici non plus, je ne veux pas entrer dans la discussion du domaine complexe des compétences et responsabilités entre commandement militaire fédéral et autorités de police cantonales, ni d'une sélection des infrastructures d'importance stratégique au plan national face aux besoins spécifiques des cantons ; seule compte la réalisation tactique et pragmatique d'un dispositif de sûreté performant et cohérent.

Protéger, dans l'optique des forces terrestres, c'est donc interdire l'approche et l'accès d'une installation ou d'un secteur à des personnes non autorisées, mais également empêcher l'emploi d'armes sol-sol permettant des dégâts à distance.

Protéger un objet ou un secteur, c'est prendre toutes les mesures possibles pour sauvegarder son intégrité et, logiquement, son aptitude à fonctionner. Je me concentrerai sur les menaces d'origine humaine, visant à s'emparer, à détruire, à rendre inutilisable ou à corrompre le fonctionnement de l'objet. De manière un peu facile, je ne traiterai pas les problèmes de protection contre des menaces issues des mondes cybernétiques ou spatiaux (missiles), bien que cela représente des cas de figure plausibles et épineux : les forces terrestres ne sont tout simplement pas en mesure d'y faire face, elles doivent se fier aux prestations de protection d'autres domaines de l'Armée, tout en étant conscientes qu'une solution purement nationale n'existe peut-être même pas. Quant aux menaces en provenance de l'espace aérien, elles relèvent d'une autre sphère d'opération, bien qu'il soit permis de se poser la question ici de l'intégration des moyens DCA dans le dispositif de troupes au sol. Protéger, dans l'optique des forces terrestres, c'est donc interdire l'approche et l'accès d'une installation ou d'un secteur à des personnes non autorisées, mais également empêcher l'emploi d'armes sol-sol permettant des dégâts à distance.

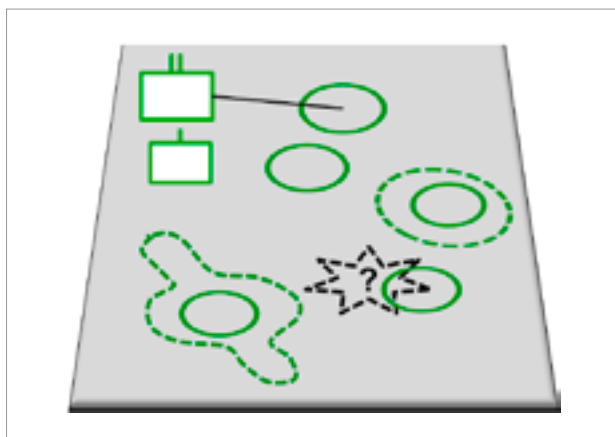


[4]

Il s'agit donc de renforcer physiquement le périmètre, de garder et contrôler les points d'accès, de surveiller l'avant-terrain et de contrôler les itinéraires de pénétration, d'occuper les points distants pouvant servir de base de tir, et d'avoir la capacité d'intervenir à temps pour neutraliser toute tentative d'action adverse. Simple et vaste programme à la fois, surtout si l'objet à protéger se trouve dans un environnement bâti et vivant ! On tombe ici dans la petite tactique, mais la difficulté de l'action militaire dans ce cas réside dans le fait que l'initiative est laissée presque exclusivement à l'agresseur ; l'effet de surprise est généralement son atout majeur, et le « brouillard » créé par le milieu lui facilite la tâche. Une très large panoplie lui permet d'agir tant sur l'objet que sur ses défenseurs. Le dispositif de protection, s'il est nécessaire, doit donc être activé en permanence et ne peut se contenter de vivre au gré de divers degrés de préparation ; tenir sur la durée avec une efficacité constante est le défi majeur. Cela nécessite un dispositif bien conçu et étanche, des senseurs humains et techniques bien placés, des forces stationnaires bien protégées, des forces d'intervention mobiles et bien équipées, et surtout des effectifs suffisants pour rendre le dispositif efficace et être capable de le maintenir comme tel dans la durée : les risques majeurs des dispositifs de protection sont l'accoutumance, la fatigue, l'ennui, brèches dans lesquelles l'adverse sait s'insérer et déclencher une action soudaine et brève qui réduit à néant un dispositif en place depuis longtemps.

Mais les forces terrestres ne sont pas appelées à protéger un ou deux objets : pour assurer l'intégrité et le fonctionnement de nos infrastructures critiques, une présence simultanée sur de nombreux sites est requise.

Mais les forces terrestres ne sont pas appelées à protéger un ou deux objets : pour assurer l'intégrité et le fonctionnement de nos infrastructures critiques, une présence simultanée sur de nombreux sites est requise. Car là aussi, l'initiative du choix du lieu de l'action appartient à l'adversaire.



[5]



[6]

La difficulté réside donc dans la répartition des moyens, en détachements dont la taille dépend de la grandeur de l'objet à protéger et de la durée de l'engagement. Quant à la constitution de réserves pour ce genre de tâches, elle est assez illusoire car les délais d'intervention sont généralement bien supérieurs à la durée de l'action adverse ; toutefois, des éléments mobiles qui, en rotation aléatoire, assurent un contrôle de durée limitée sur un objet ou un secteur, peuvent être envisagés, créant l'insécurité de choix et de mouvement chez l'agresseur potentiel.

Combattre, c'est reprendre l'initiative et emporter la décision

Face à un événement qui prend de l'ampleur ou à un adversaire identifié en action, tous les moyens nécessaires doivent être mis en œuvre pour contenir et neutraliser la source de la crise. La maîtrise et le monopole de la violence doivent rester en mains de l'Etat ! De manière proactive ou réactive, il faut bloquer l'adversaire, le neutraliser, et le repousser ou le détruire. Or, qui dit « combat » pense généralement « armes, munitions et tirs » ; mais il faut aussi le comprendre dans un sens plus large : combattre, c'est intervenir, comme le font les pompiers lorsqu'ils « combattent le feu ». Je me limiterai ici au combat d'agressions humaines, issues de forces régulières ou irrégulières, ayant des moyens plus ou moins lourds.

Les premiers endroits où nous pourrions être amenés à mener le combat, c'est à proximité de nos infrastructures critiques et nœuds de réseaux, à nouveau !

Les premiers endroits où nous pourrions être amenés à mener le combat, c'est à proximité de nos infrastructures critiques et nœuds de réseaux, à nouveau ! En effet, leur importance stratégique conserve toute sa valeur, et l'on ne peut pas se permettre d'assurer une protection face à une surprise et de baisser les bras face à une attaque identifiée. À cela s'ajoute le fait que nombre de ces infrastructures se situent sur des axes de mouvement évidents, et qu'ils peuvent se trouver « collatéralement » dans un objectif intermédiaire de l'assailant ; il faut donc profiter de l'y bloquer. Il y aura lieu de renforcer les moyens de protection déjà déployés en leur adjoignant

essentiellement des moyens de feu supplémentaires, directs et indirects, ayant une portée et une efficacité supérieures à celles que nécessitait la seule protection. Ces dispositifs doivent devenir de véritables points d'appui qu'il faudra élargir afin de pouvoir mieux contrôler voire maîtriser les secteurs environnants. Savoir si ces moyens additionnels doivent être « pré-positionnés » dans le dispositif initial, ou déployés seulement par après, est un problème de disponibilité et d'articulation des forces. Quant à l'action offensive pour réduire l'adversaire, elle doit être menée par des moyens lourds (infanterie mécanisée, chars) ou au contraire par des moyens plus légers et mobiles (forces spéciales) ou alors mixtes, en fonction du type d'adversaire, de sa mobilité et de notre propre disponibilité ; là aussi, le pré-positionnement ou non dans le dispositif initial, respectivement la subordination tactique, dépend des circonstances. Cette dernière remarque montre cependant l'importance que j'apporte au fait que le commandant tactique – d'un dispositif que l'on aurait pu croire initialement purement de protection et statique – soit capable de mener, le cas échéant, une action combinée de défense et d'attaque.

Cette dernière remarque montre cependant l'importance que j'apporte au fait que le commandant tactique (...) soit capable de mener, le cas échéant, une action combinée de défense et d'attaque.

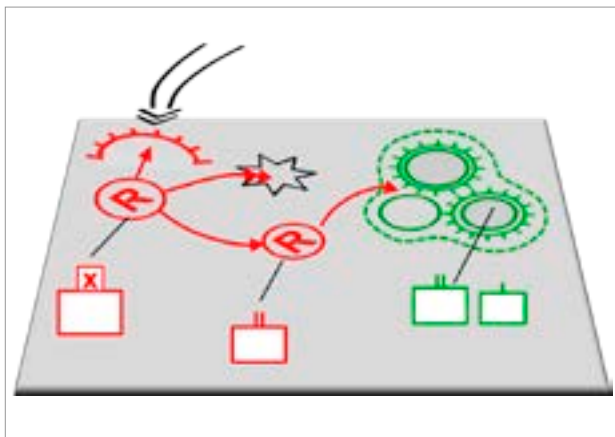
Puis envisageons le cas de l'adversaire, plus ou moins nombreux, plus ou moins fortement armé et équipé, qui a réussi à s'emparer d'une portion de territoire ou d'une infrastructure importante. Il faut l'en déloger et le neutraliser ! Le feu, en trajectoire courbe ou en appui aérien, ne résoudra pas

[3] Aider – en déplaçant rapidement des réserves décentralisées vers les sites d'engagement

[4] Aider – en complémentarité des moyens civils afin de rétablir rapidement une situation (© Armée Suisse – CME)

[5] Protéger – en marquant un effort principal sur des infrastructures cruciales

[6] Protéger – en complémentarité des moyens civils afin de maintenir le fonctionnement du pays (© Armée Suisse – CME)



[7]

le problème à lui seul, même s'il y contribuera de manière importante. Il faut aller au contact de cet adversaire, l'engager et le neutraliser offensivement. Afin de créer toutes les conditions favorables au succès, il est nécessaire de mobiliser toutes nos aptitudes à l'action offensive : moyens d'exploration, blindés à tir direct, transports de troupe, infanterie débarquée, engins explosifs guidés, appui de feu indirect, appui à la mobilité (déblaiement et franchissement), effets de contre-mobilité, et pour assurer la cohérence et la protection du tout, moyens logistiques, sanitaires, de transmission, de protection ABC, de protection et d'action électromagnétique, et logiquement de DCA. C'est ce qu'on appelle le combat interarmes !

Définir si ces moyens doivent être réunis au sein d'une brigade générique ou plutôt en groupements tactiques de circonstance, est également une question d'articulation de base, de disponibilité des forces et d'étendue de la mission (...)

Définir si ces moyens doivent être réunis au sein d'une brigade générique ou plutôt en groupements tactiques de circonstance, est également une question d'articulation de base, de disponibilité des forces et d'étendue de la mission ; quoi qu'il en soit, la conduite de telles formations doit être rendue possible, en équipement et en instruction, à plusieurs échelons.

Finalement, et pour arrondir l'éventail des possibilités d'action, il faut bien envisager l'hypothèse d'une attaque militaire aéroterrestre conventionnelle. Certes la probabilité en est actuellement très faible, certes quantité d'autres moyens et méthodes seraient engagées contre notre pays avant d'en arriver à une confrontation au sol (les possibilités d'attaque sur les infrastructures évoquées plus haut peuvent très bien être le fait de forces spéciales adverses), certes les moyens militaires terrestres d'un adversaire potentiel peuvent largement évoluer dans les décennies à venir (bien qu'actuellement ils se présentent à l'identique des nôtres), certes la



[8]

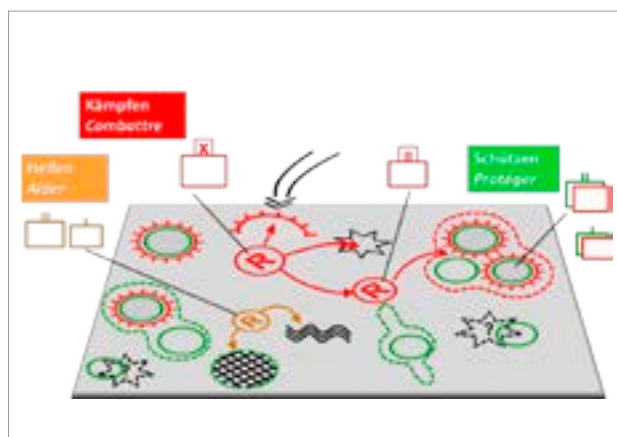
portée des armes adverses donne un bras plus long que celui que nous pouvons opposer, il faut malgré tout garder cette option ouverte afin de pouvoir prendre en charge une partie des missions opératives de défense territoriale, qui ne peut être exclue définitivement. Et je ne vois dans l'immédiat que la variante du combat interarmes, dans sa philosophie du feu et du mouvement, pour chercher le contact avec l'adversaire, pour l'arrêter au minimum et le repousser au maximum, tout en le harcelant en permanence sur ses flancs et ses arrières par des actions d'appui aérien au sol, de feu d'artillerie et de forces spéciales. Il faut en maintenir le savoir-faire, conserver un certain pouvoir-faire et adapter régulièrement les systèmes d'armes qui y sont affectés.

Combiner et interagir

Les trois volets d'action des forces terrestres – aider, protéger, combattre – ont des objectifs spécifiques assez clairs. Ils devraient donc mener à des opérations bien distinctes. Cependant, plus la crise pourra monter en acuité – autrement dit, plus les objectifs de notre politique de sécurité seront mis en péril –, plus la simultanéité des engagements sera probable à l'échelle nationale : destructions diverses, besoins confirmés de protection des infrastructures, contacts violents avec l'adversaire.

(...) plus la crise pourra monter en acuité (...), plus la simultanéité des engagements sera probable à l'échelle nationale : destructions diverses, besoins confirmés de protection des infrastructures, contacts violents avec l'adversaire.

Cette simultanéité pourrait même présenter des concentrations régionales ou locales conduisant alors à aider, à protéger et à combattre dans le même secteur, voire dans la même agglomération ; mener ces trois types d'action dans trois pâtés de maisons contigus serait la concrétisation du concept américain de « Three Block War » (énoncé à la fin des années 1990 pour montrer la complexité des opérations militaro-pacifique-humanitaires) sur notre propre territoire ! Dans ce



[9]

cas de figure, nous devrions choisir de mener les trois types d'action simultanément ou de les échelonner dans le temps... ; cela n'est pas une décision pouvant être ancrée dans un document de doctrine !

Par ailleurs, disposer de moyens suffisamment polyvalents, capables de prendre en charge de manière égale et efficace les trois genres d'action n'est pas envisageable, tout comme les effectifs disponibles et leurs équipements ne pourront probablement jamais suffire à être présent simultanément et partout, avec tout l'éventail des moyens. Cette polyvalence et cette disponibilité doivent donc être assurées à l'échelon de l'Armée et, même si les moyens organiques sont pré-positionnés ou régionalisés, il faut fixer les priorités d'emploi à l'échelon national et être capable de marquer des efforts principaux par secteurs ; plus la réduction des forces est sensible et plus la diversité des actions s'accroît, moins on peut se permettre de disséminer les moyens.

Au bilan, je vois donc l'emploi des forces terrestres sur les trois volets d'action déjà décrits et sur deux formes d'engagement principales : maîtrise [protéger et combattre] d'infrastructures critiques et de nœuds cruciaux, sous forme grandement stationnaire, et intervention mobile [aider et combattre], sous forme de réserves décentralisées.

Quelques conditions de mise en œuvre

Je l'ai dit et répété : l'emploi des forces terrestres doit être envisagé dans tout le spectre de maîtrise de la violence, aussi bien pour aider, protéger que combattre. Ceci doit pouvoir avoir lieu aussi bien de manière dissociée que simultanée, aussi bien délocalisée que concentrée. Les variantes d'emploi sont multiples.

Par ailleurs, la taille même de l'Armée ne permet pas d'envisager un dispositif unique qui puisse faire face à tous les cas de figure. Flexibilité et priorités doivent donc être les maîtres-mots. Dans tous les cas, l'engagement des moyens militaires doit être décisif, car il n'y a en général pas de deuxième chance. L'organisation et les moyens affectés doivent donc être pensés en conséquence.



[10]

De facto : il faut donner aux états-majors et aux troupes le maximum de chances de pouvoir remplir leur mission.

Forces de circonstance et engagement interarmes

J'ai déjà évoqué plus haut la nécessité du « combat interarmes ». Lorsque j'utilise ce terme, il m'est régulièrement reproché d'avoir une vision rétrograde de la conduite du combat, car les gens qui y font référence pensent « bataille de chars et plan de feux d'artillerie » ; nous sommes dans deux mondes différents. Je persiste et signe, car il s'agit d'abord d'assembler plusieurs « armes » – à savoir plusieurs capacités distinctes – et de les engager de manière coordonnée, sans parler de qualité ou de quantité des systèmes. Certes, on doit continuer à mener un « combat interarmes » au sein d'une formation mécanisée multi-rôles ; mais de tels engagements n'ont pas lieu seulement pour le combat, ils peuvent se présenter dans d'autres cas de figure : l'emploi conjoint de formations de sauvetage, de génie, de troupes sanitaires, de police militaire et de transmissions sur un site de catastrophe est aussi de l'« interarmes ».

Il faut donc faire fi des clichés et apprendre à penser combinaison et intégration. J'emploierai donc désormais plus volontiers le terme d'« engagement interarmes ».

J'emploierai donc désormais plus volontiers le terme d'« engagement interarmes ».

Il serait naturellement souhaitable d'avoir des Grandes Unités qui puissent organiquement suffire à tout l'éventail de leurs engagements potentiels. Mais souvent ni leur taille (trop grande, trop petite), ni leurs capacités (spécialisation des

[7] Combattre – en alternant défense et attaque, avec des groupements interarmes de circonstance

[8] Combattre – le monopole de la violence ultime dans les mains de l'Etat afin d'emporter la décision (© Armée Suisse – CME)

[9] Combiner et interagir – en maîtrisant les infrastructures critiques et en intervenant avec des réserves

[10] Combiner et interagir – afin de garantir la polyvalence capacitaire, temporelle et géographique (© Armée Suisse – CME)

troupes) ne sont optimales; il faut diminuer et renforcer, il faut concevoir et structurer sur mesure, selon les tâches et selon la disponibilité. Des forces de circonstance devront presque systématiquement être constituées: unités renforcées et mixtes, groupements tactiques interarmes autour d'un noyau bataillonnaire, formations d'engagements spécifiques autour d'un noyau de brigade. Nul ne peut cependant dire quelles seront les combinaisons de circonstance opportunes; un maximum de flexibilité est requis. De ce fait, il faut y habituer surtout les cadres et les entraîner en conséquence, et ne pas trop les mouler dans des structures organiques et réglementaires; la troupe elle-même suivra ses chefs...

Renseignement et information

Constituer des forces de circonstance et les faire interagir nécessite qu'elles soient à même d'échanger rapidement et complètement des informations actualisées. Des rapports de coordination et des échanges de cartes et de documents ne suffisent définitivement plus: la masse des informations nécessaires à la conduite de l'engagement doit être en permanence disponible pour les commandements concernés. L'unique moyen consiste à procéder électroniquement, automatiquement, par le biais de systèmes d'information et de conduite (SIC/FIS). Mais toutes les formations susceptibles d'être associées doivent en être équipées, pour le moins à l'échelon des chefs; c'est l'une des bases de l'interopérabilité.

Cet échange rapide et actualisé de l'information est un des paramètres essentiels pour avoir la vue d'ensemble de la situation, élément crucial pour la conduite dans le cadre des opérations très diversifiées et dispersées évoquées plus haut. Il ne suffit cependant pas d'avoir l'actualité des positions et états des propres troupes, il faut gagner et conserver la vue d'ensemble sur l'état du milieu et sur les positions et comportements de l'adversaire. La recherche par quantité de senseurs et de sources (observateurs, patrouilles, détecteurs, vidéos, drones, récepteurs électromagnétiques,...), l'agrégation et l'analyse des renseignements sont des critères déterminants pour le succès; celui qui a le plus rapidement la vue

La recherche par quantité de senseurs et de sources (...), l'agrégation et l'analyse des renseignements sont des critères déterminants pour le succès

d'ensemble de la situation a le maximum de chances d'être au bon moment et au bon endroit. L'environnement complexe dans lequel nous sommes appelés à évoluer et la présence diffuse de l'adversaire que nous devons contrer doivent être des incitations à faire des progrès marquants dans ce domaine, en processus et en matériels; il faut toutefois se garder d'une vision trop technologique, ces systèmes pouvant s'avérer inopérants ou perturbés le moment venu.

Protection et mobilité

Le nombre restreint de troupes disponibles, l'incertitude quant aux sites d'engagement et la nécessité de déployer les moyens sous forme de réserves nous obligent à une mobilité toujours plus accrue, même si les éléments sont positionnés de manière aussi décentralisée que possible. Il



[1]

faut être capable de se déplacer vite et relativement loin (à l'échelle suisse...). La conséquence doit en être une motorisation suffisante, voire un emploi accru des transports aériens. La mobilité au sol peut en effet avoir un certain nombre de limites: nous voulons engager nos troupes pour permettre à notre population de conserver ses bases existentielles, or le réseau routier est régulièrement saturé; il faudra donc (ré)apprendre à constituer des itinéraires réservés, ou à se déplacer en convois prioritaires. Mais c'est dans ce même contexte que les capacités nécessaires à ouvrir des axes et à procéder à des franchissements improvisés de différentes portées doivent être maintenues; le réseau routier existant n'est pas une garantie suffisante pour la mobilité requise.

La violence n'est pas présente sur une simple et unique « ligne de front » ; elle peut se déclencher en tout temps, dans toute la profondeur du dispositif.

La violence n'est pas présente sur une simple et unique « ligne de front » ; elle peut se déclencher en tout temps, dans toute la profondeur du dispositif. C'est le résultat soit de la simultanéité de plusieurs événements de crise, soit d'une volonté de l'adversaire d'agir de manière ciblée, notamment sur nos troupes pour en perturber le déploiement; la protection des propres troupes joue ainsi un rôle de plus en plus important. Dans les dispositifs statiques, essentiellement ceux de protection, durcir les positions est un enjeu primordial: une simple rangée de sacs de sable ou de barbelés n'est qu'une illusion, les véhicules blindés stationnés ne sont qu'une alternative partielle. L'improvisation de campagne est utile, mais doit à moyen terme être appuyée par des constructions systématiques et standardisées, mises en place par des moyens lourds du génie.

Quant à la protection des troupes en mouvement, elle est tout aussi importante: les formations mécanisées sont logiquement blindées, mais ne représentent qu'une faible part des troupes terrestres. L'adversaire, potentiellement présent de manière diffuse dans l'ensemble de notre dispositif, peut agir sur nos convois ou ce que nous croyons être nos arrières.



[12]



[13]

Disposer de capacités de transport de troupe offrant des conditions de protection suffisante contre les tirs directs, les mines et les explosifs improvisés devient une nécessité vitale.

Mais la protection ne doit pas être orientée exclusivement face à des menaces terrestres. L'adversaire peut également mettre nos moyens hors combat par des actions aériennes (avions, hélicoptères, drones), électromagnétiques (sur les radios), cybernétiques (sur les systèmes de télécommunications, de conduite ou d'armes), voire de manipulation de l'information. Les mesures de protection doivent être prises aussi bien de manière passive aux échelons tactiques qu'active à l'échelon opératif.

Précision et proportionnalité

Cela a déjà été relevé : les actions se déroulent dans des secteurs exigus, généralement urbains – ou pour le moins bâtis –, et probablement encore habités. D'autre part, nos troupes sont employées à des tâches différentes, mais peut-être

(...) nous ne devons pas nous permettre de provoquer des « dégâts collatéraux » dans notre propre population.

localement rapprochées. Il faut donc pouvoir agir avec le feu de manière très précise – chirurgicalement – et sur des objectifs clairement identifiés ; nous ne devons pas nous permettre de provoquer des « dégâts collatéraux » dans notre propre population.

Si les tirs directs peuvent sans doute satisfaire à cette servitude, à condition que la munition utilisée n'ait pas d'effets explosifs trop violents, il n'en va pas encore de même pour les tirs en trajectoire courbe (artillerie et mortiers). Le temps des tirs sur de grandes surfaces est révolu, où la dispersion des coups représentait une efficacité supplémentaire. Désormais opérer avec précision est de mise, notamment en milieu bâti. On doit pouvoir agir en visée directe ou en guidage terminal, par visée laser, par localisation GPS ou par identification de l'image de la cible ; le pas technologique

est indispensable. Sans pour autant renoncer à la portée : bien au contraire, car le feu assure le maximum de flexibilité, peut être déplacé le plus rapidement et confère une efficacité initiale importante dans son emploi. Le feu indirect est le moyen qui permettra encore longtemps d'agir dans les intervalles et de créer incertitude et pertes dans la profondeur du dispositif adverse.

Le feu indirect est le moyen qui permettra encore longtemps d'agir dans les intervalles et de créer incertitude et pertes dans la profondeur du dispositif adverse.

Mais développer en parallèle des moyens non létaux est indispensable : la mise hors combat de l'adversaire ne doit pas nécessairement passer par la mort ou des blessures. Il faut pouvoir disposer de moyens incapacitants, sur les individus, sur les véhicules, sur les systèmes techniques, sur les moyens de conduite. Les virus cybernétiques prennent déjà exactement cette orientation ; des moyens auxiliaires existent pour les contacts presque directs, nous en sommes encore assez loin dans le domaine des munitions... Il s'agit toutefois d'une des conditions fondamentales pour agir avec proportionnalité : remplir la mission avec succès ne veut pas dire anéantir !

Une condition indispensable : la flexibilité

Au bilan de ces conditions de mise en œuvre : nous devons être capables de faire face, simultanément ou non, localement ou nationalement, à toute une palette de menaces. Il faut pouvoir s'organiser, se réorganiser, s'adapter en conséquence et en permanence.

[11] Un impératif – la maîtrise du renseignement et des systèmes d'information et de conduite (© Centre compétence C41STAR)

[12] Une nécessité – un équipement adéquat offrant protection et mobilité (© Armée Suisse – CME)

[13] Une exigence – une capacité d'action précise et proportionnée (© Armée Suisse – CME)



[14]

Cela nécessite de la flexibilité dans l'organisation des troupes et du commandement. Cela nécessite de la flexibilité dans l'échange d'informations de conduite. Cela nécessite de la flexibilité dans la définition de centres de gravité et dans la mise en œuvre d'efforts principaux.

Mais cette flexibilité doit être également possible dans les équipements et armements afin de donner aux troupes déployées les outils les mieux appropriés à l'accomplissement de leurs tâches.

Conclusion : les forces terrestres sont les éléments de contact et de mêlée

Reprenons l'énoncé formulé en introduction : les forces terrestres doivent être capables de protéger et tenir les secteurs et infrastructures critiques pour le fonctionnement du pays, et d'intervenir là où l'adversaire se base, se déploie ou s'incruste afin de le neutraliser, le détruire ou le repousser.

Il faut (...) mettre la flexibilité d'organisation, d'équipement et de conduite au premier plan (...)

C'est réalisable de manière pragmatique en assemblant des éléments statiques et mobiles, taillés sur mesure, et surtout

capables de se combiner et d'interagir. Il faut pour cela quitter les sentiers battus et mettre la flexibilité d'organisation, d'équipement et de conduite au premier plan et s'y préparer et s'y entraîner en conséquence.

Le lecteur critique me dira que je suis resté très théorique et que je n'ai pas analysé les missions de l'Armée, celle-ci devant « contribuer à prévenir la guerre et à maintenir la paix, à assurer la défense du pays et de sa population, et à apporter son soutien aux autorités civiles lorsqu'elles doivent faire face à une grave menace pesant sur la sécurité intérieure ou à d'autres situations d'exception. » (Constitution fédérale, article 58).

C'est juste et ce n'était pas mon propos. Je n'ai voulu qu'analyser quelques aspects relatifs aux forces terrestres et montrer l'éventail d'emploi possible : **combattre – protéger – aider**.

Le lecteur averti aura toutefois remarqué qu'une combinaison judicieuse de cette palette permet de couvrir parfaitement les tâches générales décrites par la Constitution, et de s'adapter sans problème à toutes les variétés de missions particulières qui peuvent en découler. Car finalement, l'essentiel est d'être capable de protéger notre pays et ses habitants, quelles que soient les circonstances.

Mais pour pouvoir remplir les attentes de la population et des autorités, il faut se déployer de manière concrète, il faut mettre en œuvre les décisions des états-majors et des commandants, il faut se placer au bon endroit, au bon moment,

avec la force nécessaire et suffisante, et avec la volonté de réussir et de l'emporter sur l'adversaire.

Les troupes au sol, les forces « terrestres » sont des éléments avant tout de contact : elles sont au contact du milieu, généralement bâti voire urbain ; elles sont au contact de la population, de leur population, de notre population ; elles sont au contact des infrastructures, celles qu'elles doivent protéger et celles dont elles ont besoin ; elles sont au contact de l'adversaire, car celui-ci est hybride, est diffus, et va agir souvent à courte portée ; elles sont au contact des dégâts, ceux engendrés par la nature et ceux engendrés par la violence humaine.

Les forces terrestres sont aussi des éléments de mêlée : elles sont étroitement imbriquées avec l'adversaire, dans les combats, et avec les sinistres, dans les actions de sauvetage ; elles sont mêlées en elles-mêmes, dans leurs différentes capacités spécifiques et leur aptitude à coopérer dans différents domaines ; elles sont mêlées aux autres acteurs sécuritaires civils.

Les forces terrestres ne sont qu'une partie des forces armées. Elles ne peuvent pas tout résoudre à elles seules ; les capacités aériennes, cybernétiques, électromagnétiques ou d'information doivent nécessairement être mises en interaction.

Les forces terrestres ne sont qu'une partie des forces armées. Elles ne peuvent pas tout résoudre à elles seules ; les capacités aériennes, cybernétiques, électromagnétiques ou d'information doivent nécessairement être mises en interaction. Elles sont cependant impliquées dans la protection, l'intervention et le rétablissement de chaque situation de crise où l'Armée est engagée.

Mais les forces terrestres, c'est surtout et avant tout une affaire d'hommes (et de femmes), une affaire d'individus, et de leur regroupement en formations de différentes tailles ; les ordres de bataille ne reflètent que des aspects d'organisation. « Sans individus, il n'y a pas d'armée ! », ai-je coutume de dire. Nous devons donc accorder à ces individus, à ces formations et à leurs chefs l'attention nécessaire pour leur donner la chance de réussir : missions claires et pragmatiques, entraînement réaliste et exigeant, matériels performants et suffisants. C'est là que réside la clé du succès !

Réutilisation des illustrations 3, 5, 7 et 9 seulement avec l'accord des Forces Terrestres.

[14] Une constante – les individus, la clé du succès (© Armée Suisse – CME)

Zum nachfolgenden Artikel über die geplante Weiterentwicklung der Schweizer Armee

Geschätzte Leserinnen und Leser der Military Power Revue

Der vorliegende Artikel aus der Armeepflichtung erläutert die im Rahmen des Projektes «Umsetzung der Eckwerte des Bundesrates zum Armeebericht 2010» geplanten Massnahmen zur Weiterentwicklung der Armee (WEA). Die Autoren beschreiben darin die Grundzüge des entsprechenden Armeemodells basierend auf den bundesrätlichen Vorgaben vom 25. April 2012 beziehungsweise vom 26. Juni 2013 (insbesondere Sollbestand von 100'000 AdA, Ausgabenplafond von 4,7 Mrd. Fr., maximal 5 Mio. Diensttage pro Jahr) und den vom Bundesrat beschlossenen Änderungen der Rechtsgrundlagen für die Weiterentwicklung der Armee. Zudem blicken sie auf vergangene Reformen, Reorganisationen und Entwicklungsschritte zurück und vergleichen die Planung der Schweizer Armee mit internationalen Trends.

Die sich zurzeit in der Abschlussphase befindlichen Planungen sind das Ergebnis einer fast dreijährigen Arbeit. Am 26. Juni 2013 hat der Bundesrat die entsprechend notwendigen Anpassungen der Rechtsgrundlagen in die Vernehmlassung gegeben und damit den politischen Prozess initiiert. Zum Zeitpunkt der Redaktion dieses Artikels war die bis zum 17. Oktober 2013 dauernde Vernehmlassung noch nicht abgeschlossen. Vernehmlassungen dienen immer dazu, dass interessierte Kreise zusätzliche Aspekte und Standpunkte einbringen können. Ferner bietet die Vernehmlassung die Möglichkeit zu überprüfen, welche Bereiche einer Vorlage mehrheitsfähig sind und welche nicht. Schliesslich unterstützt dieses Vorgehen die Entscheidungsfindung im politischen Prozess.

Die Planung eines Weiterentwicklungsschrittes der Armee muss ein Produkt ergeben, welches die einzelnen Faktoren und Teilbereiche aufeinander abstimmt und justiert. Eine Veränderung auch nur eines einzelnen Eckwertes der Planung (zum Beispiel der Finanzen, der Anzahl Diensttage pro Jahr oder des Sollbestandes) wird unweigerlich Änderungen in praktisch allen anderen Teilbereichen zur Konsequenz haben. Kein Eckwert ist losgelöst und isoliert veränderbar. Der Sollbestand von 100'000 Armeeangehörigen beispielsweise setzt rein rechnerisch einen Effektivbestand von gegen 139'000 Armeeangehörigen voraus, um den geforderten Bestand in der Ausbildung und im Einsatz zu erreichen und dadurch doktrinkonform ausbilden bzw. in Ereignissen die nötige Leistung erbringen zu können. Eine Erhöhung des Sollbestandes hätte beispielsweise zur Konsequenz, dass die

Einteilungsdauer verlängert, das Dienstleistungsmodell angepasst, die Anzahl der maximal zu leistenden Diensttage ebenfalls erhöht, die Strukturen neu definiert und vor allem eine entsprechende Erhöhung des Ausgabenplafonds für zusätzliche Ausrüstung und Infrastruktur gesprochen werden müssten. Oder: Die Veränderung eines Eckwertes könnte die erneute Diskussion sämtlicher Planungsvorgaben auslösen und damit auch die Umsetzung der im Ausbildungsbereich dringend erforderlichen Anpassungen massiv verzögern.

Der derzeitige und dem folgenden Artikel zugrunde liegende Planungsstand geht von einem Ausgabenplafond von 4,7 Mrd. Fr. aus. Falls das Parlament an dem mit Bundesbeschluss vom 29. September 2011 geforderten Ausgabenplafond von 5 Mrd. Fr. festhält, stünden der Armee künftig mehr finanzielle Mittel für Investitionen und damit für eine nachhaltigere Weiterentwicklung der Armee zur Verfügung. Mit einem höheren Ausgabenplafond wäre die Armee zudem in der Lage, das Leistungsprofil zu verbessern und die zivilen Behörden in grösserem Umfang sowie rascher und nachhaltiger zu unterstützen.

Wie die Autoren aufzeigen, verkräftet das schweizerische Milizsystem weder einschneidende Reformen in kurzer zeitlicher Abfolge noch eine kontinuierliche «Transformation» auf die Dauer wirklich. Trotzdem kommt auch die Schweizer Armee angesichts der Veränderungen und Entwicklungen im sicherheitspolitischen Umfeld und der politischen Vorgaben nicht darum herum, ihre Milizarmee anzupassen und möglichst flexibel auszugestalten. Nötig sind darum auch zahlreiche kleinere Anpassungen, die mit berechenbarem Aufwand in absehbarer Zeit umgesetzt werden können.

Chef Armeestab
Divisionär Hans-Peter Walser

Die geplante Weiterentwicklung der Schweizer Armee (WEA) in ihrem historischen und internationalen Kontext

Im Armeebericht 2010 stellte der Bundesrat fest, dass die Schweizer Armee an das veränderte sicherheitspolitische Umfeld, aber auch an die finanziellen und demographischen Rahmenbedingungen angepasst werden müsse: «Es geht bei der Weiterentwicklung der Armee darum, das sicherheitspolitisch Notwendige mit dem staatspolitisch Gebotenen und finanziell Tragbaren in Übereinstimmung zu bringen.»^[1] Die aktuelle Weiterentwicklung der Armee – kurz WEA genannt – ist sowohl in historischer Perspektive als auch im internationalen Kontext nicht einzigartig. Im Folgenden geht es darum, die durch die aktuelle WEA hervorgerufenen wesentlichen Änderungen zu erläutern und sowohl an internationalen Tendenzen zu spiegeln als auch in der historischen Entwicklung der Schweizer Armee seit Beginn des Kalten Krieges zu verorten.

Peter Braun, Dr.
Daniel Fuhrer, MA UZH

Kontakt: Armeestab A Stab, Armeepanung A Plan, Bereich WEA; Papiermühlestrasse 20, 3003 Bern.
E-Mail: weaspoc.astab@vtg.admin.ch

Das Phänomen Streitkräfteentwicklung: aktuelle Tendenzen
Streitkräfte entwickeln sich seit eh und je kontinuierlich weiter, teils gezwungenermassen, also getrieben durch äussere Faktoren wie das sich stetig wandelnde sicherheitspolitische Umfeld, politische Entscheide, veränderte finanzielle Rahmenbedingungen, oder auch die technologische und demographische Entwicklung. Teilweise erfolgt die Entwicklung aber auch aus eigenem Antrieb, etwa durch eine veränderte Perzeption des Charakters von Kriegen und Konflikten («Kriegsbild»), Entwicklungen im Bereich Doktrin und Einsatzverfahren oder aufgrund von Erfahrungen aus Übungen und Einsätzen. Für diese Weiterentwicklung von Streitkräften verwendet man international häufig den Terminus «Transformation».

Für diese Weiterentwicklung von Streitkräften verwendet man international häufig den Terminus «Transformation».

Dabei handelt es sich – wie das einschlägige Begriffsreglement der NATO ausführt – um einen «continuous and proac-

tive process of developing and integrating innovative concepts, doctrines and capabilities in order to improve the effectiveness and interoperability of military forces.»^[2] Die Weiterentwicklung erfolgt dabei primär entlang den Entwicklungslinien Doktrin, Organisation, Ausbildung, Material und Personal (DOAMP) und kann entweder als evolutiver Prozess oder auch in Form eigentlicher Brüche auftreten. Letztere werden in der Fachwelt gemeinhin unter dem Begriff der «Militärrevolutionen» diskutiert, wobei – je nach Autor – im Verlauf der geschichtlichen Entwicklung durchaus nicht immer die gleichen unterschieden werden.^[3]

Nach dem Ende des Kalten Krieges sahen sich die meisten europäischen Streitkräfte sowohl aus strategischen Überlegungen als auch aus finanziellen Gründen veranlasst, die Ausrichtung und Struktur ihrer Streitkräfte grundsätzlich zu überdenken, nachdem die Bedrohung durch die Armeen des

[1] Armeebericht vom 1. Oktober 2010 (Armeebericht), in: Bundesblatt Nr. 51, 28. Dezember 2010, S. 8871–8960, hier S. 8877.

[2] Nord Atlantic Treaty Organization (NATO), NATO Standardization Agency (NSA), AAP-6 (Edition 2013), Glossary of Terms and Definitions (English and French), S. 2-T-7f.

[3] Konzeptionell gewirkt haben u.a. Knox, MacGregor und Williamson Murray: *The Dynamics of Military Revolution 1300–2050*, Cambridge, 2001 und Toffler, Alvin und Heidi Toffler: *War and Anti-War – Survival at the Dawn of the 21st Century*, London, 1994. Einen guten Überblick über verschiedene Ansätze bietet Vuitel, Alain: *Doktrin und Technologie: Zwillings- oder Halbschwestern?*, in: *Air Power Revue der Schweizer Armee* Nr. 3, Beilage zur ASMZ 12/2004, ASMZ, 170, Nr. 12/2004, S. 5–15.

Warschauer Paktes weggefallen war.^[4] Dabei ist die Rolle der Streitkräfte als «ultimative Garantie» der Staatsgewalt keineswegs verschwunden.^[5] Etwa zur gleichen Zeit, d.h. ebenfalls ab Beginn der 1990er Jahre, wurde vor allem von US-amerikanischen Militärs und

Dabei ist die Rolle der Streitkräfte als «ultimative Garantie» der Staatsgewalt keineswegs verschwunden.

Wissenschaftlern eine sogenannte «Revolution in Military Affairs» (RMA) propagiert. In Aussicht gestellt wurde dabei ein grundlegender Wandel in der Art und Weise, wie Kriege und Konflikte dank der Fortschritte im Bereich der Informations- und Kommunikationstechnologie künftig ausgetragen würden.^[6] Seit der Jahrtausendwende und verstärkt durch die Anschläge vom 11. September 2001 wird die Streitkräfteentwicklung in Europa nachhaltig durch die US-Idee der «Transformation der Streitkräfte» geprägt.^[7] Generelle Tendenzen dieser Entwicklung sind die zunehmende Vernetzung von Aufklärungsmitteln, Entscheidträgern und Waffenplattformen, die Verbesserung der strategischen Verlegbarkeit und der operativen und taktischen Beweglichkeit sowie eine Erhöhung von Reichweite, Feuerkraft und Präzision aufseiten der Wirkmittel.^[8] Entsprechende Konzepte werden häufig als Network-Enabled Operations (NEO) oder Network-Centric Warfare (NCW) bezeichnet.^[9]

Ein weiteres Konzept, ebenfalls mit Ursprung in den USA, propagiert die Möglichkeit einer wirkungsvolleren Bekämpfung des Gegners. Vor allem dank der erwähnten Vernetzung sollen moderne Streitkräfte befähigt werden, mit wenigen, dafür aber umso präziseren Mitteln möglichst zielgenaue, im besten Falle mit Methoden der Systemtheorie vorausrechenbare Effekte zu erzeugen.^[10] Nach einer anfänglichen Euphorie in den ersten Jahren des 21. Jahrhunderts wird das Konzept heute in weiten Kreisen militärischer Experten mit Skepsis betrachtet, da es offensichtlich der konkret erfahrbaren Kriegswirklichkeit widerspricht, die trotz des Einsatzes von hochmodernen Sensoren, IKT-Technologien und systemtheoretischen Analysen immer noch von zahlreichen Unsicherheiten, Unwägbarkeiten und Friktionen geprägt ist.^[11]

Vor allem dank der erwähnten Vernetzung sollen moderne Streitkräfte befähigt werden, mit wenigen, dafür aber umso präziseren Mitteln möglichst zielgenaue, im besten Falle mit Methoden der Systemtheorie vorausrechenbare Effekte zu erzeugen.

Ein drittes im Kontext der «Transformation der Streitkräfte» entwickeltes Konzept ist dasjenige sogenannter Out-of-Area-Einsätze oder Expeditionary Operations. Es gebietet die Erlangung der nötigen Fähigkeiten, «um militärische Operationen (und zwar solche der robusten Art) auch ausserhalb der Landes- und Bündnisgrenzen durchzuführen.» In Europa ist hierfür der Begriff Stabilisierungsoperationen (Stability Operations)



[1]

geläufiger, geprägt durch den laufenden Einsatz der Internationalen Schutztruppe in Afghanistan (ISAF).^[12]

Insgesamt zeigt sich aber aktuell vor allem bei den europäischen Nationen eine allgemeine Tendenz, bezüglich militärischer Auslandseinsätze in Zukunft eher wieder eine gewisse Zurückhaltung zu wahren. Die Grundtendenz geht denn auch vermehrt in Richtung «weniger, kleiner und mit anderem Charakter».^[13] Das heisst, im Gegensatz zu den grossen Stabilisierungsoperationen der letzten anderthalb Jahrzehnte dürften künftige Auslandengagements von Streitkräften primär dazu dienen, lokale Kräfte dazu zu befähigen, selber für Sicherheit zu sorgen («Capacity Building», «Leading from Behind»).^[14] Frankreich beispielsweise hat in Mali mit Absicht nur begrenzt interveniert und möchte nun regionalen Kräften die längerfristige Sicherung überlassen, welche mit internationaler Unterstützung ausgebildet und ausgerüstet werden.^[15] Die Finanzlage der europäischen Staaten nach den wirtschaftlichen Problemen der letzten Jahre hat zudem ebenfalls zu weiteren Fähigkeitseinbussen geführt. Eine der wenigen Ausnahmen stellt hierbei Polen dar, das seine Ausgaben im Bereich Verteidigung erhöht und, im Gegensatz zu den meisten anderen NATO-Mitgliedsländern, nahe an das geforderte Budget von zwei Prozent des Bruttoinlandsproduktes kommt.^[16]

Ausgangslage für die Weiterentwicklung der Armee

Von all diesen internationalen Entwicklungen und den damit einhergehenden Transformationsbemühungen der vergangenen Jahre blieben die Schweiz und die Schweizer Armee selbstverständlich nicht unberührt. Zahlreiche internationale Entwicklungstendenzen fanden zwar durchaus auch in der Schweiz ihren Niederschlag, aufgrund der sicherheitspolitischen Ausrichtung des Landes beschränken sich die Analogien indessen auf einige ausgewählte Berührungspunkte. Unübersehbar sind beispielsweise die zunehmende Abwendung der Armee weg von der klassischen Territorialverteidigungsaufgabe hin zu einem für die Bewältigung eines breiten Gefahren- und Bedrohungsspektrums flexibel einsetzbaren Instrument der Sicherheitspolitik, der Ausbau des Auslandengagements im Bereich der militärischen Friedensförderung, die kontinuierliche Verkleinerung der Bestände und die Einführung von modernen Technologien. Gerade die für zahl-

reiche europäische Streitkräfte seit einigen Jahren strukturbestimmenden robusten «Out-of-area-Einsätze» sind für die Schweizer Armee jedoch kein Thema.

Zahlreiche internationale Entwicklungstendenzen fanden zwar durchaus auch in der Schweiz ihren Niederschlag.

Um die Unterschiede der aktuellen Weiterentwicklung der Armee zu verstehen, lohnt sich ein Blick zurück in die Geschichte der schweizerischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik seit dem Kalten Krieg. Wie die meisten europäischen Streitkräfte durchlief die Schweizer Armee seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs verschiedene grössere und kleinere Reformen und Reorganisationen. Während der gesamten Periode des Kalten Krieges gehörten die Grenzsicherung, der Neutralitätsschutz und die Wahrung der Unabhängigkeit angesichts der antagonistischen Machtblöcke zu den vordringlichsten Aufgaben der Armee.^[17] Mit der Truppenordnung 61 wurde die Armee der ab Mitte der 1950er Jahre alles überschattenden nuklearen Bedrohungslage entsprechend wesentlich mobiler. Uneinigkeiten über Doktrin, Organisation und materielle Rüstung führten im Vorfeld der neuen Truppenordnung zu leidenschaftlichen Auseinandersetzungen in Politik und Medien, die in der historiographischen Forschung gemeinhin als «Konzeptionsstreit» bezeichnet werden.^[18] Sie sollten wieder aufleben, nachdem Kostenüberschreitungen bei der Beschaffung der französischen Mirage-Kampfflugzeuge 1964 zu einer regelrechten Vertrauenskrise zwischen Bundesrat und Militärverwaltung einerseits und Öffentlichkeit und Parlament andererseits geführt hatten. Die im Nachgang zur «Mirage-Affäre» vorgelegte «Abwehr»-Konzeption vom 6.6.66 sollte über dreissig Jahre, konkret bis 1994 Bestand haben.^[19]

- [7] Zum US-Konzept: Myers, Richard B.: A Word from the Chairman: Understanding Transformation, in: *Army Space Journal Winter/Spring 2003*, S.12–13 und 48–50, hier: S.12f; Rumsfeld, Donald H.: Transforming the military, in: *Foreign Affairs*, Volume 81 No.3, May/June 2002, S.20–32, S.23ff und Flaherty, Christopher: The Relevance of the US Transformation Paradigm for the Australian Defense Forces, in: *Defense & Security Analysis*, 19:3, 2010, S. 219–240. Kritisch betrachtet das Konzept: Cohen, Eliot A.: Change and Transformation in Military Affairs, in: *Journal of Strategic Studies*, 27:3, S. 395–407. Zum Stand der US-Transformation: Davis, Paul K.: Military Transformation? Which Transformation, and What Lies ahead?, in: Stephen J. Cimbala: *The George W. Bush Defense Program: Policy, Strategy, and War*, Chapter 2, Potomac Books, Inc. May 2010, S. 11–41.
- [8] Vgl. Farrell, Theo, Frans Osinga und Terry Terriff: *A Transformation Gap? American Innovations and European Military Change*, Stanford, 2010; ebenfalls Edmunds, What are armed forces for?, S. 1067–1073. Jan Helmig und Niklas Schörnig zählen noch das Outsourcing zu den Tendenzen, vgl. Helmig, Jan und Niklas Schörnig (Hg.): *Die Transformation der Streitkräfte im 21. Jahrhundert – eine kritische Bestandsaufnahme*, in: Helmig, Jan und Niklas Schörnig (Hg.): *Die Transformation der Streitkräfte im 21. Jahrhundert – Militärische und politische Dimensionen der aktuellen «Revolution in Military Affairs»*. (Studien der Hessischen Stiftung Friedens- und Konfliktforschung Band 54), Frankfurt/Main, 2008, S. 11–31, hier S. 16–21.
- [9] Der Begriff NCW wurde geprägt durch die US-Marine, vgl. Cebrowski, Arthur K. und Garstka, John J.: *Network-centric warfare: Its origin and future*, in: *Proceedings*, January 1998.
- [10] Vgl. Deputala, David A.: *Effects-Based operations: Change in the nature of warfare*, Arlington, 2001.
- [11] Vgl. die Anweisung von General Mattis: Mattis, James N.: *USJFCOM Commander's Guidance for Effects-based Operations*, in: *Joint Forces Quarterly*, issue 51, 4th quarter 2008, S. 105–108.
- [12] Vgl. Mantovani, Mauro: *Europäische Sicherheitsarchitektur und Streitkräftedoktrinen seit dem Paradigmenwechsel 1999/2001*, in: Daniel Fuhrer, Mauro Mantovani und Michael Marty (Hg.): *Sicherheit durch Kooperation – Streitkräfteentwicklung in Europa*, MILAK-Schrift Nr. 12, Birmensdorf, 2011, S. 9–20, hier S. 14. Hierbei ist anzumerken, dass aber traditionelle Missionen zur Friedensförderung (friedenssichernde und -erhaltende Einsätze, engl. Peacekeeping) weiterhin weit verbreitet sind (bspw. Swisscoy im Rahmen von KFOR).
- [13] Die folgende Einschätzung basiert insbesondere auf den Ausführungen von Markus Kaim, Leiter SWP-Forschungsgruppe Sicherheitspolitik Berlin am internationalen Herbstseminar des Arbeitskreises Chance Schweiz vom 28.09.2013. Vgl. auch die *Strategic Trends* des Center for Security Studies an der ETH, Ausgabe 2013.
- [14] Dieser Trend hat seinen Ursprung unter anderem in den massiv zurückgegangenen Fähigkeiten der europäischen Streitkräfte, wie am Beispiel Libyen zu sehen war (Vgl. u.a. A troubling victory, in: *Economist*, Vol. 400 Issue 8749, September 2011, S. 58–59; Barry, Ben: *Libya's Lessons*, in: *Survival: Global Politics and Strategy*, 53:5, 2011, S. 5–14 sowie Michaels, Jeffrey H.: *NATO after Libya – Alliance adrift?*, in: *The RUSI Journal*, December 2012, Vol. 156 No. 6, S. 56–61. Andererseits richten sich die USA vermehrt auf den Pazifik aus (Vgl. u.a.: Le Mière, Christian: *America's pivot to East Asia: the naval Dimension*, in: *Survival: Global Politics and Strategy*, 54:3, S. 81–94; Kaplan, Robert D.: *The South China Sea is the Future of Conflict*, in: *Foreign Policy*, Special Report, September/October 2011 und im speziellen Clinton, Hillary: *America's Pacific Century*, in: *Foreign Policy*, November 2011, S.63.
- [15] Boukhars, Anouar: *Mali's Challenges Post-French Intervention*, in: *Combating Terrorism Center Sentinel*, May 2013, Vol 6. Issue 5, S. 9–12.
- [16] *Flexing its muscles – As the only big country in Europe that is increasing defence spending, Poland wants more say in NATO*, in: *The Economist*, 17. August 2013.
- [17] Spillmann, Kurt, Christoph Breitenmoser, Marcel Gerber und Andreas Wenger: *Schweizer Sicherheitspolitik seit 1945 – Zwischen Autonomie und Kooperation*, Zürich, 2001, S. 70.
- [18] Vgl. Braun, Peter: *Die Armee 61: Einsatzdoktrin – Heeresorganisation – materielle Rüstung*, in: ders. und Hervé de Weck (Hg.): *Die Planung der Abwehr in der Armee 61*, Tagungsband des Kolloquiums der Schweizerischen Vereinigung für Militärgeschichte und Militärwissenschaft (SVMM) vom 17. Oktober 2008, Bern 2009, S. 17–34; Stüssi-Lauterburg, Jürg: *Ein Blick zurück auf die «Armee 61»*, in: *ASMZ*, 160, Nr. 12/1994, S. 20–22, hier S. 20.
- [19] Vgl. Braun, Peter: *Der lange Weg zur Abwehrkonzeption 66: Historische Bezüge der Konzeption vom 6.6.66*, in: *Planungsstab der Armee/Militär-doktrin: Die Konzeption vom 6.6.66 – 40 Jahre danach*. Beiträge zum Symposium des Chefs der Armee vom 6.6.2006, Bern 2007, S. 26–39.
- [1] Schwedische Soldaten in Chahar Bulak, Afghanistan (Torbjörn F. Gustafsson/InfoS/Försvarsmakten)

[4] Werkner, Ines-Jacqueline: *Strukturwandel der Streitkräfte in Europa*, in: Haltiner, Karl und Gerhard Kümmel (Hg.): *Wozu Armeen? – Europas Streitkräfte vor neuen Aufgaben*, Baden-Baden, 2008, S. 59–77, hier S. 60.

[5] Hierzu Edmunds, Timothy: *What are armed forces for? The changing nature of military roles in Europe*, in: *International Affairs* 82:6, 2006, S. 1059–1075, hier S. 1063f.

[6] Vgl. Roxborough, Ian: *From Revolution to Transformation – The State of the Field*, in: *Joint Forces Quarterly*, Autumn 2002, S. 68–75; Kievit, James und Steven Metz: *Strategy and the Revolution in Military Affairs: From Theory to Policy*, US Army War College, Strategic Studies Institute, June 27, 1995.

Dass nach 1961 bis zur strategischen Wende Anfang der 1990er Jahre keine tiefgreifende Reform der Schweizer Armee mehr in Angriff genommen wurde, hängt unter anderem genau mit den heftigen Auseinandersetzungen zusammen, welche die Einführung der Truppenordnung 61 geprägt hatten. Zwar flammte auch in den 1970er und 1980er Jahren immer wieder Kritik an der Einsatzdoktrin und Organisation der Armee auf,^[20] eine mit dem Konzeptionsstreit vergleichbare, fundamentale militärpolitische Auseinandersetzung blieb der Schweiz jedoch über zwanzig Jahre lang erspart. Trotz heftiger Kritik im Vorfeld erwies sich die Organisation der Armee als so flexibel, dass zahlreiche Änderungen und Anpassungen im Detail vorgenommen werden konnten, ohne dass eine grössere Totalrevision der Truppenordnung oder gar eine neuerliche Armeereform nötig geworden wäre. Dem kontinuierlichen Aufbau kam zweifelloso zugute, dass die Armeeausgaben während dieser Zeit stetig gleich blieben bzw. sogar stiegen. Dies führte zu einer langandauernde Planungssicherheit, auch wenn freilich auf Verschiedenes, was aus militärischer Sicht wünschenswert gewesen wäre, aus finanziellen Gründen verzichtet werden musste.

Mitte der 1980er Jahre kam wieder Bewegung in die von Stabilität geprägte konzeptionelle und in ihrem Zuge auch in die materielle und heeresorganisatorische Diskussion. Auf Anregung von Gustav Däniker lancierte die Armeeführung 1985 das Projekt «Armee 2010», welches 1994 schliesslich in die Armeereform 95 münden sollte.^[21] Nach dem Fall der Berliner Mauer im Jahr zuvor verabschiedete der Bundesrat 1990 eine neue Sicherheitspolitik (Bericht 90),^[22] wobei heute teils von einem «epochalen Umbruch» gesprochen wird.^[23] Im Rahmen der massiven Umwälzungen auf Ebene der internationalen Politik und Geostrategie (Zerfall der Sowjetunion und des Warschauer Paktes) wurde im Bericht 90 der strikte Kurs der Autarkie, wie er die schweizerische Sicherheits- und Militärpolitik bis anhin geprägt hatte, erstmals aufgebrochen.^[24]

Im Rahmen der massiven Umwälzungen... wurde im Bericht 90 der strikte Kurs der Autarkie... erstmals aufgebrochen.

1992 stellte der Bundesrat ein neues Armeeleitbild (Armeeleitbild 95, ALB 95) vor. In Europa vorherrschenden Tendenzen generell folgend sollte die Armee kleiner werden, aber mobiler und flexibler sein, um ein wesentlich breiteres Aufgabenspektrum abzudecken. «Mehr Muskeln, weniger Fett», war das Motto.^[25] An die Stelle der bestandesintensiven Abwehr trat die «dynamische Raumverteidigung», mit Schwergewicht auf der mobilen Verteidigung mit den Panzerbrigaden.^[26] Die zunehmende Bedeutung subsidiärer Sicherungsaufgaben im Landesinnern bis hin zur Führung «operativer Sicherungseinsätze» und das Leitbild des sogenannten «Miles Protector» führten darüber hinaus zur Bildung einer spezifisch ausgerüsteten und ausgebildeten Territorialinfanterie. Als dritte Aufgabe wurde die Friedenssicherung auf dem internationalen Parkett, dem Bericht 90 folgend, zunehmend wichtiger.^[27]

Die nach dem Zerfall der Sowjetunion weggefallene konkrete militärische Bedrohung liess den Ruf nach einer von der Armee



[2]

zu entrichtenden «Friedensdividende» immer lauter erschallen. In der Tat sanken die Ausgaben für die Landesverteidigung ab Beginn der 1990er Jahre stetig und sollten – gemessen an den Gesamtausgaben des Bundes – im Jahre 2010 einen seit Bestehen des modernen Bundesstaates historischen Tiefstand erreichen.

1994 wurden die entsprechenden Rechtsgrundlagen für die Armee 95 geschaffen. Einhergehend mit der Reduktion des Militärbudgets^[28] wurde bei den Wiederholungskursen auf einen Zweijahresrhythmus umgestellt,^[29] was zusammen mit den zunehmenden subsidiären Einsätzen (insbesondere Botschaftsbewachung, Unterstützung des Grenzwachkorps) bei zahlreichen Verbänden zu Ausbildungsrückständen führte.^[30]

Der nächste Sicherheitspolitische Bericht, welcher 1999 vorgelegt wurde,^[31] unterschied sich bezüglich der Bedrohungs- und Risikoanalyse nicht grundsätzlich vom Bericht 90, konstatierte aber eine drastische Verringerung der konventionellen Bedrohung.^[32] Der Armee wurde ein dreiteiliger Auftrag zugewiesen, nämlich die Friedensunterstützung und Krisenbewältigung in internationalem Rahmen, die Raumsicherung und Verteidigung sowie subsidiäre Einsätze im Inland. Die nach einem Referendum per 1. Januar 2004 umgesetzte Armeereform XXI (Armee XXI) stellte eine konzeptionell umfangreiche Neuausrichtung dar.^[33] Nachdem der Bestand der Armee schon 1995 wesentlich verringert worden war (von 600'000 auf 300'000), wurde er mit der Armee XXI auf gut 200'000 reduziert. Dafür wurde mit der Einführung von Durchdienern eine für sofortige Einsätze bereitstehende Truppe geschaffen.^[34]

Die Armee XXI sollte besser auf die im Sicherheitspolitischen Bericht identifizierten möglichen Bedrohungen ausgerichtet werden, mit der Bestandesreduktion die Bedürfnisse der Wirtschaft besser berücksichtigen, besser mit der beschleunigten technisch-taktischen Entwicklung mithalten (Stichwort «Revolution in Military Affairs») und Mängel der Armee 95 beseitigen (dazu gehörten unter anderem der Zweijahresrhythmus der Wiederholungskurse und Kadernmangel). Die verfassungsmässige Verteidigungsaufgabe sollte in einem Aufwuchskern als Kompetenz erhalten und weiterentwickelt werden – eine deutliche Akzentverschiebung im Aufgabenspektrum weg von der klassischen Territorialverteidigung hin zur Unterstützung der zivilen Behörden, die im Rahmen des Entwicklungsschrittes ES 08/11 konsequent weitergeführt wurde.^[35]



[3]

Die aktuelle Weiterentwicklung der Armee: Eckwerte und Ziele

Ein zentrales Problem der Armee XXI liegt im Umstand, dass sie von Beginn an massiv unterfinanziert war, was ein unausgeglichenes Verhältnis zwischen Betriebskosten und investiven Mitteln zur Folge hatte, die Ablösung und Modernisierung von Grosssystemen letztlich nahezu verunmöglichte und zu Lücken in der Ausrüstung sowie der Vernachlässigung des Unterhalts der Infrastruktur führte. Die von der Armee geforderten Leistungen und die zur Verfügung stehenden Ressourcen gerieten zunehmend in ein Ungleichgewicht. Auch bei der Ausbildung traten Unzulänglichkeiten zutage. Das im Rahmen der Armee XXI eingeführte Modell der Kaderausbildung, bei dem die unteren Milizkader bei einer gegenüber früher verlängerten Kadernschule nur noch eine Rekrutenschule von wenigen Wochen Dauer und zeitlich begrenzte praktische Dienste in ihrer Funktion als Gruppen- oder Zugführer leisten, führte zu einem Verlust an praktischer Führungserfahrung. Und schliesslich hatte die Abschaffung des Mobilmachungssystems im Rahmen der Armee XXI gerade bei unvorhersehbaren, überraschend eintretenden Ereignissen Lücken in der Bereitschaft zur Folge, die sich im Zuge der vorgesehenen Reduktion des Armeebestandes weiter verschärfen würden.

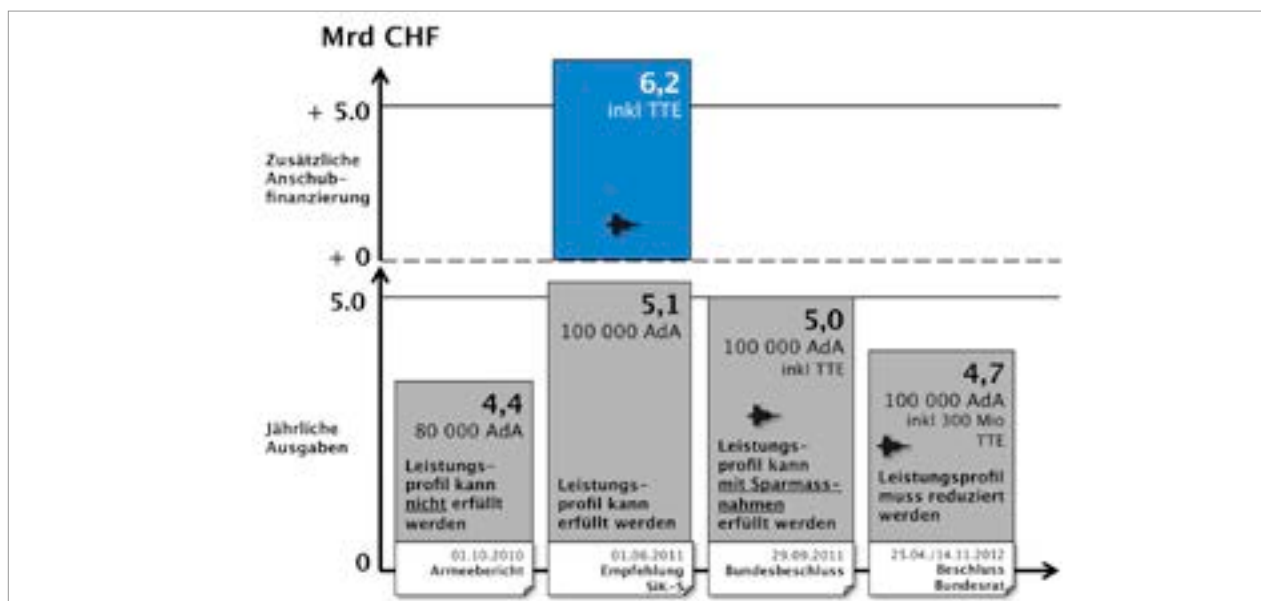
Die von der Armee geforderten Leistungen und die zur Verfügung stehenden Ressourcen gerieten zunehmend in ein Ungleichgewicht.

Mit Blick auf diese Mängel, die das VBS den Sicherheitspolitischen Kommission der beiden Räte im April 2009 im Bericht «Herausforderungen der Armee»^[36] detailliert darlegte, sind verschiedene Anpassungen zwingend nötig. Mit der vom Sicherheitspolitischen Bericht 2010 und vom Armeebericht 2010 angestossenen Weiterentwicklung der Armee sollen

- [20] Vgl. Jaun, Rudolf: Die Planung der Abwehr in der Armee 61 in ihrem historischen Kontext, in: Peter Braun und Hervé de Weck (Hg.): Die Planung der Abwehr in der Armee 61, Tagungsband des Kolloquiums der Schweizerischen Vereinigung für Militärgeschichte und Militärwissenschaft (SVMM) vom 17. Oktober 2008, Bern 2009, S. 35–48.
- [21] Villiger, Kaspar: Armee 95 mit Leben erfüllen, in: ASMZ, 161, Nr. 01/1995, S. 4–5, hier S. 4.
- [22] Schweizerische Sicherheitspolitik im Wandel – Bericht 90 des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Sicherheitspolitik der Schweiz, 1. Oktober 1990, in: Bundesblatt, Band 3, Heft 46, 1990, S. 847–904.
- [23] Wenger, Andreas: Sicherheitspolitik, in: Klöti, Ulrich, Peter Knoepfel, Hanspeter Kriesi, Wolf Linder, Yannis Papadopoulos und Pascal Sciarini (Hg.): Handbuch der Schweizer Politik, 4. Auflage, Zürich, 2006, S. 625–651, hier S. 626.
- [24] Haltiner, Vom schmerzlichen Verlieren alter Feindbilder, S. 44.
- [25] Jaun, Rudolf: Milizarmee im Anpassungsstress, in: Schweizer Monatshefte, 89, Nr. 974, Dezember 2009, S. 29–32, hier S. 31.
- [26] Rupper, Roman: Der Weg zur dynamischen Raumverteidigung in der Armee 95. Der Planungsprozess und ein Einordnungsversuch in die «longue durée», Liz. Univ. Zürich 2009, Ms.
- [27] Spillmann, Schweizer Sicherheitspolitik seit 1945, S. 183ff.
- [28] Villiger, Armee 95 mit Leben erfüllen, S. 5.
- [29] Däniker, Gustav: Die «Armee 95» – ein fortschrittliches Unternehmen, in: ASMZ, 161, Nr. 02/1995, S. 9–10.
- [30] Armeebericht, S. 8878.
- [31] Sicherheit durch Kooperation – Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Sicherheitspolitik der Schweiz (SIPOL B 2000) vom 7. Juni 1999, in: Bundesblatt, Heft 38, 1999, S. 7657–7734.
- [32] Haltiner, Vom schmerzlichen Verlieren alter Feindbilder, S. 45.
- [33] Wegmüller, Hans: Zur Doktrin der Armee XXI, in: ASMZ, 166, Nr. 05/2000, S. 11–12.
- [34] Haltiner, Vom schmerzlichen Verlieren alter Feindbilder, S. 46.
- [35] Baumann, Jakob: Zum Entwicklungsschritt 2008/2011, in: ASMZ, 172, Nr. 03/2006, S. 18–20.
- [36] Vgl. Herausforderungen der Armee, Bericht an die Sicherheitspolitischen Kommissionen der Eidgenössischen Räte, Schlussbericht 2011, datiert den 31.10.2011.

[2] Panzergrenadiere und Kampfpanzer Centurion (Bibliothek am Guisanplatz, Militärpostkartensammlung)

[3] Verteidigungsausgaben 1850–2010 (Quellen: von 1850 bis 1975: H. R. Kurz, Cent ans d'armée suisse, Editions Troislangues Lugano-Porta, 1981, S. 186 und 231–32; von 1976 bis 1990: Eidg. Finanzverwaltung, Ausgaben nach Aufgabengebieten 1960–1990, Bern, Mai 2003, S. 2–3; von 1991 bis 2012: GS VBS, Ausgaben für die Landesverteidigung, ausgewählte Finanzdaten über die Landesverteidigung, Bern, 04.04.2004, S.3)



[4]

diese Mängel beheben und das Verhältnis zwischen den für die Sicherheit des Landes notwendigen Leistungen der Armee und den ihr zur Verfügung stehenden Ressourcen wieder nachhaltig in ein Gleichgewicht gebracht werden, mit anderen Worten, eine Balance zwischen dem Leistungsprofil einerseits und den personellen und finanziellen Mitteln (Bestände und Ausgabenplafond) andererseits erreicht werden.^[37]

Konkret zielt die Weiterentwicklung der Armee darauf ab,

- die Ausbildung und dabei insbesondere die Ausbildung der Milizkader zu verbessern, indem diese vor allem in der Grundausbildung wieder eine stärkere Rolle übernehmen und im direkten Umgang mit der Truppe so früh wie möglich praktische Führungserfahrung erwerben;
- zu gewährleisten, dass jeder Armeeangehörige (d.h. auch Anwärter für eine militärische Weiterausbildung) als Grundausbildung wieder eine komplette Rekrutenschule absolviert;
- die Ausbildungszeit (Grundausbildung und Fortbildungsdienste der Truppe) den heutigen gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Bedürfnissen anzupassen und gleichzeitig die militärischen Bedürfnisse zu decken;
- die Bereitschaft der Armee zu erhöhen, damit diese jederzeit und angemessen mit genügenden und geeigneten Kräften auf nicht vorhersehbare Ereignisse reagieren kann;
- eine dem reduzierten Sollbestand angemessene Führungsstruktur festzulegen;
- die Verbände flächendeckend auszurüsten, die Betriebskosten wo immer möglich zu senken und den Immobilienbestand auf ein auch langfristig finanzierbares Mass zu reduzieren.

Finanzielle Rahmenbedingungen

Neben den Veränderungen des Umfelds war die Entwicklung der Ausgaben für die Landesverteidigung in den letzten zwanzig Jahren jeweils der entscheidende Antrieb für die Reformen der Armee (Armee 95, Armee XXI) und den Entwicklungsschritt 08/11. Grundsätzlich sah der Bundesrat im Armeebericht 2010 für die Armee einen Sollbestand von 80'000 und einen Ausgabenplafond von 4,4 Mrd. Fr. vor. Er wies darauf hin, dass bei diesem Ausgabenplafond

erhebliche Sparanstrengungen nötig seien, damit die notwendigen Investitionen mittelfristig finanziert werden könnten. Im von der Sicherheitspolitischen Kommission des Ständerates verlangten Zusatzbericht vom 28. März 2011 wurde für die nachhaltige Finanzierung einer Armee mit einem Sollbestand von 100'000 Armeeangehörigen ein Bedarf von 5,1 Mrd. Fr. pro Jahr und 6,2 Mrd. Fr. Anschubfinanzierung^[38] auf 20 Jahre ausgewiesen, was einen Gesamtbedarf von 5,4 Mrd. Fr. pro Jahr bedeuten würde. Das Parlament sprach sich schliesslich für einen Sollbestand von 100'000 und einen Ausgabenplafond von 5 Mrd. Fr. ab 2014 aus, einschliesslich der Beschaffung eines Tiger-Teilersatzes, der Schliessung von Ausrüstungslücken sowie der Deckung des Nachholbedarfs bei der Instandstellung von Immobilien.^[39]

Der Bundesrat beschloss schliesslich am 25. April 2012, dass die Schweizer Armee künftig über einen Sollbestand von 100'000 und einen Ausgabenplafond von 4,7 Mrd. Fr. ab 2015 verfügen sollte (wobei darin die Beschaffung und der Betrieb des Tiger-Teilersatzes eingeschlossen ist).

Wenn der Armee 4,7 Milliarden Franken zur Verfügung stehen, dann sinkt die Investitionsquote trotz einschneidender Verzichtsmassnahmen weiter.

Wenn der Armee 4,7 Milliarden Franken zur Verfügung stehen, dann sinkt die Investitionsquote trotz einschneidender Verzichtsmassnahmen weiter; insbesondere stehen nominal pro Jahr wesentlich geringere Beträge vor allem für Investitionen zur Verfügung als bei einem Ausgabenplafond von 5 Mrd. Fr., wie ihn das Parlament mit Beschluss vom 29. September 2011 festlegte. Bei einem Ausgabenplafond von 4,7 Mrd. Fr. werden künftig Rüstungsprogramme in der Grössenordnung von rund 500 Mio. Fr. jährlich realisiert werden können. Dies wird spätestens ab Mitte der 2020er Jahre zu erheblichen Schwierigkeiten bei der Ablösung einer Reihe dannzumal veraltender und deshalb zu ersetzender Systeme führen.

Die Verteidigungskompetenz wird sowohl qualitativ als auch quantitativ weiter reduziert werden müssen, und zwar selbst dann, wenn schwere Waffensysteme wie Panzerhaubitzen oder Kampfpanzer nicht mit Systemen ähnlicher Art ersetzt werden, wenn sie an das Ende ihrer Einsatzdauer gelangen. Zudem kann die Armee mit einem tieferen Ausgabenplafond nicht die gleichen Leistungen zugunsten der zivilen Behörden erbringen. Das Leistungsprofil muss reduziert werden.

Aufgaben und Doktrin

Während sich der internationale Trend im Bereich der Aufgaben moderner Streitkräfte in den letzten Jahren weg von der konventionellen Landesverteidigung hin zu nötigenfalls auch robusten Auslandseinsätzen bewegt hat,^[40] bestehen in der Schweiz die seit der Armee 95 mehr oder weniger gleichbleibenden Aufgaben, nämlich die Verteidigung, die Unterstützung der zivilen Behörden und die Friedensförderung. Diese drei Aufgaben bleiben auch im Rahmen der Weiterentwicklung der Armee unverändert, jedoch mit gewissen Akzentverschiebungen. Voraussetzung für den erfolgreichen Einsatz der Armee in allen Lagen ist der Schutz vor Cyber-Attacken.^[41]

Voraussetzung für den erfolgreichen Einsatz der Armee in allen Lagen ist der Schutz vor Cyber-Attacken.

Ein militärischer Angriff auf die Schweiz ist aus heutiger Sicht in den nächsten Jahren wenig wahrscheinlich. Deshalb ist es nicht nötig und auch nicht finanzierbar, alle Teile der Armee in gleichem Ausmass auf die Abwehr eines militärischen Angriffs auszurichten und in einer hohen Bereitschaft zu halten. Umso wichtiger aber ist es, die Entwicklung des sicherheitspolitischen Umfeldes der Schweiz zu verfolgen, um eine potenzielle moderne Bedrohung möglichst früh erkennen und die Ausrichtung der Armee anpassen zu können.

Auch wenn die Wahrscheinlichkeit eines militärischen Angriffs auf die Schweiz für die absehbare Zukunft gering ist, darf eine solche Bedrohung wegen der enormen Konsequenzen nicht einfach ignoriert werden, zumal nicht auszuschliessen ist, dass auch terroristische oder andere nichtstaatliche Gruppierungen Waffen einsetzen, die bisher staatlichen Armeen vorbehalten waren.^[42] Wegen der existentiellen Auswirkungen einer derartigen Bedrohung ist es unabdingbar, die Verteidigungskompetenz zu erhalten und stetig an die Erfordernisse des Umfeldes anzupassen, qualitativ gut und quantitativ begrenzt. Die Reduktion der Verteidigungsfähigkeit auf den Erhalt und die Weiterentwicklung dieser Kompetenz

Wegen der existentiellen Auswirkungen einer derartigen Bedrohung ist es unabdingbar, die Verteidigungskompetenz zu erhalten und stetig an die Erfordernisse des Umfeldes anzupassen.

entspricht den seit zehn Jahren geltenden sicherheitspolitischen Vorgaben. Möglich ist eine Beschränkung dort, wo

die zeitgerechte Wiedererlangung der Verteidigungsfähigkeit nicht gefährdet wird. Überall dort aber, wo die Wiedererlangung einer Fähigkeit und der materielle Aufbau sehr viel Zeit beansprucht oder wo eine Bedrohung praktisch ohne Vorwarnzeit entstehen kann, muss die Verteidigungskompetenz auf höherem Niveau erhalten bleiben. Wichtig ist, dass es beim Erhalt und der Weiterentwicklung der Verteidigungskompetenz unter keinen Umständen darum gehen darf, den letzten Krieg vorzubereiten. Künftige militärische Konflikte beginnen nicht zwingend – wie in der Vergangenheit – an der Grenze. So kann beispielsweise nicht ausgeschlossen werden, dass eine Bedrohung der kritischen Infrastruktur im Landesinnern sukzessive bis hin zum Ausbruch von Kampfhandlungen eskaliert, je nachdem wie ein Gegner ausgerüstet und aufgestellt ist. Oder anders ausgedrückt: Aufgrund der möglichen asymmetrischen Konfliktführung eines potenziellen Gegners, zu der auch Aktionen im Cyberraum gehören können, müssen bisherige Denkmuster immer wieder hinterfragt werden. Dieses kritische Hinterfragen und die Antizipation möglicher Entwicklungen ist ein wesentlicher Bestandteil der Weiterentwicklung der Verteidigungskompetenz.

Künftige militärische Konflikte beginnen nicht zwingend – wie in der Vergangenheit – an der Grenze.

Vergleiche des schweizerischen Kompetenzerhalts mit der Entwicklung in anderen europäischen Nationen sind schwierig. Während unter Verteidigung gemäss Sicherheitspolitischem Bericht 2010 die Abwehr eines militärischen Angriffs verstanden wird, wird der Verteidigungsbegriff in den meisten europäischen Staaten erheblich weiter gefasst. So dienen insbesondere (robuste) Auslandseinsätze der Verteidigung des Landes, nötigenfalls in teilweise weit entlegenen Gebieten. Dies wird beispielsweise aus dem bekannten Zitat des ehemaligen deutschen Verteidigungsministers Peter Struck deutlich, der im Februar 2002 verlauten liess, die Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland werde «nicht nur, aber auch am Hindukusch verteidigt».^[43]

[37] Vgl. Erläuternder Bericht, zur Änderung der Rechtsgrundlagen für die Weiterentwicklung der Armee (Umsetzung des Armeeberichtes 2010) vom 26. Juni 2013, S. 6f.

[38] Unter einer Anschubfinanzierung versteht man eine stützende finanzielle Massnahme, mit der die drängendsten Probleme finanziell überwunden werden sollen.

[39] Erläuternder Bericht, S. 6f.

[40] Zum Beispiel Schweden: Petersson, Magnus: Defense Transformation and Legitimacy in Scandinavia after the Cold War: Theoretical and Practical Implications, in: *Armed Forces and Society*, 2011, 37:101, S701–724, hier S. 709; ebenfalls Wyss, Marco: Military transformation in Europe's neutral and non-allied states, in: *The RUSI Journal*, April/May 2011, Vol. 156 No. 2, S. 44–51, hier S. 48.

[41] Erläuternder Bericht, S. 10. Der Bereich Doktrin wurde in der letzten Ausgabe der *Military Power Revue* durch das Projektteam dargestellt und wird darum hier nicht genauer betrachtet. Vgl. Curtenaz, Sylvain und Laurent Currit, Christian Lanz, David Rieder sowie Christoph Abegglen: *Doctrine de l'Armée: état des travaux et perspectives*, in: *Military Power Revue*, Nr. 1/2013, S. 27–38. Den gleichen Artikel auf Deutsch finden Sie in dieser Ausgabe der *MPR* (S. 53f).

[42] Vgl. Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Sicherheitspolitik der Schweiz (SIPOL B 2010) vom 23. Juni 2010, in: *Bundesblatt*, Heft 30, S. 5133–5221, hier S. 5147f.

[43] Struck, Peter: Regierungserklärung, Berlin, 11. März 2004.

[4] Personelle und finanzielle Vorgaben für die Weiterentwicklung der Armee



[5]

Die traditionelle territoriale Verteidigung wird zurückgestellt oder es wird dafür auf die Bündnisse verwiesen.^[44] Mit anderen Worten: Die meisten europäischen Staaten erhalten ihre Verteidigungskompetenz aufrecht, indem sie sich an friedens erzwingenden Missionen beteiligen, weil dazu weitgehend dieselben Fähigkeiten benötigt werden wie für die Führung des Gefechts der verbundenen Waffen im Rahmen der Abwehr eines militärischen Angriffs.^[45] Einen vergleichbaren «Transfereffekt» aus der Beteiligung an internationalen Einsätzen lässt sich für die Schweiz nicht ableiten, da sie sich ausschliesslich an sogenannten «friedenserhaltenden Missionen» (Peace Keeping Operations) beteiligt. Beim bewaffneten Einsatz schliesst das Militärgesetz die Teilnahme an Kampfhandlungen zur Friedens erzwingung (Peace Enforce Operations) ausdrücklich aus.^[46]

Auch die Sicherungseinsätze im Rahmen der subsidiären Unterstützung ziviler Behörden lassen sich – trotz einigen gefechtstechnischen und taktischen Gemeinsamkeiten – nicht mit internationalen Stabilisierungsoperationen vergleichen. Die Schweizer Armee tritt in der Schweiz nie wie eine internationale Streitmacht in einem fremden Land auf, weder vom Selbstverständnis noch vom Gesetz her. Wenn die Schweiz sich gegen den Angriff eines militärischen Gegners verteidigen muss, so tut sie dies in dem dannzumal von der Bundesversammlung festgelegten Rechtsrahmen und unter strikter Einhaltung des Kriegsvölkerrechts.

Die Unterstützung der zivilen Behörden wird bis auf weiteres im Zentrum der von der Armee zu erbringenden Leistungen stehen. Dabei geht es zum einen darum, Beiträge zur Bewältigung nicht voraussehbarer, besonderer Ereignisse im In- und Ausland sowie im Falle von Ereignissen im nationalen öffentlichen Interesse zu

Die Unterstützung der zivilen Behörden wird bis auf weiteres im Zentrum der von der Armee zu erbringenden Leistungen stehen.

leisten. Zum anderen unterstützt die Armee zivile Sicherheitsorgane bei der Prävention und Abwehr schwerwiegender Bedrohungen der inneren Sicherheit, wenn deren Mittel nicht mehr ausreichen. Einsätze der Armee zur Unterstützung der

zivilen Behörden ebenso wie solche zum Schutz der Bevölkerung und der kritischen Infrastrukturen erfolgen immer subsidiär^[47] und unter Einsatzverantwortung der zivilen Behörden.^[48] Und das bedeutet auch, dass «der Auftrag zur Verteidigung von Land und Bevölkerung auch [...] das Erbringen von Beiträgen zur Sicherstellung eines umfassenden Schutzes der kritischen Infrastruktur» mit einschliesst.^[49]

WEA: Leistungsprofil und Bereitschaftssystem

Neben der Doktrin ist das Leistungsprofil eine zentrale Vorgabe und der eigentliche Motor für die Weiterentwicklung der Armee. Im Leistungsprofil wird aufgezeigt, wie viele Armeemitglieder nach welcher Vorbereitungszeit wie lange zur Erfüllung welcher der vorgenannten Aufgaben aufgeboden und eingesetzt werden können.^[50]

Das Leistungsprofil, wie es für die Armee gemäss bundesrätlichen Eckwerten erarbeitet wurde, unterscheidet zwischen verschiedenen Arten von Leistungen, nämlich zwischen solchen, die im Rahmen nicht vorhersehbarer Einsätze, d.h. bei überraschend eintretenden Ereignissen (z.B. Katastrophen oder Terrorbedrohung)

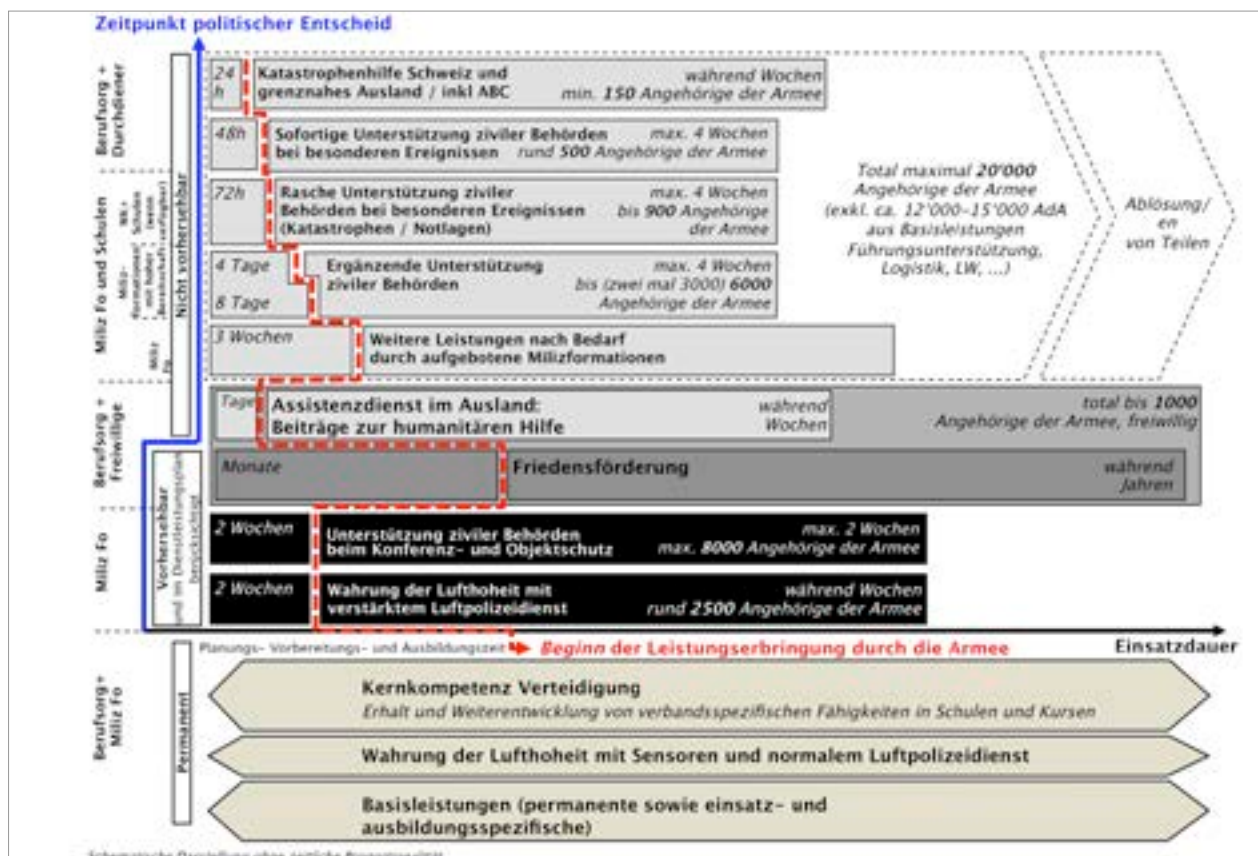
Neben der Doktrin ist das Leistungsprofil eine zentrale Vorgabe und der eigentliche Motor für die Weiterentwicklung der Armee.

gefordert sind, und solchen, die im Rahmen vorhersehbarer Einsätze (z.B. Konferenzschutz wie anlässlich des World Economic Forum) erbracht werden müssen. Bei der dritten Art handelt es sich um Aufgaben, die permanent zu erfüllen sind (z.B. Wahrung der Lufthoheit oder Basisleistungen für den eigenen Betrieb der Armee bzw. zugunsten Dritter). Zu den permanent zu erbringenden Leistungen gehören auch der Erhalt und die Weiterentwicklung der spezifischen Kompetenzen eines jeden Verbandes für die Abwehr eines militärischen Angriffs in den Wiederholungs- und Weiterbildungskursen. Die Armee schult dabei das Gefecht der verbundenen Waffen mit Einsatzverbänden bis Stufe Kampfgruppe und trägt auch mit den übrigen Verbänden zum Erhalt der Verteidigungskompetenz bei.

In einer Milizarmee mit einer begrenzten Anzahl sofort verfügbarer Truppen stellt die zweite Art von Leistungen eine besondere Herausforderung dar. Die Leistungserbringung aus dem Stand erfordert ein fein abgestimmtes Bereitschaftssystem, das erlaubt, die Besonderheiten des schweizerischen Milizsystems optimal auszunutzen. Das Ziel besteht darin, die zivilen Behörden im Ereignisfall innert dreier Wochen mit bis zu 20'000 Armeemitgliedern zu

Die Leistungserbringung aus dem Stand erfordert ein fein abgestimmtes Bereitschaftssystem.

unterstützen. Diese Kräfte gelangen gestaffelt in den Einsatz. Zu ihrer Unterstützung (z.B. in den Bereichen Logistik oder Führungsunterstützung) sind zusätzliche Kräfte in der



[6]

Größenordnung von rund 12'000 bis 15'000 Armeemitgliedern nötig. Bei den 20'000 Armeemitgliedern handelt es sich um die Ersteinsatzkräfte. Bei Bedarf, d.h. bei länger dauernden Einsätzen, wird die Durchhaltefähigkeit durch zusätzlich aufgebotene Milizformationen sichergestellt. Art und Grösse dieser Ablösungen lassen sich nicht zum Vorneherein festlegen; sie sind abhängig von der Lage und von der konkret zu erfüllenden Aufgabe.

Die Anforderungen des beschriebenen Leistungsprofils bedingen die Einführung eines neuen Bereitschaftssystems. Mit der Armee XXI wurde die Bereitschaft neu definiert. Die Mobilmachungsorganisation (Mobilmachungsabläufe, Mobilmachungsplätze, Abteilung Mobilmachung im Generalstab) wurde aufgehoben und die Logistik neu ausgerichtet. Im Zuge finanzieller Einsparungen wurde das den Truppenkörpern zugeteilte Korpsmaterial zentralisiert. Dieses ist heute mehrheitlich nach betriebswirtschaftlichen Kriterien eingelagert und wird erst bei Bedarf zusammengestellt und den Grundausbildungsdiensten und Fortbildungsdiensten der Truppe zur Verfügung gestellt. Eine vollständige Bereitstellung von Material innerhalb von 12 bis 24 Stunden im Falle eines überraschend eintretenden Ereignisses ist allein schon aus diesem Grund heute nicht möglich. Hinzu kommt, dass auch ein entsprechendes Aufgebotssystem fehlt. Kräftermassig basiert das Bereitschaftssystem der Armee aktuell unter anderem auf dem «System der Perlenkette», wonach mittels der Dienstleistungsplanung mit über das Jahr verteilten WK-Verbänden eine möglichst durchgehende Einsatzbereitschaft als Ergänzung zu den weiteren Bereitschaftstruppen (v.a. Berufselemente und Durchdiener) sichergestellt wird. Die

Schwächen dieses Systems liegen darin, dass die Verfügbarkeit der bei einem konkreten Ereignis benötigten und geeigneten Truppen nicht in allen Fällen garantiert werden kann. Weil als Konsequenz aus der politisch geforderten Verringerung des Sollbestandes die Anzahl Truppenkörper reduziert werden muss, lässt sich zudem künftig nicht mehr sicherstellen, dass sich während des ganzen Jahres durchgängig Truppen in Wiederholungskursen befinden.

[44] Vgl. Konzeption der Bundeswehr vom 1. Juli 2013, «Landesverteidigung als Bündnisverteidigung», S. 47 oder Republik Österreich/Bundesminister für Landesverteidigung und Sport: Weissbuch 2010, Wien 2011, S. 36: «Beitrag zu einer gemeinsamen europäischen Verteidigung». Polen mit seinem Fokus auf den Art. 5 der NATO-Charta hingegen legt vermehrt Wert auf eigenständige Fähigkeiten.

[45] Schweden z.B. setzt auf diesen Effekt, vgl. Ministry of Defence (Sweden): Summary of the Defence Commission's report, Our military defence – commitment and choices, 2003.

[46] Vgl. MG, Art. 66a, 2: «Die Teilnahme an Kampfhandlungen zur Friedenserzwingung ist ausgeschlossen.»

[47] Einsatz militärischer Mittel auf Verlangen der zivilen Behörden, wenn die Aufgaben im öffentlichen Interesse liegen und es den zivilen Behörden nicht mehr möglich ist, ihre Aufgaben in personeller, materieller oder zeitlicher Hinsicht zu bewältigen.

[48] Das Subsidiaritätsprinzip ist sowohl in der Bundesverfassung als auch im Militärgesetz festgeschrieben. Gemäss Bundesverfassung Art 58 Abs 2 unterstützt die Armee «die zivilen Behörden bei der Abwehr schwerwiegender Bedrohungen der inneren Sicherheit und bei der Bewältigung anderer ausserordentlichen Lagen.» Der Art 57 im Militärgesetz hält fest, in welchen Bereichen Truppen auf Verlangen der zivilen Behörden subsidiäre Einsätze leisten können.

[49] Vgl. Erläuternder Bericht, S. 41.

[50] Ebd., S. 13.

[51] AdA beim Errichten einer Behelfsbrücke im subsidiären Einsatz. (Schweizer Armee – ZEM)

[6] Das Leistungsprofil aus dem erläuternden Bericht zur Änderung der Rechtsgrundlagen für die Weiterentwicklung der Armee



[7]

Diese Mängel in der Bereitschaft sollen im Rahmen der WEA behoben werden. Neu wird das Bereitschaftssystem auf vier Kategorien von Formationen basieren, die sich in der Grundbereitschaft unterscheiden und deshalb auch unterschiedlich rasch eingesetzt werden können. Innerhalb der ersten Stunden nach einem Ereignis werden dabei erstens – wie bereits heute – Berufsmilitär, ziviles Berufspersonal, Bereitschaftsformationen (Durchdiener) und Formationen eingesetzt, deren Angehörige ihren Dienst detachementsweise über das Jahr leisten (z.B. Detachemente der neu geschaffenen elektronischen Abteilung für die Cyberabwehr). Als nächste Stufe können, zweitens, Formationen aus Schulen und Wiederholungskursen in den Einsatz gelangen, sofern sie sich für die Erfüllung der Aufgabe eignen. Die Verfügbarkeit solcher Truppen sinkt natürlich im Vergleich zu heute, weil die Anzahl Formationen verringert wird.

Das neue Bereitschaftssystem bedingt die (Wieder-)Einführung einer Mobilmachungsorganisation.

Um die Lücke in der Bereitschaft zwischen rasch verfügbaren Berufs- und Durchdienerverbänden sowie Formationen in Schulen und Kursen einerseits und zusätzlichen, bedarfsgerecht aufgegebenen Milizverbänden andererseits zu schliessen, werden neu, drittens, Verbände bezeichnet, die rasch aufgegeben werden können. Diese werden Milizformationen mit hoher Bereitschaft (MmhB) genannt. Sie sollen die ersten Einsatzelemente gestaffelt nach einigen Tagen ergänzen und die Voraussetzung dazu schaffen, um weitere Aufgebote zu ermöglichen. Milizformationen mit hoher Bereitschaft können die zivilen Behörden in den Aufgabenbereichen Helfen und Schützen unterstützen; ein Teil der MmhB (namentlich die Logistikbataillone) dient zudem der Wahrung der Handlungsfreiheit im Hinblick auf weitere Truppenaufgebote und unterstützt bereits eingesetzte Truppen.^[51] Viertens gelangen schliesslich weitere aufgebote Milizformationen in den Einsatz.

Das neue Bereitschaftssystem bedingt die (Wieder-)Einführung einer Mobilmachungsorganisation. Diese wird inskünftig in der Grundausbildung wieder instruiert und in den Fortbildungsdiensten der Truppe intensiv trainiert werden müssen. Dabei gilt es, die Abläufe einzuüben und insbeson-



[8]

dere das enge Zusammenwirken von Truppe, Kader, Mobilmachungsplatzkommandanten und Armeelogistikcenter zu schulen.

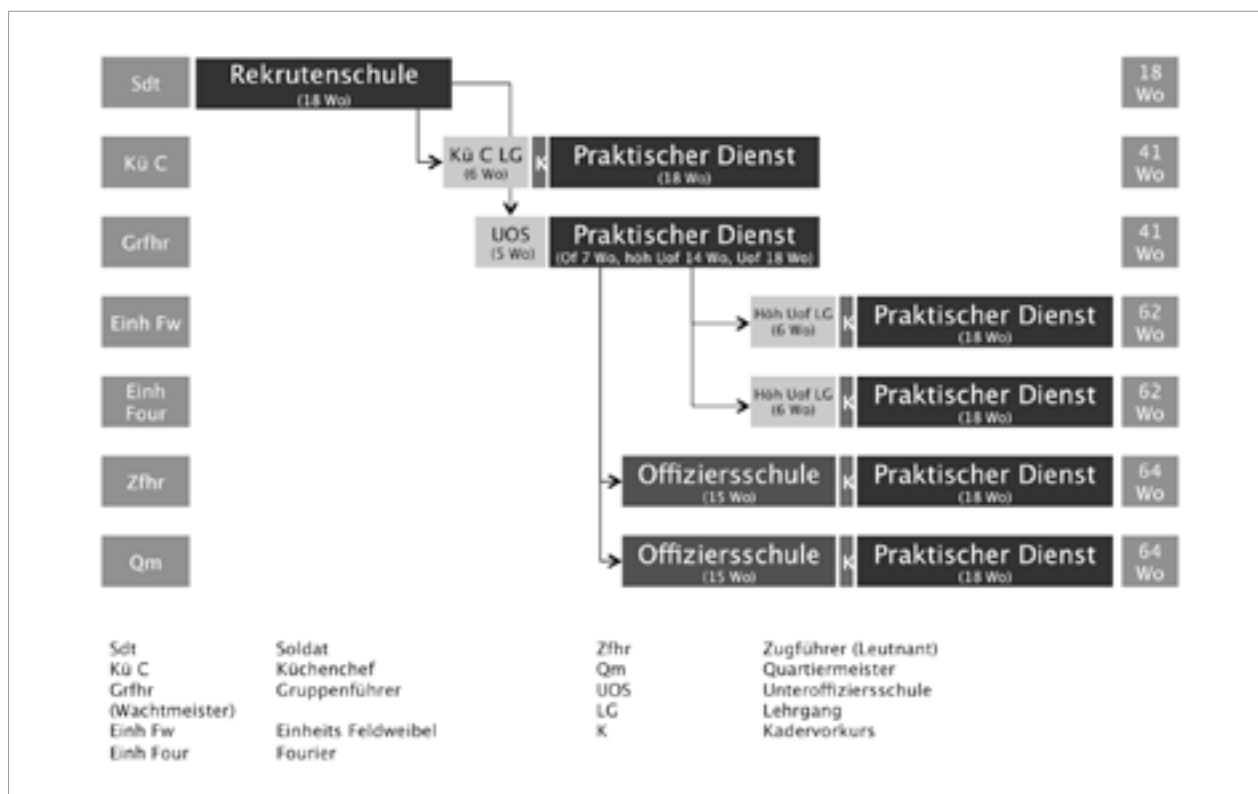
Ausbildungsmodell

Eine Milizarmee mit allgemeiner Wehrpflicht stellt besondere Anforderungen an die Ausbildung ihrer Angehörigen. Es geht darum, das Potenzial des einzelnen Armeeingehörigen und seine zivilen Kenntnisse zu nutzen und innert kürzester Zeit einen hohen Ausbildungsstand zu erreichen. Gleichzeitig erwartet die zivile Gesellschaft zunehmend, dass Armeeingehörige ihren Dienst flexibel leisten können und die Ausbildungsgänge der Armee mit deren beruflicher Tätigkeit und ziviler Aus- und Weiterbildung einfach koordiniert werden können

Synergien zwischen militärischer und ziviler Kaderlaufbahn und Kaderausbildung sollen besser genutzt werden als heute.

In einer Milizarmee liegt die Führungsverantwortung im Einsatz bei den Milizkadern. Deshalb sollen sie auch in der Ausbildung die Hauptverantwortung innehaben. Diesem Umstand soll das Ausbildungsmodell Rechnung tragen. Milizkader sollen so früh wie möglich praktische Führungserfahrung sammeln, um ihre Kaderrolle im Wiederholungskurs und im Ereignisfall im Rahmen eines Einsatzes wahrnehmen zu können. Synergien zwischen militärischer und ziviler Kaderlaufbahn und Kaderausbildung sollen besser genutzt werden als heute. Dadurch lässt sich zum einen die Akzeptanz einer militärischen Kaderlaufbahn in der Wirtschaft verbessern. Zum andern wird es einfacher, gleichzeitig eine zivile und eine militärische Karriere einzuschlagen. Schliesslich gilt es auch, Überschneidungen zwischen militärischen und zivilen Ausbildungsgängen wo immer möglich zu minimieren.

Pro Jahr werden zwei Rekrutenschulen (statt bisher drei) mit Beginn im Winter und im Sommer durchgeführt. Sie dauern – abgesehen von den Spezialkräften, welche 21 Wochen RS leisten – grundsätzlich 18 Wochen (statt bisher 21 Wochen). Durch den Wechsel von einem Drei- auf ein Zwei-Start-RS-Modell soll – bei einer gleichzeitigen massvollen Reduktion der Ausbildungsinfrastruktur – die Auslastung der vorhandenen



[9]

Immobilien über das Jahr optimiert werden, indem es keine kapazitätstreibende zeitliche Überlappung von Rekrutenschulen mehr geben wird.

Die zunehmende Komplexität technischer Systeme und taktischer Verfahren erfordert eine Rekrutenschule von mindestens 18 Wochen, um die Ausbildungsziele bis Stufe Einheit zu erreichen. Eine kürzere Rekrutenschule würde einen eingeschränkten Ausbildungsstand des einzelnen Angehörigen der Armee zur Folge haben und auch die Fähigkeit der Einheit beeinträchtigen, als Ganzes zu funktionieren. Die Kompetenzen der Soldaten und Verbände würden reduziert; der sichere Umgang mit Waffen und technischem Material würde beeinträchtigt. Im Endeffekt wäre die Bereitschaft der Armee gefährdet und damit die Erfüllung des Leistungsprofils in Frage gestellt.

Jeder Armeeinghörige wird unbesehen seiner Weiterverwendung künftig wieder eine ganze Rekrutenschule absolvieren. Dadurch besteht nicht zuletzt auch die Gewähr, dass die unteren Milizkader die Systeme erheblich besser kennen, an denen sie die Truppe in den Grundausbildungsdiensten und in den Fortbildungsdiensten der Truppe schulen. Bis und mit Subalternoffiziere sowie Hauptleute in der Funktion Einheitskommandant leisten sie einen praktischen Dienst für ihren letzten Grad während einer ganzen Rekrutenschule. Dies gestattet es den jungen Kaderangehörigen, wieder früher praktische Führungserfahrung zu erwerben. Weil die Laufbahnen bis zum Erreichen eines bestimmten Grades im Rahmen der Weiterentwicklung der Armee angepasst werden, steht den Kaderschulen für die Allgemeine Grundausbildung weniger Zeit zur Verfügung. So dauert beispielsweise die Unteroffiziersschule neu nur noch fünf statt neun Wochen und im

Rahmen der Offiziersausbildung fällt der zentrale Offizierslehrgang zugunsten der Offiziersschulen der einzelnen Truppengattungen weg. Die Verantwortlichen der Offiziersschule erhalten dadurch mehr Flexibilität bei der Gestaltung der Ausbildung.

Soldaten, Gefreite und Wachtmeister werden künftig sechs Wiederholungskurse zu je 13 Tagen leisten anstatt solche zu drei Wochen wie heute. Die WK werden in der Regel jährlich in der jeweiligen Einteilungsformation absolviert. Bei Bedarf, insbesondere für vorhersehbare Einsätze, können – unter Anrechnung der Dienstage – in Ausnahmefällen auch dreiwöchige Wiederholungskurse angeordnet werden. Angehörige von Verbänden des Kommandos Spezialkräfte werden in jedem dritten Jahr einen Wiederholungskurs à 19 Tage leisten; in den übrigen Jahren absolvieren sie ebenfalls zweiwöchige WK.

Durch die Verkürzung der Dauer der Wiederholungskurse sollen vor allem die Kader entlastet werden. Diese leisten heute jährlich vier Wochen Dienst am Stück (eine Woche Kadervorkurs und drei Wochen WK). In der Wirtschaft hat die Bereitschaft abgenommen, der Armee Mitarbeitende während eines ganzen Monats zur Verfügung zu stellen. Die Bereitschaft, längere dienstbedingte Abwesenheiten vom Arbeitsplatz in Kauf zu nehmen, sinkt erfahrungsgemäss zusätzlich,

[51] Vgl. Erläuternder Bericht, S. 13.

[7] Der Erhalt und die Weiterentwicklung der Verteidigungskompetenz bilden – als permanente Aufgabe – einen wichtigen Bestandteil des Leistungsprofils der Schweizer Armee (Schweizer Armee – ZEM)

[8] AdA bei der Gefechtsausbildung (Schweizer Armee – ZEM)

[9] Das neue Ausbildungssystem

wenn es sich bei diesen Mitarbeitern, wie bei militärischen Kadern häufig der Fall, um Angestellte in leitender Funktion handelt. Entsprechend steigt der Druck auf die Arbeitnehmer,

Darüber hinaus nützt die Verkürzung der Wiederholungskurse um eine Woche der Wirtschaft auch direkt, indem nämlich die Abwesenheit von Armeeingehörigen vom Arbeitsplatz um jährlich rund 100'000 Wochen reduziert werden kann.

den Militärdienst zu verschieben, und sinkt die Bereitschaft vor allem auch von leitenden Mitarbeitern, überhaupt eine Kaderfunktion in der Armee zu übernehmen. Ein Entgegenkommen seitens der Armee ist insbesondere im Hinblick darauf zentral, auch in Zukunft genügend Anwärter für eine militärische Weiterbildung und die entsprechende Verwendung in einer militärischen Kaderposition zu gewinnen. Darüber hinaus nützt die Verkürzung der Wiederholungskurse um eine Woche der Wirtschaft auch direkt, indem nämlich die Abwesenheit von Armeeingehörigen vom Arbeitsplatz um jährlich rund 100'000 Wochen reduziert werden kann. Neben anderen Massnahmen trägt die Verkürzung der WK-Dauer damit auch zur Reduktion der Anzahl Diensttage bei. Der Bundesrat hat diesbezüglich in seinen Eckwerten zur Weiterentwicklung der Armee klar festgelegt, dass die Anzahl der von sämtlichen Armeeingehörigen zu leistenden Diensttage bei maximal 5 Millionen liegen soll.

Selbstverständlich haben zweiwöchige Wiederholungskurse nicht nur Vorteile. Es steht beispielsweise ausser Frage, dass mit der Verkürzung der WK-Dauer eine Reduktion des Grundbereitschaftsniveaus einhergeht. Durch die Bezeichnung von Milizformationen mit hoher Bereitschaft und die Wiedereinführung eines Mobilmachungssystems wird die Bereitschaft der Armee jedoch insgesamt verbessert. Mit Blick auf die Ausbildung haben kürzere Wiederholungskurse in erster

Es steht beispielsweise ausser Frage, dass mit der Verkürzung der WK-Dauer eine Reduktion des Grundbereitschaftsniveaus einhergeht.

Linie einen Einfluss auf die Verbandsausbildung. Um die benötigten Fähigkeiten auf Stufe Truppenkörper zu erhalten, gilt es, die zur Verfügung stehende Zeit und insbesondere auch das Potenzial vollumfänglich auszunutzen, das die vorhandene und auf höchstem Niveau erhaltene Ausbildungsinfrastruktur (Gefechtsausbildungszentren, Simulatoren usw.) bietet. Wesentlich zur Effizienzsteigerung beitragen können auch standardisierte Ausbildungsmodulare und Übungen, welche den Vorbereitungsaufwand für die Kader aller Stufen reduzieren. Neue Systeme, Geräte, Verfahren und Vorschriften sollen wo immer möglich nicht mehr in Wiederholungskursen einführt werden, sondern in speziell dafür vorgesehenen Aus- und Weiterbildungen, die neben den ordentlichen Truppendiensten zu

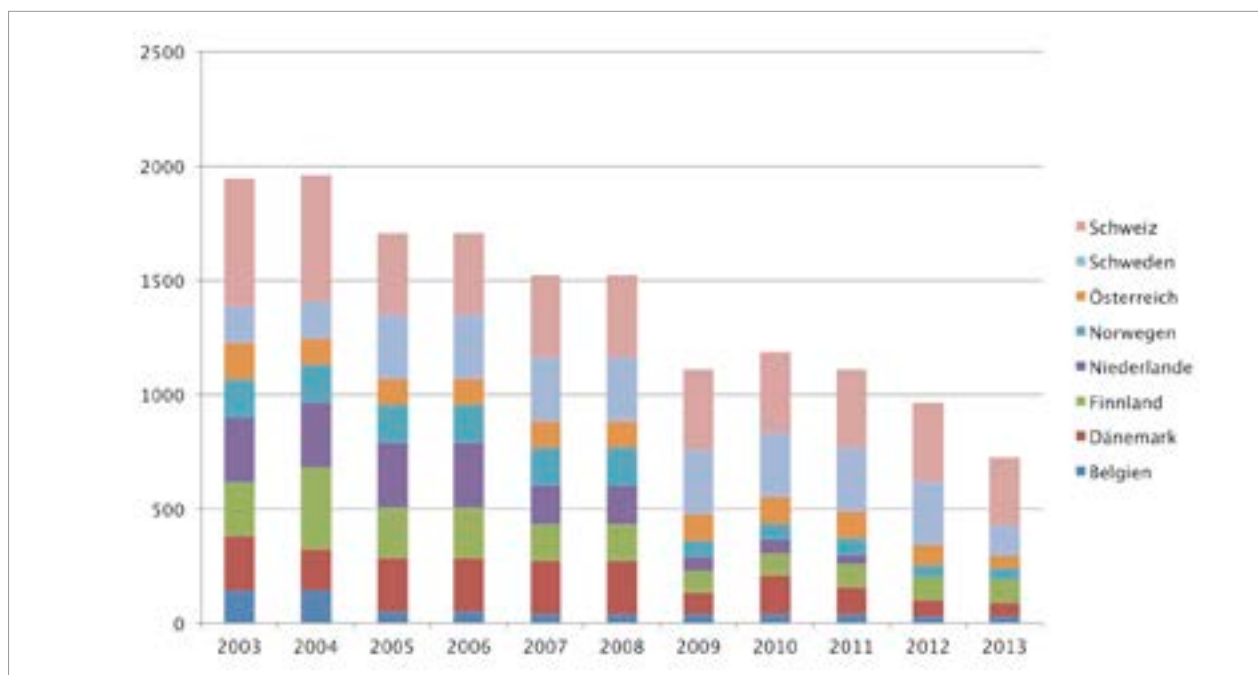
absolvieren sind. Auch dadurch lässt sich in den ordentlichen Wiederholungskursen Zeit für die Verbandsausbildung gewinnen. Um eine optimale Vorbereitung der Wiederholungskurse zu gewährleisten, werden Kader in Zukunft vor jedem Wiederholungskurs eine gesamte Woche Kadervorkurs absolvieren. In Kombination mit der Wiedereinführung des kompletten Abverdienens des Grades in den Rekrutenschulen und den neuen einwöchigen Weiterbildungskursen, welche alle zwei Jahre durchgeführt werden, wird dies zu einer Erhöhung der Führungserfahrung und dadurch auch zu einem Gewinn an Wissen und Können in der Ausbildung führen. Die Weiterbildungskurse (Technisch Taktische Kurse) dienen primär dazu, anhand von praktischen Übungen, aber ohne den Druck von im Dienst stehenden Truppen die Stabsarbeitstechnik und die Entschlussfassung auf allen Stufen zu schulen, den Einsatz von Führungsmitteln zu trainieren, Neuerungen im Bereich der Doktrin und der Einsatzverfahren zu vermitteln und das Kader im Anlegen von Übungen auszubilden.

Die Verkürzung der Wiederholungskurse hat zweifellos Konsequenzen für die Ausbildung. Soll das Milizsystem jedoch auch im 21. Jahrhundert attraktiv gehalten werden, so müssen diese durch angemessene Massnahmen aufgefangen werden. Nur so kann sichergestellt werden, dass das Milizsystem weiterhin mit den wirtschaftlichen Bedürfnissen und den gesellschaftlichen Realitäten in Einklang steht.

Bestände und Ausrüstung

Bereits im Sicherheitspolitischen Bericht 2010 sah der Bundesrat keinen Anlass, das Milizsystem oder die allgemeine Wehrpflicht in Frage zu stellen.^[52] Am 22. September 2013 wurde er in dieser Haltung eindrücklich bestärkt, indem der Souverän die von der «Gruppe für eine Schweiz ohne Armee» eingereichte Initiative zur Abschaffung der Wehrpflicht mit überwältigendem Mehr verwarf. Zumindest in ihrem unmittelbaren Umfeld steht die Schweiz damit durchaus einem allgemeinen Trend entgegen. In den vergangenen Jahren haben sämtliche Nachbarländer mit Ausnahme Österreichs die Wehrpflicht abgeschafft oder ausgesetzt. Auch die früher in manchen Bereichen mit der Schweizer Armee vergleichbaren schwedischen Streitkräfte wurden im Zuge von Restrukturierungen im Jahre 2010 in eine Berufsarmee umgewandelt. Durch die Schaffung von Berufsarmeen soll in den genannten Ländern vor allem die Reaktions- und Durchhaltefähigkeit im Hinblick auf Auslandseinsätze verbessert werden. Dass es sich bei der Abschaffung der Wehrpflicht nur um einen allgemeinen Trend, nicht aber um eine allgemein gültige Regel handelt, zeigt das Beispiel eines anderen nordeuropäischen Landes. Finnland nämlich, wo wie in Österreich ebenfalls über den Wehrpflichtartikel abgestimmt wurde, behält die allgemeine Wehrpflicht bei. Aufgrund seiner geostrategischen Lage misst das Land seiner Neutralität und eigenständigen Verteidigungsfähigkeit nach wie vor grosses Gewicht bei.^[53]

Wo die Schweiz allerdings durchaus einem europäischen Trend folgt, ist auf dem Gebiet der Bestände. Der Sollbestand der Armee wird gemäss politischen Vorgaben auf 100'000 gesenkt. Die Reserve wird abgeschafft; damit werden auch die beiden Reservebrigaden aufgelöst. Insgesamt sollen im Rahmen der WEA 16 aktive und 52 Truppenkörper der Reserve aufgelöst werden. Inskünftig wird die Armee noch über 109 Truppenkörper (Bataillone, Abteilungen, Geschwader) verfügen.



[10]

Durch die Reduktion der Anzahl Formationen und deren bestandesmässige Verkleinerung kann der Ausrüstungsgrad der Armee insgesamt erhöht werden. Die Einsatzkräfte zur Unterstützung der zivilen Behörden können grundsätzlich flächendeckend ausgerüstet werden – gewissen Lücken, die sich im Falle eines Einsatzes aber durch Ablösungen und bei Bedarf Entnahme von Material aus Schulen schliessen lassen, bestehen im Bereich Radfahrzeuge und Übermittlungsmittel. Bei den Verbänden, welche die Verteidigungskompetenz erhalten und weiterentwickeln, ist genügend Material vorhanden, um die Ausbildung doktrinkonform sicherzustellen. Wird Material aus der Ausbildung abgezogen, verfügen die Verbände über die nötigen Hauptsysteme, um die zivilen Behörden als robuste Reserve zu unterstützen.

Entgegen dem internationalen Trend hat die Schweiz... ihre Fähigkeiten nicht zu einseitig auf Einsätze im Ausland konzentriert und verfügt... über ein wesentlich breiter gefächertes Spektrum an Kompetenzen als zahlreiche vergleichbare europäische Staaten.

Getreu den erwähnten Konzepten und mangels eines «konventionellen» Szenarios innerhalb Europas haben die Nachbarstaaten und vergleichbare Länder ihre schweren Mittel im letzten Jahrzehnt teilweise wesentlich stärker abgebaut als die Schweiz. Die Niederlande beispielsweise schafften den Kampfpanzer quasi komplett ab, nutzen aber deutsche Einrichtungen und Fahrzeuge, um eine theoretische Kompetenz zu erhalten.^[54] Schwere Mittel verlieren zwar aufgrund der bereits aufgezeigten Verlagerung des Einsatzspektrums in

Richtung internationaler Stabilisierungseinsätze an Bedeutung, werden aber auch schlicht aus finanziellen Gründen reduziert. Und dies obwohl in den angetroffenen Einsatzformen im Irak und Afghanistan schwere Mittel durchaus verwendet werden. In Vergleich mit Nationen ähnlicher Grösse steht die Schweiz bei genauerer Betrachtung letztlich durchaus gut da. Entgegen dem internationalen Trend hat die Schweiz aufgrund ihrer sicherheitspolitischen Ausrichtung ihre Fähigkeiten nicht zu einseitig auf Einsätze im Ausland konzentriert und verfügt nach wie vor über ein wesentlich breiter gefächertes Spektrum an Kompetenzen als zahlreiche vergleichbare europäische Staaten.

Strukturen und Organisation

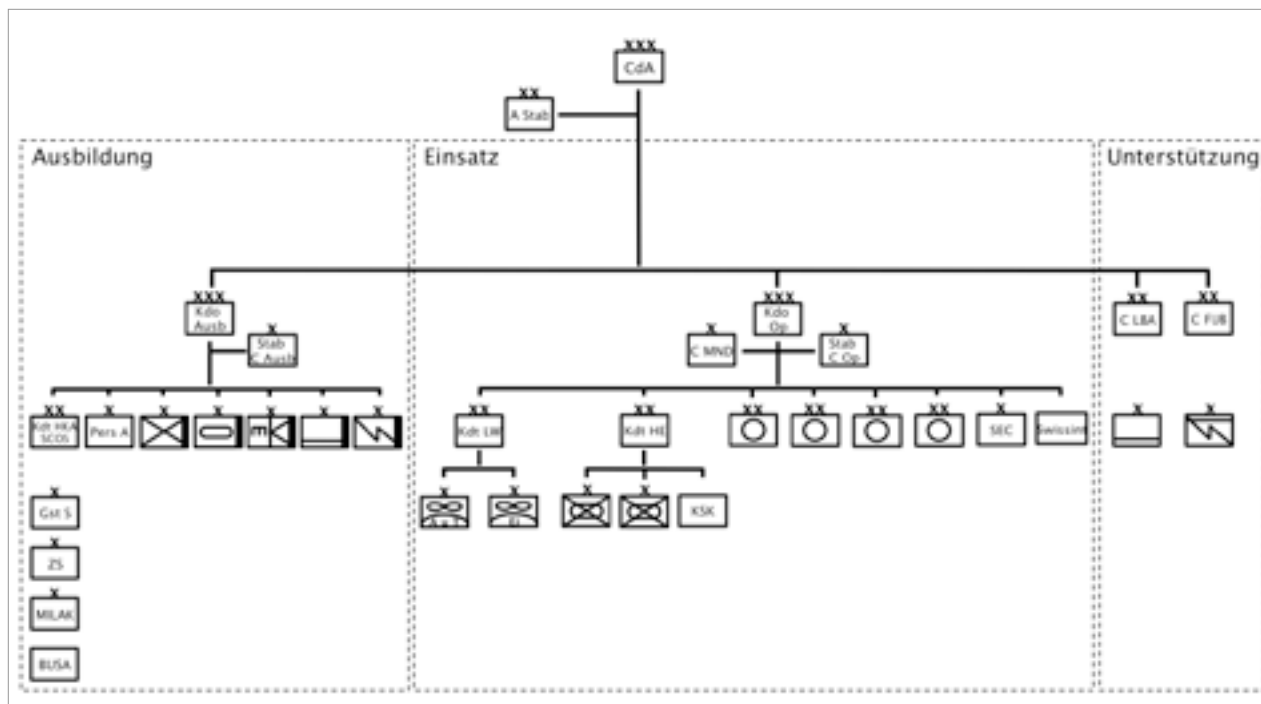
Im Zuge der Reduktion des Sollbestandes ist eine Anpassung der Führungsstrukturen der Armee angezeigt. Die neue Struktur zielt auf eine möglichst klare Trennung der Bereiche Ausbildung, Einsatz und Unterstützung.

[52] Bericht des Bundesrates über die Sicherheitspolitik der Schweiz vom 23. Juni 2010, Bundesblatt Nr. 30, 3. August 2010, S. 5138.

[53] Wyss, Military transformation in Europe's neutral and non-allied states, S. 47.

[54] Vgl. APA/dpa: Armee ohne Panzer: Niederlande kürzen Militäretat, 09.04.2011, 10:14, DiePresse.com.

[10] Beschreibung/Abwärtstrend in der Bestandesentwicklung im Bereich schwerer Mittel: Kampfpanzer (MBT). (The Military Balance; Illustration: Fuhrer/Irman/Kohler, Dozentur Strategische Studien/MILAK, 2012/2013)



[11]

Durch die Schaffung der Funktion eines Chefs Ausbildung soll der gesamte Bereich der Ausbildung gestärkt werden. Der Chef Ausbildung wird über einen Grossteil des Ausbildungspersonals und der Ausbildungsinfrastruktur verfügen. Damit kann er die Planung und Durchführung der Ausbildung zum Erreichen der Grundbereitschaft von Mannschaft, Kader, Verbänden und Stäben integral steuern. Ihm sind die Höhere Kaderausbildung, fünf Lehrverbände und das Personelle der Armee unterstellt.

Ebenfalls neu ist die Position des Chefs Operationen, der im Auftrag des Chefs der Armee für die Führung sämtlicher Operationen und Einsätze der Armee zuständig sein wird.

Ebenfalls neu ist die Position des Chefs Operationen, der im Auftrag des Chefs der Armee für die Führung sämtlicher Operationen und Einsätze der Armee zuständig sein wird. Ihm werden der Militärische Nachrichtendienst, das Heer, die Territorialregionen, die Militärpolizei, die Luftwaffe und das Kompetenzzentrum SWISSINT unterstellt. Bei kleineren Ereignissen und permanent zu leistenden Einsätzen kann der Chef Operationen die Führung an untergeordnete Stufen (z.B. an die Luftwaffe, eine Territorialregion oder die Militärpolizei) delegieren.

Die Territorialregionen behalten ihre wichtige Funktion als Bindeglied zu den Kantonen. Zusätzlich zu den Mitteln, über welche sie bereits heute verfügen, werden ihnen neu je vier Infanteriebataillone organisch unterstellt. Dadurch kann die regionale Verankerung der Armee gestärkt werden. Die aktiven Milizverbände der Militärpolizei werden durch Schaffung zweier neuer Militärpolizeibataillone verdoppelt. Dies

erlaubt es, im Rahmen von Einsätzen und Übungen jeder Territorialregion ein Militärpolizeibataillon zuzuweisen. Das Heer mit zwei Mechanisierten Brigaden und dem Kommando Spezialkräfte ist künftig primär zuständig für den Erhalt und die Weiterentwicklung der Verteidigungskompetenz Boden. Vorgesehen ist, dass der Kommandant Heer als Kommandant Einsatzverband Boden (EVB) in der Verteidigung und allenfalls bereits in der ausserordentlichen Lage sämtliche terrestrischen Kräfte führen würde. Dem Kommandanten Luftwaffe sind der Einsatz Luftwaffe mit den Flugplatzkommandos und eine Luftwaffen Ausbildungs- und Trainingsbrigade unterstellt. Er führt in allen Lagen sämtliche Aktionen in der Dritten Dimension.

Die Logistikbasis der Armee bleibt weiterhin verantwortlich für die Erbringung sämtlicher logistischer und sanitätsdienstlichen Unterstützungsleistungen. Durch Schaffung eines fünften Logistikbataillons kann jedem Armeelogistikcenter ein Truppenkörper zugewiesen werden. Dies ist eine zentrale Voraussetzung für das Funktionieren des neuen Bereitschaftssystems. Die Führungsunterstützungsbasis erbringt im Rahmen von Einsätzen und in Form von Basisleistungen alle benötigten Führungsunterstützungsleistungen.

Zusammenfassung und Ausblick

Die Erfahrung mit der Armee 95 und XXI, aber auch bereits schon diejenige mit der Armee 61 lehrt, dass das schweizerische Milizsystem es nicht zulässt, dass in kurzen Abständen einschneidende Reorganisations durchgeföhrt werden. Gleichzeitig verträgt ebendieses System aber auch eine kontinuierliche, von tiefgreifenden Umbrüchen geprägte «Transformation», wie sie von zahlreichen Streitkräften auf der Welt seit Jahren praktiziert wird, auf Dauer nur schlecht. Die kurzen, im Abstand von einem Jahr durchgeföhrt Ausbildungs-dienste bringen es naturgemäss mit sich, dass die Einführung von neuem Material oder die Schulung neuer Einsatzverfahren in der Regel länger dauert als in einer Berufsarmee oder



[12]

einem stehenden Heer. Dies ist allerdings nicht nur negativ. Gerade die längeren Zeitabläufe, aber auch das auf Konsens ausgerichtete politische System bewahren in gewissem Sinne auch davor, internationale Trends allzu schnell aufzugreifen und unnötige Unruhe zu stiften. Dennoch kommt auch die Schweiz angesichts der Unwägbarkeiten des sicherheitspolitischen Umfeldes nicht darum herum, ihre Armeementwicklung flexibel auszugestalten. Nötig sind – wie auch der Erläuternde Bericht zur Änderung der Rechtsgrundlagen im Rahmen der Weiterentwicklung der Armee festhält – zahlreiche kleinere Anpassungen, die in kürzeren Abständen, aber zu bewältigenden Portionen umgesetzt werden können.^[55]

Mit der anstehenden Weiterentwicklung wird die Armee nicht grundsätzlich umgebaut.

Mit der anstehenden Weiterentwicklung wird die Armee nicht grundsätzlich umgebaut. Im Fokus stehen vielmehr drei fundamentale Verbesserungen des bestehenden und bewährten Systems. Erstens wird die Ausbildung insbesondere der Kader massiv verbessert: Jeder Armeeinghörige, künftige Kader eingeschlossen, absolviert wieder eine komplette RS. Kader bis und mit Einheitskommandant verdienen ihren Grad wieder komplett ab. Zweitens wird die Bereitschaft insbesondere zur Unterstützung der zivilen Behörden sinnvoll erhöht. Die Wiedereinführung des Mobilmachungssystems erlaubt es, bei unvorhersehbaren Einsätzen rascher Truppen aufzubieten. Und drittens schliesslich kann die Armee wieder flächendeckend ausgerüstet werden.

«Wer nichts verändern will, wird auch das verlieren, was er bewahren möchte», sagte einst Gustav Heinemann, zu Beginn der 1970er Jahre Bundespräsident der BRD. Die Schweizer Armee will das bewährte Milizsystem, die Wehrpflicht und ihre grosse Akzeptanz in weiten Teilen der Bevölkerung bewahren.^[56] Dies geschieht nicht aus Gründen einer liebgewordenen Tradition, sondern weil diese Rahmenbedingungen für die Schweiz die beste Lösung darstellen. In diesem Rahmen wird sich die Schweizer Armee als entscheidendes Instrument der schweizerischen Sicherheitspolitik gezielt weiterentwickeln. Die jetzt geplanten Veränderungen entsprechen dem heutigen Umfeld und gewährleisten die Handlungsfreiheit im Hinblick auf allfällige kommende Einsätze.

[55] Erläuternder Bericht, S. 40.

[56] 72 Prozent der Schweizer Bevölkerung halten die Armee für unbedingt oder eher notwendig, korrelierend mit dem in der Abstimmung vom 22. September 2013 demonstrierten Rückhalt der Bevölkerung, vgl. Szvircsev Tresch, Tibor und Andreas Wenger, Julie Craviolini, Elvira Krämer sowie Evgenije Sokoli: Sicherheit 2013 – Aussen-, Sicherheits- und verteidigungspolitische Meinungsbildung im Trend, ETH Zürich, 2013, S. 148.

[11] Die neue Führungsstruktur der Armee

[12] Soldaten bei Zugspräsentation (Schweizer Armee – ZEM)

Strategie und europäische Kleinstaaten – Eine Chance oder Zeitverschwendung?

Mit bemerkenswerter Regelmäßigkeit kommt es etwa alle zehn Jahre zu gravierenden geopolitischen Veränderungen (Fall des Eisernen Vorhanges, 9/11, Arabischer Frühling). Die nationalen Interessen der Staaten werden aber auch dazwischen mit den verschiedensten Bedrohungen, Herausforderungen und Gelegenheiten konfrontiert. Zu deren Begegnung bzw. Ausnutzung ist eine koordinierte Vorgangsweise, ein Plan erforderlich. Mit anderen Worten: eine Strategie.

(Die nachfolgenden Ausführungen stellen in keiner Weise eine Aussage des Österreichischen Verteidigungsministeriums dar. Sie sind lediglich die persönliche Meinung des Autors.)

Wolfgang Pusztai

ObstdG, Mag. MSc., Acting Leiter der Abteilung
Militärstrategie im Österreichischen Verteidigungsministerium.
Rossauer Lände 1, A-1090 Wien.
e-Mail: 1964wolfgang@gmail.com

1. Einleitung

Am 4. Dezember 2009 übernahm der österreichische Generalmajor Bernhard Bair^[1] die Führung über die Mission EUFOR Althea in Bosnien-Herzegowina. Dies war das erste Mal, dass ein kleiner EU-Staat den Force Commander bei einer großen EU-Mission übernehmen konnte. Dem vorhergegangen war eine längere Diskussion innerhalb der EU über die Zukunft von EUFOR Althea. Letztendlich entschloss sich Österreich, sein Kontingent entsprechend massiv aufzustocken, verschiedene «shortfalls» abzudecken und konnte daher folgerichtig auch die Führung über die Gesamtmision beanspruchen. Seit diesem Zeitpunkt stellt der neutrale Kleinstaat den Kommandanten für diese Mission, die in einem für Österreich strategisch wichtigen Raum von hoher Priorität stattfindet.

2. Die Grundbegriffe der Strategie

Es gibt zahlreiche Definitionen von Strategie. Der Wortstamm selbst kommt aus dem Altgriechischen (von strategós «Feldherr, Kommandant» und strategiá «Feldherrnkunst, Taktik»). Reduziert auf das Wesentliche ist eine Strategie ein Plan für das koordinierte Anwenden («ways») von Ressourcen («means») zum Erreichen von Zielen («ends»).

Strategien gibt es in den verschiedensten Bereichen. So wird in der Wirtschaft oftmals von «Corporate Strategy» und «Business Strategy» gesprochen. In anderen Feldern gibt es «Umweltstrategien», «Verkehrsstrategien» oder «Beschäftigungsstrategien». Für diesen Artikel sind in weiterer Folge lediglich Strategien, die im Bereich der «Sicherheit» angesiedelt sind, von Relevanz. Nichtsdestotrotz sind viele der angesprochenen Überlegungen allgemein gültig.

Eine derartige Strategie nimmt ihren Ausgang in der realen Welt und hat im Wege von «Policy» ihre Auswirkung wieder auf die reale Welt. Policy beeinflusst ihrerseits wiederum die Weiterentwicklung der Strategie. Sie kann wie folgt definiert werden: «Policy is best defined as the statements and actions of a government.»^[2]

Die Erarbeitung einer Strategie erfolgt im Wege eines Strategieprozesses. Dabei gibt es keine «richtigen» oder «falschen» Modelle, sondern lediglich mehr oder weniger strukturierte und mehr oder weniger auf logischen Ableitungen aufgebaute Vorgangsweisen. Ein Beispiel für eine bewährte Methode ist das sogenannte «Terry Deibel Modell».^[3]

Strategien sind langfristig angelegt. Sie sollten nicht nur für die Legislaturperiode einer Regierung gelten, sondern für eine längerdauernde Kontinuität stehen. Dementsprechend schwierig ist ihre Erarbeitung und Umsetzung. Je objektiver und nachvollziehbarer der Strategieprozess abgewickelt wird, desto größer sind die Chancen für eine langfristige Gültigkeit des Ergebnisses.

3. Der Zweck einer Strategie: Nationale Interessen

Eine Strategie dient der Verfolgung nationaler Interessen. Diese stellen den Zweck der Strategie dar, die Antwort auf die Frage: «Warum tun wir das überhaupt?» Sie stehen im Zentrum jeder Strategie. Nationale Interessen sind Endzustände, die man erreichen oder erhalten will. Sie sind fundamental und dauerhaft und hängen nicht von einem bestimmten internationalen Umfeld ab.

Nationale Interessen stehen für sich selbst. Sie stimmen mit den grundlegenden Werten eines Landes überein und tragen ihre Rechtfertigung in sich selbst. Es gibt für sie keine tiefere Begründung mehr. Man will in Sicherheit und Frieden leben, weil dies schlichtweg besser als das Gegenteil ist. Sie müssen



[1]



[2]

jedenfalls der gesamten Bevölkerung des Landes dienen (und nicht nur einzelnen Gruppen) und einen langfristigen Vorteil bringen. Ohne ein klares Verständnis der eigenen Interessen ist die Erarbeitung einer Strategie schwierig.

Nationale Interessen stehen für sich selbst. Sie stimmen mit den grundlegenden Werten eines Landes überein.

Nationale Interessen können in vier Kategorien eingeteilt werden, die die spätere Bearbeitung und Priorisierung erleichtern:

- Interessen der physischen Sicherheit
- Interessen der wirtschaftlichen Prosperität
- Interessen zur Bewahrung der eigenen Werte
- Interessen zu Verbreitung der eigenen Werte

Die Bedeutung dieser Kategorien ist aufeinander aufbauend, wobei eine vernünftige Absicherung der jeweils oberen die Voraussetzung für die realistische Verfolgung der unteren darstellt. Selbstverständlich muss man die einzelnen Interessen innerhalb der Kategorien näher konkretisieren, um damit sinnvoll weiter arbeiten zu können.

Nach dem Erfassen der nationalen Interessen werden diese einer Prioritätenreihung unterzogen. Diese Reihung hat später eine erhebliche Auswirkung auf die Priorisierung der strategischen Ziele und damit auf die Ausrichtung der gesamten Strategie.

Vitale Interessen sind diejenigen, deren Beeinträchtigung katastrophale Auswirkungen auf die eigene Sicherheit, Wirtschaft und die Lebensweise der Bevölkerung hätte. Sie haben daher auch grundsätzlich oberste Priorität.

Bei einer Sicherheitsstrategie geht es nicht nur um «Sicherheitsinteressen», sondern um alle nationalen Interessen. Die Strategie soll den Schutz der eigenen Interessen vor (sicherheitsrelevanten) Bedrohungen sicherstellen, das Begegnen von (sicherheitsrelevanten) Herausforderungen für die eigenen Interessen gewährleisten und das Ausnutzen von (sicherheitsrelevanten) Gelegenheiten zur Förderung der eigenen Interessen ermöglichen.



[3]

Da diese Bedrohungen, Herausforderungen und Gelegenheiten sowohl innerhalb, als auch außerhalb des eigenen Staatsgebietes entstehen können, sollte die Strategie im Sinne einer besseren Wirkung nach innen und nach außen orientiert sein. Eine gute Strategie bietet eine bessere Chance zum erfolgreichen Verfolgen von Interessen. Grundvoraussetzung dafür ist aber, dass man sich der eigenen Interessen genau bewusst ist.

[1] Absolvent des European Training Courses ETC am Genfer Zentrum für Sicherheitspolitik GCSP 1999.

[2] Terry L. Deibel: Foreign Affairs Strategy (Cambridge: University Press, 2007), S.10.

[3] Prof. Terry L. Deibel (1945–2010) war Graduate der «Ohio Wesleyan University», des «Institute of Advanced International Studies» (Genf) und der «Fletcher School of Law and Diplomacy». Er hatte verschiedene Funktionen im U.S. State Department und im Weißen Haus, arbeitete für die renommierten Thinktanks «Center for Strategic and International Studies» und «Carnegie Endowment for International Peace». Prof. Deibel unterrichtete an der Georgetown University und war in den 70er Jahren bis zu seinem Tod Mitglied der Faculty des National War College, wo zahlreiche prominente Persönlichkeiten zu seinen Studenten zählten.

[1] Generalmajor Brieger, der österreichische COMEUFOR 2012

[2] Der Strategy-Policy Kreislauf

[3] Das Terry-Deibel Modell



[4]

4. Die Hierarchie der Strategien

Innerhalb eines Fachbereiches (wie z.B. eben der «Sicherheit») unterscheidet man hierarchisch unterhalb der Gesamtstrategie «Teilstrategien» für jene Felder, bei denen ein eigener umfangreicher Teilbereich zu behandeln ist und für die die Gesamtstrategie nicht ausreichend präzise für eine entsprechende Umsetzung ist. Ein Kennzeichen für eine Teilstrategie ist, dass jeweils unterschiedliche Ressourcen zur Verfolgung unterschiedlicher Ziele als Beitrag zur Erreichung der Gesamtziele verwendet werden.

So umfasst eine Gesamtstrategie für die Sicherheit eines Landes alle Aspekte der nationalen Sicherheit. Nachgeordnet sind ihr z.B. Teilstrategien für den Bevölkerungsschutz, die innere Sicherheit (Polizei), die Außenbeziehungen (Diplomatie, Entwicklungshilfe), die (militärische) Verteidigung, den Umweltschutz, den Gesundheitsbereich (Pandemien!) und die Wirtschaft (Bevorratung!). Alle diese Teilstrategien stehen – basierend auf den Vorgaben der Gesamtstrategie – auf einer Ebene und müssen untereinander koordiniert werden.

Eine Verteidigungsstrategie ist somit eine Teilstrategie der Sicherheitsstrategie. Dabei wird «Verteidigung» zumeist im Sinne der militärischen Verteidigung verstanden. Das Hauptinstrument dieser Verteidigung ist das Militär. Die Erarbeitung einer eigenen «Militärstrategie» als Teil der Verteidigungsstrategie ist dann sinnvoll, wenn die Verteidigung neben dem Militär nennenswerte andere Ressourcen zu ihrer Verfügung hat.^[4] Ansonsten werden beide in einem Dokument behandelt.

Eine Verteidigungsstrategie ist somit eine Teilstrategie der Sicherheitsstrategie.

Die Militärstrategie ist die koordinierte Anwendung von militärischen Ressourcen zum Erreichen von militärstrategischen Zielen im Rahmen einer Strategie zur Verfolgung höherer gesamtstaatlicher Ziele.

Strategie wird (in den einzelnen Teilbereichen und gesamtstaatlich) durch die jeweils oberste Führung unter Beratung von Fachleuten betrieben (d.h. durch die, die höchste Entscheidungen treffen und umsetzen können).



[5]



5. Die Instrumente der Strategie

Zur Umsetzung einer Strategie im internationalen Umfeld (d.h. zum Verfolgen der Interessen, die zumindest zum Teil bereits vorwärts des eigenen Staatsgebietes gesichert werden sollen bzw. müssen) werden verschiedene «Instruments of State Power» verwendet. Diese können nach ihren Charakteristika in vier Kategorien eingeteilt werden, die jeweils wiederum eigene Werkzeuge verwenden. Zumindest die ersten drei dieser Instrumente können kaum von Einzelstaaten wirklich erfolversprechend zur Anwendung gebracht werden und benötigen für ihre Wirksamkeit meist eine breite internationale Zusammenarbeit.

Das «Diplomatic Instrument» umfasst z.B. Verhandlungen, die Anwendung des Internationalen Rechtes, diplomatische Sanktionen, die Bildung von Allianzen und die Arbeit in internationalen Organisationen. Zum «Informational Instrument» gehören Public Diplomacy, Medienarbeit, Ausbildung im Rahmen des State^[5] – oder Nation^[6] Building und nachrichtendienstliche Tätigkeiten. Das «Economic Instrument» wirkt meist erst langfristig, dafür aber umso nachhaltiger. Zu ihm gehören die Handels- und Finanzpolitik, humanitäre Hilfe, Entwicklungshilfe und (Wirtschafts-)Sanktionen. Die zielgerichtete Anwendung Letzterer ist meist schwierig, da oftmals auch die Bevölkerung des Zielstaates in Mitleidschaft gezogen wird (was aber normalerweise nicht der Sinn der Sanktionen ist).

Zum «Military Instrument» gehören als Werkzeuge nicht nur die eigentliche Kriegführung, die Androhung von Gewalt und die Abschreckung, sondern auch die verschiedensten Arten von Peace Support Operations, humanitäre Interventionen (einschließlich Katastrophenhilfe), Evakuierungen und Eskortierungen, Militärdiplomatie, gemeinsame Ausbildungen und Übungen, das Überlassen von militärischer Ausrüstung und Ausbildungsunterstützung (z.B. im Rahmen von State Building).

Der Einsatz von Polizeikräften im Ausland erfolgt entweder im Rahmen des Informational Instrument (z.B. beim State Building) oder des Military Instrument, insbesondere im Rahmen von formierten (Militär-)Polizeiverbänden.^[7]

Die Instruments of State Power entfalten eine weit bessere Wirkung, wenn sie untereinander koordiniert zum Einsatz gebracht werden. Dies gilt selbstverständlich ganz besonders für ihre Anwendung durch Kleinstaaten.



[6]

Im innerstaatlichen Bereich kommen bei der Verfolgung von Interessen abgesehen von den Streitkräften verschiedene weitere Instrumente zur Anwendung. Dazu gehören solche zum Aufrechterhalten der inneren Sicherheit (Polizei), zum Bevölkerungsschutz, zur wirtschaftlichen Vorsorge und andere.

Auch diese Instrumente sind umso effizienter, je besser sie in den überlappenden oder einander ergänzenden Bereichen koordiniert werden.

6. Das strategische Umfeld

Das strategische Umfeld bildet den Hintergrund der Strategie. Dessen profundes Verständnis ist eine Grundvoraussetzung für die Tätigkeit des Strategen.^[8] Eine gediegene Analyse ist daher erforderlich. Diese kann nach verschiedenen Methoden erfolgen.

Das strategische Umfeld bildet den Hintergrund der Strategie.

Im Allgemeinen ist es bei der Beurteilung der Weiterentwicklung des internationalen Umfeldes sinnvoller, essentielle Trends zu analysieren, als einzelne Akteure zu bearbeiten. Dabei kann z.B. nach wichtigen Faktoren, berechenbaren strategischen Faktoren und unberechenbaren strategischen Faktoren vorgegangen werden.

Wichtige Faktoren haben eine wesentliche Auswirkung auf die Zukunft in einem jeweils bestimmten Bereich, sind aber für die gesamtstrategische Entwicklung (für sich alleine) nicht entscheidend. Ihre weitere Entwicklung ist zumindest mittelfristig halbwegs gesichert absehbar. Zu den wichtigen Faktoren zählen z.B. die technologische Entwicklung, die Industrialisierung der Schwellenländer, die organisierte Kriminalität und Korruption sowie die asymmetrische Kriegsführung.

Strategische Faktoren haben jeweils für sich alleine eine maßgebliche Auswirkung auf die künftigen Entwicklungen. Während der weitere Trend berechenbarer strategischer Faktoren halbwegs gesichert beurteilbar ist, gibt es für die unberechenbaren strategischen Faktoren mehrere mögliche Richtungen. Daher haben letztere eine besondere Auswirkung auf die abzudeckende Breite der Strategie.

Berechenbare strategische Faktoren sind beispielsweise die Globalisierung (wird zunehmen, regional aber ungleich

rasch fortschreiten), die Demographieentwicklung (wird sich zwar regional in unterschiedliche Richtungen entwickeln, global aber insgesamt sehr stark ansteigen), der Wettstreit um Ressourcen (wird sich regional und global verschärfen), der Klimawandel (wird fortschreiten, wobei aber die Geschwindigkeit fraglich ist), die Proliferation von Massenvernichtungswaffen (wird sich fortsetzen; derartige Waffen werden auch in die Hände von nicht-staatlichen Akteuren gelangen) und der Wirtschaftswettkampf zwischen den Staaten und großen Blöcken (wird zunehmen und schärfer werden, selbst unter an sich befreundeten Staaten).

Die unberechenbaren strategischen Faktoren haben einen besonderen Einfluss auf die Bandbreite der künftigen Entwicklungen. So ist die Weiterentwicklung der EU nicht eindeutig absehbar und lässt mehrere Optionen offen. Es ist auch nicht klar, ob die große Wirtschafts- und Finanzkrise bereits überstanden ist. Sowohl eine langsame Erholung, als auch eine erneute Zuspitzung der Lage ist denkbar. Die Entwicklung der globalen Machtzentren könnte hin zu einer bipolaren oder multipolaren Welt gehen oder aber (wieder) weitgehend unipolar werden.

Die unberechenbaren strategischen Faktoren haben einen besonderen Einfluss auf die Bandbreite der künftigen Entwicklungen.

Die Folgen des Arabischen Frühlings sind nicht absehbar. Eine Stabilisierung der betroffenen Region und ihrer Staaten oder eine Fragmentierung der einzelner Länder bzw. sogar von Teilen der Region oder auch eine massive und aggressive Ausbreitung radikal-islamischen Gedankenguts (Terrorismus!) erscheinen möglich. Auch die innere Weiterentwicklung der Weltreligion Islam ist nicht eindeutig erkennbar. Eine Verschärfung der Sunni – Shi'a Konfrontation könnte im Gefolge des Syrien-Konfliktes entstehen. Ein regionales Wiederaufkeimen des Nationalismus und Separatismus in Teilen Europas kann nicht ausgeschlossen werden. Sowohl eine Festigung als auch eine Fragmentierung des internationalen Systems ist denkbar.

-
- [4] vgl. in den USA die «Defence Strategy» des Secretary of Defense (Verteidigungsminister) und die «Military Strategy» des Chairman of the Joint Chiefs of Staff (dem ranghöchsten Soldaten der U.S. Streitkräfte).
 [5] Im Vordergrund steht der Aufbau von funktionierenden Institutionen.
 [6] Im Vordergrund steht das Schaffen einer kollektiven Identität.
 [7] vgl. die «Multinational Specialized Units» (MSU) der NATO.
 [8] Hinsichtlich einer möglichen Methodik zum Erarbeiten einer Strategie vgl.: Wolfgang Pusztai «Von der Strategie – Denkanstöße für Strategen (Teil 1 & 2)», ÖMZ 1/2011: 30–37 und ÖMZ 2/2011: 160–169.
 Teil 1/online: http://www.bmlv.gv.at/pdf_pool/omz/oemz2011_01.pdf
 Teil 2/online: http://www.bmlv.gv.at/pdf_pool/omz/oemz2011_02.pdf

- [4] Die Hierarchie der Strategien
 Hannibal Gaddafi und Max Göldi
 Quelle/Hannibal: <http://ais.badische-zeitung.de/piece/01/20/19/e0/18880992.jpg>
 Quelle/Göldi: http://zpravy.idnes.cz/foto.aspx?r=zahranicni&foto1=A5H315211_liby1.JPG
 [6] Die Analyse der strategischen Faktoren

Trotz all der Unwägbarkeiten müssen diese und weitere unberechenbare strategische Faktoren so gut wie nur möglich eingeschätzt werden, um gemeinsam mit den berechenbaren strategischen Faktoren und vor dem Hintergrund der wichtigen Faktoren zu einer gewissen Bandbreite an wahrscheinlichen künftigen Entwicklungen («Future Strategic Environments») zu führen.

Insgesamt ergibt sich jedenfalls eine gesteigerte Wahrscheinlichkeit von lokalen Konflikten, die auch die nationalen Interessen europäischer Kleinstaaten berühren dürften.

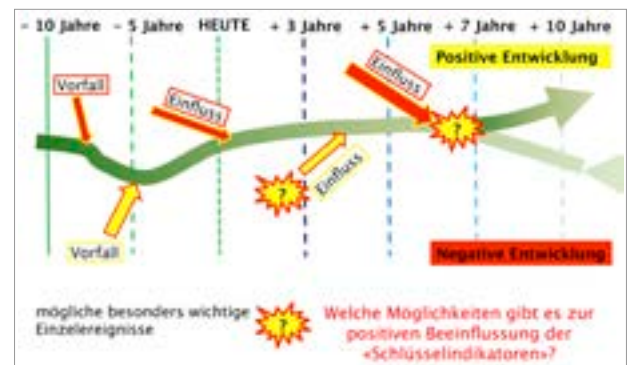
Aus grundsätzlichen Überlegungen zur Entwicklung der internationalen Beziehungen^[9] und der eben dargestellten Trendanalyse kann gefolgert werden, dass trotz aller Schwierigkeiten die Weiterentwicklung der Welt bis zu einem gewissen Grad berechenbar ist, obwohl dies jedoch durch den Umstand verkompliziert wird, dass auch ein an sich stabiles System durch ein einzelnes relativ unbedeutendes Ereignis gehörig durcheinander gebracht werden kann. Beispiele dafür sind das Attentat von Sarajevo 1914, das den Auslöser des 1. Weltkrieges darstellte, oder die Selbstverbrennung von Mohammed Bouazizi am 17. Dezember 2010 in Tunesien mit dem nachfolgenden Arabischen Frühling.^[10]

Diese bedingte Berechenbarkeit erlaubt die Ausrichtung der Streitkräfte auf die wahrscheinlichsten Entwicklungen und einen gewissen «Graubereich». Dabei muss allerdings berücksichtigt werden, dass einmal aufgegebene Fähigkeiten Jahre benötigen, bis sie wieder rekonstruiert sind. Je enger diese Ausrichtung erfolgt, desto größer ist daher auch das Risiko, das in Kauf genommen wird. Ein gewisser Kompromiss kann das Behalten von Restkapazitäten sein, von denen aus ein Wiederaufwuchs relativ rasch möglich ist.

Jedenfalls ist in weiterer Folge die fortlaufende Beobachtung und Analyse der strategischen Trends in bestimmten Regionen von entscheidender Bedeutung.

Jedenfalls ist in weiterer Folge die fortlaufende Beobachtung und Analyse der strategischen Trends in bestimmten Regionen von entscheidender Bedeutung.^[11] Dazu können gewisse einzelne (zumeist regional bezogene) «Schlüsselindikatoren» herangezogen werden, deren Veränderung in eine bestimmte Richtung auf eine negative Entwicklung in dieser Region hinweisen könnte. Diese Indikatoren können auch Hinweise auf eine unter der Oberfläche aufs äußerste angespannte Lage liefern, die durch eines der oben angesprochenen Einzelergebnisse rasch zur Explosion gebracht werden könnte. Beispiele für derartige länderspezifisch näher zu bestimmenden Kategorien von Schlüsselindikatoren sind die Sicherheitslage, Governance, Wirtschaftslage und soziale Standards.^[12]

Das Ziel dieser sehr komplexen und schwierigen Tätigkeit ist eine gewisse Vorwarnung, wenn die Strategie anzupassen oder gar neu auszurichten ist. In diesem Zusammenhang haben gut organisierte Nachrichtendienste einen besonders hohen Stellenwert.



[7]

Das nationale Umfeld ist für den Handlungsspielraum des Strategen von grundlegender Bedeutung. Es stellt die eigene Ausgangsbasis dar und darf keinesfalls ignoriert werden, da die Umsetzung der Strategie ansonsten höchstwahrscheinlich scheitern würde.

Zum nationalen Umfeld gehören insbesondere das Erfassen der eigenen strategischen Kultur, das Bedrohungsempfinden der Bevölkerung und der Politik, der reale gesamtstaatliche Entscheidungsfindungsprozess, wesentliche nationale Strukturen und Abläufe, der rechtliche Rahmen, der Einfluss der öffentlichen Meinung und budgetäre Fakten.

Die Neutralität kann dabei sowohl als Einschränkung, als auch als Chance empfunden werden. Eine echte Chance ist sie jedenfalls hinsichtlich der zumeist leichteren Akzeptanz neutraler Staaten durch Konfliktparteien sowohl in Friedensmissionen, als auch bei der Krisenvor- und -nachsorge. Dadurch können sich auch besonders günstige Gelegenheiten bei der Unterstützung des (Wieder-)Aufbaus von Staaten im Rahmen des angesprochenen «state building» ergeben. Dieses kann auch proaktiv durchgeführt werden (d.h. nicht erst nach einer Krise, sondern bereits vorausschauend, um eine sich anbahnende Krise vielleicht doch noch abzuwenden).

Die Neutralität kann dabei sowohl als Einschränkung, als auch als Chance empfunden werden.

Besonders wesentlich für die weitere Erarbeitung und das Umsetzen der Strategie ist das Erfassen der für einen Staat strategisch wichtigen Räume. Das sind jene Räume, mit denen nationale Interessen direkt in Verbindung stehen. Eine aktive Strategie, die nicht nur nach innen orientiert ist, versucht die eigenen Interessen auch in den strategisch wichtigen Räumen zu schützen.

Das richtige Erfassen des internationalen und nationalen strategischen Umfeldes, der Zusammenhänge und der langfristigen Trends ist von hoher Bedeutung für die Tätigkeit des Strategen. Der chinesische Kriegerphilosoph Sun Tsu stellte dazu bereits vor 2500 Jahren fest: «Daher heißt es, dass der Sieg nicht in Gefahr ist, wenn du dich selbst und den anderen kennst; wenn du Himmel und Erde kennst, dann ist der Sieg vollkommen.»^[13]

7. Bedrohungen, Herausforderungen und Gelegenheiten

Bedrohungen, Herausforderungen und Gelegenheiten für die nationalen Interessen entstehen im strategischen Umfeld, wobei sehr viele ihre Wurzeln im internationalen Bereich haben. Bedrohungen können entweder natürlichen Ursprungs sein oder aber von menschlichen Akteuren direkt kontrolliert werden. Durch Akteure kontrollierte Bedrohungen haben die beiden Komponenten Fähigkeit (eng.: capability) und Absicht (eng.: intention). Nur die entsprechende Kombination der beiden ergibt eine Bedrohung, die auch tatsächlich in der Strategie zu berücksichtigen ist.

Während im Inland oftmals nur mehr Symptome bekämpft werden können ..., ist ein Ansatz im Ausland oft nachhaltiger, ...

Diesen Bedrohungen sowie den entstehenden Herausforderungen (z.B. die Auswirkungen der Demographieentwicklung) kann man sich ausschließlich im eigenen Land oder aber auch im internationalen strategischen Umfeld stellen. Während im Inland oftmals nur mehr Symptome bekämpft werden können (z.B. illegale Einwanderung), ist ein Ansatz im Ausland oft nachhaltiger, weil Probleme an ihrer Ursache gepackt werden können (z.B. nachhaltige Stabilisierung der Räume, aus denen die Migranten kommen).

Gelegenheiten ermöglichen das Verfolgen der eigenen Interessen unter besonders günstigen internationalen oder nationalen Umständen, die normalerweise nicht verfügbar sind. Viele davon bieten sich nur über ein begrenztes «Zeitfenster» und müssen rechtzeitig erkannt und ergriffen werden, wenn man sie ausnutzen will.^[14]

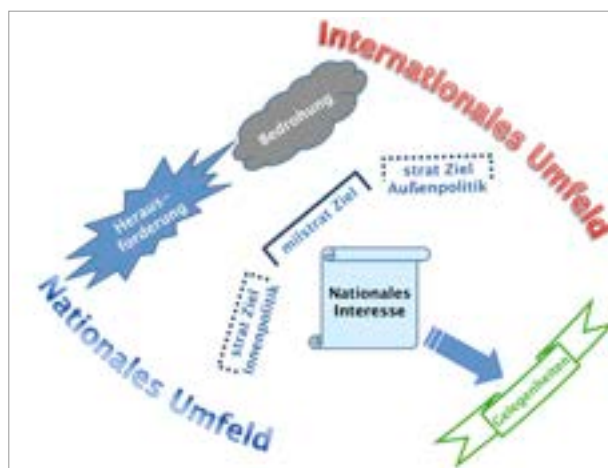
Die Antwort auf die Grundsatzfrage, wo man die eigenen Interessen verfolgen will, ist entscheidend für den gesamten weiteren strategischen Ansatz. Zumeist wird ein Kompromiss sinnvoll sein, der Ressourcen für beides vorsieht. Wie hoch diese Ressourcen sind, hängt von den strategischen Zielen und den Prioritätenreihungen ab.

8. Die strategischen Ziele

Zur Begegnung der Bedrohungen und Herausforderungen sowie zum Ausnutzen der sich bietenden Gelegenheiten werden «strategische Ziele» gesetzt. Diese müssen realistisch im Einklang mit den absehbar verfügbaren eigenen Ressourcen und dem nationalen strategischen Umfeld gesetzt werden. Eine Strategie ist kein «Wunschkonzert», sondern ein konkreter Plan zum Verfolgen der nationalen Interessen.

Obwohl eine Strategie somit als solche wertlos ist, wenn sie lediglich als «Forderungskatalog» verstanden wird, muss der Strategie dennoch darauf hinweisen, wenn die Mittel zu gering sind, um auch nur ein Minimum an Zielerreichung sicherstellen zu können.

Die militärstrategischen Ziele sind die einzelnen Ziele im Rahmen einer Militärstrategie, die – wie erwähnt – Teil einer Gesamtstrategie ist.



[8]

9. Das Setzen von Prioritäten und der Level of Ambition

Das Setzen der richtigen Prioritäten ist eine der bedeutendsten Aufgaben der strategischen Führung. Die Priorisierung von nationalen Interessen, strategisch wichtigen Räumen und Bedrohungen ist eine grundlegende Voraussetzung für die nachfolgende Reihung der militärstrategischen Ziele. Diese stellt eine Steuerungsmaßnahme dar, die das spätere Zuweisen der Ressourcen maßgeblich beeinflusst.

Das Festlegen der Prioritäten kann entweder auf Grund der Erfahrung der Strategen oder aber auf der Basis verschiedener Kriterien erfolgen. Die letztere Methode erleichtert im Allgemeinen die Nachvollziehbarkeit der Entscheidungen, was auch für die Akzeptanz der Strategie von Bedeutung ist.

Die vermutlich zweckmäßigste grundsätzliche Reihung der nationalen Interessen^[15] erfolgt in Anlehnung an deren Kategorisierung und in Verbindung mit der Gewichtung der Einzelinteressen nach «vital», «wichtig» und «peripher». In weiterer Folge wird diese Reihung nach dem Grad der Zielerreichung bzw. der Festigung der jeweiligen Interessen weiter bearbeitet. Interessen der physischen Sicherheit haben zumindest solange Priorität 1, bis ein akzeptables Niveau erreicht wurde. Mit Priorität 2, 3 und 4 folgen die anderen Kategorien in der entsprechenden Reihenfolge. Mit dem Erreichen eines gewissen Niveaus an physischer Sicherheit bekommen Interessen der wirtschaftlichen Prosperität oberste Priorität. Physische Sicherheit fällt auf Priorität 2 zurück, eventuell sogar gleich niedrig wie die Bewahrung der eigenen Werte. Welcher Grad

[9] vgl. Wolfgang Pusztaï, *ibid.*, Teil 1, 32–36.

[10] vgl. dazu auch: Steven R. Mann, «Chaos Theory and Strategic Thought», *Parameters*, Autumn 1992, 58.

[11] vgl. dazu die «strategisch wichtigen Räume» weiter unten.

[12] vgl. dazu als Beispiel: Wolfgang Pusztaï, «The future Developments in Libya – a mid-term Forecast», ISPI (2012), http://www.iai.it/pdf/convegna/Pusztaï_121207.pdf.

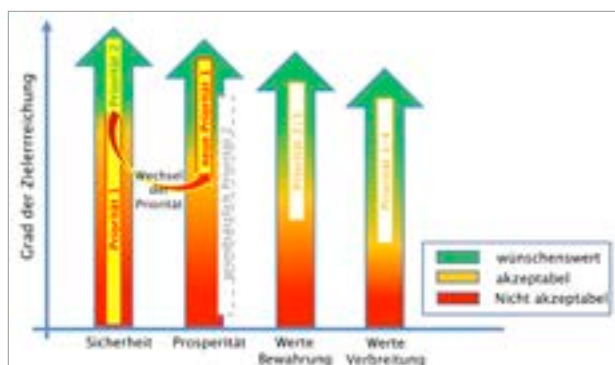
[13] Sun Tsu: *Wahrhaftig siegt, wer nicht kämpft – Die Kunst des Krieges*, übersetzt von Thomas Cleary und Ingrid Fischer-Schreiber (München: Piper Verlag, 2001), S.185.

[14] Ein Beispiel dafür waren die ersten Folgeentwicklungen des Arabischen Frühlings, die allerdings vom Westen nicht wirklich ausgenutzt werden konnten.

[15] vgl. Wolfgang Pusztaï, *ibid.*, Teil 2, S.162.

[7] Verfolgung und Analyse von Schlüsselindikatoren

[8] Militärstrategische Ziele



[9]

der Zielerreichung bzw. Festigung «wünschenswert», «akzeptabel» oder «nicht akzeptabel» ist, muss durch die strategische Führung festgelegt werden. Da dies allerdings meist nicht eindeutig gemessen werden kann, ist es sinnvoll, Kriterien festzulegen, um eine Art «Messlatte» zur Verfügung zu haben.

Hauptkriterium für die Auswahl und Priorisierung der strategisch wichtigen Räume sind die mit ihnen in Verbindung stehenden nationalen Interessen. Je wichtiger das betreffende Interesse ist, desto bedeutender ist auch der jeweilige Raum. Strategisch wichtige Räume von hoher Priorität sind daher Räume, die im Zusammenhang mit direkten/indirekten Sicherheitsinteressen stehen und/oder die wirtschaftlich besonders wichtig sind. Besonderes Gewicht haben hierbei die vitalen Interessen.

Strategisch wichtige Räume von niedriger Priorität sind fernere Regionen, aus denen eine substantielle (Sicherheits-) Bedrohung oder Herausforderung für das eigene Land mit entsprechender Eintrittswahrscheinlichkeit kommen kann. Dies könnte z.B. Terrorzentren und Proliferationsräume von Nuklearwaffen umfassen.

Sonstige strategisch wichtige Räume sind Regionen, die auf Grund ihrer wirtschaftlichen Relevanz relativ bedeutend sind, aber noch nicht bereits als prioritär strategisch wichtiger Raum erfasst wurden.

Strategisch wichtige Räume von hoher Priorität sind daher Räume, die im Zusammenhang mit direkten/indirekten Sicherheitsinteressen stehen und/oder die wirtschaftlich besonders wichtig sind.

Hauptkriterien für die Gewichtung der Regionen (bzw. der Länder) nach den wirtschaftlichen Interessen sind die Bedeutung der Außenhandelsbeziehungen (nach dem Volumen), der Umfang der eigenen direkten Investitionen und die Bedeutung der jeweiligen Region für das eigene Land bezogen auf bestimmte, besonders wichtige Rohstoffe. Bei der Zuordnung zu den einzelnen Prioritäten ist die Möglichkeit der Realisierbarkeit eines zeitgerechten Ersatzes durch andere

Länder beim Ausfall eines der Handelspartner zu berücksichtigen. Um hier Flexibilität zu haben ist z.B. bei den Rohstoffen stets eine gewisse Diversifizierung der Lieferanten anzustreben.

Obwohl die Verbreitung der eigenen Werte nicht regional zu sehen ist, kommt ihnen bei der Stabilisierung bzw. beim Erhalt der Stabilität der strategisch wichtigen Räume besonderes Gewicht zu. Daher ist auch eine Fokussierung der eigenen Anstrengungen in Entsprechung der Prioritätsräume sinnvoll. Die Reihung der Bedrohungen ist besonders anfällig für subjektive Einflüsse. Daher ist es erforderlich, sich nicht von Bedrohungsempfindungen leiten zu lassen, sondern streng methodisch vorzugehen. Dies kann beispielsweise durch die systematische Beurteilung der Eigenschaften der Bedrohungen erfolgen.

Die «seriousness» (Ernsthaftigkeit) ist der Grad an Schaden, der den betroffenen Interessen entstehen würde, falls sich diese Bedrohung materialisiert. Die «likelihood» (Eintrittswahrscheinlichkeit) hängt vor allem von den Absichten des jeweiligen Akteurs ab. Die «imminence» ist die Zeit, innerhalb derer sich eine Bedrohung bei der gegebenen Absicht des Akteurs materialisieren kann. Das kann nahezu sofort, innerhalb von Tagen, Wochen, Monaten oder Jahren oder überhaupt erst in der fernen Zukunft der Fall sein. Die «imminence» von Bedrohungen hat erhebliche Auswirkungen auf die Ausgestaltung der eigenen Streitkräfte. Für eine Bedrohung, die sich erst in ferner Zukunft materialisieren dürfte bzw. könnte, kann man – allerdings in Abhängigkeit vom Zeitbedarf für den allenfalls erforderlichen Aufbau der eigenen Fähigkeiten – geringere Mittel bereithalten. Die «tractability» kennzeichnet die praktischen eigenen Möglichkeiten, dieser Gefahr zu begegnen. Sie hat große Auswirkungen auf das spätere konkrete Formulieren der eigenen Ziele (z.B. Zielerreichung nur im Rahmen multinationaler Kooperation).

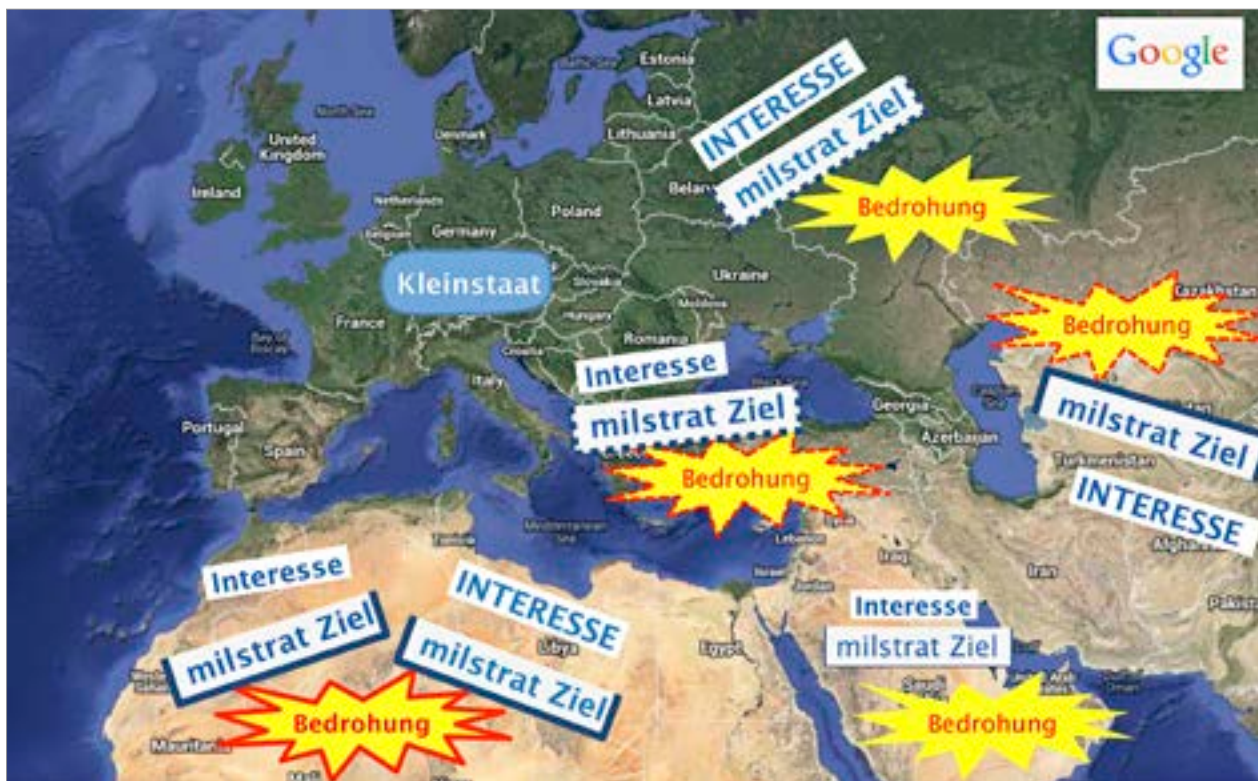
Das Setzen der Prioritäten unter den militärstrategischen Zielen ist eine der Kernaufgaben der strategischen Führung.

Diese Eigenschaften können einzeln oder in Kombination (u.U. gewichtet) zur Priorisierung der Bedrohungen verwendet werden.

Das Setzen der Prioritäten unter den militärstrategischen Zielen ist eine der Kernaufgaben der strategischen Führung. Diese Prioritäten haben nachhaltige Auswirkungen auf die gesamte Strategie und daher natürlich auch auf die Ausgestaltung der Streitkräfte.

Als Grundlagen dafür dienen die Priorität der mit dem Ziel in Verbindung stehenden Interessen, deren Festigung, der Grad der Bedrohung dieser Interessen und die Rolle der Streitkräfte bei der Abwehr der relevanten Bedrohungen.

Die Priorisierung der militärstrategischen Ziele erfolgt unabhängig von den zu ihrer Verfolgung notwendigen Ressourcen. Diese Größe wird erst bei der folgenden Festlegung des «Level of Ambition» eingebracht.



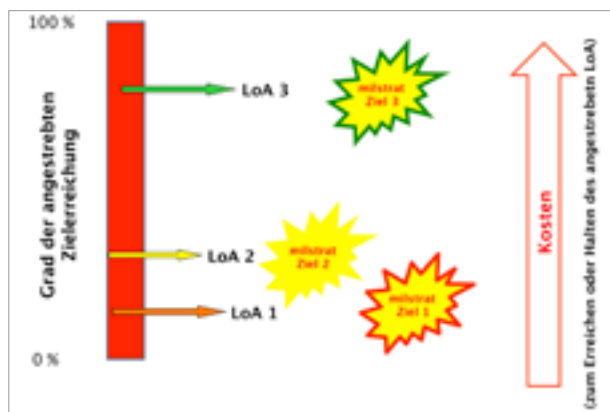
[10]

Dieser «Level of Ambition» (LoA) stellt den beabsichtigten Grad der Zielerreichung unter Berücksichtigung der realistisch verfügbaren Ressourcen dar. Die Reihenfolge der Festlegung der jeweiligen LoA für die einzelnen militärstrategischen Ziele folgt deren Priorisierung. Wenn man nur geringe Ressourcen hat, «befüllt» man vorrangig die Ziele mit hoher Priorität. Oftmals, aber nicht immer, haben Ziele mit hoher Priorität auch einen hohen LoA.

Der gewählte LoA bestimmt maßgeblich die Kosten der Strategie. Ein höherer LoA erfordert auch mehr Ressourcen, wobei diese aber zumeist nicht gleichmäßig mit dem LoA ansteigen. Ein gewisser «Grundbedarf» ist für jedes militärstrategische Ziel auch bei geringem LoA erforderlich. So muss man zur Wahrung der Lufthoheit jedenfalls die erforderliche Infrastruktur schaffen, wobei deren Kosten nicht direkt mit der beabsichtigten Anzahl an Flugzeugen steigen. Weniger Ressourcen drücken den erreichbaren LoA. In Verbindung mit dem LoA können somit auch die Auswirkungen von Budgeterhöhungen bzw. -kürzungen augenscheinlich dargestellt werden. Bei einem zu geringen Budget sind die militärstrategischen Ziele schlichtweg nicht mehr in einem vernünftigen Ausmaß erreichbar und die gesamte Strategie ist in Frage gestellt.

10. Der Mehrwert einer (militärischen) Strategie für Kleinstaaten

Eine gut durchdachte Strategie führt zu einer fundierten und präzisen Ausformulierung von priorisierten Zielen. Sie schafft damit einen Einklang zwischen «ends, means & ways» und ist die Grundlage für einen zielgerichteten Einsatz der Ressourcen. Dies ist insbesondere für Kleinstaaten auf Grund der eingeschränkten Möglichkeiten von Bedeutung. Je weniger



[11]

Mittel man zur Verfolgung der zahlreichen Ziele hat, desto fokussierter sollten diese eingesetzt werden.

Obwohl natürlich sehr viele Maßnahmen auch ohne einen strategischen Planungsprozess gesetzt werden, dient die Strategie einer Optimierung und Koordinierung aller eigenen Aktivitäten quer über alle verfügbaren Werkzeuge sowie mit anderen staatlichen / nicht staatlichen Stellen und auch mit internationalen Partnern.

[9] Priorisierung der Interessen nach Kategorien und dem Grad der Zielerreichung

[10] Die grundsätzliche Bedeutung der Prioritäten

[11] Die Festlegung des Level of Ambition

Eine Strategie hat vor allem dann einen Mehrwert gegenüber von isolierten Maßnahmen wenn

- sie gut durchdacht ist,
- systematisch und nachvollziehbar aufgebaut ist,
- gezielt Prioritäten setzt,
- eine echte Koordinierung vornimmt,
- langfristig angelegt ist und
- konsequent umgesetzt wird.

Der Mehrwert einer guten Strategie gegenüber Politik und Öffentlichkeit ergibt sich zusätzlich durch

- ein besseres Verständnis für den allgemeinen Nutzen und die Verwendungsmöglichkeiten der Streitkräfte,
- eine daraus folgende bessere Argumentierbarkeit für den finanziellen Aufwand für die Streitkräfte.

Dazu muss diese aber auch im Rahmen einer Medienstrategie entsprechend «vermarktet» werden. Ohne eine breite Akzeptanz kann eine Strategie nur schwer funktionieren. Wenn eine Angelegenheit für die Öffentlichkeit (= die Wähler) nicht mehr interessant und wichtig ist, muss damit gerechnet werden, dass auch das Interesse der Politik gering bleibt. Damit wird es auch unwahrscheinlich, dass die erforderlichen Ressourcen für die Strategie bereitgestellt werden.

Ohne eine breite Akzeptanz kann eine Strategie nur schwer funktionieren.

Selbst große internationale Akteure sind zum Verfolgen und Durchsetzen der eigenen Interessen im internationalen Umfeld zumeist auf Partner angewiesen. Die Möglichkeiten einzelner Staaten sind oft eingeschränkt. Dies gilt selbstverständlich noch viel mehr für Kleinstaaten. Eine Zusammenarbeit mit anderen Staaten, die ähnliche Interessen verfolgen, bringt stets bessere Chancen für die Zielerreichung. Dies kann in einem Bündnis oder in einer Organisation oder aber anlassfallbezogen mit wechselnden Partnern erfolgen.

Internationale Kooperation ist somit ein Mittel («means») zur Verfolgung der eigenen Interessen, das insbesondere für Kleinstaaten erheblich zum Erhöhen der Durchsetzungswahrscheinlichkeit beitragen kann.

Grundsätzlich gibt es zwei Kategorien von internationalen Partnern, wobei Überschneidungen möglich sind. Die erste Kategorie dient zur allgemeinen Steigerung der eigenen Fähigkeiten bzw. zur Kostenminimierung des Erhalts der eigenen Streitkräfte. Dafür kommen in erster Linie eng befreundete Staaten mit im relevanten Bereich besonders hoch entwickelten Kapazitäten in Frage.

Die zweite Kategorie umfasst – auch anlassfallbezogene – Partner zur Verfolgung bestimmter gemeinsamer Interessen und Ziele. Dies werden oftmals Staaten im eigenen regionalen Umfeld sein. Die Zusammenarbeit kann zum Initiieren konkreter Aktivitäten, im Zuge der Einsatzvorbereitungen und/oder in den Einsatzräumen selbst erfolgen.

Die direkte Kooperation zwischen Staaten wird oftmals durch eine Kooperation im multinationalen Rahmen überlagert und



[12]



[13]

ergänzt werden. Wie zahlreiche Beispiele beweisen, bedeutet dies nicht notwendigerweise den Beitritt zu einer Organisation oder einem Bündnis.

Die militärische Beteiligung an Friedensmissionen ist auch für Kleinstaaten kein Selbstzweck. Ihr praktischer Mehrwert kann sich auf verschiedene Arten darstellen.

Eine Beteiligung an einer Friedensmission im Ausmaß vergleichbarer Staaten dokumentiert das Interesse an dem betroffenen Raum und zeigt die Bereitschaft zum Mittragen von Verantwortung.

Ein besonderer Wert ist dann gegeben, wenn das eigene Engagement für die Mission einen echten Zugewinn bedeutet. Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn der eigene Beitrag das Zustandekommen einer Mission erst möglich macht oder deren Fortsetzung sicherstellt.

Ähnliches gilt, wenn Beiträge geleistet werden, die einen gewissen Einfluss auf die Mission selbst erlauben. Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn man mehr Kräfte stellt, als von vergleichbaren Staaten eingebracht werden oder aber bei der Gestellung spezialisierter Elemente und «high value assets» (wie z.B. Aufklärung oder Hubschrauber), die oftmals einen «shortfall» darstellen. Solche Elemente wären demnach bei der Strukturierung der Streitkräfte für Auslandseinsätze besonders zu berücksichtigen.

Derartige Beiträge kommen vor allem bei Missionen in strategisch wichtigen Räumen von hoher Priorität zur Unterstützung der Verfolgung vitaler Interessen in Betracht.

Eine Beteiligung an einer Friedensmission im Ausmaß vergleichbarer Staaten dokumentiert das Interesse an dem betroffenen Raum und zeigt die Bereitschaft zum Mittragen von Verantwortung. Dies kann auch im Sinne einer Umwegrentabilität in anderen Bereichen nützlich sein.

Solidaritätsbeiträge in kleinerem Ausmaß machen dann Sinn (oder sind gar erforderlich), wenn man Mitglied in einem Bündnis oder in einer Organisation ist. Derartige Beiträge sollten aber auch dann geleistet werden, wenn man die Solidarität anderer bei eigenen Problemen erwartet.

Ein gewisser Mehrwert einer eigenen Beteiligung ist auch dann gegeben, wenn im Zuge der Mission bedeutende Erfahrungen für die Weiterentwicklung der eigenen Streitkräfte gewonnen werden können.

Auch aktive Beitragsleistungen im Rahmen der internationalen Krisenprävention bzw. Krisennachsorge sollten nicht «irgendwo», sondern vorrangig in strategisch wichtigen Räumen geleistet werden. Dies kann insbesondere im Bereich des «state building» erfolgen (einschließlich von militärischem «capacity building», DDR/SSR Aktivitäten).

Ein gleiches gilt für ein Engagement im Rahmen der internationalen Katastrophenhilfe und bei der Hilfe für Flüchtlinge im Ausland. Selbst wenn das möglicherweise hart und gefühllos klingt, hat man doch ohnehin nie genug Mittel, um überall zu helfen. Es geht hier also nicht um ein Einsparen, sondern um ein zielgerichtetes Verwenden der eigenen Ressourcen.

Eines der vorrangigsten Interessen eines jeden Staates ist der angemessene Schutz der eigenen Staatsbürger. Jeder Staat – auch der Kleinstaat – muss selbst beurteilen, ob das nur die Staatsbürger im eigenen Staatsgebiet umfasst oder auch die anlassfallbezogene Hilfe für eigene Staatsbürger im Ausland (z.B. im Sinne der Verstärkung von Botschaften in Krisengebieten mit militärischen Ressourcen oder die Evakuierung eigener Staatsbürger alleine oder im multinationalen Verbund).

11. Die Ausgestaltung der Streitkräfte auf der Basis der Strategie

Nach dem Setzen der militärstrategischen Ziele, deren Priorisierung und dem Festlegen des Level of Ambition ist es erforderlich, die Ausgestaltung des «militärischen Instrumentes», der Streitkräfte, festzulegen. Die Anforderungen an dieses werden von den auf der Basis der militärstrategischen Ziele formulierten Einsatzaufgaben und deren näherer Bestimmung in Verbindung mit dem LoA und dem strategischen Umfeld (vor allem hinsichtlich der Bedrohungen) abgeleitet.

Dies kann jedoch bedeuten, dass bestimmte Fähigkeiten und Truppengattungen aktuell nicht benötigt werden bzw. dass die Eintrittswahrscheinlichkeit einer Bedrohung, deren Begegnung diese bestimmte Fähigkeit oder Truppengattung benötigt, sehr gering ist. Dazu kommt oftmals das Erfordernis zur Kosteneinsparung. Diese wären daher eigentlich folgerichtig aufzugeben.



[14]

Allerdings ist bei der Ausgestaltung der Streitkräfte zusätzlich zum aktuellen Bedarf die Problematik des Zeitbedarfs für den Wiederaufbau der Streitkräfte im Anlassfall zu berücksichtigen. Hier muss auch die dafür realistisch erwartbare Vorwarnzeit einkalkuliert werden. Dies bedeutet, dass die völlige Aufgabe von Fähigkeiten (z.B. die Fähigkeit zum Kampf der verbundenen Waffen auf Brigadeebene) oder Truppengattungen (z.B. die Panzertruppen) genau überlegt werden muss.

Die Dauer eines Wiederaufbaus von Fähigkeiten und Truppengattungen ist insbesondere vom Grad deren Aufgabe (existiert eine Restkapazität?), der verfügbaren finanziellen Mittel, der praktischen Beschaffbarkeit von Ausrüstung und Gerät sowie der erwartbaren internationalen Unterstützung (know-how) abhängig.

Allerdings ist bei der Ausgestaltung der Streitkräfte zusätzlich zum aktuellen Bedarf die Problematik des Zeitbedarfs für den Wiederaufbau der Streitkräfte im Anlassfall zu berücksichtigen.

Eine Zwischenstufe vor einer völligen Aufgabe könnte daher die Reduzierung auf einen gewissen Kern sein, der den Wiederaufwuchs innerhalb einer bestimmten Zeitspanne erlaubt. Eine derartige Maßnahme könnte auch die teilweise Einlagerung von Gerät umfassen.

Während die militärstrategischen Ziele unmittelbar den nationalen Interessen dienen, legt die «(innere) Unternehmensstrategie» (organizational strategy) den Plan zur Ausgestaltung des militärischen Instrumentes für die Verfolgung der militärstrategischen Ziele fest. Die «unternehmensstrategischen Ziele» stellen die Ziele in den einzelnen Teilbereichen dar (Budgetaufteilung, Personal, Strukturen, Dislozierung etc.).

[12] Schweizer Puma Helikopter im Einsatz bei KFOR

[13] Schwedische CV-90 Schützenpanzer im UN-Einsatz in Liberia

[14] Armed Forces of Malta Training Team bei der Ausbildung im Rahmen der EUTM Somalia

12. Die «Vision für die Streitkräfte der Zukunft»

Der Auf- und Umbau moderner Streitkräfte benötigt sehr, sehr viel Zeit und Geld. Daher ist es erforderlich, den Blick – trotz der gegebenen Unschärfe – auch sehr weit voraus zu richten. Diese «Vision für die Streitkräfte der Zukunft» setzt jenseits des Horizonts der aktuellen Strategie an und blickt in den «Nebel der Zukunft». Dabei werden verschiedene, bedeutsame, denkbare Entwicklungen und Trends auf den verschiedensten Ebenen dargestellt. Dies können z.B. mögliche künftige Aufgaben oder bestimmende technologische Entwicklungen sein.

Der Auf- und Umbau moderner Streitkräfte benötigt sehr, sehr viel Zeit und Geld.

Die Vision stellt auch eine grobe Richtung für die militärische Forschungstätigkeiten dar. Diese soll die angesprochenen Entwicklungen und Trends erforschen und verifizieren sowie fortgesetzt Präzisierungen liefern.

Auf der Basis der Vision sollen einerseits Optionen für die künftige Entwicklung der Streitkräfte offengehalten werden und andererseits zu einem späteren Zeitpunkt eine allfällige Neuausrichtung zeitgerecht eingeleitet werden.

13. Die Evaluierung der Strategie

Der Entwurf einer Strategie muss abschließend einer umfangreichen internen und externen Evaluierung unterzogen werden. Dabei sind die einzelnen Annahmen, Schlussfolgerungen und Priorisierungen aus möglichst unterschiedlichen Blickwinkeln zu überprüfen. Auch die beabsichtigte Koordination mit nationalen und internationalen Partnern wird hier nochmals durchleuchtet.

Zuletzt sollte die Strategie auch hinsichtlich der realistisch erwartbaren Auswirkungen auf die Zielobjekte und auf möglicherweise betroffene Dritte geprüft werden. Man muss sich die Frage stellen, ob die Strategie überhaupt ihre Kosten wert ist und überlegen, welche Dinge nicht nach Plan laufen könnten – und welche Reaktionsmöglichkeiten man dann hat. Letztendlich ist die Kompatibilität der eigenen Strategie mit anderen relevanten staatlichen Strategien zu verifizieren.

14. Die Umsetzung der Strategie

Die Verteidigungsstrategie hat mehrere Zielgruppen. Intern dient sie den Streitkräften als Grundlage für weitere Ausplanungen und deren Umsetzung. Sie stellt in der Hierarchie das «Capstone Document», das oberste der Dokumente dar. Extern legt sie der breiten Öffentlichkeit den Nutzen der Streitkräfte dar und zeigt der Politik, was von ihnen verlangt werden kann. Gegenüber internationalen Partnern erhöht sie die eigene Berechenbarkeit und verhindert falsche Erwartungen.

Für die Umsetzung der Strategie ist – wie oben angesprochen – eine breite Akzeptanz wichtig. Diesem Zweck sollen soweit wie möglich Transparenz und Nachvollziehbarkeit dienen. Je mehr diese gegeben sind, desto eher kann sie aus der tagespolitischen Diskussion herausgehalten werden.

Extern legt sie [die Verteidigungsstrategie, Anm. des CR] der breiten Öffentlichkeit den Nutzen der Streitkräfte dar und zeigt der Politik, was von ihnen verlangt werden kann.

Die Strategie darf nicht nur ein «Papier» sein, sondern muss mit Leben erfüllt werden. Dies kann am besten durch die oberste Führung sichergestellt werden. Für die konsequente Umsetzung der Strategie sind die zentrale Steuerung und die begleitende Kontrolle entscheidend.

Eine fortlaufende Evaluierung soll in Verbindung mit der bereits angesprochenen permanenten Beobachtung und Analyse der strategischen Trends sowie der Forschung eine rechtzeitige Anpassung der Strategie ermöglichen.

15. Schluss

«Ebenso geht es in den Staatsgeschäften; die Übel, die hier entstehen, lassen sich rasch heilen, wenn man sie von fern erkennt, was aber nur ein Mann von Verstand vermag; lässt man sie aber unerkannt anwachsen, bis sie jeder erkennt, so gibt es kein Gegenmittel mehr.» (Niccolò Machiavelli)^{116]}

Eine gute Strategie stellt eines der effizientesten Steuerungsmittel für die oberste Führung dar. Sie ist keine Zeitverschwendung, sondern eine echte Chance zur rechtzeitigen und effizienteren Verfolgung der nationalen Interessen. Dazu müssen in ihr die wesentlichen Grundsatzentscheidungen getroffen werden. Darunter fallen die priorisierten nationalen Interessen, die strategisch wichtigen Räume, die Gewichtung der Bedrohungen (auch wenn diese unter Umständen nicht veröffentlicht wird) und wo man diesen entgegenzutreten will, die priorisierten militärstrategischen Ziele und der Level of Ambition.

Eine komplexe Strategie kann keinesfalls durch einen Einzelnen verfasst werden. Auch der qualifizierteste und erfahrenste Strategie betrachtet Probleme nur aus seinem eigenen eingeschränkten Blickwinkel. Daher muss eine Strategie unter Einbeziehung möglichst vieler relevanter Stellen gründlich erarbeitet werden.

Das dauert zwar seine Zeit, dafür ist das Ergebnis aber auf jeden Fall den Aufwand wert – insbesondere für kleinere Staaten mit ihren beschränkten Ressourcen!



[15]



[16]

[16] Niccolò Machiavelli, Der Fürst (Frankfurt am Main: Insel Verlag, 2001), S. 26.

[15] Das «ends – means – ways» Dreieck

[16] Militärstrategisches Ziel und unternehmensstrategische Ziele

Cyber-Defence: Quo vadis?

Teil 2: Entwicklung der Bedrohung, Nationale Strategie, Rolle der Armee, Sicherheitspolitische Aspekte

In der Ausgabe Nr. 1 / 2011 der Military Power Review wurden die Aspekte der Cyber-Bedrohungen und der möglichen strategischen Stossrichtung aufgezeigt. Die damals beschriebenen Entwicklungen stellten einen Zwischenstand in der Erarbeitung der Nationalen Strategie zum Schutz der Schweiz vor Cyber-Risiken dar. Die Wahrnehmung der Bedrohungen im Cyber-Raum hat sich seither wesentlich verändert bzw. verschärft, auch wenn die Kernelemente unverändert geblieben sind. Cyber-Bedrohungen und Cyber-Defence sind mittlerweile nicht mehr negierbare Randerscheinungen oder Übertreibungen, sondern betreffen alle Bereiche der modernen, digital ausgerichteten Gesellschaft. Im Vergleich mit der Ausgabe von 2011 stellt der vorliegende Artikel eine angepasste und weiterentwickelte Übersicht dar; neu stellt er auch den Fokus der Armee auf dieses Gebiet vor.

Gérald Vernez et al

Oberst i GSt, MAS ETH SPCM; Armeestab,
Delegierter des Chefs der Armee für Cyber-Defence,
VBS, 3003 Bern.
E-Mail: gerald.vernez@vtg.admin.ch

Was bisher geschah

Am 19.06.2012 verabschiedete der Bundesrat die nationale Strategie zum Schutz der Schweiz vor Cyber-Risiken^[1] (heute «Nationale Cyber Strategie» bzw. NCS genannt) und beauftragte das eidgenössische Finanzdepartement (EFD), insbesondere das Informatiksteuerungsorgan Bund (ISB), mit deren Umsetzung. Diese wurde am 15.05.2013 vom Bundesrat verabschiedet.^[2] Gegenüber der im ersten Artikel von 2011 dargestellten Stossrichtung bilden die NCS sowie der entsprechende Umsetzungsplan eine Richtungsänderung, die sich insbesondere durch folgende Aspekte charakterisiert:

- Auf eine starke Führungsrolle des Bundes wurde verzichtet, die bestehenden, dezentralen Strukturen werden ausgebaut;
- Die NCS ist auf die Friedenszeit und den Alltag ausgerichtet, die Behandlung von Konfliktsituationen oder gar ein Agieren im Rahmen eines Krieges ist explizit von der Strategie ausgeschlossen. Mit seiner Entscheidung vom Mai 2013 weist der Bundesrat diese Bereiche der Armee nun klar zu.

Die Weiterentwicklung der gesamten Thematik und insbesondere der Bedrohungen wird die westlichen Staaten und die Schweiz ohnehin zwingen, ihre strategischen Grundlagen regelmässig zu aktualisieren. Die NCS selber bietet keine Antwort auf alle noch offenen Fragen und Herausforderungen, sie stellt aber einen wesentlichen Schritt in die richtige

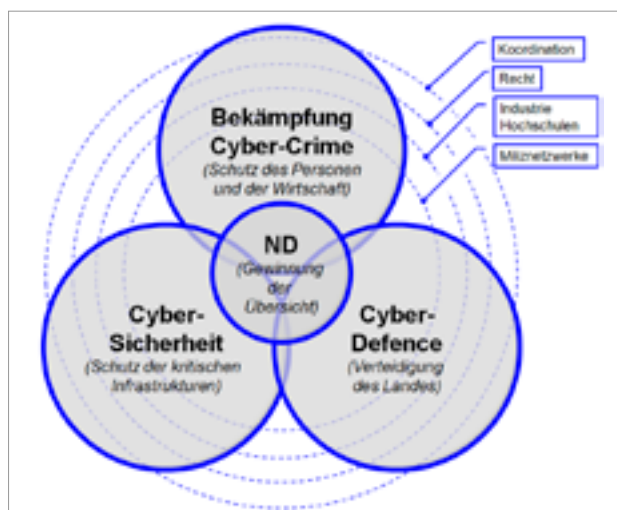
Richtung dar und sie sieht auch vor, ihre Stossrichtung auf der Basis der Entwicklung der Risiken und der Bedrohungen regelmässig zu überprüfen.

Das heutige Dispositiv

Basierend auf den erfolgten Anstrengungen der letzten Jahre entwickelt sich ein Gesamtdispositiv der Schweiz, welches funktionell als ziemlich vollständig aber noch nicht ausgereift beurteilt werden kann.

Ohne Anspruch auf Vollständigkeit wird in der Abbildung 1 eine Zusammenfassung des heutigen Dispositivs vorgestellt:

- Die Funktion «Cyber-Sicherheit» wird durch das Informatiksteuerungsorgan des Bundes (ISB), ein dem Finanzdepartement (EFD) unterstelltes Organ, wahrgenommen; das ISB stellt mehrheitlich durch die Melde- und Analysestelle Informationssicherung (MELANI) seine Leistungen sicher. Dies erfolgt u.a. in enger Zusammenarbeit mit dem Bundesamt für wirtschaftliche Landesversorgung (BWL) und dem Bundesamt für Bevölkerungsschutz (BABS), welches für die Umsetzung der Strategie Schutz kritischer Infrastrukturen (SKI) zuständig ist. Die Grundlage bildet hierzu die NCS.
- Die Funktion «Bekämpfung Cyber-Crime» wird durch das fedpol im EJPD in Zusammenarbeit mit den Kantonspolizeikräften sichergestellt; federführend für die Konzeption und Koordination ist die Bundeskriminalpolizei (BKP) mit der Koordinationsstelle zur Bekämpfung der Internetkriminalität (KOBİK) als Kernelement.
- Die Funktion «Nachrichtendienst» ist eine Aufgabe des Nachrichtendienstes des Bundes (NDB), welche in enger Zusammenarbeit mit weiteren Diensten (u.a. mit dem militärischen Nachrichtendienst, MND) wahrgenommen wird. Das neue Nachrichtendienstgesetz (NDG), welches



[1]

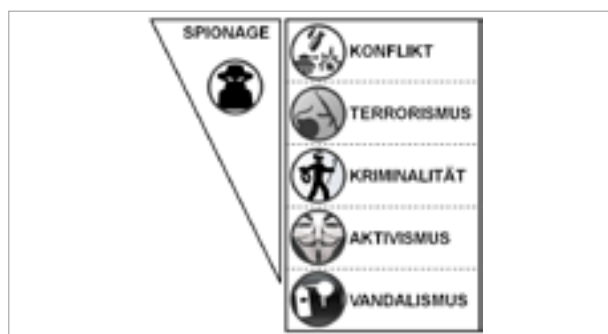
zurzeit in der Vernehmlassung ist, wird den für den NDB nötigen rechtlichen Rahmen definieren, um diese Bedrohung auf nationaler Ebene abzudecken. Die Armee unterstützt diese Funktion im technischen/analytischen Bereich unter Nutzung der vorhandenen Synergien.

- Die Funktion «Cyber-Defence» wird durch die Gruppe Verteidigung des VBS sichergestellt. Ihre Mittel werden primär für den Schutz der eigenen IKT-Systeme und Infrastrukturen sowie für die Wahrung der Handlungsfähigkeit der Armee in allen Lagen eingesetzt. Mit dem oben erwähnten Entscheid des Bundesrates vom 15. Mai 2013 wird von der Armee nun zusätzlich erwartet, dass sie im Konflikt-/Kriegsfall eine wesentliche Rolle subsidiär übernimmt. Was dies genau bedeutet, wie sie ihre Rolle wahrnehmen soll und was für Ressourcen dafür benötigt werden, muss u.a. im Rahmen des nächsten sicherheitspolitischen Berichtes präzisiert werden.

Als weitere Bestandteile dieses Dispositiv sollen noch folgende Elemente berücksichtigt werden:

- **Koordination:** Die Gesamtkoordination erfolgt gemäss NCS durch das ISB. Im Rahmen der Umsetzung der NCS wird auch die Zusammenarbeit Bund-Kantone durch den Sicherheitsverbund Schweiz (SVS) geleitet, auf internationaler Ebene erfolgt dies durch das EDA.
- **Recht:** um die Effizienz der Strafverfolgungskette gegen Cyber-Straftaten sicherstellen zu können, ist ein solider Rechtsrahmen zwingend. Entsprechende Anstrengungen werden von den involvierten Instanzen unternommen, um eine Harmonisierung und Effizienzsteigerung der rechtlichen Grundlagen zu erreichen und so vorhandene Lücken zu schliessen.
- **Industrie und Hochschulen:** die Schweiz verfügt über quantitativ und qualitativ ausgezeichneten Kompetenzen und Fähigkeiten. Die Herausforderung liegt darin, diese Kompetenzen überall und flexibel bei der Behandlung der Cyber-Risiken einzubinden.
- **Miliznetzwerke:** das etablierte und ausserordentlich dichte Netzwerk an Milizorganisationen stellt ein weltweit einmaliges Instrument dar. Die Cyber-Thematik kann damit vielen Bereichen der Gesellschaft näher gebracht werden.

Das hier skizzierte Dispositiv befindet sich erst im Aufbau und vieles ist in Bezug auf operationelle Harmonisierung und



[2]

Interoperabilität noch zu tun. Die Vielfalt und Komplexität der zu treffenden Massnahmen erfordert Zeit sowie Erfahrung; entlang dieses steilen Weges werden wir sicherlich noch viele Änderungen erleben. Die Schweiz gegen Cyber-Bedrohungen «fit» zu machen kann aber nicht bloss mit der schnellen Beschaffung einfacher technischer und personeller Lösungen erbracht werden! Dieses Phänomen, das durch den gegenwärtigen kommerziellen «Cyber-Hype» hervorgebracht wird, wird keine solide operationelle Arbeit und Fachkompetenz in den eigenen Reihen ersetzen können.

Charakterisierung der Cyber-Bedrohungen

Im Rahmen der jetzigen Entwicklungen werden die Cyber-Bedrohungen in der Schweizer Armee aus zwei Gesichtspunkten betrachtet: zuerst die Klassifikation anhand der möglichen Motive und dann Qualität und Fähigkeit der Bedrohungsakteure.

1 Klassifikation der Cyber-Bedrohungsformen

Auf Basis zahlreicher Erfahrungen, Analysen und vorangegangener Arbeiten sind insbesondere die in Abbildung 2 aufgeführten Formen von Cyber-Bedrohungen als relevant einzustufen. Dieses Bild ist eine Evolution der Darstellung, welche im ersten Artikel von 2011 vorgestellt wurde, die Grundidee der damaligen Stossrichtung bleibt aber bestehen.

Spionage ist als eine Bedrohungsform zu verstehen, die in ihrer Tragweite und Intensität variabel sein kann. Sie geht den anderen Bedrohungsformen ständig voraus und begleitet sie systematisch. Spionagehandlungen und kriminelle Aktivitäten gehen oft Hand in Hand einher und es ist in der Regel nicht möglich, zwischen diesen Kategorien eine scharfe Trennung zu erkennen.

[1] Nationale Strategie zum Schutz der Schweiz vor Cyber-Risiken (27.06.2012; <http://www.isb.admin.ch/themen/01709/01710>).

[2] Nationale Strategie zum Schutz der Schweiz vor Cyber-Risiken / Umsetzungsplan NCS (15.05.2013; <http://www.news.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/30607.pdf>). Insbesondere sind die folgenden zwei Aussagen für die Armee relevant: Ziff. 1 Ausgangslage: «Die NCS schliesst den Kriegs- und Konfliktfall explizit aus. Die Armee ist für den Schutz und die Abwehr von Gefahren für die eigenen Infrastrukturen und Systeme in allen Lagen selbstverantwortlich. Zusätzlich soll sie in ihrem Auftrags- und Verantwortungsspektrum auch Lösungsansätze für die Behandlung der Cyber-Bedrohungen und ihrer Konsequenzen bestimmen». Ziff. 3.3 Subsidiarität der Armee: «[Die]... vorhandenen [technischen] Fähigkeiten [der Armee] sollten von den verantwortlichen Ämtern in ihren Umsetzungsprozessen bei Bedarf eingebaut und abgerufen werden können. Dies entspricht dem bewährten Ansatz der Subsidiarität des Einsatzes der Armee...».

[1] Generische Darstellung des schweizerischen Cyber-Dispositivs
[2] Cyber-Bedrohungsformen

Auch wenn hier von Angriffen im und gegen den Cyber-Raum die Rede ist, wäre es falsch, nur die Cyber-Angriffe als solche zu betrachten. Angriffe im Cyber-Raum setzen nicht nur die Anwendung von logischen Methoden voraus; die Anwendung von physikalischen, elektromagnetischen oder semantischen Methoden ist gleichermassen zu berücksichtigen (z.B. Einbrechen in einem Rechenzentrum, Abhören der Bildschirmabstrahlung, manipulierte Web-Seiten für die Malware-Verbreitung, usw.).

Angriffe im Cyber-Raum setzen nicht nur die Anwendung von logischen Methoden voraus; die Anwendung von physikalischen, elektromagnetischen oder semantischen Methoden ist gleichermassen zu berücksichtigen.

Die hier dargestellten Bedrohungsformen müssen deshalb sowohl unter Berücksichtigung dieser Elemente als auch mit einer integralen Sicht der Angriffs- und Abwehrreaktionen, bzw. Gegenmassnahmen gelesen werden. Um die Cyber-Bedrohungen zu verstehen, muss somit immer der Kontext (politische und wirtschaftliche Spannungen, Krisen und Konflikte aller Art) mit einbezogen und berücksichtigt werden.

2 Qualitative Klassifikation der Bedrohungsakteure

Die Bedrohungsakteure werden grob in fünf Stufen (Bedrohungen B1 bis B5) eingeordnet (siehe Abbildung 3). Die Komplexität der Angriffe und das dafür nötige Know-how nehmen von unten nach oben zu. Die Wahrscheinlichkeit, davon betroffen zu sein und einen Schaden zu tragen, nimmt hingegen ab.

Die unteren Bedrohungskategorien können mit Produkten des Marktes zum grossen Teil abgewehrt werden und erfordern heutzutage nicht mehr viele personelle Ressourcen. Die höchste Bedrohungsstufen hingegen verlangen spezielle Fachkompetenzen und zum Teil die Fähigkeit, eigenentwickelte Schutzmassnahmen einzusetzen.

- **Kategorie B1: «Anwender von Hacking-Tools» («Skript-Kiddies»):** Akteure ohne besonderes fachspezifisches Wissen benutzen Software Tools aus dem Internet, geben eine eMail-Adresse oder eine IP-Adresse ein und schauen, was geschieht. Dieses bisher nur selten systematische Vorgehen verursacht gelegentlich Schaden, manchmal auch grossen. Eine steigende Anzahl von Anwendungen solcher Tools durch Kleinkriminelle kann seit einiger Zeit beobachtet werden.
- **Kategorie B2: «Entwickler von Verwundbarkeiten, motivierte Hacker»:** Personen, die in der Erforschung und Entwicklung von Angriffsmethoden eingebunden sind, sei es in der Industrie oder im akademischen Umfeld, ermöglichen Dritten den Zugang zu entsprechenden Werkzeugen und Methoden. Des Weiteren können diese Personen eine Art «Doppelleben» führen und neben ihrer Arbeit als Forscher und Entwickler auch als Hacker aktiv sein, unerlaubt in Systeme Anderer eindringen und auf diese Weise ihre eigenen Softwaretools kontinuierlich weiterentwickeln.



[3]

- **Kategorie B3: «Professionelle Organisationen und Cyber-Kriminelle»:** Dieses Bedrohungssegment benutzt und entwickelt für dessen Geschäftsmodelle qualitativ hochstehende Prozesse und Tools, um mittels Cyber-Attacken und den damit verbundenen Technologien Geld zu verdienen oder zu spionieren. Insbesondere die Finanzindustrie und ihre Kunden, die meistens das schwächste Glied der Sicherheitskette bilden, stehen im Fokus der Bedrohungen. Gleichzeitig bieten Firmen Technologien an, welche ungehinderten Zutritt zu geschützten Systemen ermöglichen. In manchen Ländern ist diese Tätigkeit illegal, in anderen nicht. Das Angebot ist global und die lokalen Gesetzgebungen haben nur geringe Wirkung. Generell ist dieses Bedrohungssegment ein grosser Wachstumsmarkt, im kriminellen, im grauen und auch im legalen Bereich. Es stellt den Haupttreiber der heutigen Bedrohung dar.
- **Kategorie B4: «Gezielte und nicht erkennbare Bedrohungsagenten» («Advanced Persistent Threats»):** hier sind Bedrohungsformen zu betrachten, welche sehr gezielt und so gut wie unerkannt vorgehen (wollen). Die Täter dringen möglichst unauffällig in geschützte Systeme ein (manchmal unter Ausnutzung von Fehlverhalten der Mitarbeiter) und versuchen möglichst lange unerkannt zu bleiben, um einerseits Informationen zu suchen (Beispiel «Red October») oder andererseits um Sabotageakte durchzuführen (Beispiel «Stuxnet»).
- **Kategorie B5: «Top 5»:** Organisationen und Dienste von Ländern, die einen grossen Einfluss auf die eigene IKT-Industrie und auf den damit verbundenen Dienstleistungssektor ausüben können, bilden die seltensten, nur schwer erkennbaren dafür aber ernsthaftesten Bedrohungsformen. Diese Akteure besitzen die Möglichkeit, entsprechende Vorbereitungen zu treffen, um in alle wichtigsten Systeme einzudringen, die heute kommerziell erhältlich sind. Diese Bedrohung umfassend zu verstehen und ihr zu begegnen ist auch für grössere Länder mit entsprechenden Ressourcen schier unmöglich. Der Aufwand, alle Komponenten wichtiger Systemen zu testen, ist viel zu gross. Bei besonders sensitiven Systemen muss aber sehr wohl die Frage gestellt werden, wie man mit dieser Bedrohungsform umgehen soll und will. Das erfordert oft grosse finanzielle und personelle Investitionen.

3 Weitere Risiko-Treiber

- **Die Verschmelzung privater Informatikmittel mit den IKT-Infrastrukturen** der Unternehmen (u.a. unter dem Namen «Bring Your Own Device» bekannt) erhöht die Risiken durch die Bedrohung B1 bis B5 massiv. Diese, vor allem durch Einsparungsgründe motivierte und von der Industrie inständig propagierte Strategie verunmöglicht weitgehend die Umsetzung einer durchgehenden und adäquaten IKT-Sicherheit und damit die Abwehr von Bedrohungen auf der Netzwerk- und Systemebene.
- **Die Verschiebung von Geschäftsprozessen auf mobile Geräte** hat unweigerlich grosse Vorteile, birgt auch zahlreiche neue Risiken. Zum einen steht das Geschäftsmodell sämtlicher Smart-Phone- und Tablet-Hersteller im Widerspruch zu den «Best Practices» der Sicherheit, indem der Benutzer mit der Installation neuer Applikationen (umgangssprachlich kurz «Apps» genannt) dazu verleitet wird, Software zu installieren, welche die Integrität der Geräte kompromittieren könnte. Zum anderen verursacht die Einbindung mobiler Geräte an ein Unternehmensnetz eine Abschwächung der Sicherheitsverfahren (z.B. kann eine Authentisierung u.a. mit einer Smart-Card so auf einen anderen Weg umgangen werden). Ob und welche sensitiven Daten der Benutzer danach auf seinem mobilen Gerät bearbeitet, ist ganz allein seiner Verantwortung überlassen und kann nicht mehr kontrolliert werden.
- **Cloud-Strategien** führen dazu, dass Unternehmen sowie öffentliche Verwaltungen ihre Daten zunehmend externen Betreibern von IKT-Infrastrukturen anvertrauen und somit auf eigene Anlagen verzichten. Wie die Enthüllungen der letzten Monate gezeigt haben (siehe z.B. der Fall Snowden), fallen diese Daten durchaus in den Interessenbereich von Nachrichtendienste. In Zukunft muss man sich sehr wahrscheinlich aber mehr vor privaten Anbietern von Cloud-, Werbe- und Suchdiensten in Acht nehmen, als vor staatlichen Akteuren. Mit der Auswertung, Korrelation und gezielter Verwendung der in der Cloud verarbeiteten Daten können jenseits jeglicher demokratischer Kontrollen sehr lukrative Geschäftsmodelle entwickelt werden, welche aber im krassen Widerspruch zu unserem Verständnis von Privatsphäre stehen.
- **Sensibilisierungskampagnen** nehmen oft den einzelnen Benutzer in die Verantwortung, zahlreiche Verhaltensregeln präzise umzusetzen, damit die Erfolgchancen von Cyber-Attacken reduziert werden. Obwohl generell die Wirksamkeit dieser Massnahme nicht in Frage gestellt wird, zeigt sie doch symbolisch die Ohnmacht eines Unternehmens gegenüber der Cyber-Bedrohung auf. Sobald der erfolgreiche Schutz der eigenen Infrastrukturen vom korrekten Verhalten sämtlicher Mitarbeiter abhängt (z.B. das Nicht-Öffnen unbekannter oder suspekter E-Mails, das Meiden verseuchter Web-Seiten, die Verwendung sicherer Passwörter, usw.), ist ein Scheitern vorprogrammiert. Wenn das Ziel also darin besteht, sensitive Daten sicher zu verarbeiten, dann müssen zwangsläufig Systeme eingesetzt werden, die es den Mitarbeitern verunmöglichen, derartige Fehlhandlungen auszuführen. Dies könnte letztendlich sogar soweit führen, dass die Nutzung privater IKT-Mittel stark eingeschränkt werden müsste.
- **Insider-Risiken und das Risiko von «Data Leakage»** nehmen vor allem mit der Ubiquität von billigen Speichermedien, Cloud-Diensten, sozialen Netzwerken und mit der schwindenden Rolle des Perimeters in der Unternehmens-IT zu.

Beispiele von grossen Datenabflüssen sowohl im öffentlichen wie auch im privaten Sektor sind auch in der Schweiz in den letzten Jahren vermehrt aufgetreten. Hier ist es unerlässlich, auch im Inneren der Systeme und nicht nur am Übergang zu anderen Systemen oder zum öffentlichen Internet, adäquate Massnahmen zu treffen. Basis dafür bilden Technologien wie Identitäts- und Access-Management und Labelling der Daten. Weiter muss sowohl beim Netzwerkverkehr, wie auch auf den Systemen die Fähigkeit bestehen, Anomalien im Verhalten der Benutzer zu erkennen.

4 Besondere und ausserordentliche Lage im Bereich «Cyber»

Besondere und ausserordentliche Lagen werden heute durch den Mitteleinsatz definiert, der für die Bewältigung einer Krise benötigt wird. Dieses Handlungsprinzip kann auch für jene denkbaren Szenarien angewandt werden, die im Bereich «Cyber» auftreten könnten. Hier einige Beispielszenarien:

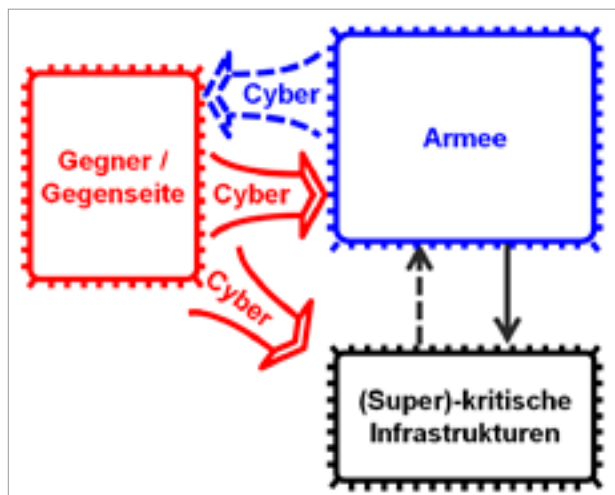
- **Angriff gegen einzelne Sektoren der kritischen Infrastrukturen:** Sektoren wie Stromversorgung, Schienenverkehr, Öl- und Gasbeförderung, Finanzindustrie, Luftverkehr, usw. weisen sehr grosse inhärente und landesübergreifende Abhängigkeiten auf. Das heisst, mehrere koordinierte, lokale Ausfälle können kumuliert zu grossen Störungen bis hin zum Erliegen eines ganzen Sektors z.B. auf europäischer Ebene führen. Mittels koordinierten

Mittels koordinierten Cyber-Attacken und/oder zum Teil auch durch recht triviale physische Attacken auf Schlüsselemente liegen solche Ausfälle heute im Bereich des Möglichen.

Cyber-Attacken und/oder zum Teil auch durch recht triviale physische Attacken auf Schlüsselemente liegen solche Ausfälle heute im Bereich des Möglichen. Da es zudem für einen Angreifer nur schwer abschätzbar ist, welche weiteren Folgen seine Aktion haben wird, ist es vorstellbar, dass auch eine kleinere Attacke zu umfassenden Störungen führen kann. Die Motive solcher Angriffe können u.a. im politischen (z.B. Terror-) oder im finanziellen (Wettbewerbs-) Bereich gefunden werden.

- **Handelskrieg zwischen multinationalen Firmen und Ländern:** Das internationale Handelsumfeld ist von einem zunehmenden Wettbewerb um knapper werdende Ressourcen oder um strategische Handelswege geprägt. Als Beispiel seien die vorgebrachten Ansprüche auf die Arktis oder auf das Südchinesische Meer sowie die Wege im Raume des Persischen Golfes erwähnt. Bis heute wurden solche Wettbewerbe um territorialen Zugang vor allem mit finanzwirtschaftlichen Mitteln oder dem Markieren militärischer Präsenz («Show of Force») ausgetragen. Ein weiteres Beispiel ist der immer grösser werdende Wettbewerb zwischen den Finanzplätzen in Zeiten der Finanzkrise,

[3] Bedrohungskategorien



[4]

der sich auch auf dem politischen Parkett immer weiter ausgedehnt hat. Im Bereich dieser Spannungsfelder ist es bei zunehmendem Druck auf die Akteure durchaus vorstellbar, dass auch Cyber-Mittel zur Anwendung kommen. Cyber-Spionage ist bereits heute das Mittel der Wahl, um die Absichten und Interessen der Konkurrenz auszuspähen. Die Anwendung solcher Mittel zwecks Sabotage oder gar völliger Lähmung der Geschäftsprozesse eines oder mehrerer Unternehmen ist heute im Bereich des Machbaren. Dadurch können Firmen und Ländern so hohe finanzielle Einbussen oder Reputationsschäden entstehen, dass sie vom Markt gedrängt werden.

- **Politische oder wirtschaftliche Erpressung mittels Cyber-Angriffen gegen ein Land:** Staatliche oder nicht-staatliche Akteure können heute mittels Cyber-Attacken die kritischen Infrastrukturen eines Landes derart sektorenübergreifend beeinträchtigen, dass ein Einlenken auf politische oder wirtschaftliche Forderungen unausweichlich wäre. Ein solches Szenario wurde im Rahmen der «Strategischen Führungsübung 2013» (SFU 13) durchgespielt. In einer solchen Lage dabei weiterhin handlungsfähig zu bleiben, erfordert insbesondere im Bereich der Nachrichtendienste ausgezeichnete Fähigkeiten.

Beurteilung des Problems aus Sicht der Armee

Die Entwicklung unserer Gesellschaft, insbesondere die zunehmend digitale Vernetzung aller Bereiche, hat dazu geführt, dass wir von einem störungslosen Funktionieren der dahinterliegenden Infrastrukturen stark abhängig geworden sind. Insbesondere die kritischen Infrastrukturen wie z.B. Wasser, Strom oder Telekommunikation haben einen Stellenwert bekommen, bei dem eine eingeschränkte Funktionsweise dieser Infrastrukturen (z.B. aufgrund der Störung digitaler Prozesse durch Cyber-Attacken) nicht mehr tolerierbar ist. Solche Störungen wirken sich verzugslos auf alle Bereiche der Gesellschaft aus, auch auf andere kritische Infrastrukturen.

Die Armee, selber eine der kritischen Infrastrukturen unseres Landes und abhängig vom reibungslosen Funktionieren weiterer kritischer Infrastrukturen, ist tagtäglich mit Cyber-Bedrohungen konfrontiert. Aus dieser Perspektive und aus ihrem verfassungsmässigen Auftrag stellen sich somit für die Armee folgende Schlüsselfragen (siehe auch Abbildung 4):

- Wie soll sich die Armee vor Cyber-Bedrohungen schützen und diese abwehren?
- Wie kann die Armee die Zusammenarbeit mit Leistungserbringern gestalten, von denen sie zur Erfüllung ihres eigenen Auftrags abhängig ist?
- Was muss die Armee generell für Leistungen zum Schutz der kritischen Infrastrukturen und des Landes u.a. subsidiär erbringen?

Obwohl diese Fragen immer mit dem Präfix «cyber» gestellt werden, darf eine Antwort die anderen Dimensionen nicht ausser Acht lassen.

Wie in Abbildung 5 dargestellt ist jede Aktion die Summe mehrerer gleichzeitig wirkender Vektoren in den operationellen Dimensionen Boden, Luft, See/Wasser und Information. Wie aber die Praxis unserer Armee immer wieder aufzeigt, sind beim koordinierten Einsatz mehrerer Dimensionen (z.B. Luft und Boden, dem sogenannten JOINT) noch Fortschritte notwendig. Und mit der Dimension «Information», die den Bereich «Cyber» einschliesst, wird es (schon zu Friedenszeiten) nochmals komplexer, nicht zuletzt aufgrund der Verzahnung dieses Gebietes zwischen zivilem und militärischem Umfeld. Für die Armee bedeutet dies also, den Cyber-Raum in ihre täglichen Überlegungen, Handlungen, und Lehren zu integrieren.

Konsequenzen für die Armee

Für die Armee ist es somit zentral, ihre Einsatzfähigkeit und Handlungsfreiheit jederzeit und über alle Lagen sicherzustellen sowie permanent in der Lage zu sein, Cyber-Bedrohungen zu erkennen, sich davor zu schützen und abzuwehren.

Um dies zu erreichen, sind folgende Prozesse zu implementieren und zu beherrschen:

- **FÜHRUNG**, um jeder Zeit und dauernd in der Lage zu sein, der Bereich Cyber-Defence in allen Einsatz- und Entwicklungstätigkeiten der Armee sicherzustellen und die dazu benötigten Partner und Leistungserbringer bestmöglich einzusetzen.
- **ANTIZIPATION**, um jeder Zeit über das nötige Wissen zur Sicherstellung der Entscheidungsprozesse zu verfügen, sei es im Rahmen von lang- und mittelfristigen Planungs- und Weiterentwicklungstätigkeiten, oder von kurzfristigen Ereignissen im Rahmen einer Operation oder im Krisenmanagement.
- **PRÄVENTION**, welche es erlauben soll, in allen möglichen Segmenten (technisch, organisatorisch, menschlich, usw.) die durch Cyber-Bedrohungen bedingten Risiken zu verringern und die Einsatzfähigkeit der Armee jeder Zeit aufrechtzuerhalten und im Angriffsfall wieder herzustellen; dies soll auch in einem stark gestörten oder sogar nicht mehr funktionierenden Cyber-Raum erfolgen.
- **REAKTION**, die es der Armee erlauben soll, im Falle eines Cyber-Ereignisses dieses genau und rechtzeitig zu detektieren, zu verstehen und danach richtig zu handeln, sowohl im technischen, wie auch im nicht-technischen Bereich, z.B. durch rechtliche Schritte oder diplomatische Zusammenarbeit.



[5]

Damit diese vier Prozesse optimal funktionieren, benötigt es einen klaren politischen und gesetzlichen Rahmen, sichere und resiliente^[3] Infrastrukturen sowie feste Partnerschaften, sowohl in der Schweiz als auch im Ausland.

Diese von der Armeeführung kürzlich genehmigten strategischen Prinzipien geben die Marschrichtung vor. Aufbauend auf den bereits existierenden Fähigkeiten und Prozessen werden nun weitere Schritte unternommen und Kompetenzen entwickelt, sodass sich ein vollständiges, lagerechtes und zukunftsorientiertes «Öko-System Cyber-Defense» auch innerhalb der Armee entwickeln kann.

Rolle der Armee im nationalen Dispositiv

Von der Armee als strategische Reserve des Landes wird erwartet, dass sie bei einer schweren Krise, auch bei einer Cyber-Krise, ihren Unterstützungsbeitrag leistet, mit dem das Land die Auswirkungen auf kritische Infrastrukturen, Versorgung und Sicherheit meistern kann.

Dieser Unterstützungsbeitrag beinhaltet mit dem Entscheid des Bundesrates vom 15.05.2013 neu auch subsidiäre Cyber-Leistungen.

Dieser Unterstützungsbeitrag beinhaltet mit dem Entscheid des Bundesrates vom 15.05.2013 neu auch subsidiäre Cyber-Leistungen. Die genauen Aufgaben werden u.a. Gegenstand der Umsetzung der NCS und des nächsten sicherheitspolitischen Berichtes sein und könnten Folgendes beinhalten:

- Sicherstellung krisenresistenter Kommunikation zu Gunsten der Landesregierung, der Behörden und ausgewählter kritischer Infrastrukturen;
- Unterstützung ausgewählter kritischer Infrastrukturen und Partnern der öffentlichen Sicherheit zur Erhöhung von deren Resilienz;
- Erbringung verschiedenster Leistungen zur Wiedererlangung der Funktionalität kritischer Infrastrukturen;
- Schutz (logisch, physisch, semantisch und elektromagnetisch) besonders sensibler Objekte;

- Beitrag zur Analyse und Abwehr der Bedrohungen im Cyber-Bereich.

Sollten sich solche Aufgaben für die Armee in dieser Form verwirklichen, müssen neben der Definition der dafür notwendigen zusätzlichen Mittel die diesbezüglichen Eventualplanungen und Vorkehrungen etabliert und die Abläufe eingeübt werden. Das bereits erwähnte Netzwerk dürfte ein besonders kritischer Erfolgsfaktor sein.

Die Herausforderung der Dimensionierung

Nimmt man die Eintretenswahrscheinlichkeit der möglichen Risiken als Kriterium zur Priorisierung und Dimensionierung der Massnahmen, dann ist die gewählte Stossrichtung korrekt. Es ist allerdings im Fall der Cyber-Defence nicht möglich, nur diejenigen Risiken zu betrachten, die als wahrscheinlich angesehen werden, denn die gefährlichsten Risiken weisen eine doch nicht zu vernachlässigende Eintretenswahrscheinlichkeit auf. Sicherheitspolitisch wird heute zwar grundsätzlich angenommen, dass ein bewaffneter Konflikt in Europa auf absehbare Zeit eher unwahrscheinlich sei. Die wiederholte oder lang andauernde Störung von kritischen Infrastrukturen ist aber viel wahrscheinlicher und kann aufgrund unserer enormen Abhängigkeiten zu verheerenden Folgen führen, sowohl in der gesellschaftliche, wirtschaftlichen wie auch der sicherheitspolitischen Dimension. Eine Antwort auch auf diese Risiken zu geben, gehört verfassungsmässig in die Verantwortung der Eidgenossenschaft.

Wenn es aber darum geht, die genauen Aufgaben zum Schutz und Abwehr der Schweiz vor Cyber-Bedrohungen zu definieren und die dazu benötigten Mittel zu bestimmen, stellen sich für alle im Bereich Cyber-Defence involvierten Stellen u.a. folgende Schlüsselfragen:

- Über welche und wie viele Kompetenzen verfügen die Angreifer?
- Was muss man abwehren?
- Wie viel Objekte könnten gleichzeitig betroffen werden?
- Mit welcher Maximalintensität muss wirklich gerechnet werden und wie intensiv könnte die sich daraus ergebende Krise werden (Konsequenzen)?
- Über welchen Zeitraum hinweg (Dauer)?

Die Beantwortung dieser Fragen ist eminent wichtig, aber eine präzise Prognose im Cyber-Bereich, um entsprechend präzise Gegenmassnahmen zu etablieren, kann aufgrund der Natur dieser Thematik kaum gestellt werden.

[3] «Resilienz» beschreibt die Fähigkeit eines Systems/einer Organisation, gegen Störungen (u.a. Angriffe) resistent zu sein und im Falle eines Vorfalls möglichst rasch wieder die eigenen Leistungen auf einem genügenden Niveau herzustellen.

[4] Beurteilung des Problems aus Sicht der Armee

[5] «Comprehensive Approach» mit den operationellen Dimensionen

Als Konsequenz daraus werden uns die folgenden weiteren Fragen weiterhin begleiten:

- Ist das für die Planung und Implementierung unserer Mittel jeweils angenommene Ambitionsniveau bedrohungsge-recht?
- Erlauben die Mittel des nationalen Dispositivs die zukünftige Intensität und Komplexität zu antizipieren und im Ereignisfall entsprechend flexibel vorzugehen?
- Sind unsere Szenarien realistisch und wie erfolgreich wären wirklich unsere Mittel in der Bewältigung solcher Ereignisse?
- Wie entwickeln sich die stetig zunehmende Durchdringung unserer Gesellschaft mit IKT-Mitteln und die damit einhergehende digitale Vernetzung aller Lebensbereiche weiter?
- Und wie sieht es mit der entsprechenden Energieabhängigkeit aus?

Eine besondere Herausforderung liegt auch im Bereich der Personalrekrutierung, denn die bestehenden Akteure bewegen sich in einem Segment, in dem sich der Wettbewerb um die heute nur unzureichend verfügbaren Spezialisten und Talente weiter verschärfen wird. Alle Länder erleben das Gleiche. Lassen wir uns demzufolge auch nicht in diesem Bereich von den Medienmitteilungen blenden, wonach gewisse Länder tausende von hochqualifizierten Experten plötzlich einsetzen wollen. Es gibt zwar einen klaren Trend, der nicht mehr wegzudenken ist, aber die Verhältnismässigkeit darf dabei nicht verloren gehen.

Wenn wir in die Ferne sehen, treten weitere Fragen auf: Welche Bedeutung haben die Automatisierung (Roboter) und die Singularität? Wie werden wir die wachsende Industrialisierung des Cyber-Crime bewältigen? Welche Folgen auf Mittel, Ausbildung, Regeln, usw. haben künftige Konflikte, bei denen Cyber-Waffen mit hoher Wahrscheinlichkeit eine immer zentralere Rolle spielen werden?

Ausblick

Von der Industriellen Revolution sind wir in die Informationsrevolution gelangt, welche seit nun über 20 Jahren unsere Gesellschaft und auch die Natur der Konflikte sowie Kriege stetig beeinflusst resp. verändert. Die Indikatoren zeigen deutlich, dass Cyber-Bedrohungen absolut real sind. Subjektive Über- oder auch Unterschätzung dieser Bedrohungsform sowie spektakuläre Berichte der Medien (siehe der Fall Snowden) helfen kaum weiter.

Die hier dargestellten zahlreichen Herausforderungen können folglich nicht mit wenigen, nur schwach koordinierten Massnahmen angegangen werden. Sie erfordern langfristiges, strategisches, sicherheitsrelevantes Denken und Handeln fernab der Partikularinteressen von Personen, Organisationen und Industrie.

Die Armee ist daran, ihre eigenen Verfahren und Mittel zur Beherrschung der Cyber-Bedrohungen weiterzuentwickeln. Im Rahmen der Umsetzung der NCS und der nächsten sicherheitspolitischen Entwicklungsschritte soll ihre diesbezügliche Rolle, insbesondere auch ihre subsidiäre, noch präzisiert werden. Wir sind auf diesem Weg!

Militärdoktrin der Schweizer Armee: Stand der Arbeiten und Perspektiven

Die Militärdoktrin hat, zusammen mit ihren Arbeitsgruppen, die Arbeiten zur Umsetzung des Armeeberichts 2010 begleitet. Heute verfügt die Armee für jeden der drei Aufträge resp. für jede der drei Aufgaben, die ihr gemäss Bundesverfassung und Sicherheitspolitischen Bericht zugewiesen sind, über eine aktuelle Doktrin. Demnächst wird die Gesamtheit der Überlegungen den Planungsverantwortlichen in kompakter Form als Doktringrundlagen 16 (DG 16) und später der Truppe in Form einer neuen Generation von Führungsreglementen zur Verfügung gestellt werden.

Col EMG Sylvain Curtenaz

Col EMG Laurent Currit*

Christian Lanz

Dr. David Rieder

Oberstlt i Gst Christoph Abegglen

*Kontaktadresse: Armeestab, Militärdoktrin,
Bereich Doktrinforschung & Entwicklung (UEV-D/DFE),
Papiermühlestr. 20, 3003 Bern.
E-Mail: laurent.currit@vtg.admin.ch

1. Hintergrund

Der sicherheitspolitische Bericht 2010 (SIPOL B) und der Armeebericht geben seit 2010 die Leitlinien für die Arbeiten zur Weiterentwicklung der Armee (WEA) vor. Innerhalb des WEA-Portfolios mit seinen verschiedenen Arbeitspaketen ist die Militärdoktrin seit Sommer 2010 für die Ausarbeitung des doktrinellen Rahmens verantwortlich. Die in den beiden Berichten enthaltenen politischen und militärstrategischen Entscheide – insbesondere die Reduzierung des Sollbestandes im Hinblick auf die geplante Überführung der Verteidigungsfähigkeit in eine Verteidigungskompetenz und der Verzicht auf den Grundsatz der Raumsicherung – haben einen neuen Ansatz und eine umfassende Überarbeitung der in der letzten Version der Bases Doctrinales de Moyen Terme (BDMT-08) formulierten Vision notwendig gemacht.

Die Armeeführung nahm in den Jahren 2011 und 2012 zu den «vordoktrinellen» Konzepten über die drei Armeeaufgaben Friedensförderung, Unterstützung der zivilen Behörden^[1] und Verteidigung bzw. Abwehr eines militärischen Angriffes Stellung. Diese Konzepte wurden von der Arbeitsgruppe Doktrin – dem Joint Doktrin Board^[2] – entwickelt und bilden die Basis für die Doktringrundlagen 16 (DG 16).

Die DG 16 bilden eine Planungsreferenz des WEA-Projektes und stellen einen Teil der Umsetzung des Armeeberichts 2010 dar. Nebst neuen Überlegungen zur Doktrin enthalten die DG 16 auch einen starken Bezug zum Masterplan, dem Steuerungsinstrument der Fähigkeiten unserer Armee. Als Ergebnis gemeinsamer Arbeit tragen die DG 16 zur «unité de doctrine» in der Armee bei und widerspiegeln diesbezüglich den Konsens der Unterstellten des Chefs der Armee. Die Arbeiten an den DG 16 werden voraussichtlich Ende 2013 abgeschlossen sein. Der vorliegende Artikel soll dem Leser eine Vorschau vermitteln.

Die DG 16 bilden eine Planungsreferenz des WEA-Projektes und stellen einen Teil der Umsetzung des Armeeberichts 2010 dar.

Entgegen gelegentlicher Behauptungen verfügt die Armee also sehr wohl über eine Doktrin für jeden der drei Aufgaben, wie sie im SIPOL B umschrieben werden und in der Bundesverfassung verankert sind. Als begleitendes Instrument der Armeeführung zur mittelfristigen Entwicklungsplanung wird sie die Truppe in Form von überarbeiteten Führungsreglementen, sowie in Form von verbands- und systemspezifischen Doktrindokumenten, die in den kommenden Jahren veröffentlicht werden, erreichen.

Dieser Artikel beabsichtigt, dem Leser eine Zusammenfassung des aktuellen Standes der Doktrin der Schweizer Armee^[3]

[1] Dieses Konzept wurde den interkantonalen politischen Instanzen zur Vernehmlassung vorgelegt.

[2] Das JDB vereinigt alle Direktunterstellten des CdA. Es ist für eine einheitliche Doktrin der Armee verantwortlich.

[3] Dieser Artikel wurde im ersten Quartal 2013 verfasst.

zu vermitteln. Nach einem theoretischen Exkurs zur Doktrin werden wir die allgemeinen Doktringrundsätze präsentieren, die den Rahmen für die drei Armeeaufgaben gemäss SIPOL B bilden. Anschliessend gehen wir auf die mit diesen Aufgaben verbundenen Konzepte ein. Das Schwergewicht wird dabei auf der Verteidigung liegen. Die Vertiefung der Beziehung zwischen Doktrin und Fähigkeitsentwicklung, dem anderen wichtigen Schwerpunkt dieses neuen Entwicklungszyklus, wird ebenfalls behandelt.

2. Doktrinentwicklung:

Eine grundlegende militärstrategische Aufgabe

Bedeutung und Form der Doktrin sind eine Forschungsdisziplin per se. Obwohl in ihrer Form theoretisch, hat die Doktrin, wie H. Coutau-Bégarie in seinem Buch *Traité de Stratégie* bemerkt, einen überaus praktischen Zweck, der sich nur im Einsatz verifizieren lässt: «Die Sprache der Waffen muss sie bestätigen oder widerlegen.»^[4]

Als Teil unserer militärischen Kultur berücksichtigt die Doktrin unsere (sicherheits-)politischen, rechtlichen und gesellschaftlichen Besonderheiten. Ebenfalls trägt sie dem technologischen Fortschritt Rechnung. Sie berücksichtigt auch die Erfahrungen ausländischer Armeen und integriert nach Möglichkeit die aus eigenen oder fremden Einsätzen und Übungen gewonnenen Erkenntnisse, sofern sie als für uns wertvoll erachtet werden. Eine regelmässige Infragestellung ist eine unverzichtbare Voraussetzung für ihre Entwicklung.

Als Teil unserer militärischen Kultur berücksichtigt die Doktrin unsere (sicherheits-)politischen, rechtlichen und gesellschaftlichen Besonderheiten. Ebenfalls trägt sie dem technologischen Fortschritt Rechnung.

Die Doktrin, wie wir sie im Armeestab verstehen und anwenden, beinhaltet die Gesamtheit von Grundsätzen, Prozessen, Techniken sowie Terminologie und Definitionen zur Erklärung, wie die Armee, oder Teile davon, ihre Aufgaben unabhängig von einer spezifischen Situation erfüllt und somit zur Erreichung der militärstrategischen Ziele beiträgt.

Die Doktrin hat nicht zum Ziel, Einsatzmodalitäten vorzuschreiben. Vielmehr definiert sie die wesentlichen Grundsätze für den Einsatz der bestehenden Kräfte oder wie sie im Rahmen von Einsätzen und der Ausbildung weiter zu entwickeln sind. Die Doktrin ist folglich kein Dogma. Dennoch zielt sie auf eine gewisse Einheitlichkeit des Denkens und des Vorgehens ab. Sie definiert den Handlungsspielraum, ohne jedoch diesen qualitativ zu stark einzuschränken.

Die Doktrin ist folglich kein Dogma (...) aber auch kein Kochbuch (...)

Aufgrund ihrer Dynamik ist die Doktrin aber auch kein Kochbuch mit fixfertigen Rezepten. Sie verlangt von ihren Anwendern, dass sie die Prinzipien beherrschen, um sie kreativ

und eigenständig je nach Situation und im Moment der Auftragserfüllung nach Massgabe der verfügbaren Kapazitäten anwenden zu können. Auf diesem Weg lässt sich der kürzlich vom Kommandanten Heer beklagte Graben zwischen den Ausbildungszielen, die einerseits auf die von der Doktrin erwarteten Leistungen ausgerichtet sind, andererseits auf jene, die nach der Wahrscheinlichkeit von Ereignissen ausgerichtet sind, schliessen.^[5]

Im aktuellen Kontext erfüllt die Doktrin eine doppelte Funktion: Sie beschreibt die relevanten Grundsätze für den Einsatz bestehender Mittel und positioniert sich gleichzeitig als treibender Motor der WEA, indem sie aufzeigt, welche Fähigkeiten es zu schaffen, erhalten, entwickeln oder zu reduzieren gilt.^[6]

Die DG 16 definieren die Doktrin wie folgt: «Grundprinzipien, nach denen die Armee oder Teile davon ihre Aufgaben erfüllen, um die nationalen Ziele zu erreichen. Diese Prinzipien sind zwingend aber ihre Anwendung bedarf einer Lagebeurteilung. Die Militärdoktrin umschreibt ebenfalls die allgemeinen Rahmenbedingungen zur Armeentwicklung».^[7]

3. Allgemeine doktrinelle Prinzipien 2016

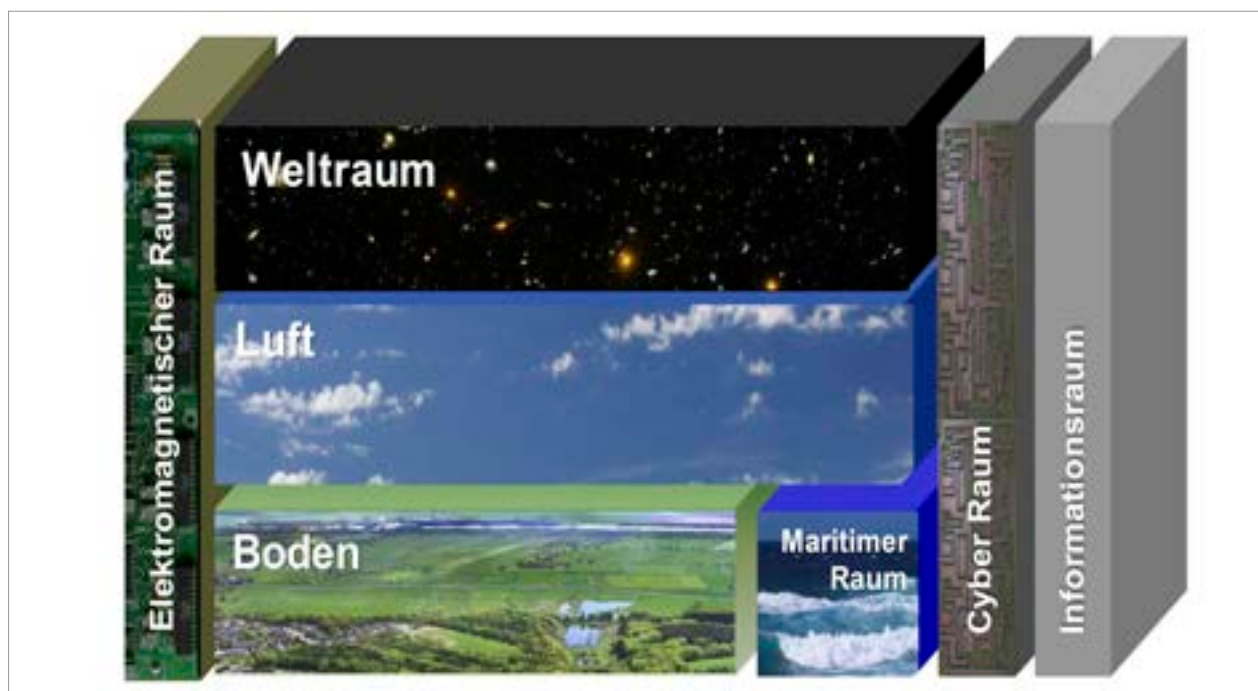
Die Aufträge der Armee, wie sie im Militärgesetz (MG)^[8] festgelegt sind, werden mit dem SIPOL B 2010 (Kap. 4) in die Sicherheitsbereiche und der allgemeinen Beschreibung der Aufgaben an die Armee positioniert. Dort werden denn auch die Präzisierungen der Verantwortlichkeiten im Rahmen des Sicherheitsverbundes Schweiz (SVS) festgelegt. Sie bilden die Ausgangslage der doktrinellen Überlegungen.

Resultate aus Umweltanalysen sowie die Entwicklung der Sicherheitslage und der grossen Transformationstendenzen innerhalb der westlichen Streitkräfte, wie z.B. der gesamtheitliche Ansatz, Modularität, Interoperabilität, Durchhaltbarkeit, gemeinsame Nutzung von Fähigkeiten oder auch verstärkte Bestrebungen im Hinblick auf die Erreichung einer echten Fähigkeit zur vernetzten Operationsführung kommen dazu.

Strategische Entscheide rund um die technologische Entwicklung haben ebenfalls einen Einfluss auf unsere Überlegungen: Eine differenzierte Betrachtung des Technologie-niveaus der Armee je nach Bedarf und anzustrebender Wirkung sowie der zur Verfügung stehenden finanziellen Ressourcen ist hier sehr wichtig.^[9]

Dies alles hat in einer ersten Phase zur Formulierung einer Reihe von Thesen geführt, mit deren Hilfe anschliessend allgemeine Grundsätze – sozusagen die Leitlinien der Doktrin für die WEA – entwickelt werden konnten:

- Die Armee ist kein starrer Monolith, sondern eine sich stetig entwickelnde Organisation, die fähig ist, sich einer Welt anzupassen, die ebenfalls einem steten Wandel unterliegt. Durch eine abgestufte Bereitschaft und laufende Weiterentwicklung der Armee wird den verschiedenen Erfordernissen, wie sie sich aus der aktuellen und zukünftigen Sicherheitslage ergeben, Rechnung getragen. Die Fähigkeit zur Antizipation ermöglicht die Planung der Verteidigungskompetenz und der Bereitschaft.
- Die Armee ist nicht der einzige Sicherheitsakteur. Der ganzheitliche Ansatz^[10] entspringt nicht etwa einer Mo-



[1]

deerscheinung, sondern stellt eine Notwendigkeit dar, wie sie sich aus der laufend verändernden Bedrohung und der wachsenden Bedeutung von Information, Cyberspace oder auch des Raums unseres Alltagslebens ergibt – ungeachtet überholter Vorstellungen von Begriffen wie «Frieden» und «Krieg».

- Die Zusammenarbeit mit den zivilen Stellen im SVS muss ausgebildet und einexerziert werden. Prozesse und Mittel müssen einen maximalen Grad an Interoperabilität aufweisen.
- Der Faktor Zeit sowie die Vernetzung von Sensoren, Effektoren und Entscheidungsträgern sind erfolgskritisch. Es geht darum, die Fortschritte in Informationstechnologie und Kommunikation genau zu verfolgen und zur Stärkung und Weiterentwicklung unserer Fähigkeiten zur vernetzten Operationsführung zu nutzen.
- Der Mensch steht im Mittelpunkt und die Technologie unterstützt ihn.^[11] Der Grundsatz der Auftragstaktik soll eine Vertrauenskultur schaffen, die auf individueller Initiative basiert und es den Kadern auf allen Stufen erlaubt, schnell im Sinne von Absicht und Auftrag zu entscheiden. Dieser Grundsatz kann nur dann seine Früchte im Einsatz tragen, wenn unsere Soldaten besonders gut erzogen und ausgebildet sind und den Grundsatz im Dienstalltag leben.
- Die Armee kennt drei Führungsebenen: militärstrategisch, operativ und taktisch. Definition und Verantwortlichkeiten jeder Ebene werden mit der Ausarbeitung der neuen Armeestrukturen im Rahmen der WEA verfeinert werden.
- Diese Strukturen müssen flexibel ausgestaltet sein. Sie sollen aber auch mithilfe von ähnlichen Prozessen auf allen Stufen und eingespielter Mechanismen der Zusammenarbeit Entscheidung und Führung ermöglichen, nicht zuletzt in Zusammenarbeit mit den verantwortlichen zivilen Stellen aller Ebenen.

Allgemeine doktrinelles Prinzipien^[12]

1. Abgestufte Bereitschaft und kontinuierliche Weiterentwicklung der Armee:
 - Abgestufte Bereitschaft;
 - Weiterentwicklung der Verteidigungskompetenz;
 - Antizipation
2. Gesamtheitlicher Ansatz (vernetztes Denken und Handeln in einem gesamtheitlichen Rahmen);
3. Kooperation, Interoperabilität und Standardisierung;
4. Streitkräftegemeinsame Wirkung in verschiedenen Operationssphären;
5. Nutzung der technologischen Innovation;
6. Auftragstaktik als Führungsprinzip;
7. Durchgängige und flexible Führungsstrukturen auf allen Stufen und in allen Lagen.

- [4] Coutau-Bégarie, Hervé: *Traité de Stratégie*. Paris: Economica (2001): 271–272. 3. Ausgabe.
- [5] Andrey, Dominique, «Les Forces terrestres aujourd'hui et demain; Une évolution dans la continuité,» *Revue Militaire Suisse* (6, 2012): 5–7/6
- [6] Der Armeebereich präzisiert im Weiteren auf Seite 15 den Auftrag der Doktrin im Rahmen der WEA: «Die Doktrin muss bestimmen, wie viele Kräfte, auf welchem technologischen Niveau und mit welchen Einsatzverfahren für den Erhalt der Kernkompetenz bereitgehalten werden müssen».
- [7] Diese Definition soll in das überarbeitete Reglement Begriffe Führungsreglemente der Armee Einzug finden.
- [8] Siehe MG, ART. 1.
- [9] Siehe SIPOL Bericht 2010 und Armeebereich 2010.
- [10] Zur Erreichung der strategischen Ziele strebt der Gesamtheitliche Ansatz – auch bekannt als «comprehensive approach», «whole of government approach», «manœuvre globale» etc. – nach einem gemeinsamem Vorgehen aller Sicherheitsakteure. In unserem Land ist er im Rahmen des Sicherheitsverbundes Schweiz umgesetzt.
- [11] Curtenaz, Sylvain, *There is no place for inferior thinking*, ASMZ (01/02, 2010): 26–27/27.
- [12] Arbeitstitel.

[1] Es gibt keine Operationssphäre, die nicht auf die moderne Gesellschaft wirkt. Es ist deshalb entscheidend sich stets gegen negative Effekte eines Gegners in diesen Operationssphären zu schützen resp. wenn immer möglich selbst aktiv in diesen zu wirken.

4. Doktrinelles Prinzipien strukturieren die Armeeaufgaben

Jeder Aufgabe der Armee liegt ein entsprechendes Konzept und eine Doktringrundlage zu Grunde. Die drei folgenden Kapitel sollen hierfür einen groben Überblick vermitteln. Die Umsetzung der *Verteidigungskompetenz* ist eine Neuheit, so dass sie an dieser Stelle im Vordergrund steht.

4.1 Friedensförderung

Begrifflichkeit und Rahmenbedingungen

Die Armeeaufgabe *Friedensförderung* umfasst Beiträge zur Konfliktprävention und Krisenbewältigung im Rahmen von Massnahmen der internationalen Staatengemeinschaft. Einsätze der Armee zur Friedensförderung bedürfen eines Mandats der UNO oder der OSZE. Zudem muss der Einsatz im Interesse der Schweizer Aussen- und Sicherheitspolitik liegen. Die Teilnahme an Kampfhandlungen zur Friedenserzwingung ist ausgeschlossen; weiter können nur Freiwillige eingesetzt werden, die zudem für den Einsatz speziell ausgebildet und vorbereitet werden müssen.^[13] Weiter legt das Militärgesetz die Kompetenzen für den Entscheid zur Entsendung eindeutig fest: Unbewaffnete Einsätze können vom Bundesrat angeordnet, bewaffnete Einsätze müssen vom Parlament genehmigt werden. Damit wird deutlich, dass es nicht Aufgabe der Armee ist, neue Einsätze zu suchen. Folgerichtig wird das Ambitionsniveau der militärischen Friedensförderung politisch bestimmt – ausgerichtet am konkreten Bedarf auf internationaler Ebene.

Leistungsprofil und Leistungsschwerpunkte

Auf der Grundlage der im Sicherheitspolitischen Bericht festgelegten Leistungsschwerpunkte und des im Armeeberichts dargelegten Leistungsprofils muss die Armee in der militärischen Friedensförderung fähig sein, ab Ende 2014 bis zu 500 Angehörige der Armee gleichzeitig in der militärischen Friedensförderung einsetzen zu können. Dies bedingt auch die Fähigkeit, diese Anzahl zu rekrutieren, auszubilden, auszurüsten und zum Einsatz bringen zu können. Dabei ist zudem zu berücksichtigen, dass auch die entsprechenden Ablösungen sicherzustellen sind.

Leistungsspektrum

In modernen Krisen und Konflikten mit ihren komplexen Ursachen und Auswirkungen ist eine sequenzielle Abfolge von klar unterscheidbaren Phasen die Ausnahme. Krisen und Konflikte verlaufen nur sehr selten geradlinig, sondern unbeständig und sprunghaft. Vor diesem Hintergrund bietet sich eine Zuordnung des militärischen Mitteleinsatzes nach sogenannten Aktionsfeldern und nicht Phasen an, indem die Leistungen der Armee sowohl zur Konfliktprävention als auch zur Krisenbewältigung beitragen können:

- Prävention und Bedrohungsminderung;
- Sicherheit und Stabilität;
- Nachsorge und Konsolidierung.

Im Aktionsfeld «Prävention und Bedrohungsminderung» kommen vorab Kleindetachements und einzelne Experten zum Einsatz. In Frage kommen dabei nebst den bereits bestens eingeführten Militärbeobachtern auch Einsätze von Ausbildern in regionalen Ausbildungszentren, in welchen Einheimische für Aufgaben in der Friedensförderung nach internationalen Standards ausgebildet werden, oder Einsätze von Experten im Bereich der Lagersicherheit und Lagerver-

waltung von Munition, Explosivstoffen und Kleinwaffen, im welchem sich vergleichsweise einfach eine präventive Wirkung erzielen lässt. Die Schweizer Armee verfügt in diesem Aktionsfeld über wichtige Vorteile (keine koloniale Vergangenheit, keine Mitgliedschaft in einem Militärbündnis, intakte Reputation, bekannt für ihre Guten Dienste), die sie für solche Einsätze prädestinieren.

Im Aktionsfeld «Sicherheit und Stabilität» sind zwei Einsatzmöglichkeiten vorgesehen: Zum einen die Teilnahme an internationalen Friedensmissionen mit Schweizer Kontingenten. Hier sind Einsätze in den Bereichen Lufttransport, terrestrische Logistik- und Transportleistungen sowie spezifische Leistungen in Sanität, Nachrichtendienst und im Sicherheitsbereich möglich. Zum anderen ist die Entsendung von Kleindetachements und unbewaffneten Einzelpersonen vorgesehen. Hier wird mittelfristig eine Verdoppelung bei den Militärbeobachtern, Staboffizieren und Experten der humanitären Minenräumung angestrebt.

Im Aktionsfeld «Nachsorge und Konsolidierung» schliesslich stehen wiederum Experten und Ausbilder im Mittelpunkt, die mittels gezielter Beiträge – oft in enger Zusammenarbeit mit dem zivilen Engagement der Schweizer Friedensförderung – den Aufbau von tragfähigen und nachhaltigen Sicherheitsstrukturen (sog. «Sicherheitssektorreform») fördern. Wie im ersten Aktionsfeld weist auch hier die Armee comparative Vorteile auf. Zum einen werden ihre Vertreter nicht als Vertreter nationaler Interessen verstanden, zum anderen bringen die Milizangehörigen dank ihres Hintergrunds Fähigkeiten und Kompetenzen mit, die in dieser Qualität nur in einer Milizarmee vorhanden sind.

Führung von Einsätzen

Die Armee führt keine eigenständigen Friedensförderungsoperationen im Ausland. Die Beiträge der Armee im Rahmen von Friedensförderungsmissionen werden für die Dauer des Einsatzes der entsprechenden internationalen Organisation zugewiesen (international: *operational control* [OPCON]). Die politische Verantwortung für den Einsatz liegt beim Bundesrat. Dieser definiert auch die Einsatzvorbehalte (international: *caveats*). Die Armee erarbeitet anschliessend nach diesen Vorbehalten und weiteren politischen Vorgaben die Einsatzregeln (international: *rules of engagement*, [ROE]). Die eigentliche Zuweisung unter die operative Führung der entsprechenden internationalen Organisation erfolgt zum Zeitpunkt der Meldung der sogenannten *Transfer-of-Authority* (TOA).

Die nationale Kommandostelle ihrerseits, sprich das Kompetenzzentrum SWISSINT, bleibt für alle im Friedensförderungsdienst eingesetzten Angehörigen der Armee verantwortlich und stellt sicher, dass sämtliche national definierten Vorgaben eingehalten und umgesetzt werden.

4.2 Militärische Beiträge zur Unterstützung der zivilen Behörden

Im Rahmen des SVS ist die Armee ein strategisches Mittel in der Hand der Landesregierung zur Wahrung ihrer Handlungsfähigkeit. Sie bleibt auf absehbare Zeit die einzige sicherheitspolitische Reserve des Bundes. Im Falle der Abwehr eines militärischen Angriffs ist die Armee das entscheidende Instrument. Bei allen anderen Einsätzen unterstützt und ergänzt sie die zivilen Behörden mit Fähigkeiten und Mitteln, die diesen fehlen.^[14] Qualitativ bringt sie Schlüsselbeiträge^[15] ein, quantitativ erhöht sie die Durchhaltefähigkeit und bricht personelle Belastungsspitzen. Bei der subsidiären Unterstützung der zivilen Behörden leistet die Armee

- entweder Beiträge zur Bewältigung ausserordentlicher Lagen im In- und Ausland sowie im Falle von Ereignissen von nationalem, öffentlichem Interesse oder
- sie unterstützt Sicherheitsorgane, primär diejenigen der Kantone, bei der Prävention und Abwehr von Bedrohungen der inneren Sicherheit.

Militärische Beiträge zur Unterstützung der zivilen Behörden dienen zur Prävention und Bewältigung von Gefährdungen (Bedrohungen, Gefahren und Ereignisse), welche die Sicherheit der Bevölkerung, unsere Lebensgrundlagen oder die Handlungsfreiheit der politischen Behörden beeinträchtigen können. Zu den Beiträgen im Rahmen der Bewältigung von Katastrophen, Notlagen und Aufgaben nationaler Bedeutung gehören:

- Katastrophenhilfe im In- und Ausland;
- Unterstützung humanitärer Hilfeleistungen im Ausland im Rahmen der Rettungskette Schweiz oder auf Antrag des EDA;
- Unterstützungseinsätze;
- Wahrung schweizerischer Interessen im Ausland.

Zu den Beiträgen im Rahmen der Prävention und Abwehr von Bedrohungen der inneren Sicherheit gehören:

- Sicherungseinsätze:
 - die Unterstützung der Polizei und des Grenzwachtkorps;
 - der Schutz von Objekten (kritische Infrastruktur), Räumen und Konferenzen;
- Ordnungsdienst.

Der Bund ist in allen Lagen für den Schutz des Schweizer Luftraums verantwortlich. Weil von allen sicherheitspolitischen Instrumenten nur die Armee über die entsprechenden Mittel verfügt, stellt sie zur Unterstützung der zivilen Behörden die Wahrung der Lufthoheit sicher. Diese umfasst die Aufbereitung der Luftlage sowie den Luftpolizeidienst. Bei eingeschränktem Luftverkehr oder in Zeiten erhöhter Spannung wird der Luftpolizeidienst mit verstärkter Präsenz durchgeführt. Zu diesem Zweck können auch geeignete Mittel der bodengestützten Luftverteidigung (BODLUV) herangezogen werden.

Die Sicherungseinsätze dienen primär dazu, die Bevölkerung im Verbund mit den zivilen Kräften vor Gewalt zu schützen, die überregionale, nationale oder internationale Auswirkungen hat oder haben kann. Im Weiteren geht es darum, die Einsatzmittel der zivilen Behörden, die an der Grenze ihrer Möglichkeiten stehen, temporär zu entlasten. Die Armee wird dabei die zivilen Sicherheitskräfte so lange wie nötig von Aufgaben wie Führungsunterstützung, logistischen Belangen,

Mobilität (Verkehrsregelungen) etc. entlasten. Ferner stellt sie Fähigkeiten (z.B. Nachrichtenbeschaffung, Lufttransporte, Mobilität mit gepanzerten Mitteln, Überwindung von Hindernissen etc.) zur Verfügung, über welche die zivilen Kräfte nicht verfügen. Weiterhin sollen bei Sicherungseinsätzen resp. beim Einsatz der Armee im Rahmen der inneren Sicherheit die durch die KKJPD und das VBS gemeinsam erarbeiteten sieben Kernaussagen gelten.^[16]

Die Sicherungseinsätze dienen primär dazu, die Bevölkerung im Verbund mit den zivilen Kräften vor Gewalt zu schützen, die überregionale, nationale oder internationale Auswirkungen hat oder haben kann.

Die gleichzeitige Erfüllung von zivilen und militärischer Aufgaben im selben Raum bedingt Klarheit bezüglich Kompetenzen und Verantwortlichkeiten. Die Ansprechpartner, im Sinne von SPOCs (Single Point of Contact), der militärischen und zivilen Seite müssen bereits in der normalen Lage eindeutig festgelegt werden. Die Territorialregionen (Ter Reg) spielen dabei in der zivil-militärischen Zusammenarbeit weiterhin eine zentrale Rolle.

Der militärische Handlungsspielraum ist bei Einsätzen zur Unterstützung der zivilen Behörden, insbesondere aufgrund der rechtlichen Rahmenbedingungen, der klar definierten Aufträge nach PPQQZD^[17] und der Vielzahl direkt involvierter für ihre Bereiche verantwortlichen zivile Behörden (Akteure), in der Regel eher klein. Die abgestufte Bereitschaft sowie die Einsatz- und Verhaltensregeln (ROE und ROB) bilden dabei den zentralen operationellen Rahmen für die eingesetzten Truppen. Die im Rahmen der DG 16 zur Armeeaufgabe Unterstützung der zivilen Behörden erstellten Grundlagen bieten dazu ein nützliches Werkzeug. Dies bedingt aber auch, wie bereits in einer der Kernaussagen KKJPD – VBS formuliert und gefordert, dass bei jeder sich bietender Gelegenheit Übungen mit den Partnern des SVS stattfinden.

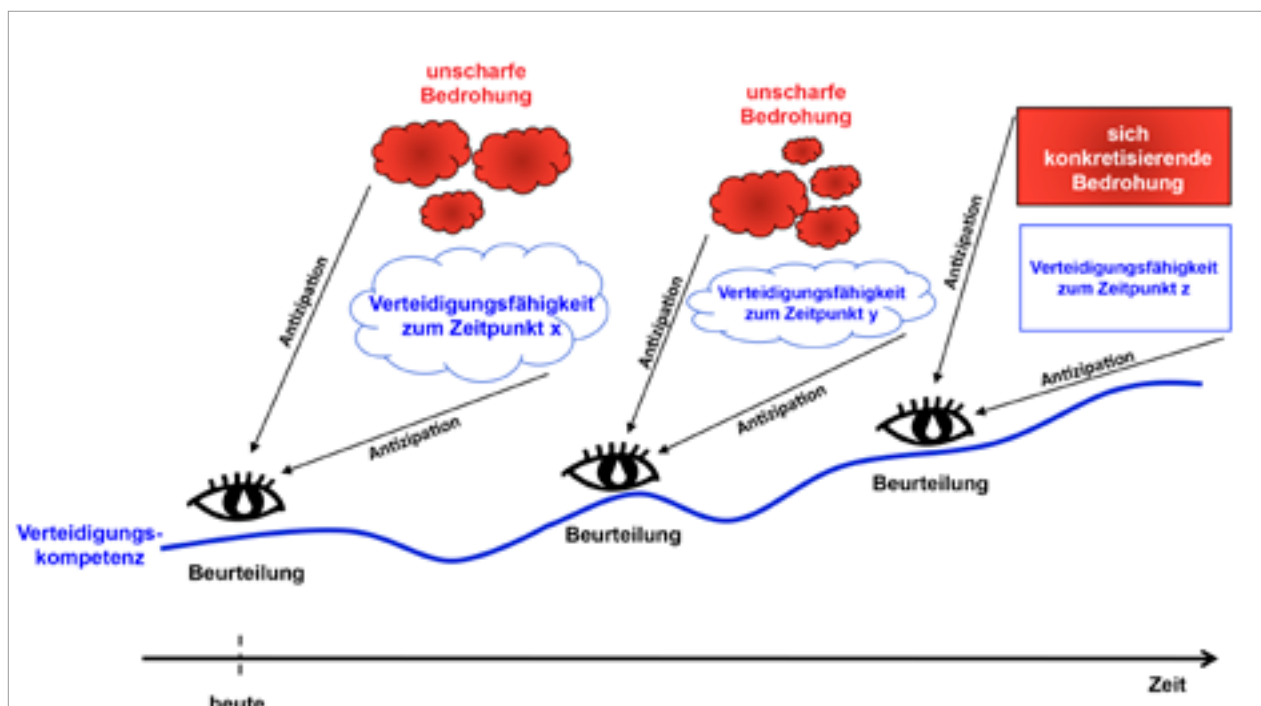
[13] Vgl. MG, Art. 66f, SR 51.10.

[14] Es wäre unwirtschaftlich, wenn z.B. das GWK oder ein Polizeikorps eigene luftgestützte Mittel für Aufklärungszwecke (Drohnen, Helikopter mit FLIR) beschaffen würde.

[15] Beispielsweise Wahrung der Lufthoheit, Aufklärung aus der Luft, ABC-Abwehr, Sanität, Kampfmittelbeseitigung, Katastrophenhilfe, Führungsinfrastruktur.

[16] Vgl dazu: Ergänzungen zu den Reglementen OF und TF XXI, Ziff 6.

[17] Priorität (fortlaufende Dringlichkeit innerhalb der gestellten Begehren), Produkt (erwartete Leistung), Qualität (auf die Leistung, nicht auf Truppen bezogen; z B Schutzgrad), Quantität, Zeitpunkt (Beginn der erwarteten Leistung), Dauer (geschätzte Einsatzdauer).



[2]

4.3 Verteidigung

4.3.1 Verteidigungskompetenz, de quoi s'agit-t-il?

Momentan ist eine klassische militärische Operation gegen die Schweiz wenig wahrscheinlich. Dennoch darf die Möglichkeit eines bewaffneten Konfliktes wegen der enormen Konsequenzen, welche ein solches Szenario für die Schweiz und deren Zukunft hätte, nicht einfach ignoriert werden. Es wäre unverantwortlich sich des einzigen Instrumentes, welches für diese Herausforderung geschaffen ist, zu entledigen. Die Verteidigungskompetenz bleibt deshalb die Kernkompetenz der Armee.

Im gegenwärtigen sicherheitspolitischen Umfeld wird aber von der Armee nicht mehr erwartet, dass sie aus dem Stand eine Verteidigungsoperation führen kann. Es genügt, wenn sie die Kompetenz dazu wahrt und weiterentwickelt, um dann allenfalls nach einer «längeren Vorbereitungsphase» wieder dazu fähig zu sein.^[18] Das Schwergewicht liegt momentan bei der subsidiären Unterstützung der zivilen Behörden.

Die Verteidigungskompetenz ist somit auch ein wesentliches Merkmal der Schweizer Militärdoktrin und sie muss im Lichte der Bedrohungen und Gefahren ständig evaluiert werden.

Der SIPOL B 2010 hat den Begriff der *Verteidigungskompetenz* eingeführt. Bei der Erhaltung und Weiterentwicklung der *Verteidigungskompetenz* handelt es sich nicht um eine eigentliche Leistung der Armee, da der Faktor Zeit nicht näher definiert ist. Vielmehr geht es bei dieser Armeeaufgabe darum, Fähigkeiten im Sinne des Know-how («savoir-faire») permanent zu erhalten und weiterzuentwickeln. Die *Vertei-*

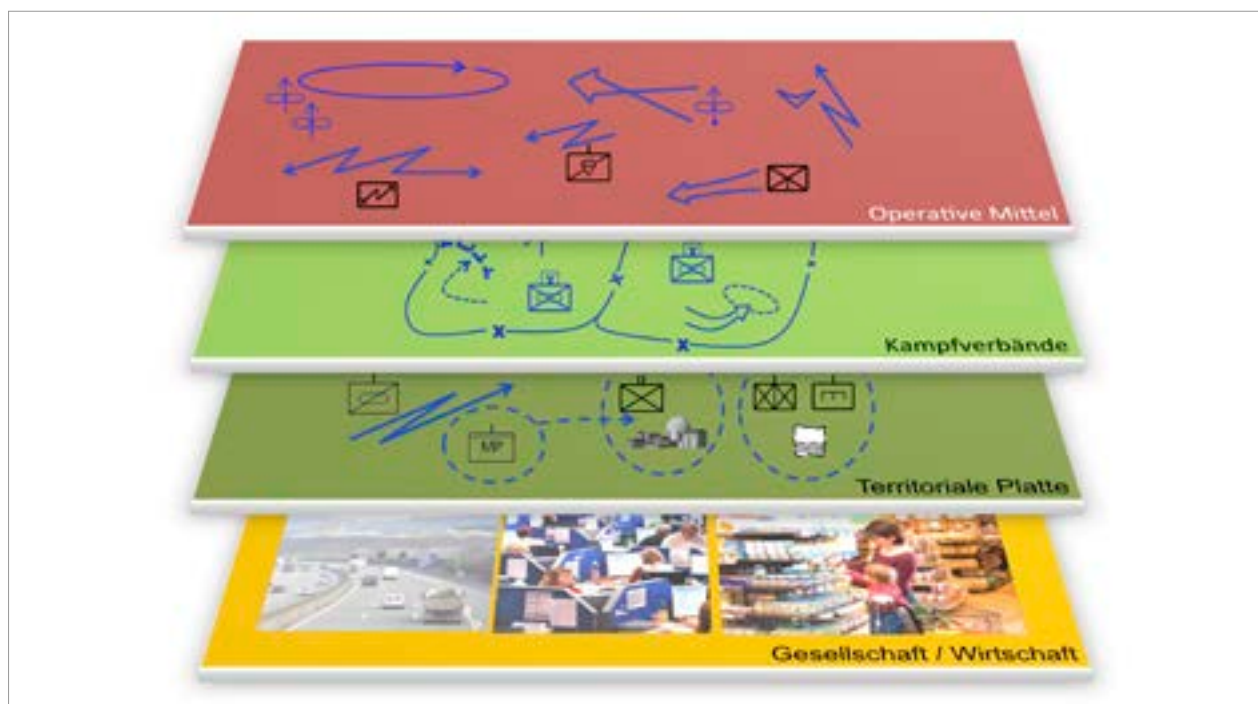
digungskompetenz ist somit auch ein wesentliches Merkmal der Schweizer Militärdoktrin und sie muss im Lichte der Bedrohungen und Gefahren ständig evaluiert werden. Es gibt kein bestimmtes Niveau der Verteidigungskompetenz weder qualitativ noch quantitativ; vielmehr bildet sie den Ausgangspunkt zur Wiedererlangung der Verteidigungsfähigkeit.

Diese *Verteidigungsfähigkeit* ihrerseits stellt im Gegensatz zur *Verteidigungskompetenz* das «pouvoir-faire» zur Erfüllung des verfassungsrechtlichen Auftrags im Falle einer konkreten Bedrohung dar. Sie umfasst die vollständig alimentierte Armee (v.a. Personal und Material) zusammen mit dem Vorhandensein einer entsprechenden Doktrin und wird nur nach einem politischen Entscheid sowie einer längeren Vorbereitungszeit erreicht.

Mit einem starken Nachrichtendienst müssen deshalb die internationale Streitkräfteentwicklungen sowie Trends im Bereich der Militärtechnologie laufend verfolgt werden.

Seit dem Fall der Berliner Mauer vor über 20 Jahren sind die Zeiten einer vollständig ausgerüsteten und innert Stunden verteidigungsbereiten Armee somit beendet.

Die Armee verfolgt heute prioritär die wahrscheinlichen Einsätze zur Unterstützung der zivilen Behörden ohne dabei die Verteidigungskompetenz aufzugeben. Diese Strategie trägt aber auch Risiken in sich: Mit einem starken Nachrichtendienst müssen deshalb die internationale Streitkräfteentwicklungen sowie Trends im Bereich der Militärtechnologie laufend verfolgt werden, da diese Faktoren die Grundlage für die periodi-



[3]

sche Überprüfung der eigenen Planungsannahmen darstellen. Davon abgeleitet muss auch die Verteidigungsfähigkeit und -kompetenz jedes Jahr wieder neu beurteilt werden, um die nötige Handlungsfreiheit trotz der engen finanziellen Rahmenbedingungen zu wahren und die Masterplanung zu steuern.

4.3.2 Eine pragmatische Lösung

Ohne einen konkreten militärischen Gegner benennen zu müssen – ein solcher ist ohnehin nicht absehbar – ist es der Doktrin gelungen unter Zuhilfenahme von Annahmen zu Fähigkeiten und Möglichkeiten eines potenziellen Gegners, Planungsszenarien zu entwerfen. Als Arbeitsinstrument zum Entwurf einer schweizerischen Doktrin zur Abwehr eines militärischen Angriffs wurde deshalb ein generischer Gegner mit mittlerem bis hohem Technologieniveau, der über Fähigkeiten der netzwerkzentrierten Kampfführung sowie modernen Luft- und Landstreitkräften mit weitreichenden, präzisen Feuermitteln verfügt, entworfen.

Die bewaffneten Konflikte seit dem Ende des Kalten Kriegs zeichnen sich durch eine immer unklarer werdende Abgrenzung der Akteure aus. Es steht dabei auch die Hypothese im Raum, dass gut organisierte Akteure selbst mit einer Bewaffnung und Ausrüstung eines tiefen Technologieniveaus zu beschränkten Operationen zur Destabilisierung der Zivilbevölkerung fähig sind.

Trotz einer gewissen Unabhängigkeit gegenüber den politischen und finanziellen Rahmenbedingungen muss die Doktrin in Bezug auf die vorhandenen Ressourcen realistisch bleiben. Auch sind weitere Faktoren zu berücksichtigen, wie z.B. die Neutralität, die ausgeprägte Rechtsstaatlichkeit und die fehlende strategische und operative Tiefe unseres Territoriums. Daneben darf die Handlungsfreiheit unserer politischen Behörden nicht unnötig eingeschränkt werden. Guerillatechniken, präventive Aktionen in Kooperation in die Tiefe des Raumes

ausserhalb der Landesgrenzen oder eine vollkommen mobile Verteidigung kommen unter anderem aus rechtlichen, budgetären und sicherheitspolitischen Gründen für die Schweizer Armee deshalb nicht in Frage.

4.3.3 Die militärische Verteidigung ist keine isolierte Handlung

Das in den DG 16 aufgezeigte Konzept beschränkt sich auf die Beschreibung der militärischen Aktionen und macht keine Aussagen zu allfälligen Entscheiden der strategischen und militärstrategischen Führungsstufe. Trotzdem ist die militärische Verteidigung^[19] niemals eine isolierte Handlung; vielmehr fügt sie sich in die die Strategische Planung und die gemeinsamen Anstrengungen zur Landesverteidigung, welche primär aus der Koordination und Kooperation der verschiedenen sicherheitspolitischen Instrumente besteht, ein.

Der Hauptteil der Aktionen dürfte sich im Mittelland abspielen und dabei ist eine Durchmischung mit der Bevölkerung unausweichlich. Unserer Truppen kämpfen deshalb fast immer im überbauten Gebiet, an der Peripherie der grossen urbanen Zentren und müssen mit hoher Präzision ihrer Feuermittel die Kollateralschäden so tief wie möglich halten. Die zivil-militärische Zusammenarbeit wird daher gleichzeitig von hoher Bedeutung sein. Deshalb muss die Armee in der Lage sein, parallel zur eigentlichen Verteidigungsoperation auch Einsätze zur Unterstützung der zivilen Behörden durchzuführen.

[18] SIPOL B 2010, S. 37.

[19] Bei der terrestrischen Verteidigung auf taktischer Stufe handelt es sich um eine Gefechtsform wohingegen auf politisch-strategischer Stufe der Begriff Landesverteidigung alle Massnahmen zur Abwehr einer Bedrohung des Landes und seiner Bevölkerung beinhaltet.

[2] Die Verteidigungskompetenz muss im Lichte der Bedrohungen und Gefahren laufend beurteilt werden

[3] Die Verteidigung braucht mehr als nur die Mittel der Armee

4.3.4 Operationskonzept zur Abwehr eines militärischen Angriffs

Es geht darum, mit allen Mitteln zu verhindern, dass der Gegner seine Ziele rasch erreicht; es sollen ihm schwere Verluste beigebracht werden, die ihn zur Aufgabe seiner Aktionen zwingt.

Um den Ablauf der Entscheidungsfindung auf allen Stufen zu beschleunigen sollen Aufklärungs-, Führungs- und Einsatzmittel nach Möglichkeit vernetzt werden, nur so kann die zeitgerechte Schwergewichtsbildung gelingen. Die Führungsfähigkeit der Armee muss permanent sichergestellt sein. Der Nachrichtendienst spielt für den Erfolg der Operation eine entscheidende Rolle, weil es ohne ihn nicht gelingt, die Kräfte zur richtigen Zeit am richtigen Ort zu konzentrieren und geeignete Führungs- und Logistikinfrastruktur aufzuklären.

Es muss nach Aufnahme der Kampfhandlungen alles daran gesetzt werden, Schläge in die Tiefe des gegnerischen Raumes zu tragen. Dies ist Aufgabe der verschiedenen Feuermittel und der Spezialkräfte. Wenn immer möglich soll der Kampf auch in andere Operationssphären getragen werden, namentlich in den elektromagnetischen und den Cyberraum.

Wenn immer möglich soll der Kampf auch in andere Operationssphären getragen werden, namentlich in den elektromagnetischen und den Cyberraum.

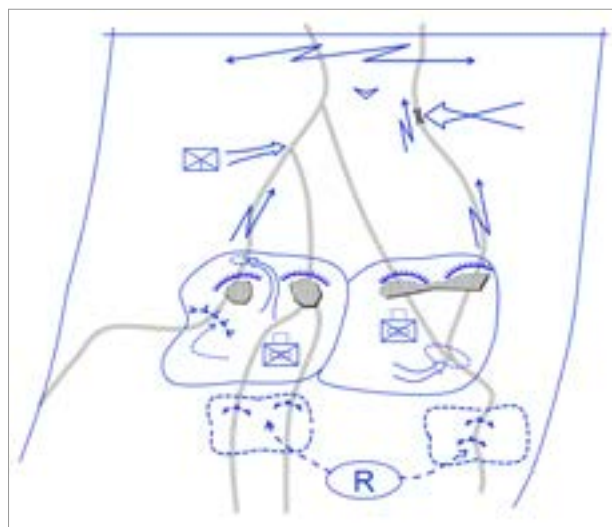
Am Boden braucht es umweltbedingt gemischte Kampfgruppen aus Panzergrenadiern, Infanterie, Panzern und Genie, die durch geschützte Logistikformationen und Feuerunterstützungsmittel inkl. Mittel der elektronischen Kriegführung ergänzt werden. Die Einsatzverbände führen den Kampf der verbundenen Waffen in den zugeteilten Abschnitten resp. dafür ausgewiesenen Zonen. Sie kombinieren statische Gefechtsformen der Verteidigung mit mobilen Elementen des Angriffs, um bei jeder sich bietenden Gelegenheit Gegenangriffe der mechanisierten Reserven auszulösen, um den Gegner zurückzudrängen oder zu verzögern. Dieses Konzept der *Zonenverteidigung* berücksichtigt die starke Kammerung und ausgeprägte Überbauung unseres Geländes, welches Bewegungen kanalisiert und Schussdistanzen reduziert.

In einem Konflikt mit bewaffneten Gruppen ginge es darum, die Kontrolle über allenfalls verlorengegangenes Territorium zurückzuerlangen und den Gegner durch Angriffsaktionen aus dem Land zu drängen und zu schlagen. Im Vordergrund der eigenen Operationsführung stünde hier die Erzielung eines raschen und nachhaltigen Erfolges.

4.3.5 Die Zonenverteidigung

Obwohl es sich um einen neuen Ansatz handelt, ist die *Zonenverteidigung* auf taktischer Stufe keine Revolution. Sie ist primär als Arbeitsinstrument zur doktrinen Weiterentwicklung der *Verteidigungskompetenz*, zur Ausbildung der Truppe und schliesslich zur Steuerung des Masterplans zu verstehen.

Das Konzept sieht vor, das Gefechtsfeld in Zonen aufzuteilen (in der Verantwortung des operativen Führers), in denen die



[4]

Aktionen durch einen für die Einheitlichkeit der Aktionen und eingesetzten Mittel verantwortlichen Kommandanten geführt werden. Dieses Konzept bedarf aber der eingehenden Überprüfung mittels Übungen und Simulationen, um schliesslich seine Tauglichkeit unter Beweis zu stellen und um die dafür geeigneten Verfahren und Einsatzmittel (Waffen und Geräte) ableiten zu können. Wie die *Verteidigungskompetenz* ist dieses Konzept somit nicht definitiv abgeschlossen, sondern muss anhand der gemachten Erfahrungen und der sicherheitspolitischen Entwicklungen kritisch beleuchtet werden.

Dieses Konzept muss zwingend auch die Überlegungen der operativen und taktischen Stufen in den Schulen und Kursen leiten. Ohne diese intellektuellen Anstrengungen^[20] dürfte es nicht gelingen die doktrinen und fähigkeitsorientierte Weiterentwicklung kohärent zu halten und die Ausbildungsqualität sicherzustellen.

Experimentelle Überprüfung von Konzepten

Die Notwendigkeit eines methodisch fundierten Vorgehens zur Unterstützung der doktrinen Weiterentwicklung der Armee ist erkannt. Die zwei genehmigten Dokumente «Vorschlag für die Einführung des Konzepts CD&E,»^[21] und «Vernetzte Operationsführung (NEO)^[22]» dokumentieren diesen Willen.

Im Rahmen der fähigkeitsorientierten Streitkräfteentwicklung werden Konzepte streitkräftegemeinsam entwickelt, einer systematischen Überprüfung unterzogen und die erzielten Resultate kritisch beurteilt.

Es geht dabei insbesondere darum,

- CD&E Fähigkeiten im Bereich V zu verbessern;
- CD&E Projekte streitkräftegemeinsam auf die Bedürfnisse der fähigkeitsorientierten Streitkräfteentwicklung auszurichten;
- sämtliche im Bereich V existierenden Experimentwerkzeuge auszuschöpfen;
- sämtliche Anstrengungen zur Beurteilung der operationellen Fähigkeiten basierend auf der wissenschaftlichen Methode zu intensivieren;

- klare Forschungsbedürfnisse zu formulieren und diese auch im Rahmen multinationaler Forschungskampagnen^[23] einbringen zu können.

Um dieses Vorhaben in konkrete Taten umzusetzen, verlangt es einer gemeinsamen Anstrengung aller Kommandobereiche.

Mit «CD&E Schweizer Armee» folgen der seit dem Jahr 2007 formulierten und im Jahr 2011 bestätigten Absicht konkrete Taten: Die Einbettung und Anwendung der CD&E-Methode in der Streitkräfteentwicklung. Die Verwendung wissenschaftlicher Methoden im Rahmen von CD&E sollen helfen, die in Teilbereichen der Armee gelebte «Bottom-Up» Entwicklungspraxis mit der Weiterentwicklung der Armee zu harmonisieren, sämtliche Anstrengungen zur Beurteilung der operationellen Fähigkeiten zu intensivieren und Aspekte doktrinellem Konzepte taktisch und verfahrenstechnisch teilstreitkräftegemeinsam zu entwickeln, experimentell zu überprüfen und Resultate kritisch zu beurteilen.

4.3.6 Die Ausbildung überdenken?

«Wir müssen eine neue Generation von Kadern hervorbringen, die in der Unsicherheit bestehen können.»^[24]

Die ständige Weiterentwicklung im Kontext beschränkter Ressourcen wird wohl auch Folgen für die Ausbildung aller Stufen haben.^[25] Wir betrachten diese Phase der Rückbesinnung aber auch als Chance, die Kaderausbildung zu verbessern, indem wir uns auf ihren Kern konzentrieren: Derjenige Chef – sei es auf operativer oder taktischer Stufe – ist erfolgreich, welcher Prinzipien bewusst anzuwenden und zu kombinieren weiss, die er vollständig durchdrungen hat. Sein Instrumentarium ausschöpfend passt er sich der Lage an, überrascht den Gegner und fällt zeitgerecht zweckmässige Entschlüsse. Gelebte Auftragstaktik fordert den Chef, nicht nach festgefahrenen Schemata zu verfahren, sondern zu überlegen und Prinzipien anzuwenden, die er studiert und vor allem deren Sinn er verinnerlicht hat.^[26] Übungen sollen zur Reflexion und zur unablässigen Suche nach der besten Lösung zwingen, indem in der konkreten Situation die Umsetzung und die Kombination der Prinzipien mit den vorhandenen Mitteln erfordert. Vor dem Hintergrund der Verteidigungskompetenz sind diese Mittel fortlaufend weiterzuentwickeln. Es ist kontraproduktiv, ja gar gefährlich, militärisches Wissen auf Standards reduzieren zu wollen. Die Verteidigungskompetenz vereinfacht die Ausbildung nicht, sondern vergrössert signifikant den Anspruch an ebendiese.

Die Verteidigungskompetenz vereinfacht die Ausbildung nicht, sondern vergrössert signifikant den Anspruch an ebendiese.

Mit Ausnahme einer vertieften und unerlässlichen Anlernstufe in der Taktik, und für das höhere Kader in der «Operativen Kunst», ist es momentan nicht notwendig, die gesamte Kaderausbildung auf den Kopf zu stellen, sondern einzig an

die Realität der Ungewissheit des Gefechtsfeldes anzupassen: Das Instrumentarium ist bekannt und in unseren Reglementen beschrieben. Es handelt sich um die Prinzipien des Angriffs und der Verteidigung, um das Zusammenspiel von Feuer und Bewegung sowie um Schockwirkung, so dass ein Ungleichgewicht zu unseren Gunsten im Hinblick auf eine Folgeaktion kreiert wird.

Es geht weiterhin darum, die Elemente der Verteidigung und des Angriffs sowie das Einbinden des Unterstützungsfeuers in die Planung und Führung zu beherrschen. Die Führung von gemischten Formationen im Sinne der Kampfgruppe ist zu trainieren. Die damit gemachten Erfahrungen und die daraus gewonnen Erkenntnisse müssen verzugslos in den Doktrinzzyklus einfließen. Die Aktzentverschiebung hin zum Kampf im urbanen Gebiet ist beizubehalten, wobei alle Formationen – die Infanterie mit Priorität – die Mechanismen der Zusammenarbeit mit den zivilen Behörden im Rahmen von Sicherungseinsätzen perfektionieren müssen.

Es gilt nun die taktischen Grundprinzipien anzuwenden, ihre Grenzen auszuloten und die damit verbunden praktischen Folgen zu messen, inklusive diejenigen für die Führungsunterstützung und Logistik; auch Stabsübungen erlauben Rückschlüsse und praktische Lehren zu generieren, welche der notwendigen Verbesserung und Entwicklung von Konzepten dienen. Doktrin und Ausbildung entwickeln so gemeinsam die Armee von morgen.

5. Operationelle Fähigkeiten: Schlüssel zum Kompetenzerhalt

Eine Liste der *operationellen Fähigkeiten* der Armee wurde auf der Basis der doktrinellen Prinzipien und der Konzepte erstellt. Eine Fähigkeit ist die Eignung es Verbandes, Systems oder Prozesses zur Erbringung einer bestimmten Leistung. Die *operationellen Fähigkeiten* stellen ein wesentliches Element der fähigkeitsorientierten Streitkräfteentwicklung dar. Diese Ausrichtung der Planung ist eine fundamentale Änderung verglichen mit der Planung im Kalten Krieg. Zu dieser Zeit waren der potentielle Gegner, seine Einsatzmethoden und seine Mittel bekannt. Daraus konnte man direkt die Konsequenzen für die Struktur, die Einsatzmethoden und die Mittel unserer Armee ziehen. Das ist heute nicht mehr möglich. Beim fähigkeitsorientierten Denken spielen Annahmen zur künftigen Entwicklung von Fähigkeiten und Mitteln anderer Staaten und Gruppierungen eine besondere Rolle:

[20] In guter Tradition sei an die Werke von Hans Frick: *Brevier der Taktik* (1943), oder von Paul Ritschard: *Einführung in die Taktik* (1990) erinnert.

[21] Concept Development and Experimentation.

[22] Network Enabled Operations.

[23] z.B. Multinational Capability Development Campaign (MCDC).

[24] Frei übersetzt aus: *The United States Army Operating Concept 2016–2028*. Fort Monroe: TRADOC/TRADOC Pam 525-3-1 (2010): 37 (...)
[we] must produce a new generation of leaders able to succeed in the face of uncertainty.)

[25] Siehe: Andrey, Dominique, «L'instruction, un processus central pour notre armée de milice, aujourd'hui et demain». RMS 6/2012, pages 8–11.

[26] Siehe zu diesem Thema auch: Braun, P.; Bühlmann, C., «Auftragstaktik in Vergangenheit, Gegenwart und Zukunft», *Military Power Revue* (1, 2010): 50–63.

[4] Die Zonenverteidigung am Boden umfasst statische und dynamische Aktionen von Kampfgruppen, welche durch die Luftwaffe und die Spezialkräfte unterstützt werden.

- Die Unsicherheit ist der bestimmende Faktor und der potentielle Gegner ist nicht bekannt. Vergangene bewaffnete Konflikte zeigten unterschiedlichste Vorgehensweisen und eine rasche technologische Weiterentwicklung. Zudem erscheint eine militärische Konfrontation für unserer Armee momentan wenig bis unwahrscheinlich. Der Erhalt der Verteidigungskompetenz ist deshalb der bestimmende Faktor der Planung («savoir-faire»).
- Die Einsatzwahrscheinlichkeit zu Gunsten der zivilen Behörden, sei es im Notfall (z.B. Katastrophenhilfe) oder in einem Sicherungseinsatz (z.B. Schutz kritischer Infrastruktur) ist erhöht. Insbesondere als einzige strategische Reserve des Bundes zum Schutz der Bevölkerung muss die Armee deshalb rasch einsatzbereit sein («pouvoir-faire»).
- Im Rahmen der Einsätze zur Friedensförderung müssen die Fähigkeiten aufgrund eines klar definierten Leistungskatalogs sofort verfügbar resp. und maximal vorhanden («pouvoir-faire») sein.

Die Armee kann ihre Planung nicht nur auf die Bedrohungen, Gefahren und Risiken ausrichten, sondern muss mit unterschiedlichen und differenzierten Planungsinstrumenten die Unsicherheit der Zeit beherrschen. Diese Instrumente sind komplex und ihre Beschreibung würde den Rahmen dieses Artikels sprengen. In jedem Fall geht es immer darum, dass die Armee die von ihr geforderten Leistungen erbringen kann. Das bedingt eine hohe Flexibilität von der Armee als Ganzes, ihrer Fähigkeiten und dem Personal wie z.B. den Planungs- und Führungsprozessen, der Doktrin und schliesslich auch ganz besonders von den Ausbildnern.

Grundsätzlich sind die *operationellen Fähigkeiten* als Planungsinstrumente zu verstehen. Sie decken sechs Bereiche ab (Abb. 6). Jeder dieser Bereiche ist in SOLL- und Kernfähigkeiten unterteilt. Auf den momentan 210 Kernfähigkeiten basiert die gesamte Planung der Armee. Die *operationellen Fähigkeiten* berücksichtigen selbstredend die Operationsphären, in denen die Armee Wirkungen erzielen will (Boden, Luft, elektromagnetischer Raum und Cyberraum) resp. wissen muss, welche Effekte dort generiert werden können (Weltraum, maritimer Raum und Informationsraum). Die Umsetzungsplanung verläuft anschliessend entlang von neun Massnahmenbereichen, welche den Erfüllungsgrad der geforderten Fähigkeiten sicherstellen müssen.

Diese Massnahmen werden im Masterplan zusammengefasst. Dieses Werkzeug zeigt die zeitliche Staffelung der verschiedenen Projekte unter Berücksichtigung der finanziellen und personellen Ressourcen auf. Es legt zudem die Verantwortlichkeiten für die Projektumsetzung fest.

Die *operationellen Fähigkeiten* wurden bereits 2004 mit der Armee XXI eingeführt und haben nun mit der WEA, mit deren Horizont ab 2016^[27], einen beträchtlichen «Reifegrad» erreicht. Dies bedeutet aber nicht, dass die *operationellen Fähigkeiten* nun ein für alle Mal festgelegt sind. Auch in Zukunft werden diese den geänderten sicherheitspolitischen Rahmenbedingungen angepasst werden müssen.

Sie werden jedes Jahr, aufgrund der weltweiten sowie europäischen und geostrategischen Lage, nach einem festen Prozess, der seinerseits auch die Bedrohungen und Gefah-

Die sechs Fähigkeitsbereiche der operationellen Fähigkeiten:

- Führung
- Nachrichtendienst
- Wirksamkeit im Einsatz
- Mobilität
- Unterstützung und Durchhaltefähigkeit
- Schutz eigener Kräfte

[5]

Die Massnahmenbereiche der Armee:

- Doktrin
- Unternehmen
- Organisation
- Ausbildung
- Material
- Personal
- Finanzen
- Infrastruktur
- Sicherheit

[6]

ren der sicherheitspolitischen Berichte erfasst, neu beurteilt. Eine Evaluation der allgemeinen Tendenzen bei der Weiterentwicklung militärischer Mittel und Möglichkeiten ist ebenso Bestandteil dieses gesamtheitlichen Antizipationsprozesses. Diese jährliche Evaluation hat bereits Ende 2012 das erst Mal stattgefunden und hatte kleinere Anpassungen der *operationellen Fähigkeiten* – insbesondere bei den Prioritäten in der Umsetzungsplanung – zur Folge. Diese Priorisierung erlaubt der militärischen und politischen Führung mehr Handlungsspielraum in der Umsetzung zu erlangen resp. Schwergewichte dort zu setzen, wo es die sich zum Teil rasch wandelnde politische Absicht fordert.

Allerdings verfügen nur wenige Länder über ein solch detailliertes und flexibles Planungssystem wie unseres.

Da die meisten unserer Nachbarländer sich mit ähnlichen Problemen konfrontiert sehen, haben sie ebenfalls vergleichbare Planungsprozesse eingeleitet. Allerdings verfügen nur wenige Länder über ein solch detailliertes und flexibles Planungssystem wie unseres. Allianzmitglieder sehen sich teilweise gar mit Planungszielen konfrontiert, die in keinem Verhältnis zu ihren Mitteln stehen. Die *operationellen Fähigkeiten* sind eine direkte Konsequenz unserer Verteidigungspolitik und somit die strategischen Wahl im Rahmen unserer Sicherheitspolitik. Natürlich reichen die Fähigkeiten der Armee nicht zu einer Vollbefähigung in allen Aufgaben aus, aber wir verfügen mit diesem Planungssystem über ein Mittel, uns rasch den geänderten Rahmenbedingungen anzupassen. Es muss aber auch klar festgehalten werden, dass es sich um ein fragiles System handelt, dass nicht beliebig unter ein gewisses Niveau bei den Fähigkeiten herabgesetzt werden kann. Dies hätte nicht absehbare Konsequenzen für unsere Gesellschaft und den Staat zur Folge.

6. Schlussfolgerungen

Ausgehend vom sicherheitspolitischen Bericht und vom Armeebericht 2010 hat die Arbeitsgruppe innert zwei Jahren eine neue Generation von Referenzgrundlagen zur Doktrin geschaffen.

Diese beinhalten allgemeine Grundsätze, die auf das gesamte von der Bundesverfassung verlangte Einsatzspektrum der Armee anwendbar sind. Diese Grundsätze, die vorbehaltlich starker Veränderungen der Sicherheitslage eine geschätzte Gültigkeitsdauer von zehn Jahren haben, zeichnen das Bild einer Armee, die in technologischer Hinsicht sehr differenziert ist, ihre Priorität auf unmittelbare Sicherheitsaufgaben im Alltag (Unterstützung ziviler Behörden, Friedensförderung) legt, aber gleichwohl ihre Kernkompetenz erhält.

Diese Armee will dem technologischen Fortschritt folgen und ihn in ihre laufende Weiterentwicklung integrieren. Da Sicherheit nicht nur eine militärische Frage ist, stellt der ganzheitliche Ansatz einen wichtigen Grundsatz dar, der allerdings eine besondere Anstrengung erfordert, was Interoperabilität und Standardisierung zwischen den verschiedenen Partnern im Sicherheitsverbund Schweiz betrifft.

Vor dem Hintergrund, dass sich unsere Bürger in Uniform zugunsten der eigenen Bevölkerung engagieren, ist die Anwendung der Auftragstaktik als Führungsprinzip ein Zeichen des Vertrauens und der Wertschätzung, was aber gleichzeitig die Messlatte in Sachen Erziehung und Ausbildung hoch ansetzt.

Die Antizipationsverantwortung ruht nicht nur auf den Schultern der Nachrichtendienste. Auch unsere politischen Instanzen sind gefordert (...)

Die existierenden Ausbildungskonzepte werden nicht grundlegend umgestossen, denn zunächst betrifft der Paradigmenwechsel der *Verteidigungskompetenz* nur die Planungsverantwortlichen. Dennoch braucht es eine grosse Anstrengung, um operatives und taktisches Wissen zu vertiefen als Voraussetzung für die Umsetzung der Auftragstaktik und für eine Armee, die fähig sein soll, sich flexibel an Veränderungen anzupassen.

Finanzpolitische Notwendigkeiten und die aktuelle Bedrohungslage verlangen und erlauben einen Übergang von der *Verteidigungsfähigkeit* zur *Verteidigungskompetenz*, in deren Rahmen eine kleine Zahl den Erhalt und die Entwicklung des für die Abwehr eines militärischen Angriffes notwendigen Know-hows garantiert.

Verteidigungskompetenz erfordert eine hohe Wachsamkeit und die frühzeitige Ergreifung von Massnahmen zu ihrer Anpassung an die Bedrohung. Die Antizipationsverantwortung ruht nicht nur auf den Schultern der Nachrichtendienste. Auch unsere politischen Instanzen sind gefordert, denn nur sie sind ermächtigt, rechtzeitig die notwendigen Entscheidungen zu treffen, um das Land und seine Bevölkerung vor den verheerenden Folgen eines militärischen Angriffes gegen unser Territorium zu bewahren.

Die Gesamtheit dieser Überlegungen zur Doktrin wird den Planungsverantwortlichen bald in kompakter Form als Doktringrundlagen 16 (DG 16) zur Verfügung gestellt werden. Die Truppe erhält in den kommenden Jahren eine neue Generation von Führungsreglementen sowie allgemeine Reglemente zu den Einsatzgrundsätzen der einzelnen Verbände.

Doch damit endet die Arbeit der Doktrin noch nicht. Mit einem Blick in die nächste Geländekammer muss sie laufend die Situation und die Doktrinentwicklung ausländischer Armeen beurteilen, in regelmässigen Abständen die Gültigkeit der von ihr formulierten Grundsätze prüfen und die Weiterentwicklung der Armee (WEA) im Rahmen ihrer Planung begleiten.

[27] Die WEA sieht eine gestaffelte Umsetzung der verschiedenen Anpassungen vor. Eckpunkte, wie z.B. das 2-Start-Modell bei den Rekrutenschulen, sollen ab 2016 greifen.

[5] Fähigkeitsbereiche der Armee

[6] Massnahmenbereiche der Armee

Counter Threat Finance (CTF): Grasping the Eel

Financing is the lifeblood of all organizations, and its interdiction or disruption can impair the ability of any entity to operate effectively. This theme is especially important in the international security field for the fight against terrorism and crime.

Kevin D. Stringer

Ph. D., Associate Professor, Webster University, Geneva; Lieutenant Colonel, U.S. Army Reserve. Address: 15, Route de Collex, CH-1293 Bellevue, Geneva.

Email: stringer@webster.ch

“Following the money trail” has become a critical cross-cutting component for counter-crime, counter-narcotics, and counter-terrorism efforts against illegal networks.^[1] While conceptually straightforward, the fluid and varied means of money transfer make counter-threat finance operations difficult to successfully implement. The open nature of modern society and the sheer volume of capital transfers that compose the fabric of the global financial system make it almost impossible to identify, trace, and cut off terrorist or cartel funds.^[2] Metaphorically like eels, illicit financiers and their monies can slip through the hands of the government organizations tasked to interdict and grasp them.

The open nature of modern society and the sheer volume of capital transfers that compose the fabric of the global financial system make it almost impossible to identify, trace, and cut off terrorist or cartel funds.

The prevention of money laundering and the financing of terror are today a matter of high priority, both nationally and internationally, because they concern complex phenomena with serious political, economic, and social consequences. These activities generate public insecurity and social destabilization and can severely damage the reputation of financial sectors and entire countries.^[3] This informational article seeks to be a threat finance primer by first defining it, and then differentiating between its two major sub-components of terrorist financing and cartel money laundering.^[4] While acknowledging both the similarities and differences between these sub-elements of threat finance, the article will then discuss four major problem areas in this field – the differing cash flow magnitudes of the threat finance sub-components; the current literature and discourse on the subject; interagency

coordination and partner building activities, especially in a peacetime environment; and measuring the success of countermeasures. The United States will be the country of focus given its leadership and practitioner role in counter threat finance operations. The article will then offer some ideas for taking this discipline forward from a policy level discussion to a more pragmatic, operational level application.

Definitions

Threat finance is an umbrella term used to encompass various types of financing employed by rogue nations, terrorist facilitators, weapons of mass destruction (WMD) proliferators, money launderers, drug kingpins, and other national security threats that

Threat finance is an umbrella term used to encompass various types of financing employed by rogue nations, terrorist facilitators, weapons of mass destruction (WMD) proliferators, money launderers, drug kingpins, and other national security threats that support activities harmful to national security.

support activities harmful to national security.^[5] Within the U.S. government and the Department of Defense (DoD), for example, no singular, accepted definition of threat financing exists, and often the variance in definition reflects the particular nature of an organization; predominantly military or law enforcement, or an area of focus-strategic, theater strategic, or operational.^[6] One reason for the lack of a clear and comprehensive definition may be the complexity of the topic, combined with the diversity of government actors involved. While the term terrorist finance is commonly used in international security literature to mean threat finance, it is too narrow, focusing only on organizations, cells, and individuals linked to terrorism. Other sources see threat finance as a much broader-based concept that includes proliferation and weapons of mass destruction/effects (WMD/E) funding, terrorist financing, narcotics trafficking, organized crime, and

human trafficking: all activities that endanger the integrity of financial systems around the world.^[7]

Cartel money laundering is the process designed to conceal the origin of money resulting from criminal activities.

The essay supports this broader definition.^[8] For simplification, threat finance divides into the two major subcomponents of cartel money laundering (which includes organized crime, narcotics, fraud, corruption, and human trafficking), and terrorist financing (which subsumes WMD/E). Cartel money laundering is the process designed to conceal the origin of money resulting from criminal activities. Criminals exploit economic and financial globalization and the advances made in technology and communications with a view to concealing the origin of funds that they have gained through illegal activities. They make extensive use of a broad array of techniques, such as the rapid transfer of money from one country to another or the misuse of corporate vehicles to disguise the true ownership of funds.^[9]

Terrorist financing is simply the process of raising, storing, and moving funds, obtained through illegal or legal means, for the purpose of terrorist acts or sustaining the logistical structure of a terrorist organization.^[10] Like money launderers, those who finance terrorism misuse the financial system. In order to achieve their objectives, they have to obtain and channel funds in an apparently legitimate way. However, while the money involved in the money laundering process always stems from a crime and is therefore “dirty”, funds channeled to terrorist groups or individuals may originate from crime and/or

Like money launderers, those who finance terrorism misuse the financial system.

from legitimate sources. Terrorism may therefore be supported by either “dirty” and/or “clean” funds. Regardless of the origin of the funds, terrorists use the financial system in a similar way to criminal organizations in order to obscure both the source and the destination of their funds.^[11] For both types of malefactors, the degree of sophistication in illicit financing schemes is infinite and is limited only by the creative imagination and expertise of the criminals or terrorists involved.^[12]

Differences among threat financiers

Variances exist between the two types of threat financiers in the visibility of their overt and covert activities, the scale of their cash flows, and their ultimate goals. In their exercise of violence, transnational criminals typically act covertly to avoid exposure, while terrorists prefer to gain notoriety through spectacular acts.^[13] Unlike ordinary criminals, terrorists tend to avoid living conspicuous lifestyles that would alert authorities to the presence of extra income.^[14] Another distinction between the two activities is in their scale:

traditional money launderers deal with large cash flows while terrorists deal with much smaller amounts.^[15] Governments are concerned about this latter attribute since terrorist groups can fund and conduct terrorist activities on a shoestring. Finally, unlike organized crime, the terrorist organizations are not concerned with their bottom line and can focus all money efforts on their nefarious activities. Organized crime is constrained by their desire to earn a profit and avoid extra costs that impinge on the profitability of their business models.^[16]

-
- [1] Danielle Camner Lindholm and Celina Realuyo, “Threat Finance: A Critical Enabler for Illicit Networks,” in *Illicit Networks and National Security in the Age of Globalization*, eds. Michael Miklaucic and Jacqueline Brewer (Washington, DC: NDU Press, 2012).
 - [2] Sidney Weintraub, “Disrupting the Financing of Terrorism,” *Washington Quarterly* 25.1, 2002, 53–60.
 - [3] See Douglas Farah, “Money Laundering and Bulk Cash Smuggling: Challenges for the Merida Initiative,” Working Paper Series on US-Mexico Security Cooperation (Washington, DC: Woodrow Wilson Center for Scholars, 2010).
 - [4] Kevin D. Stringer, “Tackling Threat Finance: A Labor for Hercules or Sisyphus?” *Parameters* 41, no. 1 (Spring 2011), 101–119.
 - [5] See for example Danielle Camner Lindholm and Celina Realuyo, “Threat Finance: A Critical Enabler for Illicit Networks,” in *Illicit Networks and National Security in the Age of Globalization*, eds. Michael Miklaucic and Jacqueline Brewer (Washington, DC: NDU Press, 2012).
 - [6] Deputy Secretary of Defense, Directive-Type Memorandum (DTM) 08-034, DoD counterthreat finance (CTF) Policy (December 2, 2008).
 - [7] Acting Deputy Assistant Secretary of Defense for Special Operations and Combating Terrorism James Q. Roberts, Statement on Terrorist and Insurgent Financing, House Armed Services Committee, Subcommittee on Terrorism, Unconventional Threats, and Capabilities and House Financial Services Subcommittee on Oversight and Investigations, 28 July 2005, <http://www.dod.mil/dodgc/olc/docs/Test05-07-28Roberts.doc> (accessed October 18, 2010); Thomas W. O’Connell, ASD/SOLIC, Defense Perspectives: The War on Terrorism, PowerPoint Presentation, 2006, <http://www.dtic.mil/ndia/2006solic/oconnel.pdf> (accessed October 18, 2010).
 - [8] Major Clarence W. Bowman III, *Countering Threat Finance as a Critical Subset of Irregular Warfare: An Interpretive Case Study of Northern Nigeria* (Ft. Leavenworth, KS: United States Command and General Staff College, 2009).
 - [9] See Danielle Camner Lindholm and Celina Realuyo, “Threat Finance: A Critical Enabler for Illicit Networks,” in *Illicit Networks and National Security in the Age of Globalization*, eds. Michael Miklaucic and Jacqueline Brewer (Washington, DC: NDU Press, 2012); Kevin D. Stringer, “Tackling Threat Finance: A Labor for Hercules or Sisyphus?” *Parameters* 41, no. 1 (Spring 2011), 101–119; and Model legislation on money laundering and financing of terrorism. (Vienna: United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC) and the International Monetary Fund (IMF), 2005).
 - [10] Kevin D. Stringer, “Tackling Threat Finance: A Labor for Hercules or Sisyphus?” *Parameters* 41, no. 1 (Spring 2011), 101–119.
 - [11] Model legislation on money laundering and financing of terrorism (Vienna: United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC) and the International Monetary Fund (IMF), 2005).
 - [12] See for example Switzerland and the Fight Against Money Laundering (Basel: Swiss Bankers Association, 2001); author has private copies of the original internal documents from several banks in the Wolfsberg Group; and Article 305bis of the Swiss Criminal Code, 21 December 1937, status as of 1 January 2010, <http://www.admin.ch/ch/e/rs/3/311.0.en.pdf> (accessed November 10, 2010).
 - [13] Jahangir Arasli, “The Rising Wind: Is the Caucasus Emerging as a Hub for Terrorism, Smuggling, and Trafficking?” *Connections: The Quarterly Journal* 6, no. 1 (Spring 2007): 5–26.
 - [14] Laura K. Donohue, “Anti-Terrorist Finance in the United Kingdom and United States,” *Michigan Journal of International Law* 27, no. 2 (Winter 2006): 396.
 - [15] Kevin D. Stringer, “Tackling Threat Finance: A Labor for Hercules or Sisyphus?” *Parameters* 41, no. 1 (Spring 2011), 101–119.
 - [16] Finance and Money Laundering of terrorism, Powerpoint presentation, University of Western Ontario, n.d., at [http://instruct.uwo.ca/economics/164b-570/Assignment%20Samples/Money%20Laundering%20and%20Terrorism.ppt#256,1,Financing and Money Laundering of Terrorism](http://instruct.uwo.ca/economics/164b-570/Assignment%20Samples/Money%20Laundering%20and%20Terrorism.ppt#256,1,Financing%20and%20Laundering%20of%20Terrorism), accessed April 12, 2013.



[1]

Yet, there are legitimate fears of a nexus emerging between crime groups and particularly Islamist terrorists.

Traditional money launderers deal with large cash flows while terrorists deal with much smaller amounts.

Transnational criminal networks such as organized crime groups, drug traffickers, and weapons dealers at times share convergence points—places, businesses, or people—to convert their illicit profits into legitimate funds. Many of these disparate networks also appear to use the same financial intermediaries and front companies to plan arms and narcotics deals because they view them as safe partners for doing business. Cash-intensive and high-volume businesses such as casinos are especially attractive, particularly those in jurisdictions that lack the political will and oversight to regulate casino operations or fail to perform due diligence on casino

Cash-intensive and high-volume businesses such as casinos are especially attractive,...

licensees. Illicit networks also abuse some of the same financial intermediaries and front companies in regions where government or law enforcement corruption is prevalent, with officials receiving either revenues from the criminal businesses or ownership stakes in the legitimate-appearing commercial entity.^[17] The common worry is that jihadists will seek to finance international or antiwestern attacks either by working in tandem with such criminal networks, partnering directly with cash-rich drug cartels, or through generating their own independent narcotics profits. For example, there is considerable money to be made through the mark-up sale of drugs like heroin or cocaine. The 2008 wholesale price for a gram of cocaine in Colombia, for instance, was estimated to be around \$2.30. That same gram costs \$8.10 in Mexico, \$27 in the United States (at average purity levels), \$60 in Europe, and as much as \$148 in the Russian Federation.^[18]

Differences in Cash Flow Magnitude

Understanding the total scope of threat finance cash flow in order to define strategies, operations, and tactics, bedevils policy-makers and specialists. Criminals, especially drug traffickers, may have laundered around \$1.6 trillion, or 2.7

per cent of global GDP, in 2009, according to a new report by United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC).^[19] This figure is consistent with the two to five per cent GDP range first

Criminals, especially drug traffickers, may have laundered around \$1.6 trillion, or 2.7 per cent of global GDP, in 2009, according to a new report by United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC).

established by the International Monetary Fund to estimate the scale of money-laundering, which it assessed at around \$600 billion per year in 2007.^[20] Both these figures are approximations. Furthermore, less than 1 per cent of global illicit financial flows is seized and frozen, according to the 2011 report entitled *Estimating illicit financial flows resulting from drug trafficking and other transnational organized crime*. "Tracking the flows of illicit funds generated by drug trafficking and organized crime and analyzing how they are laundered through the world's financial systems remain daunting tasks," acknowledged Yury Fedotov, Executive Director of UNODC.^[21]

Bulk cash smuggling is a case in point. The U.S. government established the National Bulk Cash Smuggling Center (BCSC) in 2009 to combat bulk cash smuggling, since threat financiers have moved away from the formal banking sector due to heightened scrutiny, regulatory oversight, and interdiction. The BCSC is an operations support facility providing real-time investigative assistance to U.S. federal, state, and local officers involved in enforcement and interdiction of bulk cash smuggling and the transportation of illicit proceeds. The BCSC partners with the El Paso Intelligence Center to further identify and target the financial infrastructure of drug trafficking organizations. These criminal organizations seek to avoid traditional financial institutions by repatriating illicit proceeds through cash in commercial and private aircraft, passenger and commercial vehicles, maritime vessels, and pedestrians crossing at U.S. land borders.^[22]

Unfortunately, the interdiction results may be less than expected.^[23] According to the U.S. National Drug Intelligence Center (NDIC), bulk cash seizures in the United States totaled \$798 million from January 2008 through August 2010. These seizures were related to drug trafficking cases involving Mexican-based transnational criminal organizations (TCOs). Demonstrating the size and importance of the bulk cash operations related to the illicit drug trade, however, is the negligible effect that these seemingly large seizures have had on stemming transnational criminal operations. NDIC stated in their 2011 National Drug Assessment Report that "bulk cash interdiction efforts have not impacted overall TCO operations to a significant extent."^[24]

In contrast, while the amount of money flowing to terrorist organizations is unknown, those with documented finances appear to require less than previously estimated. The Provisional Irish Republican Army (PIRA) operated on a budget of

some £1.5 million per year. The Real IRA and the Ulster Defence Association required only £500,000 per annum.^[25] This smaller scale of demand makes detecting terrorist financing a more difficult task, leading to assertions from skeptics that tracking money is a marginal strategy in countering terrorism.^[26] For example, in a study of 10 Al Qaeda terrorist actions from 1998–2005, the projected costs of funding the operations ranged from \$10,000 to \$500,000, with 8 of the 10 cases under \$50,000.^[27] These amounts are small when compared to daily, global financial flows.

Al Qaeda affiliates seem to resort to transfers through cash couriers and barter trade for the cross-border movement of funds.

Tracking these funds becomes even more problematic. The same study showed that there is no empirical evidence of the use of formal sector financial institutions for cross-border movement of funds by Al Qaeda after 2003. If anything, Al Qaeda Central solicited funds from associated groups, as indicated by al-Zawahiri's infamous letter to al-Zarqawi in Iraq in 2005.^[28] Al Qaeda affiliates seem to resort to transfers through cash couriers and barter trade for the cross-border movement of funds.^[29] Al Qaeda and its associates have increasingly relied on local acts of crime to self-finance their activities. In some cases petty crime, such as welfare fraud and credit card bust-out schemes, raise limited amounts of money for small operations. In others, aspiring terrorists raise significant sums through brazen crimes. One cell in France netted about one million Euros when a member whose job was to restock ATMs enacted robberies on several.^[30] Regardless of the act, the local approach is hard to detect and interdict for governmental authorities.

While the U.S. and international community continue to disrupt the funding streams of terrorist organizations, it remains a challenge to identify terrorist financial activity through the financial sector for a multitude of reasons: the nuanced difficulty in distinguishing

... it remains a challenge to identify terrorist financial activity through the financial sector for a multitude of reasons: ...

suspicious/illicit activity from the routine, the disguises used in hiding illicit financial activity, and the relatively low cost of executing a terrorist act.^[31] One telling example is the post 9/11 effort by the private financial sector to develop profiles for terrorist finance. The banking sector invested substantial time and exertions in this exercise, notwithstanding earlier findings from the analysis of the financial background of the 9/11 plotters and their operations, which showed that they were unpredictable and largely 'normal'.^[32]

Current literature and discourse on the subject

A second area of concern is the public knowledge available on threat finance. Open source literature on threat finance is

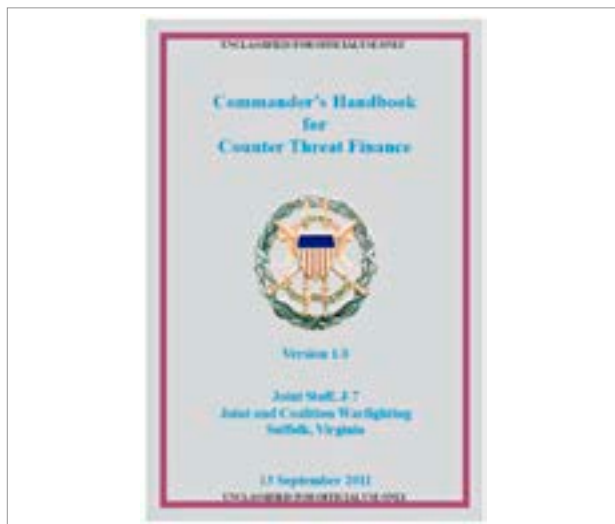
limited for policy-makers. While information on cartel financing receives more transparency because of publically available legal proceedings, the terrorist side is more problematic. In a special report, Professor Thomas Biersteker provided an important critique of current threat finance literature and the so-called "experts" who produce it. Given the relative paucity of reliable information on the financing of terrorism and the complex nature of the phenomenon, numerous authors have produced a vast literature on the subject. Most of the published work is highly repetitive, with a frequent restatement of highly stylized facts and broad generalizations. While these works might be good for producing catchy headlines, their analytical basis generally leaves much to be desired, and the focus on a single dimension or source of financing terrorism is reductionist and trivializes the complexity of the subject. The literature is better on the regulatory regime and policy-side than on the analysis of the actual financing of terrorism. This is logical since it is easier to access government and intergovernmental policy practitioners than individuals who engage in real acts of terrorism.^[33]

-
- [17] U.S. Strategy to Combat Transnational Organized Crime 2011 (Washington, DC: White House, July 2011), 8.
 - [18] See Colleen W. Cook, *Mexico's Drug Cartels*, Washington, D.C.: Congressional Research Service, Library of Congress, RL34215, October 16, 2007 and Peter Chalk, *The Latin American Drug Trade: Scope, Dimensions, Impact, and Response* (Santa Monica, CA: RAND, 2011,) 56–57.
 - [19] *Estimating Illicit Financial Flows Resulting from Drug Trafficking and other Transnational Organized Crimes*, Research Report (Vienna: United Nations Office on Drugs and Crime, October 2011).
 - [20] Kathryn L. Gardner, "Fighting Terrorism the FATF Way," *Global Governance* 13, No. 3 (July-September 2007), 325–345.
 - [21] *Estimating Illicit Financial Flows Resulting from Drug Trafficking and other Transnational Organized Crimes*, Research Report (Vienna: United Nations Office on Drugs and Crime, October 2011).
 - [22] U.S. Strategy to Combat Transnational Organized Crime 2011 (Washington, DC: White House, July 2011), 19.
 - [23] U.S. Strategy to Combat Transnational Organized Crime 2011 (Washington, DC: White House, July 2011), 19.
 - [24] US Department of Justice National Drug Intelligence Center. *National Drug Threat Assessment 2011* (Johnstown, PA: National Drug Intelligence Center, 2011).
 - [25] *Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism (USA PATRIOT Act) Act of 2001*, Title III, § 302(a)(1), Public Law 107-56, 107th Congress; H.C. 978-1, Table 1:18. Select Committee on Northern Ireland Affairs, *The Financing of Terrorism in Northern Ireland*, Fourth Report of Session 2001–2.
 - [26] Kathryn L. Gardner, "Fighting Terrorism the FATF Way," *Global Governance* 13, No. 3 (July-September 2007), 325–345.
 - [27] Thomas J. Biersteker, *Proprietary Research Report*, Table of Results, 2013, and HM Treasury, *Public consultation: draft terrorist asset-freezing bill* (London: The Controller of Her Majesty's Stationery Office, 2010), 5.
 - [28] Thomas J. Biersteker and Sue E. Eckert, *Countering the Financing of Terrorism* (London: Routledge, 2008).
 - [29] Thomas J. Biersteker, *Proprietary Research Report*, Table of Results, 2013.
 - [30] Matthew Levitt, "Terror Finance: The Imperative of Interagency Synergy," *Testimony before the House Committee on Armed Services Subcommittee on Terrorism and Unconventional Threats and Capabilities*, March 11, 2009.
 - [31] Jennifer E. Carter, *Emerging DoD Role in the Interagency Counter Threat Finance Mission: Strategy Research Project* (Carlisle, PA: US Army War College, 2012).
 - [32] Roth, J., Greenburg, D. and Wille, S. (2004) *Monograph on Terrorist Financing*, Staff Report to the Commission, Washington, DC: National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States, http://www.9-11commission.gov/staff_statements/911_TerrFin_Monograph.pdf.
 - [33] Thomas J. Biersteker, *Trends in Terrorist Financing – A Review of the Literature*, Report Prepared for Booz, Allen, & Hamilton Consultants, Washington, DC, August 2011.

[1] US Immigration and Customs Enforcement (ICE) agent with confiscated cash



[2]



[3]

Much of the analysis of general threat finance tends to provide laundry lists of different means to raise funds, move funds, or store value for the benefit of terrorist or criminal organizations. Examples of this categorization exercise include bulk cash smuggling, traditional banking, wire transfers, money exchange services, trade-based money laundering, storage with value cards/prepaid instruments, mobile and electronic payments, and charity diversion. While these lists are useful for anticipating any or all contingencies, they are not very valuable for planning and executing operations.^[34]

... charities diversion is believed to be a principal means of financing terrorism, ...

For example, while charities diversion is believed to be a principal means of financing terrorism, there is very little systematic, comparative research on the subject, and this assumption while widely shared, is hotly contested. Most of the research involves case-by-case inquiry on different groups or on major acts of terrorism (such as the attacks of 11 September 2001), and is therefore anecdotal. Biersteker's exploratory study conducted a systematic analysis of significant Al Qaeda cases, where there is adequate public-source information available to make a comparative assessment of sources of terrorist attack financing. He assessed visible trends over time, with a focus, in particular, on whether charities diversion is a significant or continuing source of financing for the commitment of acts of terrorism by Al Qaeda and its affiliates.

His conclusion was that there is little evidence that charities diversion remains a significant source of financing for core Al Qaeda activities.^[35] Overall, a close analysis of the state of threat finance literature shows that there is very little useful and original empirical information in the public domain.

Interagency coordination and building partner nation capacity in a peacetime environment

By its nature, CTF is an interagency activity. In the United States, a significant number of agencies and organizations within the government contribute to various dimensions of the counter-threat finance mission. Yet as has been seen in the context of other critical U.S. national security missions—particularly those focused on emerging or ambiguous threats—the proliferation of interagency stakeholders can lead to friction and failures of coordination. The counter-threat finance community has not been immune to these problems. Agencies struggle with information-sharing, timely operational coordination, and at times, divergent perceptions about the relative prioritization of threats. The experiences of the interagency Threat Finance Cells in Iraq and Afghanistan are among the clearest examples in recent years of the dramatic effects that can be achieved in support of wider national security objectives through focused and sustained interagency coordination, and all without inordinate resources.^[36]

Agencies struggle with information-sharing, timely operational coordination, and at times, divergent perceptions about the relative prioritization of threats.

The creation of the Iraq Threat Finance Cell (ITFC) (2005 – 2010) and subsequently the Afghan Threat Finance Cell (ATFC) (2008 – present) represent the successful implementation of an effective organizational model to counter threat finance. These threat finance cells (TFCs) are interagency units, co-led by the Department of Defense and the Department of the Treasury (and in the case of the ATFC, headed by the Drug Enforcement Administration), wherein several U.S. national security agencies are represented through analysts deployed to combat zones and detailed to support the cells.^[37] The Iraq Threat Finance Cell (ITFC), headquartered in Baghdad with liaison officers spread throughout Iraq, was the perfect example of an interagency effort that works. It became a key component of interagency and Multinational Force-Iraq efforts to detect, identify, and disrupt financial networks supporting insurgent and terrorist elements operating in Iraq with its collection, analysis and dissemination of timely financial intelligence on the Iraqi insurgency.^[38]

The Afghan Threat Finance Cell builds on the demonstrated success of the ITFC.^[39] The ATFC is headquartered in Kabul with similar liaison officers across Afghanistan.^[40] The ATFC is comprised of about 30 specialists on loan from the Department of Drug Enforcement, the Department of Treasury, the Department of Justice, the Department of Defense's Central Command, the CIA, and the FBI, who try to identify and disrupt sources Taliban funding. They are the experts in interdicting Taliban and Al-Qaeda related funding.^[41]

The ATFC proceeds “along three general lines of operation in Afghanistan: conducting criminal investigations of high-level narcotics trafficking, implementing intelligence-driven drug flow attack strategy, and participating with the interagency community to develop Afghan capacity.”^[42]

International governments, multilateral organizations, and large financial institutions have a critical role to play in setting conditions to prevent criminal organizations and other threats from exploiting access to the international financial system. Apart from pursuing close coordination with allied countries that are home to major financial hubs, as well as with international organizations like the Financial Action Task Force (FATF), the United States must also enable partner governments in protecting their vulnerable financial institutions against fraud and crime.^[43]

International governments, multi-lateral organizations, and large financial institutions have a critical role to play in setting conditions to prevent criminal organizations and other threats from exploiting access to the international financial system.

Specifically, the U.S. Geographic Combatant Commanders are required to establish a CTF capability that “integrates intelligence and operations; supports interagency partner threat finance efforts in the region as it relates to combating terrorists, insurgents, and narcotics and criminal networks to diminish their operational capabilities; and coordinates and collaborates with the interagency in establishing mechanisms with other nations to deny, disrupt or defeat funding and value transfer items to adversaries.”^[44]

The challenge for this mission and future interagency constructs will be the shift from a carte blanche mission and operating environment in a combat zone, to a more constrained and limiting situation working through a host nation and under the control of the U.S. Embassy country team.

Measuring success

Even as the United States appears in recent years to have expanded its ability to disrupt the financial activities of transnational criminal networks, narcotics trafficking organizations, and terrorist groups, questions often arise about the systemic impact these efforts have achieved in the case of networks targeted. In short, do government officials understand the scope and nature of the threats faced with sufficient accuracy so as to measure success in countering them? Many in the counter-threat finance community acknowledge that this is not yet the case.^[45]

In order for the United States to evaluate its impact against individual and convergent networks, analysts involved in counter-threat finance missions must first achieve a fundamental and comprehensive understanding of the how the networks operate, how they have evolved, and how they adapt when challenged. Only a thorough initial assessment of a

network’s normal operating capacity will enable an accurate subsequent determination of whether it has been disrupted or degraded. This daunting but essential analytic task has significant implications for the tools, methodologies, personnel, and resources dedicated within government agencies to counter-threat finance missions.^[46]

Financial intelligence efforts have had little discernible impact on reducing levels of terrorism or on criminal convictions.

More importantly, some consideration must be given to whether the effectiveness of measures against terrorist financing can be judged. Currently, it remains largely a matter of faith in assertions by those in authority rather than on published evidence that anti-terror financial intelligence efforts have some impact beyond the immediate operational outcomes. Financial intelligence efforts have had little discernible impact on reducing levels of terrorism or on criminal conviction.

[34] Thomas J. Biersteker, Trends in Terrorist Financing – A Review of the Literature, Report Prepared for Booz, Allen, & Hamilton Consultants, Washington, DC, August 2011.

[35] See Thomas J. Biersteker, Sources of Terrorist Financing: Placing Charities Diversion in Perspective, Report prepared for the Islamic Charities Project, Centre on Development, Conflict, and Peacebuilding, The Graduate Institute, Geneva, July 2011.

[36] Knowlton Project Analysis Memo: Challenges and Opportunities in Countering Threat Finance (Praescient Analytics, Alexandria VA, October 2012).

[37] J. Edward Conway, “Analysis in Combat: The Deployed Threat Finance Analyst,” Small Wars Journal, July 5, 2012, at <http://smallwarsjournal.com/jrnl/art/analysis-in-combat-the-deployed-threat-finance-analyst>, accessed April 17, 2013.

[38] Matthew Levitt, “Terror Finance: The Imperative of Interagency Synergy,” Testimony before the House Committee on Armed Services Subcommittee on Terrorism and Unconventional Threats and Capabilities, March 11, 2009.

[39] Matthew Levitt, “Terror Finance: The Imperative of Interagency Synergy,” Testimony before the House Committee on Armed Services Subcommittee on Terrorism and Unconventional Threats and Capabilities, March 11, 2009.

[40] J. Edward Conway, “Analysis in Combat: The Deployed Threat Finance Analyst,” Small Wars Journal, July 5, 2012, at <http://smallwarsjournal.com/jrnl/art/analysis-in-combat-the-deployed-threat-finance-analyst>, accessed April 17, 2013.

[41] Mark Thompson, “Afghanistan: A Bleak Report from the Front,” Time, April 2, 2012 at <http://nation.time.com/2012/04/02/afghanistan-a-bleak-report-from-the-front/#ixzz2QkC5wqHj>, accessed April 17, 2013.

[42] Thomas A. Schrettner and Travis W. Norvell, “DEA in Afghanistan, Understanding and Utilizing a Unique Asset,” Marine Corps Gazette (March 2010).

[43] Knowlton Project Analysis Memo: Challenges and Opportunities in Countering Threat Finance (Praescient Analytics, Alexandria VA, October 2012).

[44] Department of Defense, DoD Counter Threat Finance (CTF) Policy, DoD Directive 5205.14 (Washington DC: Department of Defense, August 19, 2010), Enclose 2, 7-8.

[45] Knowlton Project Analysis Memo: Challenges and Opportunities in Countering Threat Finance (Praescient Analytics, Alexandria VA, October 2012).

[46] Knowlton Project Analysis Memo: Challenges and Opportunities in Countering Threat Finance (Praescient Analytics, Alexandria VA, October 2012).

[2] Impounded cartel proceeds from a Customs seizure.

[3] US military’s handbook for counter threat finance

tions. Lack of open-source research into investigation outputs does not permit validated claims either of effectiveness or of ineffectiveness. However the poor state of process and outcome data or even of collected case studies suggests low accountability and analytical interest.^[47]

A thoughtful review by Bell argues that while cash forfeiture at entry and exit points may be worthwhile as a disruptive strategy, “it has little long-term value unless the cash can be tracked back to its origin and becomes useful in detecting a terrorist or criminal funding source and those who rely upon it.”^[48] Therefore, this domain of measuring success is the most immature and least developed dimension of CTF activities.

Measurement deficiencies also reflect the complexity of what one author classifies as multifunctional operations, which include CTF. The most important characteristic of multifunctional operations is that they significantly differ from traditional military operations in that the military component is only one of several components that work simultaneously to achieve a comprehensive objective. The challenges for military organizations with regard to evaluation in these activities are extensive. A large part of these challenges are internal to military organizations and derive from their propensity for task-oriented evaluations, reductionist interpretations of the operational environment, poor documentation of operational designs and the use of junk arithmetic.^[49]

Conclusion

While the goal of counter threat finance is to attack the financial underpinnings of the top transnational criminals and terrorists,^[50] the actual reality of doing so is daunting. Like trying to grasp an eel in water, the responsible agencies struggle to achieve a firm grip. Richard Gordon posited that the current system designed to prevent money laundering and terrorism financing does not work well. It is based on a faulty theoretical construction. The FATF Recommendations require financial institutions to design and implement requirements to monitor client transactions and report those that raise suspicion of money laundering or terrorism financing.^[51]

Targeting cash remains one of the most effective ways of significantly hurting criminal organizations, so creative and flexible approaches to doing so are imperative.

These problems can be addressed by turning all analytical work to public sector financial intelligence units and reserving for the private sector only the reporting of certain client profiling data and records of all financial transactions. Financial intelligence should be required to use, to the extent possible, empirical analysis, where results should be far better than the current system. While such a system would be substantially different from the current one, there is considerable precedent found in the way in which tax administrations select taxpayers for audit investigations.^[52]

For the terrorist side, the best that can probably be achieved by “follow-the-money” methods in countering threat finance is some intelligence that allows for interventions to make arrests, build up a broader picture of linkages, permit physical observations, and prevent individuals and groups from obtaining the funds for particular projects beyond the trivial amounts needed for suicide bombings at the local level.^[53] For criminals, money that is seized deprives the criminal organizations of the final payoff for their activities, and hurts them more than interdicting their drugs or other products. Targeting cash remains one of the most effective ways of significantly hurting criminal organizations, so creative and flexible approaches to doing so are imperative.^[54]

Despite the challenges, a few areas for future research and then operational application would be to develop interagency models and organizations that can work effectively in a partner country within the constraints of a peacetime environment; to organize real experts in methodology, assessment, and measurement to identify metrics that can show CTF courses of action that are effective and less effective and to assign resources accordingly; to apply more rigorous empirical analysis on trends, patterns, and networks; and potentially reallocate national security assets to focus on criminal threat finance operations given the large differences in cash flow magnitude and potential visibility when compared to terrorist threat finance. With such measures, the generic threat financier could then be caught in a tighter interagency net that does not allow an eel-like escape.

[47] Michael Levi, “Combating the Financing of Terrorism.” *British Journal of Criminology* 50, no. 4, 2010, 650–669.

[48] E. Bell, “The Confiscation, Forfeiture and Disruption of Terrorist Finances,” *Journal of Money Laundering Control*, 7 (2), 2003, 105–125.

[49] See David Harriman, “Monitoring and evaluation in Multifunctional operations: A critical examination of key challenges for military organizations in measuring what matters,” *Baltic Security and Defence Review*, Vol. 14, Issue 2, 2012, 77–101.

[50] U.S. Strategy to Combat Transnational Organized Crime 2011 (Washington, DC: White House, July 2011), 14.

[51] Richard K. Gordon, “Losing the war against Dirty Money: Rethinking Global Standards on Preventing Money Laundering and Terrorism Financing,” 21 *Duke Journal of Comparative and International Law*, Vol. 21, Spring 2011, 503–565.

[52] Richard K. Gordon, “Losing the war against Dirty Money: Rethinking Global Standards on Preventing Money Laundering and Terrorism Financing,” 21 *Duke Journal of Comparative and International Law*, Vol. 21, Spring 2011, 503–565.

[53] Michael Levi, “Combating the Financing of Terrorism.” *British Journal of Criminology* 50, no. 4, 2010, 650–669.

[54] See Douglas Farah, “Money Laundering and Bulk Cash Smuggling: Challenges for the Merida Initiative,” Working Paper Series on US-Mexico Security Cooperation (Washington, DC: Woodrow Wilson Center for Scholars, 2010).

De-conflicting Protracted Conflicts in the South Caucasus: The Role of the EU and NATO

Ernst M. Felberbauer/Frederic Labarre

National Defence Academy, 2013.
A-1070 Vienna, Austria.
ISBN: 978-3-902670-97-7.



In dieser Broschüre legen die Herausgeber die Resultate des 6th Workshops der Studiengruppe «Regional Stability in South Caucasus» in Englisch vor. Die insgesamt 15 Autoren, mehrheitlich osteuropäischer Herkunft, beurteilen ausgewählte Aspekte des Konfliktes im Südkaukasus.

Im Vordergrund stehen dabei die Beziehungen der EU und der NATO zur bzw deren Engagement in der Region Südkaukasus, wobei auch eine georgische und eine russische Sicht zum Zuge kommen. Lesenswert sind vor allem die im Teil 1 geäußerten Stimmen aus der Region selber, während im Teil 2 die Perspektive von aussen berücksichtigt wird. Einzelaspekte wie die Beziehung Russlands zur Region, die Perspektiven der Türkei oder die Bedeutung der Energie finden ebenfalls breiten Raum. Im Teil 3 schliesslich äussern sich die Autoren darüber, wie vermehrt Verständnis für die Lage im Südkaukasus geweckt bzw wie vermehrt Stabilität in die dortige Region gebracht werden kann. Aufschlussreich sind die Aussagen zur inneren Bedrohung der Region. Schliesslich werden die Resultate des Workshops in Teil 4 mit Empfehlungen abgeschlossen.

JKL

The EU Meeting its Internal Challenges: Implications for Stability in the Western Balkans

Ernst M. Felberbauer/Predrag Jurekovic

National Defence Academy, 2012.
A-1070 Vienna, Austria.
ISBN: 978-3-902670-95-3.



In dieser Broschüre legen die Herausgeber die Resultate des 24. Workshops der Studiengruppe «Regional Stability in South East Europe» in Englisch vor. 13 Autoren präsentieren die Resultate dieser Arbeiten. In Teil 1 wird auf die Art und Weise eingegangen, wie die EU die wirtschaftliche und finanzielle Krise meistert und welches die Auswirkungen auf den Balkan sind. Teil 2 geht dann darauf ein, wie der Westbalkan die EU Krise sieht und welches die Implikationen des Stabilisierungsprozess im Balkan auf die euro-atlantische Politik sind. Teil 3 widmet sich der interessanten Frage, ob und wie weit der Einfluss der EU die Region des Weltbalkans schwächt und welches die Implikationen der Politik auf die europäisch-amerikanischen Beziehungen respektive für Russland bzw die Türkei sind. Teil 4 schliesslich gibt einige politische Empfehlungen zum Problemkreis ab.

JKL

Sea Power and American Interests in the Western Pacific

David C. Gompert

Rand Corporation – National Defense Research Institute.
Santa Monica, USA, 2013.
ISBN: 978-0-8330-7890-2.



Die politische und militärische Emanzipation der Volksrepublik China und die amerikanische Sicherheitsstrategie sind potentiell auf Konfrontationskurs. Bisher konnten die USA ihre Dominanz, insbesondere zur See, weitgehend unbestritten bis in die Randgewässer Chinas ausüben. Mit dem zunehmenden wirtschaftlichen und politischen Gewicht Chinas wachsen dessen Ambitionen, diese Situation nicht mehr tatenlos hinzunehmen.

Chinas rüstet massiv auf, auch oder gerade zur See. Ins Auge stechen insbesondere die Entwicklungen im Bereiche des Cyber War, aber auch von gegen Seeziele gerichteten ballistischen Lenkwaffen, wobei diese vor allem US Trägerkampffverbände ins Visier nehmen. Damit trifft China allerdings einen Hauptnerv der US Militärstrategie und maritimen Doktrin. Seemacht ist für die USA nach wie vor ein wesentlicher Faktor, um Einfluss und Stabilität auszuüben. Mit der Hinwendung («Obama Doktrin») ihres Hauptaugenmerks auf den Pazifik belegen die USA ihren Willen, trotz grossen wirtschaftlichen Problemen die Herausforderungen im Pazifik anzunehmen. Dieses Buch macht eine Auslegeordnung zur momentanen Lage und zeigt auf, wie die USA auf diese Entwicklungen reagieren könnten, nämlich nicht nur durch technologische Weiterentwicklungen, die es ermöglichen würden, die modernsten chinesischen Waffensysteme zu neutralisieren, sondern auch durch eine verstärkte regionale, multilaterale Kooperation im maritimen Bereich, gegebenenfalls unter Einbindung Chinas. Mit der Einladung an China zur allzweijährlichen grossen Marineübung RIMPAC 2014 im Pazifik haben die USA einen ersten Anstoss gegeben.

Der Autor ist Professor an der Marineakademie von Annapolis in Maryland, USA, und hatte zahlreiche wichtige Funktionen im Nachrichtendienst, in der Administration George H.W. Bush sowie als Assistent von Aussenminister Kissinger inne. Er bürgt für Kompetenz und Authentizität.

JKL

Kriegsschauplatz Deutschland

Erfahrungen und Erkenntnisse eines NVA-Offiziers.

Siegfried Lautsch

Zentrum für Militärgeschichte und Sozialwissenschaften der Bundeswehr (ZMSBw). Potsdam, 2013.
ISBN: 978-3-941571-28-0.



Der Autor ist ehemaliger Offizier der National Volksarmee der DDR, später Oberstleutnant in der Bundeswehr. In seiner NVA Tätigkeit war er u.a. Leiter der operativen Abteilung im Kommando des Militärbezirks V (Neubrandenburg) und dort mit Einsatzplanungen der 5. Armee für den Ernstfall betraut. Lautsch hat bereits früher für die Military Power Revue geschrieben (siehe MPR 2–2011):

Für den Schweizer Leser und insbesondere für alle Angehörigen unserer Armee, die den Kalten Krieg noch aktiv miterlebt haben, aber auch als zeitgeschichtliches Dokument für die jüngere Generation, präsentiert Lautsch einen einzigartigen Einblick in die damaligen Denkweisen der offensiven und defensiven Planungen der DDR Militärführung. Seine Kenntnisse und Erfahrungen als Direktbeteiligter machen das Dokument zu einem speziell authentischen Werk. Das geht bereits aus dem Geleitwort von Generalmajor J. Tarassenko hervor, der damals Leiter der Abteilung Operativ der 20. Gardedivision der Gruppe der Sowjetischen Streitkräfte (GSSD) in Deutschland und damit wohl auch Partner von Lautsch war. Dieser betont – nicht überraschend und geprägt von den historischen Erfahrungen, die Absicht seines Landes, nie mehr eine Überraschung erleben zu müssen – den primär defensiven Charakter der sowjetischen Militärdoktrin, die allerdings bei einer Aggression des Gegners vor offensiven Operationen nicht zurückschrecken würde.

Viele Darstellungen des Autors wären noch vor 24 Jahren wohl einer strikten Geheimhaltung unterworfen gewesen, umso spektakulärer wirken sie jetzt, obschon der Autor seine Ausführungen da und dort nochmals – gezwungenermassen – erheblich entschärft haben dürfte.

Einige Stichworte zum Inhalt mögen belegen, welchen «Leckerbissen» wir einsehen können. Der Autor schildert eingangs auf über 40 Seiten der A4 Schrift das Operativ-

strategische Denken in den Vereinten Streitkräften der Warschauer Vertragsorganisation (WAPA). Danach geht er ausführlich auf seine Studienzeit und die Ausbildung zum Operateur an der M.V. Frunze Militärakademie ein. Es folgt die Darstellung der operativen Grundsätze zum Einsatz einer Armee. Im nächsten Kapitel «Zwischen Legende und Wahrheit» berichtet er über seine persönlichen Erfahrungen mit der Staatssicherheit der DDR (Stasi). Es folgt dann der Kern seiner Arbeit, nämlich ein Kapitel über die operative Planung der 5. Armee der NVA im Rahmen der 1. Front des WAPA. Des Weiteren widmet er der Beurteilung der Lage der 5. Armee in den 1980er Jahren einigen Raum, leitet dann über zur Rolle der 5. Armee in den geplanten Angriffs- und Verteidigungsoperationen der 1. Front des WAPA in den 1980er Jahren, bevor er mit einem Kapitel zu den Besonderheiten bei der Vorbereitung und Durchführung der Verteidigungsoperationen ab 1988 und einer zusammenfassenden Charakteristik des operativ-strategischen Denkens in der NVA schliesst. Interessante Anhänge, so beispielsweise Personalübersichten, Taktische Zeichen, Dokumente und Faksimiles (auch zahlreiche persönliche Urkunden des Autors), Hauptwaffensysteme der 5. Armee, Vergleiche der Militärterminologie (NVA – Bundeswehr) und ein Glossar runden diesen über 200-seitigen Band ab. Dieser ist reich an hervorragenden, teils farbigen und grossformatigen Karten und Tabellen sowie Gliederungsbildern.

Ob und wie weit die vorliegenden Dokumente und Aussagen die Wirklichkeit tatsächlich abbilden, bleibt nach Aussagen des Leiters des Forschungsbereichs Militärgeschichte der DDR im Bündnis (ZSMBw) in seinen Vorbemerkungen noch immer offen. Denn es sei nicht klar, ob damit die wirklich «scharfen» Einsatzplanungen gemeint seien, oder ob bloss «Scheinplanungen» oder «Spielmaterial» vorlägen, die den Waffenbrüdern eine Teilhabe an den operativen Planungen hätten suggerieren wollen.

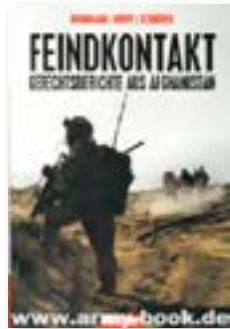
So oder so, Erfahrung, gründliche Aufarbeitung der damaligen bekannten Fakten und die exakte Wiedergabe durch einen Zeitzeugen machen die Lektüre dieser persönlich geprägten und reichhaltig mit persönlichen Dokumenten angeereicherten Studie zu einem faszinierenden Gang durch die jüngste Geschichte bis 1989. Möge sich die Lektüre nicht bloss in Nostalgie erschöpfen, sondern auch Lehren mit auf den Weg in die Zukunft geben. Insofern sind nicht bloss Militärs und Historiker angesprochen, sondern auch Wissenschaftler und Studenten gefordert. Sie können dereinst, wenn weitere Quellen zugänglich sind, vielleicht mehr und sogar endgültige Klarheit verschaffen.

JKL

Feindkontakt – Gefechtsberichte aus Afghanistan

Sascha Brinkmann/Joachim Hoppe/Wolfgang Schröder

E.S. Mittler & Sohn.
Hamburg–Berlin–Bonn, 2013.
ISBN: 978-3-8132-0945-7.



Die drei Herausgeber sind aktive Offiziere der Bundeswehr, im Range von Majoren bzw. eines Oberstleutnants. Sie standen erst vor kurzem noch im Einsatz in Afghanistan. Sie verantworten die Zusammenstellung der 13 Aufsätze von 14 Autoren, Offizieren, Unteroffizieren und einem Oberstabsgefreiten. Im Zentrum der Schilderungen stehen die Gefechte von Isa Khel und Quatliam, einer Gegend westlich von Kunduz, um den Karfreitag 2010. Dies waren bis dahin die wohl schwersten Kämpfe der Bundeswehr in Afghanistan und kosteten drei Soldaten das Leben. Weitere Opfer kamen später dazu.

Die hautnahen Beschreibungen im ersten Teil des Bandes drehen sich um dem Ernstesatz. Dabei wird das Gefecht von Isa Khel durch den verantwortlichen Kompaniekommandanten und Fallschirmjäger sowie durch weitere Betroffene eindrücklich geschildert. Sie zeigen den Alltag, die Aufgaben, Nöte und tödlichen Gefahren des Einsatzes im Rahmen eines PRT (Provincial Reconstruction Team) in der Gegend von Kunduz auf. Dabei sind die Berichte über die beiden Operationen «Halmazag» und «Freies Tal», von Luftlandungen und über eine Verwundung besonders nachhaltig. Die Aufsätze im zweiten Teil gehen auf die Vorbereitungen und die Belastung jener Bundeswehrangehörigen ein, die sich in dieser Zeit zuhause auf ihren schwierigen Einsatz vorbereiten. Diese stehen unter dem Eindruck der Ereignisse um Isa Khel und der Trauerfeier für die dort gefallenen Kameraden unter erheblichen psychischen Belastungen.

Schilderungen des Alltags, der Gefechte sowie der Planungsarbeiten zuhause, der Bedeutung des militärischen Nachrichtenwesens in einer Echtlage, völkerrechtlicher Fragen, über die Verlässlichkeit der afghanischen Partner, die Zusammenarbeit mit den US Truppen, über die Werte und das

Berufsethos des Soldaten, die Rules of Engagement, über das Dilemma «Wirtschaftliche Hilfe führt zu mehr Sicherheit» versus «Ohne Sicherheit keine wirtschaftliche Hilfe» bis hin zur Reflexion über «Soldatisches Töten und Sterben» und vieles andere mehr sind hochinteressante Betrachtungen, die durch ihre Authentizität überzeugen. Ihnen ist gemeinsam, dass sie wertvolle Lehren für künftige Einsätze dieser Art beinhalten.

Der Leser erfährt in bewegenden Berichten von den Belastungen, Zweifeln, oft unerfüllten Hoffnungen und tödlichen Gefahren eines Kriegseinsatzes fernab der Heimat und während den Vorbereitungen zuhause.

JKL

In memoriam





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 oeuvre 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