

# MILITARY POWER REVUE

DER SCHWEIZER ARMEE  
DE L'ARMÉE SUISSE

## Sicherheitspolitik

**NATO und Europäische Union –**

**Wo bleibt die strategische Zusammenarbeit?**

Klaus Olshausen

## Strategie/Doktrin

**Zur Entstaatlichung organisierter Gewalt:**

**Der Einfluss von Söldnertruppen auf die moderne  
Kriegsführung**

Etienne Huber

## Armee

**Effects-Based ... what?**

Sylvain Curtenaz

**Sûreté sectorielle – une réponse à des défis  
sécuritaires complexes**

Alain Vuitel

## Geschichte

**Militärstrategie im Lichte der Kuba-Krise von 1962**

Matthias Kuster

<u>Jürg Kürsener</u>	<b>3</b>
<u>Klaus Olshausen</u>	<b>4</b>
<u>Etienne Huber</u>	<b>10</b>
<u>Sylvain Curtenaz</u>	<b>21</b>
<u>Alain Vuitel</u>	<b>29</b>
<u>Matthias Kuster</u>	<b>32</b>

## Editorial

### Sicherheitspolitik

NATO und Europäische Union – Wo bleibt die strategische Zusammenarbeit?

### Strategie/Doktrin

Zur Entstaatlichung organisierter Gewalt: Der Einfluss von Söldnertruppen auf die moderne Kriegsführung

### Armee

Effects-Based ... what?

Sûreté sectorielle – une réponse à des défis sécuritaires complexes

### Geschichte

Militärstrategie im Lichte der Kuba-Krise von 1962

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

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

Die *Military Power Revue* ist eine Beilage zur *Allgemeinen Schweizerischen Militärzeitschrift ASMZ*, August 2008.

Verlag: *ASMZ, Allgemeine Schweizerische Militärzeitschrift* c/o Verlag Equi-Media AG, Brunnenstrasse 7, 8604 Volketswil, Chefredaktor Dr. Roland Beck, Oberst i Gst

unter Leitung von

Jürg Kürsener, Oberst i Gst aD, Chefredaktor *Military Power Revue*, im Auftrage des Chefs der Armee, Bundeshaus Ost, 3003 Bern

Adresse Chefredaktion MPR:

Kasernenstrasse 7, 3003 Bern, oder Sonnenbergstrasse 14, 4573 Lohn-Ammannsegg

Telefon G: 031 323 16 02, Telefon P: 032 677 18 63

E-Mail: juerg.kuersener@vtg.admin.ch

Redaktionskommission:

Oberst i Gst aD Jürg Kürsener Chefredaktor *Military Power Revue*

Oberst i Gst Alain Vuitel Chef Militärdoktrin der Armee und Redaktor für die Stufe Armee

Oberst i Gst Eduard Hirt Chef Heeresdoktrin und Redaktor Bereich Heer

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

Colonel EMG Yvon Langel Chef Planung und Projekte Heer

## Literatur

- BRAUN, EBERHARD, FELIX HEINE und UWE OPOLKA (1998), *Politische Philosophie*. Ein Lesebuch, Hamburg: Reinbek Verlag.
- BROOKS, DOUGLAS (2000), Write a Cheque, End a War, *Conflict Trends* 3 (1), pp. 33–35.
- CULLEN, PATRICK (2000), Keeping the New Dog of War on a Tight Leash, *Conflict Trends* 3 (1), S. 36–39.
- DOWLING, MARIA J. and VINCENT J. FECK (2000), A Joint Logistic and Engineering Contract, in: JAMES C. RAINEY, BETH E. SCOTT and JEANETTE O. REICHHARD (Hrsg.), *Air Force Journal of Logistics, Issues an Strategy 2000; Contractors on the Battlefield*, Collection of Articles, pp. 60–71.  
www.afma.hq.af.mil/lgi/cob.pdf  
(Seitenaufwurf vom 30. April 2008).
- FAYEMI, KAYODE J. and ABDEL-FATAU MUSAH (2000), *Mercenaries. An African Security Dilemma*, London: Pluto Press.
- FEICHTINGER, WALTER und WOLFGANG BRAUMANDL (2008), *Private Militärfirmen - Geschäft mit dem Krieg*, IKF Aktuell II/2008, Broschüre des Instituts für Friedenssicherung und Konfliktmanagement der Landesverteidigungsakademie Wien.
- FLASCH, KURT (2000), *Das philosophische Denken im Mittelalter*, Ditzingen: Reclam.
- HOBBS, THOMAS (1651), *Leviathan*, Ditzingen: Reclam.
- HOLSTI, KALEVI J. (1996), *The State, War and the State of War*, Cambridge: University Press.
- KALDOR, MARY (1999), *New and Old Wars: Organized Violence in a Globalized Era*, Stanford: University Press.
- KERSTING, WOLFGANG (1996), *Thomas Hobbes: Leviathan*, Reihe: *Klassiker Auslegen*. Bd. 5, Berlin: Akademie Verlag.
- KÜMMEL, GERHARD (2004), *Die Privatisierung der Sicherheit: Fluch oder Segen?*, SOWI-Arbeitspapier No. 137, Strausberg: Sozialwissenschaftliches Institut der Bundeswehr.
- MÜNKLER, HERFRIED (2002a), *Die neuen Kriege*, Hamburg: Rowohlt Verlag.
- MÜNKLER, HERFRIED (2002b), *Über den Krieg*, Weilerswist: Velbrück Wissenschaft.
- MÜNKLER, HERFRIED (1987a), *Im Namen des Staates*, Die Begründung der Staatsraison in der frühen Neuzeit, Frankfurt am Main: S. Fischer Verlag.
- MÜNKLER, HERFRIED (1987b), *Staatsraison und politische Klugheitslehre*, in: FETSCHER, INGRID und HERFRIED MÜNKLER (Hrsg.), *Pipers Handbuch der Politischen Ideengeschichte Bd. 3*, München: Piper, S. 23–72.
- O'BRIEN KEVIN A. (2000a), *Private Military Companies and African Security 1990-1998*, in: FAYEMI, KAYODE J. and ABDEL-FATAU MUSAH (Hrsg.), *Mercenaries. An African Security Dilemma*, London: Pluto Press. pp. 43–75.
- O'BRIEN, KEVIN A. (2000b), *PMCs, Myths and Mercenaries: The Debate on Private Military Companies*, *Royal United Service Institute Journal* 145 (1), pp. 59–64.
- PARET, PETER (1976), *Clausewitz and the State*, Oxford: Clarendon Press.
- PETERS, JAN (1993), *Ein Söldnerleben im Dreißigjährigen Krieg*, Berlin: Akademie Verlag.
- SCAHILL, JEREMY (2008), *Blackwater, Der Aufstieg der mächtigsten Privatarmee der Welt*, München: Antje Kunstmann.
- SHEARER, DAVID (1998), *Private Armies and Military Intervention*, *Adelphi Paper No. 316*, Oxford: The International Institute for Strategic Studies.
- SINGER, PETER W. (2003), *Corporate Warriors: The Rise of the Privatized Military Industry*, Ithaca: Cornell University Press.
- STRAYER, JOSEPH R. (1975), *Die mittelalterlichen Grundlagen des modernen Staates*, Köln: Böhlau-Studien-Bücher.
- VAN CREVELD, MARTIN (1991), *The Transformation of War*, New York: Maxwell Macmillan International.
- WEINGARTNER, GEORG (2004), *Krieg als Geschäftsfeld*, *Österreichische Militärische Zeitschrift* 196 (2), S. 149–156.  
www.bundesheer.at/omz/ausgaben/artikel.php?id=188  
(Seitenaufwurf vom 24. April 2008).
- WESTENFELDER, FRANK (2008), *Kriegsreisende*. Artikelsammlung zur Sozialgeschichte von Söldnern, Glücksrittern und Abenteurern.  
www.kriegsreisende.de (Seitenaufwurf vom 20. April 2008).  
Titel der Artikel werden im Textfluss angegeben.
- ZAMPARELLI, STEVEN J. (2000), *What have we signed up for?*, in: JAMES C. RAINEY, BETH E. SCOTT and JEANETTE O. REICHHARD (Hrsg.), *Air Force Journal of Logistics, Issues an Strategy 2000; Contractors on the Battlefield*, Collection of Articles.  
www.afma.hq.af.mil/lgi/cob.pdf,  
pp. 8–25 (Seitenaufwurf vom 20. April 2008).

# Editorial

Die Armee ist in der Tagespolitik präsent. Hin und wieder sogar dann, wenn es Lob zu verteilen gilt. Benedikt Weibel, Mister Euro 08 und früherer SBB-Boss, hat am 27. Juni 2008 im Radio DRS 1 die Dienste der Armee anlässlich des Fussball-Grossereignisses explizit gelobt, der Führung höchste Professionalität attestiert und ihren Einsatz verdankt. Ich bin mir nicht sicher, hoffe aber natürlich, dass dieser Dank in den übrigen Medien aufgegriffen wird.

Meistens wird die Armee aber dann erwähnt, wenn sich Unfälle ereignen oder wenn Fehler mit weitreichenden Folgen passieren. Ungleich häufiger als bei anderen, vergleichbaren Vorkommnissen in unserer Gesellschaft entstehen dann aus solchen Mitteilungen Schlagzeilen. Die Negativberichte dominieren während Tagen die Medien- und Presselandschaft, dann gelegentlich auch die Öffentlichkeit. Eine Zeitung nach der anderen, der Zschtigclub und die Arena greifen die Ereignisse auf. Manchmal ist dies berechtigt, sogar nötig; oft scheint es ein willkommener Anlass, die Armee als Prügelknaben hinzustellen.

Meistens melden sich auch sehr rasch Politiker – oft die gleichen – zu Wört, die das Einzelereignis mehr oder weniger direkt zu einer Existenzfrage der Armee machen oder zumindest einzelne Komponenten der Armee in Frage stellen. Man erinnert sich:

- Die Frage um die Beschaffung eines neuen Kampfflugzeuges wird zu einer Frage um die Existenz der Luftwaffe gemacht. Dass damit da und dort auch die Armee gemeint ist, wird heute nicht offen gesagt, aber diese Kreise meinen es.

- Der tragische Unfalltod von fünf Luftwaffen-Soldaten in der Kander vom Juni 2008 wird gleich zu einer Grundsatzfrage über die Existenzberechtigung der Militärjustiz gemacht. Wo ist der direkte Zusammenhang?

- Der Missbrauch einer Armeewaffe als Mordwaffe ist unverzeihlich und unentschuldig. Solche Ereignisse werden – obschon erwiesenermassen und grossmehrheitlich die Todesfälle durch Gewalteinwirkung in der Schweiz nicht mit Armeewaffen begangen werden – gleich zu einer Grundsatzfrage über das Prinzip der Armeewaffe zuhause umfunktioniert. Damit könnte man das Obligatorische verunmöglichen, das Feldschiessen – notabene einer der grössten Sportanlässe in der Schweiz – würde sterben, und damit hätte man einen Schritt mehr auf dem Weg zur schleichenden Unterhöhlung des Milizprinzips und der Armee erreicht.

- Die Ausbildung auf Übungsplätzen im Ausland wird bekämpft, obschon es erwiesen ist, dass unsere Verbände ab Stufe verstärkte Kompanie in der Schweiz kaum mehr ausreichend ausgebildet werden können. Ausbildung ist integraler Bestandteil der Aufträge an die Armee.

In unserer demokratischen Staatsform ist es jedem Bürger – selbstverständlich – unbenommen, in diese Diskussionen einzugreifen. Und dabei ist offenbar die Armee ein willkommenes Objekt. Ich gehe einmal davon aus, dass dies aus echter Sorge um die Zukunft unseres wichtigsten sicherheitspolitischen Instrumentes geschieht und nicht nur aus ideologischen und opportunistischen Gründen. Sicher bin ich mir allerdings auch hier nicht.

Mit der in einschlägigen Kreisen häufigen, letztlich völlig verantwortungslos kolportierten Begründung, der Armee sei seit 1989 der Feind abhanden gekommen, wird fast alles und jedes kritisiert. Unsere Armee hat seit 1989 enorme Vorleistungen erbracht. Massive Finanzreduktionen, happige Bestandesreduktionen und die Eliminierung von Teilfähigkeiten sind einige Beispiele. Dabei steht die Schweiz mit einem Verteidigungsbeitrag von weniger als einem Prozent des Bruttosozialproduktes auf der europäischen Rangliste fast an letzter Stelle. Die NATO rät ihren Mitgliedern zu zwei Prozent, und andere Staaten wie Finnland, Österreich, Indien, China und Russland liegen teils weit über unserem Anteil. Man erhält fast den Eindruck, als ob uns die vermeintlich sicherere Welt und die wirtschaftlichen Fortschritte blind für weiterhin bestehende und neue Gefahren gemacht hätten. Ich-Bezogenheit, Egoismus, wenig Sinn für die Gemeinschaft und eine grassierende Sorglosigkeit gegenüber neuen Gefahren und Risiken charakterisieren unser Sein. Sie trüben den klaren Blick für morgen.

Hier kommt die Politik ins Spiel, die eidgenössische Politik. Wie nie zuvor scheint sie mir gefordert. In einem kürzlich erschienenen Zeitungsbeitrag meint Karl Haltiner<sup>1</sup> auf die Frage, ob die Politik das Militär vernachlässige: «Davon bin ich überzeugt.» Rolf Clement stellt in Deutschland etwas fest, was hier ebenso zutreffend scheint, nämlich dass eine Diskussion über nationale Sicherheitsfragen fehle.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Professor und Soziologe in einem Interview mit der «Mittellandzeitung» vom 24.6.2008

<sup>2</sup> Mitglied der Chefredaktion des Deutschlandfunks, Europäische Sicherheit, Juni 2008, Seiten 29-30.

Ich weiss, dass sich in unserem föderalen Staat und in einem Parlament, das sich angesichts einer ausgeprägten Links-rechts-Konstellation selbst in Sicherheitsfragen immer wieder paralyisiert, mit solchen und sicherheitspolitisch relevanten Diskussionen kaum Lorbeeren zu ernten, schon gar nicht Wahlen zu gewinnen sind. Und trotzdem hat unser Parlament als oberste strategische Behörde der nationalen Politik die Pflicht, eine grundlegende sicherheitspolitische Standortbestimmung vorzunehmen und den Weg in die Zukunft zu weisen. Der Bundesrat hat mit der Ankündigung eines neuen sicherheitspolitischen Berichtes 2009 einen Anfang gemacht. Das ist gut. Aber wie wäre es, wenn unsere Parteien bzw. unser Parlament einmal die Führung übernehmen und mittels Grundsatzdebatten die Stossrichtung unserer künftigen ganzheitlichen Sicherheitsstrategie vorgeben würden? Nicht erst dann, wenn es um die Beratung eines vorliegenden Papiers geht. Permanente Kritik an taktischen Einzelproblemen und tagespolitisch relevanten Vorkommnissen genügt nicht. Man kann solchen Grundsatzfragen nicht immer aus dem Weg gehen. Man sollte sie auch nicht stets den einzelnen Departementen (VBS, EDA usw.) überlassen.

Mir scheint, dass die Zeit dazu drängt. Eine solche, dereinst einmal abgeseignete Strategie müsste für einige Zeit verbindlich sein (vielleicht fünf bis zehn Jahre) und sowohl das Parlament selber wie die Armeeführung entsprechend verpflichten. Noch so ausgereifte Militärgesetze bringen nichts oder wenig, wenn man ihre finanzielle Grundlage bereits innert ein oder zwei Jahren um satte 10 oder 15% unterläuft. Man kann nicht dauernd am Teppich ziehen, auf dem man plant und geht und auf welchem ein solides Werk entstehen soll.

Unsere Bevölkerung hat Anspruch darauf, dass jetzt – in Zeiten relativen Friedens – gewissenhaft und substanziell dafür vorgesorgt wird, dass wir auch in weniger guten Zeiten bestehen können.

Wir legen dem Leser dieser **Military Power Revue** wiederum eine breite und abwechslungsreiche Palette von Artikeln vor:

Klaus Olshausen, Dr., Generalleutnant der Bundeswehr a.D., bis 2006 Deutscher Militärischer Vertreter im Militärausschuss der NATO, EU und WEU, derzeit Präsident der Clausewitz-Gesellschaft, kann bei der Klärung der Frage nach einer strategischen Zu-

sammenarbeit zwischen der NATO und der EU aus dem Vollen schöpfen und seine reiche Erfahrung einbringen.

Etienne Huber, ein junger Absolvent der HSG und derzeit Doktorand an der Universität Bern, erhält Gelegenheit, seine wissenschaftlichen Erkenntnisse zu einem immer breitere Kreise interessierenden Thema über das Wesen und die Problematik des modernen Söldnertums vorzustellen.

Sylvain Curtenaz, Oberst i GSt und derzeit der Partner-Liaison-Vertreter der Schweiz beim Supreme Allied Command Transformation in Norfolk (SACT), setzt sich in einem lesenswerten Aufsatz mit der Frage des wirkungsorientierten Handelns von Streitkräften auseinander.

Alain Vuittel, Colonel EMG, Chef Militärdoktrin im Planungsstab der Armee und wertvolles Mitglied der Redaktionskommission der **Military Power Revue**, untersucht in seinem kompetenten Beitrag mögliche Lösungsansätze für Schwächen bei komplexen Sicherheitsfragen.

Schliesslich untersucht Matthias Kuster, Oberst i GSt und Rechtsanwalt, in seiner umfassenden Analyse militärstrategische Grundsätze anhand der Kuba-Krise von 1962, die die Sowjetunion und die USA gefährlich nahe an einen nuklearen Schlagabtausch führte.

Mit dieser Ausgabe der **Military Power Revue** geht deren Verteilung wieder exklusiv und allein auf die **ASMZ** über. Verschiedene Gründe haben uns veranlasst, in Zukunft auf ein Beilegen zum **Schweizer Soldat** zu verzichten.

Ich hoffe, dass Sie, sehr verehrter Leser, auch in dieser Ausgabe einen Artikel finden, der Sie besonders anspricht. Mit der Dreisprachigkeit der **Military Power Revue** möchten wir bewusst den sicherheitspolitischen Dialog – auch grenzüberschreitend – anreichern.

Ich wünsche Ihnen eine anregende Lektüre und erholsame Sommertage.

Jürg Kürsener

## NATO und Europäische Union – Wo bleibt die strategische Zusammenarbeit?

Trotz beträchtlichen Aktivitäten zwischen der Europäischen Union (EU) und der Nordatlantischen Allianz (NATO) existieren nach wie vor erhebliche Defizite. Der Dialog geht oft nicht über das Deklaratorische hinaus. Es gäbe durchaus Möglichkeiten und teils auch neue Handlungsräume, die zahlreichen Anregungen zu einer verstärkten, substanziellen Zusammenarbeit endlich auf eine praktische Ebene anzuheben und damit die Wirksamkeit eines Zusammengehens wesentlich zu stärken.

Klaus Olshausen\*

Wenn nun seit fast zwei Jahren die NATO mit dem vorwurfsvollen Hinweis kritisiert wird, dass die Lage in Afghanistan

### Warum gibt es (noch) kein engeres Zusammenwirken in diesem regionalen Kriseneinsatz auf der Ebene des NATO HQ und der EU-Zentrale in Brüssel?

nicht nur militärisch gelöst werden kann; wenn die NATO feststellt, dass es ein Scheitern in Afghanistan um unserer langfristigen Sicherheit willen nicht geben darf; wenn in Afghanistan die Allianz und die EU – oft parallel – nachhaltig tätig sind und wenn es seit den 90er-Jahren vielfältige Deklarationen für strategische Partnerschaft beider Organisationen gibt, dann stellt sich die Frage in aller Deutlichkeit: Warum gibt es (noch) kein engeres Zusammenwirken in diesem regionalen Kriseneinsatz auf der Ebene des NATO HQ und der EU-Zentrale in Brüssel?<sup>1</sup>

\*Generalleutnant aD, Dr. Klaus Olshausen, bis 2006 Deutscher Militärischer Vertreter im Militärausschuss der NATO, EU und WEU. Präsident der Clausewitz-Gesellschaft. Einsteinplatz 1, D-53340 Meckenheim, Deutschland.

In der diffusen, komplexen und komplizierten Sicherheitslage von heute und in absehbarer Zukunft sollte die Notwendigkeit für ein strategisches Dreieck von Allianz – EU – USA (Nordamerika) eher eine selbstverständliche Erkenntnis sein. Aber spätestens seit dem Frühjahr 2004 mit der Aufnahme von Griechisch-Zypern in die EU bleibt jede weiterführende Erörterung über die Ausweitung sinnvoller Zusammenarbeit der Gremien und Stäbe beider Organisationen durch die ungelöste Zypernfrage versperrt.<sup>2</sup> In den drängenden Krisenlagen, sei es auf dem Balkan, im Nahen Osten oder in Darfur – um nur einige Beispiele zu nennen – können es sich die Mitgliedstaaten auf Dauer nicht leisten, dies – wenn zum Teil auch klagend – einfach achselzuckend in Kauf zu nehmen.

Nach einem weiteren NATO-Gipfel in Bukarest Anfang April 2008 bleibt es bei deklaratorischen Appellen, obgleich inzwischen unter dem Begriff der vernetzten Sicherheit die Erkenntnis Allgemeingut wird, dass zivile, nicht-militärische, aber eben auch militärische Akteure mit vielfältigen Massnahmen zusammenwirken müssen, wenn die Vorbeugung, Bewältigung und Nachsorge von Krisensituationen mit Aussicht auf Erfolg betrieben werden soll.

Fragen nach einerseits *unnötiger* und andererseits *unvermeidbarer Duplizierung*, nach möglichen Wegen der Arbeitsteilung und sinnvollen Synergien, nach strukturierter, vereinbarter Kooperation, nach Initiativen

«Worauf es mir ... ankommt, ist eine Verbesserung der praktischen Zusammenarbeit zwischen NATO und EU.» (A. Merkel, 10.11.2006)

für sicherheitspolitische wie wehrtechnische Zusammenarbeit *müssen ernsthaft angepackt werden*. Heute ist durchaus mit besorgtem Unterton zu fragen, ob die Staaten sich von der viel zitierten Fähigkeitslücke («capability gap») auch politisch so weit auseinanderstrebend («political gap») bewegt haben oder bewegen könnten, dass gemeinsames Handeln eingeschränkt, ja verhindert wird.

### Fähigkeiten für die Krisenbewältigung

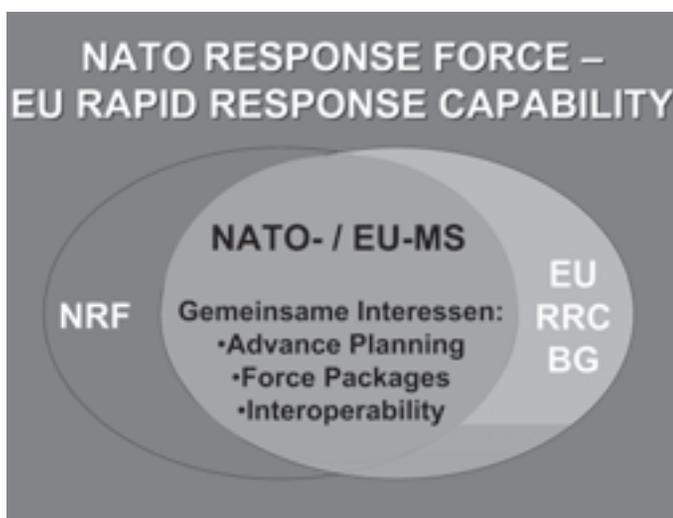
Die Themenkomplexe umfassen zwei zentrale Punkte:

Unter dem Stichwort der Fähigkeiten kann geprüft werden, wie beide Organisationen ihre Planung, Entwicklung und Beschaffung künftiger Fähigkeiten zur Krisenbewältigung und gemeinsamen Verteidigung wirkungsvoller gemeinsam gestalten und die dafür vorrangig erforderlichen politischen Ziele, Konzepte und Doktrinen zusammen entwickeln können.

Im Aufgabenfeld von Krisenvorbeugung, Krisenbewältigung und Krisennachsorge geht es darum zu klären, wie ein frühzeitiges Zusammenspiel – bereits in der Krisenprävention und bei der Frühwarnung – sowie eine gezielte Kooperation von EU und NATO unter Nutzung ihrer jeweiligen

<sup>1</sup> NATO-Generalsekretär Jaap de Hoop Scheffer bemängelte wiederholt, dass NATO und EU einer gemeinsamen Krisenbewältigung in der Welt nicht gerecht werden (z.B. Sicherheitspolitik aktuell, online, 31.01.07, S. 3).

<sup>2</sup> Dabei wird oft der Türkei allein der «schwarze Peter» dafür zugeschoben. Es sind aber insbesondere die Staaten, die in beiden Organisationen Mitglied sind, die sich gegenseitig ausschliessenden Grundsatzdokumenten zugestimmt und so die Sackgasse mitverursacht haben.





Stärken für die Krisenbewältigung mit allen nicht-militärischen und militärischen Mitteln – sowohl der Organisationen selbst als insbesondere aller Mitgliedstaaten – praktisch vorangebracht werden kann.

### Unterschiede als Distanzgrund?

Jede Betrachtung hat die inhaltlichen, (völker)rechtlichen und strukturellen Unterschiede zwischen der Nordatlantischen Allianz mit ihrer Vertragsorganisation und der Europäischen Union mit ihren vergemeinschafteten und intergouvernementalen Säulen zur Kenntnis zu nehmen. Die Schlussfolgerung daraus kann aber sehr unterschiedlich sein. Während einige überzeugt sind, dass dies den Raum einer engeren Zusammenarbeit stark eingrenzt, betonen andere, dass die komplexe, diffuse und bedrohliche Sicherheitslage im 21. Jahrhundert geradezu gebiete, dass diese beiden Organisationen, in denen 21 von 26 bzw. 27 Mitgliedstaaten dieselben sind, ihre komparativen Vorteile von verfügbaren Mitteln und Fähigkeiten in wesentlich stärkerer Masse bündeln oder zumindest synergetischer zur Wirkung bringen müssten, als dies bisher geschehen ist.

Diejenigen, die die NATO verkürzend als «rein militärisches» Bündnis einordnen, neigen aufgrund der begrenzten Reichweite von Streitkräften für die «Lösung» der meisten Krisen und Konflikte unserer Tage dazu, die Allianz vorrangig als «Rückversicherung» für die «klassische» kollektive Verteidigung zu betrachten. Deshalb argumentieren sie eher für eine intensivere direkte politische Zusammenarbeit zwischen der EU und den USA. Denn mit und seit dem EU-U.S.-Gipfel in Dublin 2004 hat sich deren Themenpalette schon auf fast alle sicherheitsrelevanten Herausforderungen ausgeweitet. Sie halten den Vorteil, in der Allianz mit den USA als gleichberechtigter Vertragspartner konsultieren und entscheiden zu können, für weniger bedeutsam als die Gesprächsführung auf «gleicher Augenhöhe», wenn sich EU und USA treffen, getreu dem Grundsatz: «Man muss sich fühlen können.»

Andere unterstützen zwar gleichfalls die direkten Kontakte und die umfangreichen programmatischen Dokumente zwischen der EU und den USA, aber sie unterstreichen nachhaltig, dass an der kritischen Schwelle der Krisenreaktion – vor oder am Rande der kollektiven Verteidigung – wenn militärische Mittel zum Einsatz kommen müssen, absehbar niemand davon ausgehen könne, dass die USA als eine sog. «Non EU Contributing Nation» Verbände und Einheiten als «Drittstaat» unter der politischen und strategischen Führung des Politischen und Sicherheitskomitees (PSK) der EU zum Einsatz bringen würden.

### Hemmschwelle: Autonomiebetonung versus Dominanzfurcht

Bei zahlreichen Tagungen wird immer wieder offenbar, dass – unabhängig von einer unverzichtbaren Lösung der Zypern-Frage – eine Reihe von Mitgliedstaaten und die zentralen Einrichtungen der EU einer praktischen, umfassenderen Zusammenarbeit mit der Allianz erst nähertreten können und werden, wenn das eigene Selbstbewusstsein ein – m.E. – übersteigertes Autonomieverständnis aus Sorge vor einer dominanten Rolle der USA unnötig macht und wenn in den USA die Administration und der Kongress erkennen und begreifen, dass ihren eigenen nationalen Interessen besser gedient ist, wenn in der Allianz – wie mit der EU – nicht im Sinne aufzuerlegender eigener Entscheidungen gearbeitet wird, sondern in der Überzeugung, dass gemeinsam erarbeitete und solidarisch durchgehaltene Ziele und Massnahmen ihrer Sicherheit und Wohlfahrt – wie allen Verbündeten in NATO und EU – am ehesten und besten dienen.

### Interoperabilität der Fähigkeiten

Mit Blick auf die Beziehungen zwischen NATO und EU ist unstrittig, dass gerade hier die kontinuierliche Verbesserung der Interoperabilität die zentrale Herausforderung darstellt, aber auch eine wichtige

Messlatte dieser transparenten Koordination und wirkungsvollen Zusammenarbeit sein muss. Das gilt für die militärpolitische Strategie, Konzeption und Doktrin, die Planungsvorstellungen und -instrumente für die Fähigkeitsplanung und natürlich und besonders offensichtlich für das operative und taktische Geschehen in den Krisenreaktionseinsätzen.

Bei der Erörterung der Entwicklung zukunftsrelevanter Fähigkeiten für Krisenreaktion und Verteidigung war bei einem Symposium des NATO Defence College (NDC) in Rom Ende 2006 interessant zu beobachten, dass zwischen französischen und amerikanischen Teilnehmern keine kontroversen Positionen bestanden. Beide hielten es für denkbar, ja zweckmässig, die langfristige Streitkräfte-/Fähigkeitsplanung auf der Grundlage gemeinsam von NATO und EU genutzter und in Abstimmung analysierter Szenarien und Parameter voranzubringen. Dies war für beide und alle anderen deshalb einleuchtend, weil die Nationen/Mitgliedstaaten von NATO und EU ihre Fähigkeiten in Streitkräften wie Polizei und anderen Bereichen nur einmal verfügbar haben. Diese müssen dann sowohl unter NATO- wie EU-Führung, aber auch nationaler, UN- und Koalitionsführung gleichermaßen und nicht mit sehr unterschiedlichen Regeln und Verfahren im Einsatzgebiet erfolgreich verwendet werden können. Allerdings ist darauf hinzuweisen, dass diese Auffassung gemeinsamer Szenarianalyse auch heute nicht von allen Verantwortlichen im französischen Verteidigungsministerium und noch weniger im Außenministerium am Quai d'Orsay geteilt wird.

Beim aktuellen Stand der Zusammenarbeit, bei dem NATO-Nationen wie EU-Mitgliedstaaten betonen, wie gut die «Berlin plus Vereinbarungen» sich bei der inzwischen stark reduzierten Operation ALTHEA (EUFOR) in Bosnien bewähren, bei dem aber darüber hinaus keine inhaltliche gemeinsame Diskussion anderer Themen stattfinden kann, plädieren viele zunehmend für einen strukturell, funktional und regional pragmatischen «Bottom up»-Ansatz.

## Strategische Kooperation

Auf der strategischen Ebene bleibt es möglich, dass die Mitgliedstaaten, die beiden Organisationen angehören, darauf achten, dass die Zielsetzungen, Politik- und Handlungsansätze in allen Sicherheitsfragen möglichst identisch begriffen werden und – wo die Organisationen Unterschiede erfordern – zumindest Parallelität bzw. Komplementarität erhalten bleibt. Dabei können die Ansätze zur Vernetzung militärischer und nicht-militärischer (ziviler) Instrumente in der Krisenvermeidung, -verhütung, -bewältigung und -nachsorge, die in der EU, der NATO und auch in den USA erarbeitet werden, als praktisches Beispiel für diese Arbeit aller genutzt werden. Und dabei sollte nicht als erstes die Frage gestellt werden, wer koordiniert und wer koordiniert wird, sondern welche Fähigkeiten in welcher Lage gleichzeitig oder einander folgend eingesetzt werden.

## Funktionale Kooperation

Beim unbestritten erforderlichen Kampf gegen den Terrorismus können die Konzepte und Doktrinen, die national wie in der NATO und der EU bestehen, verglichen, das Übereinstimmende herausgestellt und die Unterschiede anhand des unterschiedlichen Fähigkeitsprofils erläutert und genutzt werden. Dabei ist allen nationalen wie den EU- und NATO-Konzepten gemeinsam, dass die Streitkräfte im Wesentlichen eine unterstützende Rolle haben und lediglich in einigen offensiven Szenarien in einer – politisch zu entscheidenden – pro-aktiven Rolle eingesetzt werden und handeln könnten.

## Regionale Kooperation

Bei den laufenden Einsätzen in Afghanistan und im Kosovo sind nicht nur beide Organisationen – neben UN und OSZE – im Einsatz, sondern auch alle Nationen von NATO und EU, eine Mehrzahl von ihnen zusätzlich mit bilateralen Programmen. Wer ständig betont, dass die Lage in Afghanistan mit militärischen Mitteln allein nicht zu bewältigen ist – was übrigens niemand in Frage stellt – und andererseits der NATO aber keine nicht-militärischen Mittel verfügbar machen will, müsste doch mit Nachdruck einer strategischen Zusammenarbeit von EU und NATO das Wort reden und sich nicht mit einer nur suboptimalen, oft sehr komplizierten Vor-Ort-Koordination zufrieden geben. Bei dieser Lage wären gemeinsame Sitzungen des Nordatlantikrates und des Politischen und Sicherheitskomitees zwingend geboten. Dabei kann festge-

legt werden, wer was am besten leistet und wie der Ansatz unterschiedlicher Fähigkeiten optimiert zur Wirkung gebracht werden kann. Die EU spricht im eigenen Bereich dafür von «CMCO» (Civil Military Concept), die NATO von «Comprehensive Approach» oder «EBAO» (Effect Based Approach to Operation). Daraus liesse sich ein Konzept entwickeln, in dem NATO-Einsätze mit sog. «Brüssel plus»-Vereinbarungen durch nicht-militärische Fähigkeiten der EU und ihrer Mitgliedstaaten unterstützt werden können.

Bei den Planungen der EU zur Übernahme der Verantwortung von UNMIK im Kosovo – nach einem eigenen Konzept –

Bei dieser Lage wären gemeinsame Sitzungen des Nordatlantikrates und des Politischen und Sicherheitskomitees zwingend geboten.

wäre es zwingend gewesen, dies nicht nur innerhalb der EU zwischen dem zivilen Ausschuss und dem Militärausschuss zu erörtern, sondern auch mit den Gremien der Allianz intensiv abzustimmen. Denn die NATO wird mit KFOR auch nach der Erklärung der Unabhängigkeit des Kosovo vom 17. Februar 2008 weiterhin entscheidend für ein sicheres Umfeld sorgen müssen. Da ist es mehr als nützlich, wenn die Einsatzpläne nicht erst oder gar nur auf der Ebene der Stäbe im Kosovo koordiniert werden, sondern bereits im strategischen Ansatz das übergeordnete Ziel gemeinsam herausgestellt wird. Zurzeit müssen sich NATO und EU für «zarte Ansätze» solcher Erörterungen auf Ebene der Minister auf informelle

Mittagessen (transatlantic luncheon) beschränken. Das verlangt erneut, dass die 21 Mitgliedstaaten in beiden Organisationen – sozusagen induktiv – wenigstens für indirekte Kohärenz arbeiten und nicht etwa selbst dieses Zusammenwirken aus Gründen eigener unterschiedlicher Interessen in beiden Organisationen noch behindern.

## Gemeinsame Analysen für Planung militärischer Fähigkeiten

Bei der Fähigkeitsplanung für die Streitkräfte und die nicht-militärischen Komponenten der Krisenreaktion werden in beiden Organisationen und in den Mitgliedstaaten mit erheblichem Aufwand szenariorientierte Analysen entwickelt, aus denen dann Fähigkeitsprofile abgeleitet werden.

Um wechselseitig Transparenz in diesen Verfahren zu fördern, war schon 2003 eine «NATO-EU-Fähigkeitsgruppe» («NATO-EU-Capability Group») vereinbart worden. Bis heute werden dort aber – und dies auf militärpolitischer Ebene – nur Ergebnisse oder Verfahren vorgestellt. Aus der Sicht der Beteiligten wird damit nach aussen ein Eindruck operativer Zusammenarbeit erweckt, die nicht existiert. Sinnvoll und geboten wäre es, z.B. die Szenarien gemeinsam zu entwickeln, die Fähigkeiten für unterschiedliche Szenarien gemeinsam zu analysieren und zu bestimmen und dann die EU- und die NATO-Gremien eigenständig entscheiden zu lassen, welchen «Level of Ambition»<sup>3</sup> sie für ihre Streitkräfte oder zivile Organisationen auf der Basis der

<sup>3</sup> Anspruchsrahmen, d.h. welche und wie viele Mittel/Fähigkeiten/Ressourcen für die gemeinsame Krisenbewältigung vorgehalten werden sollen.



gewonnenen Erkenntnisse festlegen wollen. Denn alles richtet sich bei den Nationen an dasselbe Streitkräftedispositiv oder entsprechende Polizei- oder andere zivile Organisationen der Mitgliedstaaten. Bei dieser Lage ist es mehr als befremdlich, wenn die EDA<sup>4</sup> noch immer keine formellen Kontakte mit dem strategischen Hauptquartier der NATO für Transformation (ACT) in Norfolk aufnehmen kann und auch die Zusammenarbeit zwischen EDA und CNAD<sup>5</sup> der NATO – gelinde gesagt – zu wünschen übrig lässt.

## Was kann jetzt (!) getan werden?

### 1. Mehr Transparenz

- Wenn keine gemeinsamen Sitzungen der Gremien möglich sind, dann gilt es, die Sitzungen der Gremien mit den jeweiligen Nichtmitgliedern, die entsprechende Sicherheitsabkommen haben, zu verbessern. An solchen Sitzungen des PSK, Militärausschusses (MC) und ggf. Zivilen Ausschusses (CivCom) sollten bei der EU auch die nordamerikanischen Mitgliedstaaten der Allianz und nicht nur die europäischen Nationen, die nicht EU-Mitglieder sind, teilnehmen. Und die NATO sollte ein Treffen für die Nicht-NATO-Nationen der EU vorsehen, die ein Sicherheitsabkommen mit der Allianz verein-

Es ist nicht einzusehen, warum der Austausch mit Ländern wie Finnland, Irland, Schweden und Österreich auf die grossen EAPC-Partnerschaftssitzungen begrenzt ist.

- bart haben. Denn es ist nicht einzusehen, warum der Austausch mit Ländern wie Finnland, Irland, Schweden und Österreich auf die grossen EAPC-Partnerschaftssitzungen begrenzt ist.
- Darüber hinaus ist es Vertretern dieser jeweiligen Delegationen auf beiden Seiten zu ermöglichen, Beobachter zu den jeweiligen Sitzungen in der EU bzw. in der NATO zu entsenden. In meinen 5 ½ Jahren in Brüssel bis 2006 habe ich nie verstanden, warum die Organisationen sich nicht zu dieser wechselseitigen Transparenz bereit-erklärt haben. So könnten Perzeptionen von «versteckten Agenden» oder «Gegenmachttheorien» falsifiziert –



oder mit Fakten belegt werden. In jedem Fall ist diese Offenheit langfristig besser als die fragmentarischen Informationen aus solchen Sitzungen, die – subjektiv ausgewählt durch einzelne EU/NATO-Mitglieder – die jeweiligen Nichtmitglieder erreichen.

### Kein Staat hat dazu für sich alleine ein ausreichendes Aufklärungspotenzial.

### 2. Abstimmung zur «Krisen-Frühwarnung»

- Das EU «Situation Center» und ein – inzwischen verbessertes – NATO-Lagezentrum können gemeinsame periodische Analysen zu den bestehenden und vor allem zu potenziellen Krisenregionen oder Gefahrenpotenzialen erarbeiten. Das kann ein wichtiges Element für die praktische Verwirklichung der deklaratorisch erklärten «frühen Konsultation» beider Organisationen in Krisenlagen darstellen.
- Dies setzt allerdings voraus, dass die Mitgliedstaaten beider Organisationen ihre Erkenntnisse frühzeitig verfügbar machen. Denn egal ob transnationaler Terrorismus, Proliferation von MVW und Raketentechnologie oder Zerfall von Staaten und innerstaatlicher Konfliktlinien: kein Staat hat dazu für sich alleine ein ausreichendes Aufklärungspotenzial. Die Bündelung auf strategischer Ebene ist erforderlich. Von dieser Basis aus können und müssen dann auch weitere Partnerstaaten zur Mitarbeit gewonnen werden.

### 3. Strategieentwicklung

- Das europäische Institut für Sicherheitsfragen, der Forschungsbereich des NDC, die Rand Corporation, CSIS oder andere Institutionen der USA

sowie britische, französische, deutsche, aber auch niederländische oder skandinavische Institute könnten auf der Grundlage der derzeit gültigen Strategiedokumente der NATO, EU, USA und weiterer Nationen mit Blick auf 2010 strategische Ziele für die kommenden Jahrzehnte entwickeln, im Sinne einer «Longterm Vision» für die sicherheitspolitische Gemeinschaft des Westens.

- Wem das zu weit geht oder unrealistisch erscheint, der sollte ein phasenweises Vorgehen verfolgen. Die Nationen, die in NATO und EU Mitglied sind, sollten dafür Sorge tragen, dass die strategischen Überlegungen für das in Bukarest beauftragte NATO-Dokument 2009 und die Weiterentwicklung der EU-Sicherheitsstrategie Hand in Hand erarbeitet werden. Dabei ist es zwingend, das sicherheitspolitische strategische Dreieck von NATO–EU–Nordamerika als einen entscheidenden Eckpunkt im Auge zu behalten und es schrittweise mit Substanz und politischem Leben zu erfüllen. Die Entwicklung könnte in Teams von einigen Mitgliedstaaten begonnen werden, die zunächst nicht an den Konsens aller gebunden sind, die aber für den später zu erzielenden Konsens aller arbeiten wollen.

### 4. Konzentration auf verschiedene funktionale Herausforderungen/Risiken

- Bereits in der Gipfelerklärung der Allianz in Istanbul 2004<sup>6</sup> wurde eine Reihe von Aktionsfeldern der Internationalen Gemeinschaft benannt, die in Bukarest 2008 alle erneut unterstrichen worden sind. Damals wie heute steht die Auseinandersetzung mit dem transnationalen Terrorismus im Vordergrund. Schon eine gemeinsame Analyse der Konzepte der NATO (MC 472 und Folgedokumente) sowie der mi-

<sup>4</sup> European Defence Agency

<sup>5</sup> Conference of National Armament Directors

<sup>6</sup> S. Istanbul Gipfelkommunique, § 26

litärische wie vielfältige nicht-militärische Elemente umfassende Ansatz der EU wird erkennen lassen, welche Aufgabenteilung und Zusammenarbeit oberhalb der – hierbei vorrangigen – nationalen Verantwortung zwischen beiden Organisationen möglich ist. Das gilt für den Schutz entscheidender Infrastruktur, Unterstützung bei katastrophalen Folgen von Anschlägen auf dem Gebiet der Mitgliedstaaten ebenso wie bei Einsätzen in Krisengebieten, in denen mit terroristischer Gewalt zu rechnen ist oder erkannte Kämpfer und Zellen ausgeschaltet werden müssen.

- Cyber-war und Network-enabled-capability sind zwei wichtige Themen, die die einzelnen Mitgliedstaaten ebenso beschäftigen wie die Stäbe und Gremien in der NATO und der EU. Konzeptionell und technologisch gilt es, eine synergetische Lösung zu entwickeln – sowohl für die Absicherung eigener Führungs- und Steuerungssysteme als auch für die pro-aktive Gewährleistung der eigenen Informations- und Entscheidungsüberlegenheit. Hier kann und sollte deshalb auf militärischer Seite vom EU-Militärstab (EUMS) und Internationalen Militärstab der NATO (IMS) sowie auf der zivilen Seite vom Generalsekretariat der EU und dem Internationalen Stab der NATO ein «Arbeitsmuskel» geschaffen werden, der die bisherigen nationalen Programme und die konzeptionellen Entwürfe von EU und NATO zusammenführt oder zumindest auf ihre Kohärenz überprüft. Denn gerade in diesem Bereich ist Interoperabilität ein Muss, wenn «vernetzte Sicherheit», die derzeit als Kurzformel in vieler Munde ist, im konkreten Krisenmanagement auf allen Ebenen in operatives Zusammenwirken umgesetzt werden soll.

#### 5. Das Zusammenwirken in laufenden Einsätzen

- Wenn die künftigen zusätzlichen breiten Aufgaben der EU im Kosovo und das begonnene ESVP-Engagement – neben der laufenden Arbeit der EU-Kommission – in Afghanistan mit den intensiven militärischen Herausforderungen der Allianz für eine erfolgreiche Stabilisierung in beiden Regionen synchronisiert werden sollen, darf dies nicht nur den Mitarbeitern vor Ort übertragen oder aufgebürdet werden. Neben den informellen Abstimmungen der Stäbe in Brüssel gilt es, die diplomatischen und militärischen Gremien zu gemeinsamer Lagebeurteilung, Zielformulierung und dann jeweils abgestimmte Weisungen für die Umsetzung zusammenzubringen. Eine rich-



tige und wichtige, aber lediglich vor Ort stattfindende Koordinierung und Zusammenarbeit wird sonst bestenfalls zu suboptimalen Resultaten führen.

#### Fazit

Wenn die Bundeskanzlerin bei der Münchner Sicherheitskonferenz 2007 zu Recht erneut betonte, dass die atlantische Partnerschaft und die europäische Einigung Eckpfeiler deutscher Sicherheitspolitik sind und deshalb transatlantische Sicherheitspartnerschaft und europäische Sicherheitsidentität zwei Seiten einer Medaille sind<sup>7</sup>, dann ist es geboten und wird es

... wird es höchste Zeit, die Anregungen zu einer verstärkten Zusammenarbeit von EU und NATO aus der deklaratorischen Ebene in praktische Arbeit auf der strategischen, operativen und taktischen Ebene in den diplomatischen, militärischen und nicht-militärischen Wirkungsbereichen umzusetzen.

höchste Zeit, die Anregungen zu einer verstärkten Zusammenarbeit von EU und NATO aus der deklaratorischen Ebene in praktische Arbeit auf der strategischen, operativen und taktischen Ebene in den diplomatischen, militärischen und nicht-militärischen Wirkungsbereichen umzusetzen.

Mit der kürzlich wiederholten amerikanischen Aufforderung an die Europäer, ESVP zu stärken, und der Entscheidung

von Präsident Sarkozy, diese Stärkung parallel zur vollen französischen Mitwirkung in den integrierten Strukturen der Allianz zu verknüpfen, eröffnen sich neue Bewegungsspielräume. Diese gilt es zu nutzen. Denn jedes Zaudern oder gar Verhindern vergeudet nicht nur erhebliche Ressourcen der Mitgliedstaaten, sondern behindert auch die erfolgreiche Stabilisierung in Kriseneinsätzen, ja kann den Erfolg in Frage stellen und – nicht zuletzt – das Leben der Mitarbeiter und Soldaten in Gefahr bringen.

<sup>7</sup> Skript der Rede der Bundeskanzlerin, verteilt in München, S.4

# Zur Entstaatlichung organisierter Gewalt: Der Einfluss von Söldnertruppen auf die moderne Kriegführung

*Cry «Havoc» and let slip in the dogs of war!<sup>1</sup>  
(Shakespeare, Julius Caesar, Act 3 Scene 1)*

«Hunde des Krieges», «Reisläufer», «Landsknechte», «Condottieri», «Soldiers of Fortune» oder schlicht und einfach Söldner wurden sie genannt. «Sicherheitsfirmen», «Privatarmeen» oder «Militärunternehmen» sind die geläufigen Bezeichnungen für diejenigen, die ihr Erbe angetreten haben. Das damit vermittelte Bild liegt demnach irgendwo zwischen Held und «Haudegen». Wie kam es aber zu den heutigen Ausprägungen von privaten Anbietern militärischer Dienstleistungen und welchen Einfluss haben sie auf das Kriegsgeschehen? Um diese Frage zu beantworten, zeigt der folgende Artikel zuerst die historischen Parallelen zwischen Staatlichkeit und Söldnertum. Danach werden die heutigen Ausprägungen privatisierter Gewalt erfasst und erläutert. Diese Grundlagen erlauben sodann, vier Einflussfaktoren von Söldnertruppen auf die heutige Kriegführung zu identifizieren. Mit diesen Faktoren gelingt schlussendlich eine Charakterisierung der modernen Kriege.

Etienne Huber\*

## Zur staatlich organisierten Gewalt

### Entstehung von Staaten

Allgemein lassen sich drei Indizien ausmachen, die den Prozess der Herausbildung von Staatlichkeit andeuten. Es sind dies die Entstehung von Institutionen im Kernbereich der Herrschaft, die Ersetzung persönlicher Beziehungen als Herrschaftsform durch überpersönliche, dauerhafte politische Institutionen und Verschiebung gewisser Treue- und Loyalitätsverpflichtungen von Personen auf den Staat. Daneben ist die Entsakralisierung der Herrschaft Grundvoraussetzung für die moderne Staatenbildung. Darum ist auch die Beendigung des Investiturstreits als erste wichtige Station in der Entstehung von heutigen Nationalstaaten zu sehen. Einerseits verloren die Könige dadurch ihren halbklerikalen Status und andererseits wurde damit der ideelle Widerpart des Staates, das Kaisertum, entscheidend geschwächt. Die Herausbildung von Machtgefügen, welche der heutigen Definition von Staat entsprechen, nämlich Staatsgewalt, Staatsvolk und Staatsgebiet, entsteht in Europa erstmals Mitte des 16. Jahrhunderts.

Diese Umwandlung der politischen Ordnung von «Gottesstaaten» hin zu frühneuzeitlichen Staaten wird allgemein mit dem Begriff Staatsraison bezeichnet. Dabei meint die Staatsraison konkret die Rechtsdurchbrechungsbefugnis, mit der die alte

Ordnung ausgehöhlt und zerstört wurde, um den neuzeitlichen Staat zu schaffen.

Als einer der Vordenker dieser Staatsraison wird Machiavelli bezeichnet, denn möglicherweise hat er als Erster erkannt, dass die Zeit des Papsttums und des Kaisertums vorbei und die Theologisierung der Gesellschaft durch die Kirche nur ein verzweifelter Versuch war, dieser Situation auszuweichen. Auch den klassischen Humanismus seiner Zeit erkannte er schlicht als dekorative Rhetorik. Eine Dekoration, welche die Desillusionierung über die Fähigkeit des Papst- und Kaisertums als geeignete Herrschaftsform zu kaschieren versuchte. Denn Humanismus bedeutete für Machiavelli auch das Studium der Antike und damit auch die Erforschung des Aufstiegs und Niedergangs der römischen Republik. Daraus war für ihn klar, dass die zukünftige Staatsform nur die Republik sein konnte. Erst rund 100 Jahre später, mit

### Als einer der Vordenker dieser Staatsraison wird Machiavelli bezeichnet.

der offiziellen Beendigung des Dreissigjährigen Krieges 1648, dem Westfälischen Frieden, geht Machiavellis Traum aber so-



Blackwater Casa 212 über Afghanistan.

zusagen in Erfüllung. Die Verstaatlichung Europas findet statt.<sup>2</sup>

Kurz nach dem Ende des Dreissigjährigen Krieges erscheint «Leviathan» von Thomas Hobbes. Während Machiavelli noch nach der idealen Herrschaftsform suchte, wird in diesem Werk nun der ideale Staat beschrieben. Wie Machiavelli ist Hobbes in seinem Denken ebenfalls geprägt von den Kriegen und Bürgerkriegen seiner Zeit. Jedoch sieht er den Ursprung allen Übels nicht im Machtkampf zwischen Kirche, Kaiser und Kommune, sondern im Menschen selbst.<sup>3</sup>

Da die menschliche Natur von Konkurrenz, Misstrauen und Ruhmsucht getrieben sei, herrsche im Naturzustand Krieg. Dieser Krieg bestehe nicht nur aus Schlachten und Kampfhandlungen, er bestehe auch aus Krieg eines jeden gegen jeden.<sup>4</sup> Es ist klar, dass dieser Naturzustand irgendwie überwunden und durch einen rechtlichen, gesellschaftlichen und staatlichen Zustand ersetzt werden muss. Laut Hobbes geschieht dies automatisch, da der Mensch zwecks Selbsterhaltung in den Staat getrieben wird. Würden die Menschen nicht zum Staat finden, würden sie sich im Naturzustand selber auslöschen.

### Da die menschliche Natur von Konkurrenz, Misstrauen und Ruhmsucht getrieben sei, herrsche im Naturzustand Krieg.

Nach Hobbes geschieht diese Verstaatlichung durch den sogenannten konstruktiven Kontraktismus, also die Legitimation von Autorität und Herrschaft durch eine freiwillige Selbstbeschränkung. Mit dieser Konstruktion wird Hobbes zum Begründer des Gesellschaftsvertrages.<sup>5</sup> Der ideale Souverän für einen solchen Staat wäre nach Hobbes der Leviathan, jener allwissende, allmächtige, aber sterbliche Gott also, der die Geschicke seines Staates richtig zu lenken weiss.

### Die Verstaatlichung von Gewalt

Anfang des 16. Jahrhunderts erwies sich ein von Florenz engagiertes Söldnerheer – sogenannte *Condottieri* – als unfähig, die Stadt Pisa zurückzuerobern. Darauf schuf Machiavelli, der damalige Verantwortliche für das Militärwesen, eine Miliz, mit der es

<sup>1</sup> STRAYER (1975)

<sup>2</sup> FLASCH 2000, S. 640ff

<sup>3</sup> BRAUN, HEINE und OPOLKA 1998, S. 122ff).

<sup>4</sup> HOBBS 1651, S. 96

<sup>5</sup> KERSTING 1996, S. 21

\* Etienne Huber, M.A. HSG, Doktorand am Kompetenzzentrum für Public Management (KPM) der Universität Bern, Fach Of (Hptm), Dubsstrasse 41, 8003 Zürich

ihm gelang, 1509 die Stadt zurückzuerobern. Nach diesem Erfolg war die Forderung Machiavellis denn auch stets, das Militärwesen eines Staates auf eine Miliz zu stützen, die für ihr Vaterland und für Freiheit kämpfte, und nicht auf angeheuerte Söldner, die nur in die Schlacht zogen, weil sie dafür bezahlt wurden.<sup>6</sup> Diese Ablehnung gegen Söldnertruppen mag insbesondere erstaunen, weil damals die Anheuerung von Söldnern zur Führung von Kriegen gehörte. Für mehr als hundert Jahre sollte sich diese Art Krieg zu führen auch nicht ändern. Erst nach 1648 wurde die Kriegführung staatlichen, zentral kontrollierten und permanenten Armeen übertragen.<sup>7</sup>

Bis zu diesem Zeitpunkt war das Gesicht des Krieges ein anderes. Charakteristisch war eine auf Zerstörung und Plünderung ausgerichtete Art der Gewaltanwendung. Es kam weniger zu Gefechten zwischen Soldaten, vielmehr wüteten die Heere unter der Zivilbevölkerung des Gegners. Ziel eines Feldzugs war es denn auch nicht, Gebiete des Gegners zu erobern. Dazu wären die Kriegführenden mangels ausreichender Truppen oder Mittel kaum in der Lage gewesen. Die Strategie war vielmehr, dem Gegner einen nachhaltigen Schaden zuzufügen, um ihn auf diese Weise zu zwingen, den eigenen Forderungen nachzukommen.

---

### Erst nach 1648 wurde die Kriegführung staatlichen, zentral kontrollierten und permanenten Armeen übertragen.

---

Mit dem Dreissigjährigen Krieg fand diese Ära der Kriegführung gleichzeitig ihren Höhepunkt und ihr Ende. Mochte die Taktik der Zermürbung der Gegner anfänglich noch geplant gewesen sein, so geriet sie bald ausser Kontrolle. Greuelthaten der Bewaffneten gegenüber der Zivilbevölkerung steigerten sich in dem Masse, dass aus den einstigen Soldaten im Verlaufe des Krieges ein unkontrollierbarer Haufen plündernder, mordender und sengender Gewalttäter wurde. Dadurch entstand auch ein Krieg nach dem Prinzip *bellum se ipse alet*, also der Krieg, der sich selbst ernährt.<sup>8</sup> An die Stelle von kontrollierten Heeren treten nach und nach halbprivate Gewaltunternehmer. Da diese sich nicht unbedingt an einer Beendigung des Krieges interessiert zeigten, waren sie auch dementsprechend schwierig zu pazifizieren. Trotzdem ist mit dem Westfälischen Frieden eine Ordnung geschaffen worden, welche die Verstaatlichung zu festigen vermochte und die Kontrolle über die Gewalt klar an die staatliche Verwaltung und Bürokratie band.

Darum wird für die Auseinandersetzungen kurz vor und während des Dreissigjährigen Krieges auch der Ausdruck der «Staatbildungskriege» gebraucht.<sup>9</sup>

Eine wichtige Rolle in der Verstaatlichung von Gewalt spielten ebenfalls waffentechnische Innovationen. An erster Stel-

---

### An die Stelle von kontrollierten Heeren treten nach und nach halbprivate Gewaltunternehmer.

---

le steht dabei die Weiterentwicklung der Artillerie. Mittels verbesserter Gusstechniken und neuartiger Lafetten erzielten Kanonen mehr Wirkung und wurden vor allem mobiler. Dadurch konnten Festungen und Burgen ohne grössere eigene Verluste geschleift werden. Dies machte den Eroberungskrieg attraktiv und sorgte dafür, dass die Brandschatzung der Zivilbevölkerung an Bedeutung verlor. Weiter waren schwere Geschütze in der Entwicklung und Herstellung derart teuer, dass sich bald nur noch Staaten solche leisten konnten. Mit der Weiterentwicklung von Schusswaffen und der Erfindung von Bajonetten wurden die alten Formationen der Landsknechte, die noch aus einer Kombination von Kämpfern mit Hieb- und Stichwaffen sowie Schusswaffen bestanden hatten, durch eine neue Art von Infanterie abgelöst. Diese Infanterie bestand nur noch aus Soldaten mit Schusswaffen und erreichte dadurch eine überlegene Feuerkraft, bei gleichzeitiger Beibehaltung der defensiven Fähigkeiten. Um dies aber zu erreichen, war eine mehrjährige Ausbildung der Soldaten in Waffentechnik und Drill notwendig. Dafür waren auch erstmals Kasernen und Übungsplätze in grossem Masse erforderlich. Ähnlich wie bei der Artillerie war es nur noch Staaten möglich, die daraus entstehenden Kosten und die benötigte Infrastruktur bereitzustellen. Zudem hat die Entwicklung dieser disziplinierten Infanterie auf den Schlachtfeldern Europas auch klar zur Unterscheidung von Kombattant und Nonkombattant geführt. Nicht diszi-

---

### Waffentechnische Innovationen erhielten auch bezüglich der Verstaatlichung des Krieges eine zentrale Bedeutung.

---

plinierte Kämpfer waren gegen Linien aus gedrillten Soldaten klar unterlegen und daher auf dem Schlachtfeld nicht mehr zu gebrauchen. Waffentechnische Innovationen erhielten auch bezüglich der Verstaatli-



**Joseph E. Schmitz, Jurist, früher in der Geschäftsleitung Blackwater.**

chung des Krieges eine zentrale Bedeutung.<sup>10</sup> Welchen Einfluss die Neuerungen in der Kriegstechnik auf die Staatlichkeit selber hatten, lässt sich an dieser Stelle nur abschätzen. Sicher scheint aber, dass durch die Kasernierung der Soldaten der Staat gestützt und gestärkt wurde.

Neben der Unterscheidung von Kombattant und Nonkombattant und der Kasernierung der Truppen lassen sich vier weitere Garantien unterscheiden, die ein Staat vornimmt, um damit die Zivilbevölkerung vor den Auswirkungen der Gewalt zu schützen. Es ist dies erstens die Festlegung von territorialen Grenzen. Damit wird erreicht, dass Innen und Aussen präzise abgegrenzt werden können. Diese Grenzziehung gilt sowohl für potenzielle Aggressoren wie auch für die Organisation des Staatsapparates, bei der die Kompetenzen der inneren und äusseren Angelegenheiten getrennt werden müssen. Als zweiter Schutzmechanismus gilt die klare Unterscheidung zwischen Krieg und Frieden. Damit werden alle Zwischenzustände und die damit verbundenen «rechtsfreien Räume» aufgehoben. Drittens wird das Personalprinzip des Lehnrechts durch das Territorialprinzip abgelöst. Damit dürfen im Staatsgebiet Adlige die Bevölkerung nicht mehr zum Kriegsdienst zwingen. Die letzte Unterscheidung, die den Staat sichert, ist die Trennung zwischen Gewaltanwendung und Geschäftsleben. Damit wurde der Markt für Gewalt aufgehoben. Der Lohn des Soldaten war damit nicht mehr die Kriegsbeute, sondern ein Sold, der aus der Staatskasse bezahlt wurde. Erreicht werden diese vier Garantien in der Epoche nach dem Westfälischen Frieden bis zum Ausbruch des Ersten Weltkrieges. Da nun eine klare Dreiteilung zwischen «Volk», «Regierung» und «Heer» besteht, wird dieser Zeitraum auch als das Zeitalter der trinitaristischen Kriege umschrieben.<sup>11</sup> Heere kämpften nur gegen Heere, unter der Kontrolle

<sup>6</sup> MÜNKLER 1987b, S. 31ff

<sup>7</sup> HOLSTI 1996, S. 28

<sup>8</sup> MÜNKLER 1987a, S. 167

<sup>9</sup> MÜNKLER 2002a, S. 65ff

<sup>10</sup> *Ibid.*, S. 97ff

<sup>11</sup> VAN CREFELD (1991)

der Regierung und nur für ihr Volk. Die Monopolisierung der Gewalt durch den Staat war damit erreicht.

Die wohl beste Deutung dieser Zeit gibt Clausewitz in seinem *Magnum Opus* «Vom Kriege». So erkennt Clausewitz den Krieg als eine Abfolge von unendlich vielen Duellen, die letztlich zu einem grossen Zweikampf vereint werden. Zudem sieht Clausewitz militärische Gewalt nur als *ultima ratio*, die erst dann zum Einsatz kommt, wenn alle anderen Mittel der Politik versagen.<sup>12</sup>

### Die Entstaatlichung von Gewalt

Erste Abweichungen von der Clausewitzschen Definition von Krieg ergeben sich in Europa im Verlauf des Ersten Weltkrieges. Ähnlich wie im Amerikanischen Bürgerkrieg rund 50 Jahre früher, nahm der Krieg eine Form an, die mit dem Ausdruck «totaler Krieg» umschrieben wird. Ganze Volkswirtschaften werden auf die Kriegsgüterproduktion umgestellt, und mittels geschürtem Nationalismus und Propaganda wird versucht, die Bevölkerung von der Notwendigkeit des Krieges zu überzeugen. Dadurch beginnt sich die Grenze zwischen Zivil und Militär und damit auch zwischen Kombattant und Non-Kombattant erstmals wieder zu vermischen. So waren im Ersten Weltkrieg Industriegebiete und Städte durchaus legitime militärische Ziele.<sup>13</sup>

In diesem Sinne werden alle kriegerischen Auseinandersetzungen, welche nicht der strengen Clausewitzschen Definition von Krieg entsprechen, sogenannten «Nicht-trinitarische Kriege» genannt. Nebst dem totalen Krieg als erste Abweichung lässt sich vor allem die Form des «low intensity conflict» als Bruch mit der Trinitarität identifizieren. Drei Hauptmerkmale weisen einen solchen Konflikt aus: Erstens bricht ein solcher Konflikt meist in den «weniger entwickelten» Teilen der Welt aus. Zweitens sind die Konfliktparteien keine regulären Truppen, sondern Guerillas, Warlords, Söldner oder sogar Zivilisten, nicht selten auch Kinder. Und drittens werden wenige bis gar keine hoch entwickelten Waffensysteme eingesetzt.

«Truth to say, what we are dealing with here is neither low-intensity-war nor some bastard offspring of war. Rather, it is war in the elemental Hobbesian sense of the word, by far the most important form of armed conflict in our time.»<sup>14</sup>

Eine etwas andere Typologisierung der Kriege baut auf der Unterscheidung von Symmetrie und Asymmetrie auf. Dabei wird hervorgehoben, dass unter den politisch-militärischen Verhältnissen nach 1648 die Kriege durch die Dominanz symmetrischer Beziehungen geprägt waren.



Blackwater-Helikopter über Bagdad.

Indem nur staatlich befehligte Heere gegeneinander antraten, waren nun gleichartige Gegner konfrontiert. Die Kriege werden nach jenen Mitteln eingeteilt, über die eine Partei verfügt. Während die Staatenkriege Europas dadurch gekennzeichnet waren, dass sich Gegner mit prinzipiell gleichen Ressourcen und Mitteln gegenüberstanden, muss man heute davon ausgehen, dass die Vereinigten Staaten von Amerika militärisch derart überlegen sind, dass nicht einmal eine Koalition von Staaten in eine symmetrische, kriegerische Auseinandersetzung mit den USA treten könnte. Etwas plakativ lässt sich am Beispiel des Nahostkonflikts dasselbe Phänomen in einem kleineren Rahmen feststellen. Auf der einen Seite stehen israelische Panzer, auf der anderen Seite Steine werfende palästinensische Jugendliche. Die Reaktion auf einen solchen, in allen Bereichen überlegenen Gegner ist denn auch eine weitere Asymmetrisierung des Kriegs. Die Kampfzonen werden verlagert, die Mittel werden neu definiert und neuartige Ressourcen für den Krieg mobilisiert. Zu nennen sind hier Guerilla-Strategien, die darauf abzielen, den übermächtigen Gegner an seinen wunden Punkten, zum Beispiel dem Nachschub oder der Moral, zu treffen. Eine andere Strategie verfolgt das Ziel, mittels Anschlägen und Attentaten Angst und Terror zu verbreiten. Dank der Medienwirksamkeit ist die Nutzung der Bildpropaganda durch die waffentechnisch unterlegene Partei äusserst wirksam. Erreicht wird damit, dass die Unterstützung und die Folgebereitschaft für politische Entscheidungen einer Regierung durch die Bevölkerung erheblich geschwächt werden. Besonders deutlich wurde dies in Mogadischu. Nach dem fehlgeschlagenen Versuch der Amerikaner, den somalischen Warlord Aidid zu verhaften, gingen Bilder von verstümmelten amerikanischen Soldaten um die Welt. Dies führte unter anderem zu einem überstürzten Abzug der US-Truppen aus Somalia.<sup>15</sup>

Entscheidend an der Unterscheidung zwischen symmetrischen und asymmetrischen Kriegen ist, dass die Asymmetrie oder Ohnmacht gegenüber einem militärisch und wirtschaftlich derart überlegenen Gegner selber als eine der Ursachen für die Entstaatlichung der Kriege gesehen wird. Die aus der Asymmetrie entstandenen Guerillataktiken haben sich längst zu einer selbständigen, strategischen Form der Kriegführung entwickelt. Die damit verbundene, grundlegende Umdefinition der Gewaltmittel hat schlussendlich dazu geführt, dass das Militär und der Staat in vielen Konflikten ihr Monopol über die Gewalt abgeben mussten.<sup>16</sup>

Verstärkt wurden diese Entwicklungen noch durch die Tatsache, dass nach dem Kalten Krieg und dem Ende des Apartheid-Regimes in Südafrika der Markt für Waffen überschwemmt wurde. Dadurch wurden die Preise derart verbilligt, dass sich beinahe jede noch so kleine Gruppierung plötzlich mit Waffengewalt Gehör zu verschaffen suchte. Vor allem Kleinwaffen (SALW) vermochten schwelende Konflikte unter verschiedenen Gruppierungen anzuzünden. Die Verschleuderung von schweren Waffen hingegen bewirkte, dass sich Staaten ihrer Fähigkeit, intern für Ordnung zu sorgen, mehr und mehr beraubt sahen. Mittels billig eingekaufter Arsenale, die teilweise sogar Kampflugzeuge und Artilleriesysteme beinhalten, ist es heute privaten Akteuren möglich, den Staat wirksam zurückzudrängen.<sup>17</sup> Die Unfähigkeit, den Staatsapparat aufrechtzuerhalten, hat zum Ausdruck «Failing State» geführt.<sup>18</sup>

<sup>12</sup> PARET 1976, S. 382ff. Siehe auch: VON CLAUSEWITZ, CARL (1832), *Vom Kriege*.

<sup>13</sup> KALDOR (1999)

<sup>14</sup> VAN CREVELD 1991, S. 22

<sup>15</sup> MÜNKLER 2002a, S. 48–59

<sup>16</sup> *Ibid.*, S. 188f

<sup>17</sup> *Ibid.*, S. 53f

<sup>18</sup> [www.foreignpolicy.com/story/cms.php?story\\_id=3865&page=7](http://www.foreignpolicy.com/story/cms.php?story_id=3865&page=7)



Annex der US-Botschaft in Bagdad: Blackwater-Personal im Einsatz.

Während noch im Ersten Weltkrieg etwa 90 Prozent aller Opfer Kombattante waren und nur zehn Prozent Nonkombattante oder Zivilisten, so hat sich die Situation seit den neunziger Jahren massiv verändert bzw. ins Gegenteil gekehrt. 80 Prozent aller Getöteten sind heute Zivilisten.<sup>19</sup> Die Mehrheit der Konflikte sind nicht zwischen staatlichen Armeen ausgetragene Kriege, sondern sozial, ethnisch oder religiös gefärbte «low intensity conflicts», bei denen Partisanen, Banden, regionale Kriegsherren und international tätige Söldnerfirmen eine entscheidende Rolle spielen. Kurz gesagt: Die Entstaatlichung der Gewalt oder die Privatisierung des Krieges ist heute wieder weit fortgeschritten.<sup>20</sup>

## Söldnertruppen: eine Annäherung

### Zur historischen Entwicklung

Im Mittelalter und in der frühen Neuzeit war die Kriegführung mit Söldnern die vorherrschende, zeitweise sogar die einzige Form der militärischen Auseinandersetzung. Dabei ziehen sich drei Ursachen, welche das Söldnertum jeweils beflügelte oder verbannt hatten, wie ein roter Faden durch die Kriegsgeschichte. Als erste Gesetzmässigkeit lässt sich ein Zusammenhang zwischen Söldnertum und fortschreitender Zivilisation feststellen. Hatte eine Kultur, ein Volk, ein Staat oder eine Stadt sich einmal gegen ihre Kontrahenten durchgerungen und so eine gewisse Macht und Sicherheit für ihre Bevölkerung geschaffen, entwickelte sich eine Zivilgesellschaft, die nicht mehr bereit war, in den

Krieg zu ziehen. Dies deshalb, weil der Soldatenberuf nicht mehr lukrativ genug war oder weil weniger gefährliche Tätigkeiten, wie Handel oder Handwerk, bevorzugt wurden. Aufgaben zur Grenzsicherung sowie zur Erweiterung der Territorien wurden an professionelle Kriegerleute ausgelagert. Solange die Zivilisation über genügend Reichtum verfügte, die Söldner zu bezahlen, war die Kontrolle der Bewaffneten auch selten ein Problem. Auseinandersetzungen, die bis zur Machtübernahme

durch die Söldner führten, ergaben sich vor allem dann, wenn die Soldzahlung nicht mehr ausreichend war. Ein historisches Beispiel hierfür ist die Rückkehr der Veteranen des Punischen Krieges nach Karthago. Die anfängliche Zurückhaltung der Soldauszahlungen führte zu einer Staatskrise und beinahe zum Untergang des Reiches.<sup>21</sup>

Aufgaben zur Grenzsicherung  
sowie zur Erweiterung der  
Territorien wurden an professionelle  
Kriegerleute ausgelagert.

Zweitens führte das Ende von grossen und langen Kriegen meist zu einer Übersättigung des Gewaltmarktes mit Söldnern. Ehemalige Soldaten konnten und wollten vielfach nicht in die Zivilgesellschaft integriert werden und boten ihr Handwerk dem Meistbietenden an. Mit der explosionsartigen Zunahme des Angebotes an Söldnern sank deren Entlohnung rapide. Damit wurden Solddienste auf einmal im grossen Stile erschwinglich, womit Waffengewalt zu einer echten Option einer Problemlösung wurde. So fanden sich nach dem Ende des Hundertjährigen Krieges plötzlich viele Krieger ihrer Beschäftigung beraubt

Land	Jahr	Anteil «Fremder»
Preussen	1713–1740	34%
	1743	66%
	1768	56%
	1786	50%
Grossbritannien	1695	24%
	1701	54%
	1760–1770	38%
	1778	32%
Frankreich	1756–1763	25%
	1789	22%
	Vor der Revolution	33%
Spanien	1751	25%
	1799	14%

Tabelle 1: Ausländer in den Armeen des 18. Jh.

<sup>19</sup> KALDOR 1999, S. 100

<sup>20</sup> MÜNKLER 2002b, S. 220ff

<sup>21</sup> WESTENFELDER 2008, Der dunkle Anfang, Niedergang und Ende Roms/Der Söldnerkrieg; PETERS 1993, S. 9–11

und sahen sich gezwungen, nach neuen Erwerbsmöglichkeiten Umschau zu halten. Dazu wird festgehalten:

«Having no homes or careers to return to, many of the soldiers formed «Companies» (derived from «con pane», designating the bread that members received). These were organizations designed to facilitate their employment as a group or, at the very least, provide one another sustenance and protection.»<sup>22</sup>

Aus diesen ersten «Companies» entwickelte sich in Europa ein veritabler Wirtschaftszweig. Durch die gesammelten Erfahrungen und die daraus abgeleiteten Taktiken und Strategien wurden aus diesen Unternehmungen äusserst erfolgreiche und beinahe unbesiegbare Kampftruppen.<sup>23</sup>

Wie bereits erwähnt, fand die bisher bekannte Form des Söldnertums in Europa im Dreissigjährigen Krieg gleichwohl ihren Höhepunkt wie auch ihr Ende. An die Stelle von Auftragskriegern traten nun im Dienste des Staates stehende Armeen. Wie Tabelle 1 zeigt, setzten sich diese Heere keineswegs aber nur aus Bürgern des jeweiligen Staates zusammen.

Die Verstaatlichung der Gewalt hatte also genau genommen nicht zu einer Aufhebung des Söldnertums geführt. Jedoch lag das Monopol über Krieg und Frieden nun ganz bei den Staaten, und die Söldner wurden fest in die staatlichen Armeen eingebunden. Die französische Fremdenlegion oder die aus Nepalesen rekrutierten britischen Gurkha-Einheiten zeigen, dass diese Praxis von einigen Ländern noch bis heute weitergeführt wird.<sup>24</sup>

Neben der Entwicklung einer Zivilgesellschaft und der Überschwemmung der Gewaltmärkte mit arbeitslosen Soldaten nach einem Krieg entstehen drittens private Militäranbieter zusehends dort, wo staatliche Strukturen schwach sind. Sind die Territorien bzw. die Machtverhältnisse so zerstückelt, dass die einzelnen Staaten kaum fähig sind, ein eigenes Heer aufzustellen, werden die Machthaber von Söldnern abhängig, um ihre Position sowie auch jene des Staates im Machtgefüge zu halten. Beispiele hierzu sind die griechi-

schen Stadtstaaten der Antike, aber auch das Italien der frühen Neuzeit. Möglich ist auch, dass in territorial grossen Staaten, welche über keine effektive Zentralgewalt verfügen und die möglicherweise noch durch politische und ethnische Unterschiede überfordert sind, private Kriegsunternehmer plötzlich zu eigentlichen Machthabern werden. Beispiele hierzu finden sich im antiken Rom<sup>25</sup>, im britischen Empire<sup>26</sup>, aber auch in heutigen Grossstaaten wie dem Sudan.<sup>27</sup>

Die vierte Regelmässigkeit in der Geschichte der Söldner und Kriege ist die Verbindung zwischen privaten Militärorganisationen und andern Geschäftszweigen. Während es in gewissen Epochen eine klare Unterscheidung zwischen Kriegshandwerk und anderen Berufen gab, waren in vielen Kriegen die Geschäftstätigkeiten sehr unklar auseinanderzuhalten. So führten beispielsweise die Söldnerheere des Dreissigjährigen Krieges oft ganze Trosse verschiedenster Berufsgattungen mit sich – von Büchsenmachern, Bäckern, Metzgern, Schneidern bis hin zu Prostituierten.<sup>28</sup>

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass das Söldnertum als lukrativer Wirtschaftszweig historische Bedeutung erlangt hat und dass die alleinige Kontrolle der Gewalt durch den Staat eher eine Ausnahme als eine Regel in der Kriegsgeschichte darstellt.

### Söldnertruppen heute

In den heutigen Krisenherden und Konfliktzonen ist mit Warlords, Freiwilligen, Milizen, Söldnern, bewaffneten Gruppen, ausländischen «Militärberatern» oder marodierenden Banden ein weites Spektrum unterschiedlichster Akteure beteiligt.<sup>29</sup> Dabei ist oftmals unklar, welche Rolle diese in einem bestimmten Konflikt spielen bzw. wie gross ihre Beteiligung an den Auseinandersetzungen wirklich ist. Klar ist jedoch, dass die staatliche Armee vielfach nur noch eine Partei unter vielen ist. Zudem wird seit den 60er-Jahren vor allem in Afrika, in jüngster Zeit aber auch weltweit, eine rapide Zunahme von privaten Militärunternehmen registriert.<sup>30</sup> Um den Überblick zu behalten, wird hier eine Klassifizierung der Akteure vorgenommen, vgl. Abbildung 1.



Altes und neues Logo.

Als Erstes soll im gesamten Spektrum der bewaffneten Gruppierungen grundsätzlich zwischen Söldnertruppen oder Söldnern im weiteren Sinne<sup>31</sup> und allen anderen Beteiligten unterschieden werden. Ausschlaggebendes Unterscheidungsmerkmal hierfür ist die Motivation durch Entlohnung. Alle Personen und Organisationen, welche aus ideologischen, religiösen, politischen Gründen, Abenteuerlust oder ähnlichen Motiven in den Krieg ziehen, seien darum nicht als Söldner identifiziert. Etwas schwieriger ist die Abgrenzung bei Warlords. Da sie oft transnational operieren, meistens auch von Aussenstehenden unterstützt werden, vielfach nur Ressourcen und Bodenschätze besetzen und damit nur auf Profit aus sind, könnten sie ebenfalls den Söldnern zugeordnet werden.<sup>32</sup> Andererseits sind sie oftmals auch an Macht und Einfluss in einer bestimmten Region interessiert und nehmen dadurch dort eine quasi staatliche Funktion ein.<sup>33</sup> Wegen ihrer regionalen Verankerung werden sie im Folgenden nicht zu den Söldnern gezählt. Unter den Begriff der Söldner im weiteren Sinne sollen nun drei weitere Kategorien eingeordnet werden. Die erste Subkategorie bilden Angehörige einer Armee, die nicht Bürger desselben Landes sind. Beispiele hierfür sind die bereits erwähnten Gurkha-Einheiten, die Fremdenlegionen sowie die Schweizergarde im Vatikan.<sup>34</sup> Sie gelten als Söldner im weiteren Sinne, weil auch sie «Krieger gegen Bezahlung» sind. Da sie aber den gleichen Militärgesetzen wie die regulären Streitkräfte und somit ebenfalls staatlicher

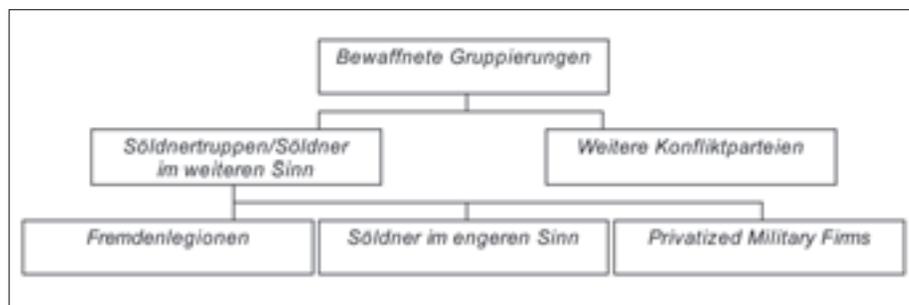


Abbildung 1: Kategorien von Söldnern.

<sup>22</sup> SINGER 2003, S. 24

<sup>23</sup> SINGER 2003, S. 26f

<sup>24</sup> SHEARER 1998, S. 16

<sup>25</sup> WESTENFELDER 2008, Niedergang und Ende Roms

<sup>26</sup> SHEARER 1998, S. 14

<sup>27</sup> Quelle: [www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/su.html](http://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/su.html)

<sup>28</sup> PETERS 1993, S.226f

<sup>29</sup> Siehe Kapitel 1.3, Entstaatlichung von Gewalt.

<sup>30</sup> FAYEMI and MUSAH 2000, S. 265

<sup>31</sup> WEINGARTNER (2004) verwendet «Söldner i.w.S.» als Oberbegriff für alle, die primär für Geld militärische Tätigkeiten ausüben. Dies entspricht dem hier auch verwendeten Begriff «Söldnertruppen».

<sup>32</sup> O'BRIEN 2000b

<sup>33</sup> MÜNKLER 2002a, S. 34

<sup>34</sup> SINGER 2003, S. 41

Kontrolle unterliegen, sind sie völkerrechtlich anerkannt und damit legale Streitkräfte. Dies ermöglicht eine klare Abgrenzung zu den zwei anderen Subkategorien, nämlich den Söldnern im engeren Sinne und den sogenannten «Privatized Military Firms» (kurz PMFs). Söldner im engeren Sinne umfasst jene Soldaten, die nicht für eine nationale Sache, sondern als «Freelance Soldier» einfach für den Meistbietenden kämpfen. Als Auftraggeber kommen vor allem lokale Machthaber, Widerstandsgruppen, aber auch Einzelpersonen oder internationale Konzerne in Frage. Beispiele für typische Söldneraktivitäten sind etwa ehemals sowjetische Piloten, die auf dem ganzen afrikanischen Kontinent Hubschrauber und Flugzeuge für militärische Zwecke fliegen, oder die «Weisse Legion», bestehend aus 300 Kämpfern aus aller Welt, die 1996-1997 in Zaire auf der Seite Mobutu Sese Sekos eingesetzt wurden.<sup>35</sup> Damit sind sie die direkten Erben der Landsknechte und Reisläufer der frühen Neuzeit.

Die heute mit Abstand grösste Subkategorie der Söldner im weiteren Sinn stellen die Privatized Military Firms (PMFs) dar. Hier ist die Anzahl der einzelnen Akteure so gross, dass eigene Kategorisierungen vorgenommen werden müssen. Eine erste grobe Klassifizierung unterscheidet zwischen privaten Sicherheitsunternehmen (engl. Private Security Companies, kurz PSC) und privaten Militärunternehmen (engl. Private Military Companies, kurz PMC). Während PSCs hauptsächlich Bewachungs- und Ordnungsaufgaben wahrnehmen, also im «Low-risk»-Bereich arbeiten, erbringen PMCs ihre Dienstleistungen in einem «High-risk»-Gebiet. Ihre Tätigkeiten sind denn auch vielfältiger und reichen von der Errichtung und dem Betrieb von Stützpunkten, Logistikdienstleistungen aller Art, dem Betrieb von Kriegsgefangenenlagern bis hin zur Ausbildung von Streit- und Sicherheitskräften. In Anbetracht der strukturellen Gemeinsamkeiten, der Ähnlichkeit der Tätigkeiten sowie der Ausdehnung der Geschäftsfelder von PSCs in den Bereich der PMCs und umgekehrt, ist eine klare Abgrenzung aber nicht immer möglich.

Eine zweite, schon sehr genaue Klassifizierung ist die Einordnung der Unternehmen nach ihrer konkreten Tätigkeit. Tabelle 2 soll dazu einen Überblick verschaffen.

Eine ähnliche Klassifizierung unterteilt die Unternehmen der Branche auch nach ihrer Tätigkeit, stuft sie aber zusätzlich nach ihrer Verwicklung in Kampfhandlungen ein. Dabei orientiert sie sich zunächst an der bereits aufgezeigten Typologisierung, ordnet dann aber die einzel-

Private Military Companies und Private Security Companies: Tätigkeitsfelder und primäre Auftraggeber		
Tätigkeitsfeld	Beispiele	Primäre Auftraggeber
Kampf- und operative Unterstützungsdienstleistungen	AEGIS, Gurkha Security Gards, Pistris, ICI Oregon	Regierungen
Militärberatung/ Ausbildung	Blackwater, Defence Systems Ltd. (DSL), Military Professional Resources (MPRI), Silver Shadow, Triple Canopy, Vinnell, DynCorp	Regierungen
Nachrichtendienstliche Unterstützung	Control Risk Group, Kroll Associates, Dyn Corp	Regierungen, multinationale Konzerne
Objekt- und Personenschutz	ArmorGroup, Blackwater, Erinys, Life-guard, Group 4, Control Risk Group, Gray Security, Coin Security, Triple Canopy	Multinationale Konzerne, humanitäre Hilfsorganisationen, internationale Organisationen
Logistikunterstützung	Kellog Brown & Root, DynCorp, CACI International Inc., Triple Canopy	Regierungen, humanitäre Hilfsorganisationen, internationale Organisationen

Tabelle 2: Einordnung der PMFs nach Tätigkeitsfeldern.

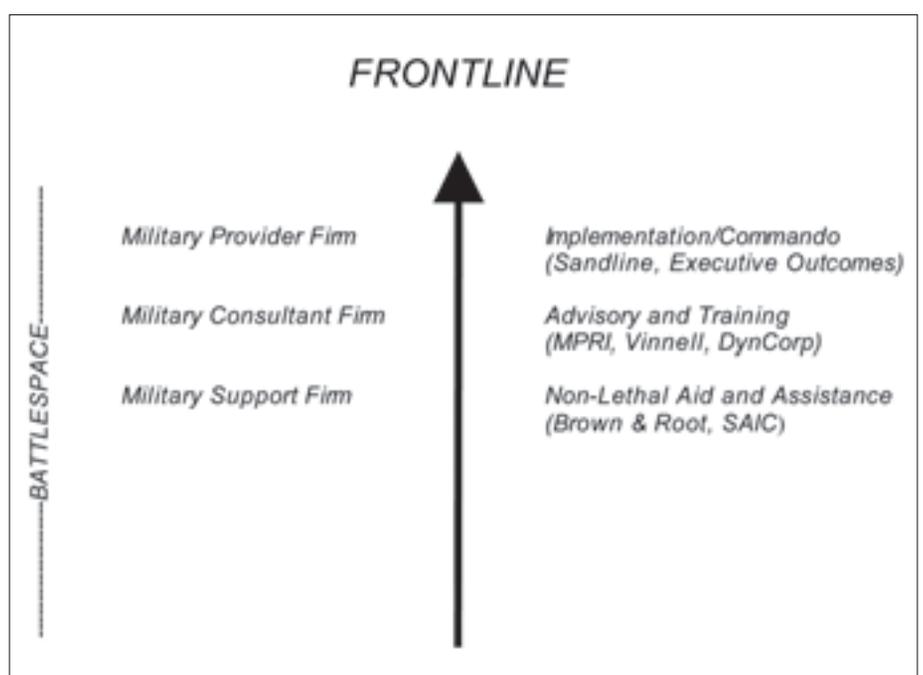


Abbildung 2: «Tip of the Spear Typology».

<sup>35</sup> O'BRIEN 2000a, S. 55

nen PMFs nach ihrer Nähe zu den tatsächlichen Kampfhandlungen an der Frontlinie ein. Diese Einordnung wird «Tip of the Spear Typology» genannt.

## Wie Söldnertruppen die Kriegführung beeinflussen

### Söldner als neues Mittel zur Kriegführung

Gemeint ist mit diesem Einflussfaktor konkret, dass erst durch die Möglichkeit einer Anheuerung von Söldnertruppen die Option geschaffen wird, mittels kriegerischer Gewalt Probleme zu lösen.

Wie die Geschichte gezeigt hat, werden die Gewaltmärkte nach grossen Kriegen oft mit billigen Waffen und leicht anzuheuernden Soldaten überschwemmt. Vor allem auf dem afrikanischen Kontinent, aber auch in anderen Regionen war durch das Ende des Kalten Krieges und des Apartheid-Regimes vor rund 25 Jahren eine beträchtliche Zunahme an Einsätzen mit Söldnerbeteiligung zu verzeichnen. Oftmals verfügen Regierungen von Entwicklungs- und Transformationsländern wegen ihrer geringen Mittel nur über schwache Streitkräfte. Hinzu kommt, dass staatliche Streitkräfte durch Korruption, unregelmässige Bezahlung sowie schlechte Ausbildung und Führung oftmals in einem derart desolaten Zustand sind, dass kaum von einer Einsatzfähigkeit gesprochen werden kann. Eine Durchsetzung der Interessen oder die Abwendung der Bedrohung mittels Gewalt kam für Regierungen in solchen Situationen darum gar nicht in Betracht.<sup>36</sup>

So kam der russische Rüstungskonzern Sukhoi für Äthiopien in den späten Neunzigerjahren gerade recht. Für den bevorstehenden Krieg mit Eritrea leaste die äthiopische Regierung Su-27 Kampffjets, Mechaniker, Bodenpersonal und über 250 Piloten, kurz gesagt eine gesamte Luftwaffe. Ein weiteres Beispiel hierzu ist auch die Firma MPRI. Mit ihrer Hilfe wurden die kroatischen Streitkräfte im Jugoslawienkrieg Anfang der Neunzigerjahre kriegstauglich gemacht. Mithilfe dieser Ausbildung gelang es dann der kroatischen Armee, die serbischen Aggressoren in der «Operation Storm» zurückzudrängen und so das kroatische Territorium zu sichern.<sup>37</sup>

Die Möglichkeiten für Staaten, militärische Operationen durchzuführen, werden noch durch weitere Eigenheiten des Söldnertums gestärkt. Für reguläre Soldaten braucht es triftige Gründe, in den Krieg und möglicherweise in den Tod geschickt zu werden. Für Söldner aber zählt letztlich nur der Kontostand am Ende des Einsatzes. Söldner können und wollen sich nicht politisches Gehör verschaffen. Es spielt keine Rolle, ob ihr Auftraggeber in der Kriegführung Fehler macht, die sich unnötig

blutig auf Kombattante und Zivilisten auswirken. Auch spielt es für Söldner keine Rolle, ob die angewandten Methoden der Kriegführung legal sind oder nicht.<sup>38</sup> Dies impliziert einerseits, dass Verbrechen von Regierungen und Regimes vor der eigenen Bevölkerung und der Weltöffentlichkeit verschwiegen werden können. Andererseits werden damit «notwendige», aber politisch nicht mehrheitsfähige Operationen möglich. In Operationen dieser Art spielen insbesondere Söldner in Form von Fremdenlegionären eine Rolle.<sup>39</sup>

Bestes Beispiel hierfür ist – wie kurz erwähnt – wohl der sogenannte «Mogadischu-Effekt». Die Bilder von verstümmelten amerikanischen Soldaten in Somalia veranlassten die USA, aus Angst, den Rückhalt in der eigenen Bevölkerung vollends zu verlieren, ihre Truppen überstürzt abzuziehen. Damit signalisierten sie zugleich, dass ihr politischer Wille nicht unbeugsam ist. Ihre militärischen Drohungen büsst an Glaubwürdigkeit ein.<sup>40</sup>

Die Lösung für dieses Dilemma scheint, zumindest auf amerikanischer Seite, durch den vermehrten Einsatz von PMFs zu erfolgen. So seien diese gut einsetzbar für Friedensmissionen sowie die Bekämpfung von internationaler Kriminalität, Drogenhandel und Terrorismus. Dieses «Rezept» gegen asymmetrische Konfliktsituationen hat auch bei den Vereinten Nationen Anklang gefunden. Dabei bleibt allerdings eine zwiespältige Haltung gegenüber privaten Militärunternehmen. So werden diese auf der einen Seite als moralisch verwerflich abgelehnt, andererseits engagiert man aber Unternehmen wie Lifeguard für den Schutz von UNO-Mitarbeitern in Sierra Leone.<sup>41</sup> Es bleibt somit die Frage, ob mit den Söldnertruppen nicht sprichwörtlich der Teufel mit dem Beelzebub ausgetrieben werde. Einerseits wird auf die Schlagkraft von Firmen wie Executive Outcomes (EO) und die damit verbundene rasche Einstellung der Kampfhandlungen hingewiesen.<sup>42</sup> Andererseits wird die Korruptionsresistenz von Söldnern und die damit verbundene Loyalität zu den Auftraggebern bezweifelt.

### Veränderung der Kostenstruktur der Kriegführung

Mit der Privatisierung von Aufgaben im militärischen Bereich ändert sich klar die Zusammensetzung der Kosten für militärische Tätigkeiten. Auch erhoffen sich Regierungen durch die Privatisierung eine Senkung der Kosten in ihren Verteidigungsausgaben. Dies gilt sowohl für grosse Staatsapparate wie auch für kleine Streitkräfte oder gar Regimes und Rebellenorganisationen ohne viel militärische Erfahrung und Ausrüstung. Diese Implikationen von Söldnertruppen auf die Struktur und



Ein Helikopter einer privaten Militär-firma schwebt über der Stelle eines Bombenanschlags in Bagdad.

Höhe der Kosten einer Kriegführung soll im Folgenden erläutert werden.

Auf regulärer, staatlicher Ebene hat vor allem die massive Reduktion der Streitkräfte seit dem Ende des Kalten Krieges zu einem höheren Aufkommen von privaten Dienstleistern im militärischen Bereich geführt.<sup>43</sup> Für das Pentagon lassen sich gleichzeitig noch zwei weitere Trends feststellen. So führte die Einführung von Hightech-Waffensystemen zu einer verstärkten Abhängigkeit von privaten Vertragsnehmern, da ein Unterhalt durch eigene Soldaten kaum mehr möglich ist. Ausserdem entsteht Druck auf die Teilstreitkräfte, durch Privatisierung die Effizienz und Modernisierung voranzutreiben. Zudem ermöglicht die Entbindung von Sekundär- oder Unterstützungsaufgaben eine Konzentration auf die Kernkompetenzen der Streitkräfte, die eigentlichen Operationen. Die Stossrichtung ist deutlich: Mit dem «Outsourcing» sollen Kosten für den Staatsapparat reduziert werden.<sup>44</sup> Vorbehalte gegenüber dieser Strategie bestehen neben der grundlegenden Problematik der Vergabe von öffentlichen Aufträgen auch gegenüber der Abwicklung von militärischen Dienstleistungen selber. In diesem Zusammenhang findet man in der Auftragsabwicklung teils absurde Praktiken:

«For instance, Saudi truck drivers providing line haul services after Desert Storm

<sup>36</sup> KÜMMEL 2004, S. 21

<sup>37</sup> SINGER 2003, S. 127

<sup>38</sup> KALDOR 1999, S. 26

<sup>39</sup> MÜNKLER 2002b, S. 241

<sup>40</sup> MÜNKLER 2002a, S. 50

<sup>41</sup> KÜMMEL 2004, S. 27

<sup>42</sup> Ibid., S. 27

<sup>43</sup> SHEARER 1998, S. 27

<sup>44</sup> ZAMPARELLI 2000, S. 11f



Blackwater-Personal im Irak.

[Irakkrieg 1991] routinely cooked meals on small propane stoves near their vehicles. This practice was alarming to Army ordnance personnel, especially when the cargo being hauled was high-explosive ordnance.»<sup>45</sup>

Zudem wird darauf hingewiesen, dass gängige Geschäftspraktiken wie die «just in time»-Lagerhaltung nicht vereinbar sind mit den Bedürfnissen von Kommandeuren. Diese sind aufgrund der Komplexität von militärischen Operationen auf möglichst umfassenden Nachschub angewiesen. Engpässe wegen knapper Lagerhaltung können unter solchen Bedingungen zu verheerenden Folgen führen. Daraus ist zu schliessen, dass der Einsatz von Söldnertruppen die Kriegführung für Staaten wahrscheinlich nicht verbilligt, wohl aber eine Veränderung der Kostenstruktur ermöglicht.<sup>46</sup>

Das seit dem Ende des Kalten Krieges neu entstandene Angebot von billigen Söldnertruppen ermöglichte verschiedenen Regimes und Rebellenbewegungen eine neue Option auf Kriegführung. Wie dargestellt wurde, verfügten Länder mit schwacher Staatlichkeit oder gar «Failed States» auch mit auswärtiger Finanzhilfe nicht über die Möglichkeit, Armeen aufzubauen und vor allem zu unterhalten. Durch die freie Verfügbarkeit von Söldnern hat sich dies aber grundlegend geändert. Wichtig hierbei ist, dass die Aussicht auf militärischen Erfolg mit Söldnern regelrechte Kriegsökonomien hervorrufen kann. Erschreckend ist zudem, dass durch die Einmischung von solch multinationalen Unternehmen, wie es die meisten Söldnerfirmen sind, aus bisher territorial eng begrenzten Gewaltökonomien transnational vernetzte Kriegswirtschaften entstehen können. Verstärkt wird diese Vernetzung noch dadurch, dass die Finanzierung von

PMFs oder Söldnern im engeren Sinn oftmals durch Ausbeutung und Handel von Bodenschätzen geschieht. Häufig werden internationale Geldquellen wie ausländische Regierungen, Emigrantengemeinden oder gar Gelder für die Entwicklungshilfe missbraucht.<sup>47</sup>

Bestes Beispiel hierfür ist der Einsatz von Executive Outcomes (EO) für die NPRC (National Provisorial Ruling Council) von Sierra Leone, wo deren Leistungen mit Schürfrechten an einer zu befreienden Diamantenmine abgegolten wurden.<sup>48</sup>

Eine umfassende Übersicht über mögliche Quellen der Finanzierung von paramilitärischen Gruppen, zu denen auch Söldner gehören, gibt Abbildung 3.

«All it takes to end Africa's most enduring wars is a small, but willing cheque-book»<sup>49</sup>?

Die Begründung stützt sich darauf, dass sich PMFs, im Gegensatz zu Söldnern im engeren Sinn, wie ganz normale Unternehmen verhalten und durch den Vertragszwang sowie nationales und internationales Recht sehr wohl kontrollierbar sind. Die angeblich fehlende Moral bei PMFs muss zudem differenziert gesehen werden. Die ethischen Ansprüche an Militärunternehmen ignorieren nämlich ihre potenzielle Wirkung auf Frieden. Viele bisherige multinationale «Peacekeeping»-Operationen werden, wegen ihrer Un-

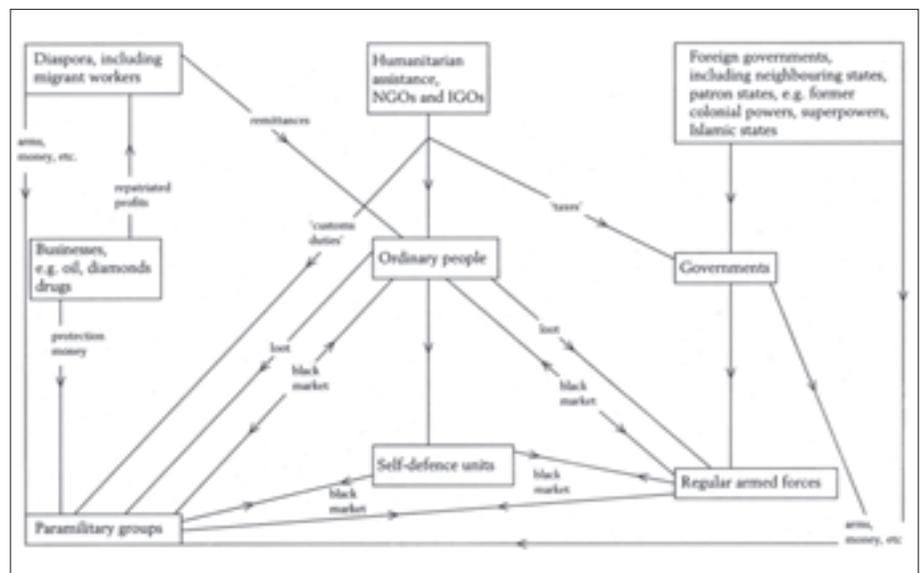


Abbildung 3: Geld- und Ressourcenflüsse in «neuen» Kriegen.

Devisen verleiten dazu, Probleme mit eingekaufter Gewalt lösen zu wollen. Dies führt aber, wegen der ungewöhnlichen Geldbeschaffung, gerade nicht zur Verfestigung von Nationalstaaten. Zu einem ganz ähnlichen Schluss kommt Singer (2003), indem er schreibt:

«However it also might mean a return to earlier periods of history, where private wealth and military capacity went hand in hand, leading to more wars. Or as the ancient Romans put it, *pecunia nervus belli.*»

#### Dauer des Konfliktes

Welchen Einfluss haben Söldnertruppen auf die Dauer der Kriegführung? Oder anders gefragt: Ist es möglich, mit einer gezielten Söldneroperation lange und zermürbende Konflikte oder Friedensoperationen zu verkürzen? Besteht nicht auch die Gefahr, dass mit dem Import von Söldnern eine zusätzliche Verkomplizierung der Lage und schlussendlich eine noch längere Auseinandersetzung droht? Und trifft es tatsächlich zu, dass:

fähigkeit, Konflikte zu lösen, als herbe Enttäuschung für den gesamten afrikanischen Kontinent bezeichnet. EO hingegen vermochten in Angola und Sierra Leone zwei Kriege auf dem afrikanischen Kontinent zu beenden. Oft wird festgestellt, dass «westliche» Armeen gar nicht mehr zu einer Intervention für den Frieden fähig sind. Dies zum einen, weil reduzierte Streitkräfte seit dem Ende des Kalten Krieges zu solchen Operationen überhaupt nicht mehr befähigt sind, und zum anderen, weil die politischen Kosten dafür zu hoch sind.<sup>50</sup>

Für den Einsatz von PMFs in Friedensmissionen spricht klar die höhere Effizienz und Effektivität sowie die teilweise höhere Professionalität als die der bisherigen UN-Truppen. «Blauhelme» müssen nach wie vor

<sup>45</sup> DOWLING and FECK, 2000, S. 64

<sup>46</sup> DAVIDSON (2000)

<sup>47</sup> CHOJNACKI 2003, S. 200

<sup>48</sup> SHEARER 1998, S. 49

<sup>49</sup> BROOKS 2000, S. 33

<sup>50</sup> SHEARER (1998)

aus Kontingenten von Streitkräften verschiedenster Staaten zusammengestellt werden und formen in der Regel eine wenig kohärente Truppe. Ein Vertreter von Blackwater soll 2006 anlässlich einer Firmenpräsentation gesagt haben, dass sein Unternehmen nicht nur bereit sei, eine Streitmacht in Brigadestärke in jedes Krisengebiet dieser Erde zu entsenden, sondern dies auch in einem Drittel der Zeit und 60% billiger als die UN oder die NATO tun könne.<sup>51</sup> Trotzdem bleibt die Frage, ob ein Söldnereinsatz auch auf lange Sicht die Konflikte zu lösen vermag. Der Schlüssel zur Stabilität liegt letztlich in der Herstellung von Legitimität und staatlicher Kontrolle der organisierten Gewalt. Zudem wird im Falle von Sierra Leone, aber auch allgemein bezweifelt, ob Söldnertruppen das richtige Mittel sind, um lang andauernde Guerillakriege zu beenden. Weder eine Regierung noch die UNO haben ein Monopol darauf, Söldner zu engagieren, was die Gefahr eines endlosen Söldnerkrieges ohnehin verstärken würde.

Missbräuche von PMFs und Fehlverhalten bei der Ausführung ihrer Aufträge sind bekannt. In manchen Fällen wurden dadurch Kampfhandlungen unnötig verlängert. Wie folgende Beispiele zeigen, gilt dies für alle Unternehmen der *Tip of the spear typology*.<sup>52</sup> So wird angenommen, dass im Äthiopien-Eritrea-Konflikt 1997–1999 die eingemietete Luftwaffe der russischen Firma Sukhoi ohne zu zögern zivile Einrichtungen zugunsten von Äthiopien angriff, sich jedoch schwer tat, die Luftwaffe Eritreas zu attackieren. Dies offenbar deshalb, weil auch Eritrea russische und ukrainische Piloten engagiert hatte. Aus dem Bürgerkrieg von Sierra Leone ist bekannt, dass die Firma Sky Air Cargo, die per Sub-Kontrakt mit der NPRC für die Luftunterstützung von Sandline verantwortlich war, auch die gegnerischen Rebellen mit Waffen versorgte.<sup>53</sup>

Während des Golfkriegs von 1991 liessen offenbar Angestellte jener Firma, die für die Verpflegung der US Air Force verantwortlich war, zeitweilig ihre Arbeit ruhen, als Gerüchte über mögliche Angriffe mit chemischen Waffen entstanden. Das Perso-



**Blackwater-Angestellter im Feuerkampf.**



**Blackwater hat eine private Helikopterflotte im Irak.**

nal nahm die Verpflegung der Truppe erst wieder wahr, als auch es Schutzanzüge von der US Air Force bekam.<sup>54</sup>

Welchen Einfluss Söldnertruppen also schlussendlich auf die Dauer der Kriegführung haben, kann kaum schlüssig beantwortet und muss von Fall zu Fall abgewogen werden. Das grosse Potenzial der Söldnertruppen für einen schnellen und effektiven Friedenseinsatz darf sicher nicht unterschätzt werden. Schliesslich bleibt ein Widerspruch: Wie weit wollen sich Söldner zur Lösung instabiler Lagen und schwelender Konflikte engagieren, wo diese doch gerade ihren Verdienst sichern bzw. ihre «Lebensgrundlage» bilden.

### Kontrolle und Eigendynamik

Der vierte Faktor geht der Frage nach, ob sich angeheuete Truppen der Kontrolle durch ihren Auftraggeber nach und nach entziehen können. Würde dies geschehen, könnten Konflikte eine Eigendynamik entwickeln, die nicht mehr einzugrenzen wäre. Was die möglichen Stationen einer solchen Entwicklung sind und wie gross die Gefahr dazu tatsächlich ist, soll im Folgenden dargelegt werden.

Ausgehend von der *Prinzipal-Agent-Theorie* lassen sich zwei mögliche Arten des Kontrollverlusts herleiten:

1. Der Agent (die Söldnertruppe) verlässt den Prinzipal (Staat als Auftraggeber) gerade dann, wenn er am meisten gebraucht würde.
2. Der Agent dominiert plötzlich den Prinzipal und kann dadurch seine eigenen Interessen durchsetzen.<sup>55</sup>

Während der Kontrollverlust durch Vertragsbrüche eher einen Einfluss auf die Dauer eines Konfliktes hat, birgt ein Erstarken von Agenten die wahre Gefahr des Kontrollverlusts. Bestätigt wird dies schon durch die Geschichte des Söldnertums. Im Italien der frühen Neuzeit war es sogar so, dass die damaligen Söldner, die sogenannten *Condottieri*, zeitweilig das alleinige Monopol der Gewalt hatten und damit mächtiger waren als ihre eigentlichen Auftraggeber. Beispiele aus der jüngeren Geschichte oder gar der Gegenwart finden

sich mit der Revolte der französischen Fremdenlegion 1961 in Algerien, der *«Söldnerrevolte»* in Zaire und den Putschen von 1975 und 1990 auf den Komoren. Indizien lassen vermuten, dass EO 1996 eine wichtige Rolle beim Umsturz des Strasser-Regimes in Sierra Leone gespielt hatten.<sup>56</sup> Auch PMFs sind schwer kontrollierbar. Es wird angenommen, dass die Firma Betac für das Pentagon und den CIA illegal in der Dritten Welt aktiv ist. Dadurch, dass ein privates Unternehmen und nicht Beamte selber die Operationen ausführen, kann die Regierung ihre Tätigkeiten dem Kongress und somit der Öffentlichkeit vorenthalten.<sup>57</sup>

Demgegenüber steht die Aussage, dass PMFs wie jedes andere Unternehmen auch auf ihre Reputation achten müssen und es sich daher gar nicht leisten können, an illegalen, allenfalls rufschädigenden Aktionen teilzunehmen. PMFs haben drei verschiedene *«Meister»*. Dies zu wissen ist wesentlich, weil nur so ihre Kontrollierbarkeit verstanden werden kann. Es sind dies: ihr Heimatstaat, der Gaststaat bzw. Auftraggeber und der Markt. Jede dieser Obrigkeiten verfügt über Instrumente und Gesetzmässigkeiten, die PMFs mehr oder weniger kontrollierbar machen. So verfügen einige wenige Staaten, wie Südafrika oder die USA, über starke Antisöldnergesetze, während andere Staaten dazu nur schwache oder gar keine Regelungen kennen. Hinzu kommt, dass auch gut ausgebaute Regelwerke nicht immer greifen. Formell sind meistens die auftraggebenden Staaten für die Aktivitäten der PMFs verantwortlich. Um hierbei keine Schwierigkeiten mit dem Völkerrecht zu bekommen, teilt der Staat das Personal der PMFs oftmals einfach seinen regulären Streitkräften zu. So kann er dementieren, Söldner angeheuete zu haben. Gerade bei

<sup>51</sup> SCAHILL (2008)

<sup>52</sup> Siehe Kapitel 2.2, Söldnertruppen heute.

<sup>53</sup> SINGER 2003, S. 158

<sup>54</sup> DOWLING and FECK 2000, S. 63

<sup>55</sup> SINGER 2003, S. 159

<sup>56</sup> Ibid., S. 164f

<sup>57</sup> KÜMMEL 2004, S. 28

Ländern mit schwacher Staatlichkeit ist es fraglich, ob die Regierung über eine ausreichende Verhandlungsmacht verfügt, um Vertragsbrüche mit der PMF zu ahnden. Auch betreffend Selbstregulierung der PMFs durch den Markt bestehen Bedenken. So mag die Gefahr der Rufschädigung dafür sorgen, dass auf gewisse Praktiken verzichtet wird. Doch was ist, wenn der Krieg selber zum Geschäft wird und eine Eindämmung der Gewalt dafür nur hinderlich ist?

Dadurch, dass Staaten schlicht nicht wollen, dass ihre Möglichkeit zur Anheuerung von Söldnertruppen eingeschränkt wird, werden Söldnertruppen wohl beides: weder völlig kontrollierbar noch völlig unkontrollierbar.<sup>58</sup>

Eine Einstufung nach Stärke der Kontrollierbarkeit ist möglich. So sind Fremdenlegionen am besten kontrollierbar, PMFs je nachdem gut oder weniger gut zur Rechenschaft zu ziehen, und Söldner im engeren Sinn vermögen sich fast gänzlich aus der Verantwortung zu stehlen. Andere Faktoren, wie z.B. die Art des Konfliktes, der Kriegsverlauf oder die relevante Gesetzgebung, können jedoch Auswirkungen auf die Kontrollierbarkeit der Söldnertruppen haben.

## Schlussbetrachtungen

Aufgrund der vier identifizierten Einflussfaktoren von Söldnertruppen auf die Kriegführung lässt sich folgern, dass durch das erneute Aufkommen des Söldnertums die Kriegführung an Attraktivität gewonnen hat. Namentlich eröffnen Söldner die

### Namentlich eröffnen Söldner die Möglichkeit, Krisenherde durch einen kurzen Feldzug zu beseitigen.

Möglichkeit, Krisenherde durch einen kurzen Feldzug zu beseitigen. Mit dem Einbezug einer weiteren Partei (Söldner) entsteht gleichzeitig die Gefahr, dass der ursprüngliche Konflikt komplexer wird. Mit Blick auf die Dauer eines Krieges kann dies zwar eine Verkürzung der Kampfhandlungen bedeuten, oder aber, wegen Nichteinhaltung der Vertragsvereinbarungen, zu einer Verzögerung in den Nachschublieferungen führen und damit die Kampfhandlungen verlängern. Durch den Einsatz von Söldnertruppen ergibt sich auf jeden Fall eine Vervielfachung der Finanzierungsmöglichkeiten und damit eine veränderte Kostenstruktur eines Krieges. Ob dies unter dem Strich zu einer Senkung der Kriegskosten führt, ist schwierig abzuschätzen, darf aber in vielen Fällen bezweifelt werden. Entstaatlichte Gewalt kann nie total kontrolliert werden, auch eine vollständige Verselbstständigung der Söldnertruppen ist kaum möglich.

Staats- und Söldnerwesen widersprechen sich auf einer konzeptionellen Ebene. Die Geschichte zeigt, dass Krieg und Söldner in der Realität sehr wohl zusammengehören. Daraus folgt, dass die Existenz starker Nationalstaaten noch kein Garant für den Rückgang von Söldnertätigkeiten

sein muss. Stetig sinkende Verteidigungsausgaben und das Fehlen einer effektiven Zentralgewalt sind Gründe dafür. Hauptursache für das Phänomen der Söldnertruppen ist letztlich das sich verändernde Gesicht des Krieges. «Low intensity conflicts» oder bewaffnete Auseinandersetzungen, die auf Asymmetrie beruhen, lösen zunehmend den reinen Staatenkrieg ab.

### Hauptursache für das Phänomen der Söldnertruppen ist letztlich das sich verändernde Gesicht des Krieges.

Anders formuliert: Will man heutige Konflikte untersuchen, tut man gut daran, Einsätze von Söldnertruppen mit in die Betrachtung einzubeziehen. Dies erlaubt es, den jeweiligen Grad der Entstaatlichung von Gewalt korrekt zu erfassen. Dies wiederum schafft die Möglichkeit, Auswirkungen und Verlauf moderner Kriege genauer zu prognostizieren. Vielleicht liesse sich damit sogar ein bevorstehender «havoc» abwenden.

*Vorliegender Artikel geht aus einem Text hervor, der am 28. November 2005 als Bachelorarbeit des Majors International Affairs and Governance an der Universität St. Gallen angenommen wurde. Der Autor hat insbesondere formelle Anpassungen sowie Aktualisierungen des Inhaltes vorgenommen.*

<sup>58</sup> CULLEN 2000, S. 36ff

## Effects-Based ... what?

EBO (Effects-Based Operations), EBAO (Effects-Based Approach to Operations), EBA (Effects-Based Approach), CA (Comprehensive Approach)... all these acronyms refer to the practice of contemplating solutions that rely on the use of effects to achieve success. Both NATO and non-NATO countries are currently developing their respective versions of the 'effects-based' concept. This work generates a lively debate, and the concept has achieved the status of a benchmark for current and future development not only of the Armed Forces, but also of the strategy of the State. The purpose of this paper is to familiarize the reader with the basic tenets of the concept. It also endeavors the discussion of these tenets and its purpose is to highlight some of the risks and advantages associated with them.

Sylvain Curtenaz\*

### A complex world<sup>1</sup>

War, as understood by Clausewitz, has its own permanent logic. However, in the century of "Unrestricted Warfare"<sup>2</sup>, and in a world deeply transformed by technology in general, and information technology in particular, the grammar of war has indubitably changed:

*"Even in the so-called post-modern, post-industrial age, warfare will not be totally dismantled. It has only re-invaded human society in a more complex, more extensive, more concealed, and more subtle manner. [...] War which has undergone the changes of modern technology and the market system will be launched even more in atypical forms. In other words, while we are seeing a relative reduction in military violence, at the same time we definitely are seeing an increase in political, economic, and technological violence. However, regardless of the form the violence takes, war is war, and a change in the external appearance does not keep any war from abiding by the principles of war."*<sup>3</sup>

*[...] there is nothing in the world today that cannot become a weapon, and this requires that our understanding of weapons must have an awareness that breaks through all boundaries."*<sup>4</sup>

This change reflects a deeper trend that stresses the need to make a clean break from the mental straightjacket of the Cold War and industrial age warfare when it comes to threat and response. War, as a duel of wills, remains. The context however has been once more transformed, and it can be argued that

\* Colonel (GS) Sylvain Curtenaz is the Partner National Liaison Representative for Switzerland to NATO HQ SACT, Norfolk (USA). He was deployed as the National Contingent Commander in Kosovo in 2002–2003 and he is a 2006 graduate of the U.S. National War College (National Defense University). This paper (completed in January 2008) does not reflect the current state of Swiss work on the effects-based concept. The views and opinions expressed in this paper do not represent any endorsement by the Swiss authorities, political and military alike. Address: sylvain.curtenaz@act.nato.int

we live today in a permanent state of crisis regularly heated up by the use of not only military force<sup>5</sup> but also of other means: for example the cyber-attacks against Estonia in Spring 2007. If anything can be a weapon then military defense takes on a whole new meaning in the new security context.

A quick look at the achievements of the past decade underpins the premise that soldiers benefiting from the finest technology have generally failed to bring enduring strategic success.<sup>6</sup> Superior technology is no match against a superior will engaging in psychological attrition, or a divergent understanding of time and social values as its weapon of choice. Rapid decisive military victories remain of little use to those who forget that, in the words of F. Kagan, "[...] when you start to see war as a technical exercise and you stop seeing it as a fundamentally political activity, you lose sight of the obstacles you're going to face."<sup>7</sup>

The "effects-based way" (EBW) – a term I forged for the purpose of this article and that encompasses the family of definitions for EBO, EBAO, EBA, etc. – is a method of

<sup>1</sup> Complex vs complicated: A complicated system can be understood and mastered when broken into simpler single pieces. Although an airplane is made of 4 million parts, each part can be understood and integrated into the whole. A complex system is made of a number of other complex systems which cannot be fully understood, or even grasped without using experimentation and the simulation of the whole system of systems. – See: Gaëtan Girardin, "Analyse de Systèmes dans le cadre de l'approche des opérations basées sur les effets," Research Paper (v. 1.0), Military Doctrine Division of the Swiss Armed Forces Planning Staff, Sept. 2007.

<sup>2</sup> Qiao Liang and Wang Xiangsui, *Unrestricted Warfare* (Beijing: PLA Literature and Arts Publishing House, 1999), www.c4i.org/unrestricted.pdf.

<sup>3</sup> *ibid.*, 6.

<sup>4</sup> *ibid.*, 25.

<sup>5</sup> Raymond Sayegh, "Réflexions sur la guerre," *Revue Militaire Suisse*, no. 3 (2007), 40.

<sup>6</sup> Robert Gates, speech to the Marine Corps Association, August 6 [?], 2007.

<sup>7</sup> F. Kagan, quoted in Anna Mulrine, "Rumsfeld's unfinished plans," *U.S. News & World Report*, April 16, 2007, 34. Clausewitz wrote: "War is an instrument of policy. It must necessarily bear the character of policy and measure by its standards. The conduct of war [...] is therefore policy itself, which takes up the sword

considering a solution that focuses on a strategic end-state achieved through the linkage of actions, objectives and effects, harmonized among all the instruments of power of a State and across all levels of command and control (grand strategic to tactical), to prevent, contain and solve a crisis. EBW underpins the importance for all instruments involved to share a common understanding of the context, and to be aware of the consequences of their actions. A world of complex adaptive systems requires the ability to generate a variety of responses that use all available means. In such an environment, EBW is a valuable instrument to help us shape our security in the 21<sup>st</sup> Century.

The purpose of this paper is to familiarize the reader with the concept, mainly as it is understood in NATO. It also endeavors the discussion of its tenets and intends to highlight some of the risks and advantages associated with them. This paper opens with a brief history of the concept and a presentation of NATO's developments. It then discusses the concept's basic tenets, and concludes that the key to a successful EBW is a holistic approach to security that considers the consequences of our actions not only geographically, but in the broader strategic environment of the Information Age.

### An American concept<sup>8</sup>

Relating the story of an idea is not without risks. One idea can have many owners, and the thought of combining various instruments of power to achieve an effect, to attack the opponent's psyche, or to strike multiple targets simultaneously, is not new to strategists and military historians.<sup>9</sup> Contemporary thinking on the use of effects

in place of the pen, but does not on that account cease to think according to its own laws." – Carl von Clausewitz, *On War*. Edited and Translated by Michael Howard and Peter Paret. (Princeton: Princeton University Press, 1989), 610.

<sup>8</sup> See: Philipp S. Meilinger, "A History of Effects-Based Air Operations," *The Journal of Military History* 71, January 2007: 139–68, and Leonard D. Ricker, *Effects-Based Operations: A New Way of Thinking and Fighting* (Fort Leavenworth: United States Army Command and General Staff College, 2002–03).

<sup>9</sup> See for example J.F.C. Fuller: "The grand-tactical object is the destruction of the enemy's plan [...]. The strength of this plan is, however, divided between the hostile army, government, and people, all of which should, if possible, be attacked directly, or indirectly by force of arms and by political action." – J.F.C. Fuller, *The Foundations of the Science of War* (London: Hutchinson & Co., 1926), 108 and: "Politically, the decisive point is the will of the hostile nation, and grand tactically it is the will of the enemy's commander. To paralyze this will we must attack his plan, which expresses his will – his reasoned decisions. Frequently, to do so, we must attack his troops, but not always; for he can be attacked in rear by the will of his own people and his own politicians, also he can be out-manuevered and surprised." *ibid.*, 110.

has evolved mainly from an Air Force oriented operational concept to the status of a strategic instrument in the hands of the state or of an alliance. Both NATO and non-NATO countries are working on their respective versions of such an effects-

### EBAO is closely associated to the development of air warfare.

based concept.<sup>10</sup> It is fairly safe, however, to assert that the Effects-Based Approach to Operations (EBAO) was born in the USA as an offspring of the Effects Based Operations (EBO). While both names tend to be used indiscriminately in the early literature, EBAO generally now represents a widening of EBO, in scope as well as in the implementation.

EBAO is closely associated to the development of air warfare, more particularly to bombing operations. With the goal to improve the effectiveness of their operations, airmen looked for those essential capabilities nested in the adversary's economic organization which, when destroyed, should bring the war machine to a halt, and bring the adversary to his knees. During the Second World War, Allied analysts identified many of such capabilities in the German economy<sup>11</sup> but, missing the proper analytical tools, they failed to agree on which ones were pivotal to the Nazi war effort. In the years following the Second World War the U.S. military further researched ways to enhance and measure the effectiveness of military operations. The trend switched to counting "things" and to mistaking this count for effectiveness. On the ground, the "body count" was "the epitome of a measure of effectiveness gone wrong".<sup>12</sup> In the air, the U.S. Air Force (USAF) focused on tracking sorties, bomb tonnage, destroyed bridges, etc.<sup>13</sup>

The theoretical constructs of J. Boyd and J. Warden who focused on affecting the adversary's behavior by depriving the leadership of its ability to make decisions, issue and implement orders finally broke the deadlock.<sup>14</sup> In addition, with technology providing command and control, and also precision, stealth and speed to replace numbers and to increase mass, the air campaign of the 1991 Gulf War capitalized on the simultaneity of attacks in time, space and levels of war, thus operationalizing "parallel warfare". Building on the lessons of the air campaign, D. Deptula further developed the idea, replacing the traditional concept of annihilation by the one of control. Within this concept the neutralization of selected targets, by the law of causes and effect, aims at affecting essential system components, thus allowing gaining control over

the entire system of systems of the adversary with fewer and better used resources.<sup>15</sup>

As the U.S. Armed Forces entered the realm of Information Age Warfare, stressing the importance of the cognitive domain – the behavior – EBAO opened to the wider world of transformation.<sup>16</sup> JFCOM, the Headquarters in charge of Transformation, Doctrine, and Training, started working on the concept in the late nineties. It published various pre-doctrinal documents, including its Commander's Handbook for an Effects-Based Approach to Joint Operations. Although the Commander's Handbook has not been endorsed by any of the Services, the concept – albeit limited to the discussions of effects – has nevertheless been embedded in the latest versions of the major U.S. Joint Publications.<sup>17</sup>

To this date the Services of the U.S. Armed Forces, apart from sharing the view that this "body of thought is about a command 'approach' to national and military strategy,"<sup>18</sup> rather to operations only, or even targeting per se, have not yet come up with a common and shared level of understanding and integration of EBAO. The USAF is the most advanced in the implementation of an Effects-Based Approach (EBA) which now represents the core element of its doctrine.<sup>19</sup>

<sup>10</sup> For her part, Switzerland has identified EBAO as the fundamental intellectual framework for the work done in the context of its future concept of Network Enabled Operations (NEO).

<sup>11</sup> Such as ball bearing factories, rail lines, oil production facilities, etc.

<sup>12</sup> Meilinger, 160-61.

<sup>13</sup> *ibid.*

<sup>14</sup> Warden's five rings are, from the core to the outer ring: leadership, organic essentials, infrastructure, population, fielded forces.

<sup>15</sup> David A. Deptula, "Firing for Effects," *Air Force Magazine*, April 2001, 46-53, and *Effects-Based Operations: Change in the Nature of Warfare* (Arlington: Aerospace Education Foundation, 2001).

<sup>16</sup> On EBAO and Transformation, see E.A. Smith: *Complexity, Networking, and Effects-Based Approaches* (Washington, D.C.: CCRP, 2006), and *Effects-Based Operations: Applying Network Centric Warfare in Peace, Crisis and War* (Washington, D.C.: CCRP, 2002?).

In the USA, transformation is generally understood as "the act of creating and harnessing a revolution in military affairs" [Hans Binnendijk, ed., *Transforming America's Military* (Washington: National Defense University Press, 2002), xvii.] that aims at shaping "the changing nature of military competition of cooperation through new combinations of concepts, capabilities, people and organizations" (Donald H. Rumsfeld, *Transformation Planning Guidance* (April 2003), 3.) in order to maintain a technological and operational advantage.

As of para 4 c, The NATO Military Command Structure (MC 324/1), 7 May 2004, "transformation in the context of the Alliance is defined as a continuous and pro-active process of developing and integrating innovative concepts, doctrines and capabilities in order to improve the effectiveness and interoperability of NATO and Partner forces, as appropriate."

### EBAO, the NATO version of EBW

NATO's version of EBW, the EBAO, derives from the Alliance's broader approach to security (i.e. not only military, but the need for coherence of all instruments of power in action), as defined in its 1999 Alliance Strategic Concept.<sup>20</sup> Considering that forces can be engaged in a broad array of operations and in a context where the delineation of peace and war is blurred, EBAO is the instrument used to guide the development of capabilities and operational concepts through the process of transformation, while framing the decision making at both the operational and strategic levels.<sup>21</sup> In NATO the "effects-based approach to operations is the coherent and comprehensive application of the various instruments of the Alliance, combined with practical cooperation with non-NATO actors (NNA) involved, to create effects necessary to achieve planned objectives and ultimately the NATO end-state."<sup>22</sup>

The development of information technologies and of technology as a whole is perceived as the key enabler for such a concept. Whereas interoperability remains of significant importance as an instrument, the ultimate goal is to achieve coherence of the Alliance's actions and end-states, from the political-military level down to the tactical level. This consequently requires that NATO forces achieve their own coherence – and the yet to be identified steps beyond it – while ensuring successful coordination with all the NNAs involved.

The efforts focus on improving "the three COs": COherence, COmprehensive and COordination:

a. Improving the coherence from end-state to action (end-state, objectives, effects, actions) across the entire board of NATO capabilities, and vertically from the political-military level down to the tactical levels.

b. Comprehensive application of NATO's own crisis management tools, drawing military and non-military tools together within NATO.

<sup>17</sup> 3-0, Joint Operations and 5-0, Joint Operations Planning, 3-60, Joint Targeting.

<sup>18</sup> R. Thompson, Securboration Inc., e-mail message to the author, November 9, 2007.

<sup>19</sup> Air Force Doctrine Document 2: Operations and Organizations, 3 April 2007.

<sup>20</sup> NAC-S(99)65, The Alliance's Strategic Concept, 24 April 1999.

<sup>21</sup> The key military document that merged these ideas was the Bi-SC Concepts for Alliance Future Joint Operations, or CAFJO, from February 20, 2006. Although CAFJO has not been formally endorsed by the members of NATO, its key ideas, and more particularly EBAO, have been integrated in important documents like the 2006 MC Position on an Effects Based Approach to Operations (MCM-0052-2006), and the Comprehensive Political Guidance published at the NATO Summit in Riga, 29 November 2006.

<sup>22</sup> MCM-0052-2006, MC Position on an Effects Based Approach to Operations, 6 June 2006.

c. Coordination with NNAs: understanding the different linkages between end state, strategic objectives, effects and actions as they are meant by all the actors, and coordinating them within NATO and with the NNAs.<sup>23</sup>

The work on the military component of EBEO is moving forward steadily. It reflects the shared views of Allied Command Operations (ACO) and Allied Command Transformation (ACT), the two Strategic Commands, and has the tacit support of the Alliance. The process of revising the Guidelines for Operational Planning (GOP) will also probably begin in the course of this year. At this stage however, EBEO is not approved NATO doctrine.

It is at the grand strategic level that the Alliance encounters the most difficulties in dealing with an effects-based concept. To support the execution of an EBEO, NATO discusses the implementation of an overarching concept, the Comprehensive Approach (CA). A CA is not only necessary to coordinate the Military and Political instruments of power within the Alliance, but also with the Military, Political, Economic and Civil (MPEC) elements of its individual members and of the NNAs. The use of the military instrument of power is not the sole guarantee of success, therefore stabilization and reconstruction, both during and post conflict, must be taken into consideration from the very onset of planning, thus requiring a strong role to be played by the North Atlantic Council (NAC). Such issues are sensitive among NATO nations, and despite their commitment to an enhanced civil-military cooperation the CA debate may last for a while as it touches on the very core of the understanding of the Alliance's role and mission, and would ultimately call for a review of the Alliance's internal organization and processes.<sup>24</sup> The

### NATO's EBEO Handbook

The latest NATO product on EBEO is the Effects-Based Approach to Operations Handbook. Published in December 2007,<sup>25</sup> this edition of the Handbook is considerably leaner than its original draft, and has been cleared of almost all references to the political-strategic level. This supports a previous assumption that, in NATO, EBEO refers strictly to the use of the military instrument, including the topic of "military/non-military harmonization."<sup>26</sup>

Other documents and tools are in preparation under the auspices of the Bi-SC EBEO Working Group.

road to making the Alliance's broad approach to security a comprehensive one remains a rocky path.

## How does EBEO work?

### The idea

John Boyd's idea of the "OODA loop"<sup>26</sup> was to help understand and explain the dynamics of the decision cycle. This would allow not only faster decision-making, but action aimed at the disruption of the opponent's OODA loop, therefore affecting his capability to make decisions and act. The focus on both physical and cognitive capabilities, with kinetic and non-kinetic actions within an EBEO follows a similar path. In addition, by widening the usual military planning scope up to a MPEC<sup>27</sup>-integrated strategic level, EBEO provides more options within the strategic and the operational environments for selecting physical and non-physical areas where to fix and 'effect' an elusive adversary, as operational capability is no longer limited to military outputs but extended to the entire MPEC spectrum.

A successful EBEO represents the harmonization of military and civilian activities across the band of the instruments of power in order to influence the behavior of all the actors, friends, foes, and neutrals. Planning, execution and assessment aim at generating the necessary effects at all levels. Using EBEO requires thinking comprehensively about the situation while planning and acting with regard to the consequences.

EBEO is output focused. It focuses on the ends and not on the means, or inputs. EBEO relies on the principle that actions cause effects and that these effects influence the way one thinks and acts. Therefore, while EBEO requires planners to deliberately plan actions in order to produce specific effects to alter the behavior and the capabilities of different actors,<sup>28</sup> it also requires that they be aware of the possible effects of their intended actions outside of their particular fields of interest. Any Effects-Based concept, whatever the label, begins with the understanding that undertakings have intended and unintended (as well as unforeseen) consequences and that all these consequences, especially in the complex and transparent environment of the Information Age, need to be taken into account during planning and execution. The end-state results from the achievement of various objectives. These objectives are the result of one or more effects. Actions generate effects aimed at the achievement of the objectives. A continuous assessment cycle, in the spirit of a results-based management,<sup>29</sup> constantly measures the progress towards the end-state, objectives and effects.

### The fall of a tree

A couple of years ago, a tree falling on a power line crossing the Swiss Alps shut down Italy's power grid generating a national state of emergency. In an EBEO understanding of this event, the tree is the "action". The state of emergency is the "effect:" the system of systems "Italy" reacts to the action by altering its shape. It is unknown however, prior to the crisis, which configuration, which shape, the system of systems will chose, how well this new configuration will perform, and what the resulting consequences will be. The analysis and the simulation of the system of systems "Italy" reacting to the action "tree falling" would bring some answers, as well as highlight unforeseen other possible effects.

Of course, the action "tree falling" not being the result of intent, this example involves neither objectives nor end-state.

## The NATO concept<sup>30</sup>

### a. Actors and the engagement space

EBEO develops in a wide operational environment referred to as the engagement space. The engagement space is part of the strategic context in which NATO will engage, but also where the interaction of the various actors may impact on the end-state.<sup>31</sup> This space consists of systems divided along the lines of what both the U.S. and NATO describe as PMESII, the acronym that stands for Political, Military, Economic, Social, Infrastructure and Informational.

<sup>23</sup> *ibid*, para 16-19.

<sup>24</sup> Decision by the higher NATO authorities on The Future Comprehensive Civil-Military Interaction Concept (FCCMI), an important enabler of an improved vertical (inside of NATO), and horizontal (with the NNAs) civil-military cooperation has been expected for almost half a year already!

<sup>25</sup> Effects-Based Approach to Operations (EBEO) - Bi-SC pre-doctrinal handbook, Dec. 4, 2007. Further referred to in the text and the footnotes as the NATO's EBEO Handbook.

<sup>26</sup> Observe, Orient, Decide, Act.

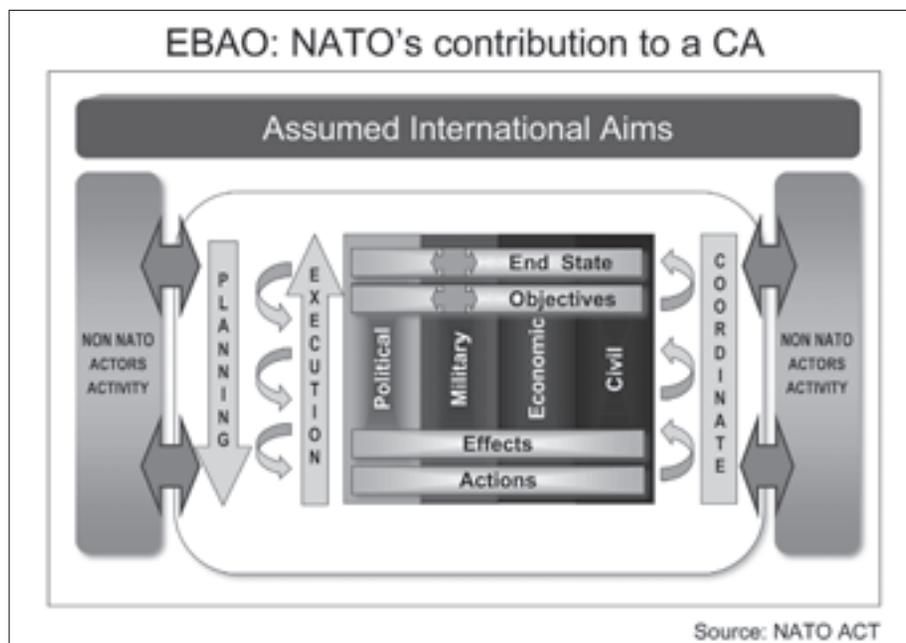
<sup>27</sup> The U.S. uses the acronym DIME (Diplomatic, Information, Military, Economic) which may be replaced by DIMEFIL (DIME + Finance, Intelligence, Law Enforcement).

<sup>28</sup> Development of NATO's Effects-Based Approach to Operations (EBEO) - Bi-Strategic Command Discussion Paper, July 2, 2007, 2.

<sup>29</sup> [NATO], Engagement Space Assessment Handbook, v. 1.0, 10 August 2007, 4.

<sup>30</sup> This part is based on the NATO's EBEO Handbook. The reader interested in more details is advised to consult the Handbook.

<sup>31</sup> Bi-Strategic Command Discussion Paper, 3-4.



The illustration shows the relationship between the end state to be achieved, and the actions to be taken in order to generate the effects aimed at different objectives across the MPEC spectrum.

It is therefore accepted that a crisis can be described as a friction or clash of two or more systems of systems, and that other systems gravitate close to those. Neutral parties to the conflict and non-governmental organizations (NGO) all represent systems of systems whose interaction also needs to be taken into account. All these other systems are referred to as Non-NATO Actors (NNA).

#### b. End-state

*End-state: "A single, agreed unambiguous concluding situation attained by the achievement of one or more strategic objectives determined by the [North Atlantic Council] NAC."*<sup>32</sup>

The nature of the end-state is political, and the NATO end-state must be written in such a way that a range of acceptable engagement space behavior is described.<sup>33</sup> The instruments of power (MPEC) contribute to the end-state by achieving objectives in a supported/supporting role. In NATO, an objective is a "clearly defined and attainable goal in the engagement space, essential to military commanders' plans. Objectives are achieved by the outcome of an aggregation of intended effects and are derived from the end-state. Their completion should lead to the achievement of the end-state."<sup>34</sup>

#### c. Effects and actions

*Effect: "The cumulative consequence of one or more actions across the engagement space that leads to a change in the situation in one or more domains. Aggregation of intended effects leads to the achievement of objectives."*<sup>35</sup>

Effects play the central role in EBAO. They link objectives to actions. Actions are

the dynamic elements that produce effects. In the NATO jargon, an action is "the process of engaging any Alliance instrument at each level in the engagement space in order to create (a) specific effect(s) in support of an objective."<sup>36</sup>

Effects are directed either at the capabilities or at the behavior of actors in order to induce or prevent change, or to thwart the use of capabilities. Effects can be primary or subsequent as they cascade from other effects, physical, as well as non-physical ones. Although the intent is to produce effects that are desired, actions may also generate undesired ones. Effects, desired and undesired, are achieved directly or indirectly (i.e. through other effects). The attainment of the objectives is the final measure of the success of the effects.

Planning encompasses the definition of the desired effects to be achieved, as well as the identification of undesired effects to be avoided, and that of the effects generated by other instruments that could support or impact the objectives. Further analysis of the effects supports the designing of courses of action. The goals for assessment are produced while the effects are defined.

#### d. The four activities of EBAO

To put this construct in motion, EBAO requires four activities, known in NATO as 'functions': Knowledge Development (KD), Planning, Execution and Assessment.<sup>37</sup> The implementation of these functions in the decision making process, as well as the development of adequate procedures and tools, for example the socio-cultural and behavioral analytical and simulation softwares SEAS VIS and NRT,<sup>38</sup> currently represent the main challenge generally encountered in the realization of EBAO.

#### 1) Knowledge Development (KD)

Knowledge Development provides a comprehensive understanding of the engagement space which is accessible to all from a common pool of knowledge.<sup>39</sup> Knowledge is not only directed at the opposing party's capabilities, but also towards its behavior (i.e. the motives for/behind its actions). The own party (Blue), as well as the neutrals (Green), are also considered in the KD process. This, according to the theory, can be achieved through the systemic analysis of the different systems constituting the engagement space, or PMESII. Systemic analysis is a permanent process supported by special cells, the Red, Green and Blue Teams. They focus on the key actors and contribute to the simulations, the mission analysis and the wargaming by elaborating their own effects and their own reactions to the effects applied to the systems they represent.

#### 2) Planning

NATO considers EBAO as an enhancement of its Operational Planning Process (OPP); an add-on that will improve the ability to plan. Planning and execution strive to achieve the coordinated and synchronized application of actions, in the form of missions and tasks, to generate the desired effects and attain the objectives. A continuous cycle of assessment ensures that actions, creation of effects, and achievement of objectives all progress towards the accomplishment of the end-state.

#### 3) Execution

NATO states that "execution in an EBAO requires the command and control of military forces and interaction with other non-military means to conduct integrated, coordinated or synchronized actions to create desired effects."<sup>40</sup> Generating effects is the responsibility of the military-strategic and of the operational levels. To be successful, execution requires the feedback provided by the fourth function of EBAO, the assessment. Through this process, ongoing operations can be adapt-

<sup>32</sup> NATO's EBAO Handbook, 2-1.

<sup>33</sup> From the draft version of NATO's EBAO Handbook, June 19, 2007, 24.

<sup>34</sup> NATO's EBAO Handbook, 2-1.

<sup>35</sup> *ibid.*

<sup>36</sup> *ibid.*

<sup>37</sup> Also referred to as Effects-based planning (EBP), -execution (EBE), and -assessment (EBA).

<sup>38</sup> www.simulexinc.com

<sup>39</sup> Bi-Strategic Command Discussion Paper, 6. / NATO's EBAO Handbook, 2-7.

<sup>40</sup> NATO's EBAO Handbook, 2-8.

ed, and the plan amended. In addition, execution also focuses on the synchronization of actions and actors across MPEC.

4) Assessment

EBAO depends upon developing the most appropriate measures of effectiveness (MoE)<sup>41</sup> as well as of performance (MoP). Assessment is crucial to the success of execution, and more generally to the concept of EBAO itself. Assessment ensures the necessary adaptations of plans at all levels as the adversary systems react to the effects applied to it, in order to capitalize on gains and mitigate the consequences of undesired effects. It is recommended to share MoE and MoP across all levels of commands and the MPEC in order to enhance awareness and facilitate synchronization. On the military side, assessment does not replace, but rather complements, and is enriched by, what the U.S. call combat assessment.<sup>42</sup>

the interconnections between the actors and the issues. It mostly answers the “how” systems work. The U.S. and, so far, NATO have focused on structuring the environment according to six elements,

The U.S. and, so far, NATO have focused on structuring the environment according to six elements, Political, Military, Economic, Social, Information and Infrastructure, or PMSEII.

Political, Military, Economic, Social, Information and Infrastructure, or PMSEII. PMSEII is built on the assumption that all systems and their components are linked together, and therefore are not fields without common elements.<sup>45</sup> The product is a set of models which represent the envi-

construct when it can be argued that it can either be a node, a link, a system, a system element, or the fabric that keep elements together thus leading to a endless multiplication of CoGs, or its melting into one single entity?<sup>47</sup>

In a systemic approach the link between the action and the objective is a causal link. A basic underpinning of EBW is that all causal links between intended effects and planned actions are deduced using some logical construct or analysis. All causal links should be sensibly viewed as planning assumptions and not as planning facts in order to avoid planning the unknown, for a crisis is neither linear nor predictable in nature. The view that it is possible (indeed a necessary requirement for EBW) for all causal links to be identified with high ‘assurity’ appears to be misguided, as is the assumption of linearity in effect-chain modeling.<sup>48</sup> In addition, effects may not yield results immediately and it is difficult to ap-

A crisis is neither linear nor predictable in nature.

preciate this lapse of time, especially when applying cognitive effects. Delay, continuance of validity, ‘assurity’,<sup>49</sup> and the mainte-

Measures of Effectiveness (MoE)	“Was the intended new system state – the desired effect – created?” Focus is on how system behavior or capabilities have been affected by actions. Apart from describing the system element it applies to and how it is expected to change, an MOE must be observable and quantifiable, and must include a threshold value to describe the effect status.
Measures of Performance (MoP)	Focus is on the evaluation of the actions to determine if they are accomplished or not.

The assessment criteria are developed during the planning and implemented concurrently with the plan. Assessment aims at providing an evaluation of progress towards the achievement of the objectives and of the end-state. Therefore, assessment focuses on the effects and on the actions.

**The tenets of EBW**

The fundamental, and original, tenets of EBW are threefold: the systemic approach, causality, and reliance on technology.<sup>43</sup> Technology aims principally at achieving information dominance. It supports EBW by providing knowledge development, knowledge sharing and planning tools designed at facilitating the analysis and sharing of data. Technology works as a powerful enabler from which EBW reaps the benefits as the tools continue to evolve.<sup>44</sup>

The systemic analysis of the engagement space, a process known as System of Systems Analysis, or SoSA, is central to KD. SoSA is an analytical methodology aimed at providing the user with a view of

ronment and support decision making. The same way field commanders use sketches and maps to better understand the terrain, decision makers of the 21<sup>st</sup> Century can use models to better grasp the systems’ complexity.

A system can be defined as “a functionally, physically, or behaviorally related group of interdependent elements, which forms a unified whole.”<sup>46</sup> Each system is therefore coherent, and so is the system of systems. This coherence becomes a focus for effects in any attempt to affect control over the opponent. The role of analysis is to highlight those links and actors that stand out, while supporting the understanding of the dynamic behavior of systems. Using a collaborative and permanent process, SoSA aims at identifying and understanding key system elements, nodes, leverage points, relationships, dependencies and vulnerabilities by which capabilities, perceptions, decision making and behavior could be influenced. Systemic analysis therefore brings along the need to rethink the concept of the Center of Gravity (CoG). Is the CoG still needed in such a

<sup>41</sup> Meilinger, 164.

<sup>42</sup> Combat assessment is composed of 3 related elements: battle damage assessment, munitions effectiveness assessment, and future targeting or re-attack recommendations. (Commander’s Handbook for an Effects-Based Approach to Joint Operations, IV-9).

<sup>43</sup> Marc Humbert, “Effects Based Approach to Operations; Faire de l’EBAO ou ne pas en faire?,” Paper, [2007].

<sup>44</sup> The U.S. tested ONA and the simulator SEAS in Afghanistan. The German KD concept and tools have been tested in Kosovo.

<sup>45</sup> Knowledge Development. Draft Concept, Spring 2007, 7.

<sup>46</sup> NATO’s EBAO Handbook, B-3. This definition draws directly from the U.S. definition (JP 3-0, Rev.2): “A functionally, physically, or behaviorally related group of regularly interacting or interdependent elements; that group of elements forming a unified whole. Systems associated with national security include political, military, economic, social, informational, infrastructure, and others.”

<sup>47</sup> J. Neureuther, Bundeswehr, e-mail message to the author, Nov. 22, 2007; R. Thompson, Securboratorion Inc., e-mail message to the author, November 9, 2007. See also Robert Umstead and David R. Denhard, “Viewing the Center of Gravity through the Prism of Effects-Based Operations,” Military Review, Sept.–Oct. 2006: 90–95.

<sup>48</sup> R. Thompson, Securboratorion Inc., e-mail message to the author, November 9, 2007. It is also worth noting that, in the earlier stages of EBAO development, Paul K. Davis proposed that “different degrees of probability” be part of the definition. Paul K. Davis, Effects-Based Operations: A Grand Challenge for the Analytical Community. (RAND: 2001), 7.

<sup>49</sup> Redvers Thompson. Effects-Based Approach to Operational Design: Toward a new paradigm for campaign design & tactical planning, Briefing, 8 May 2007.

### Two U.S. concepts you should know about: ONA and CIE

By realizing the synthesis of the context, of the knowledge of the own capabilities, and of the capabilities of the opponent with the effects models, Operational Net Assessment (ONA) provides the planners with options for action by identifying actions that could be taken against the various PMSEII nodes. These options are expressed in terms of effect-node-action-resource links (ENAR). ONA can thus help to plan not only faster, but to produce more comprehensive and better synchronized plans.

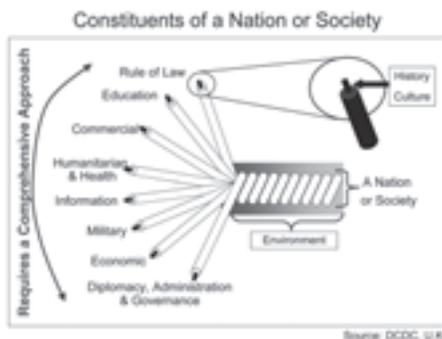
ONA is a “knowledge-centered process for leveraging information and expert analysis for the operational needs commanders and decision makers, yielding a product that enables more effective planning.”<sup>50</sup> ONA integrates people, processes and tools using “multiple information sources and collaborative analysis to build shared knowledge of the adversary, the environment, and ourselves.”<sup>51</sup> It does not replace the work of intelligence, but supplements it by “filling in the knowledge gaps on non-military systems and nodes [...]”<sup>52</sup> A synchronization of intelligence, more precisely of Joint Intelligence, Surveillance and Reconnaissance (JISR) with ONA is necessary, “ONA and JISR [being] intended to be mutually supporting processes that develop complementary products.”<sup>53</sup>

To support ONA, and ensure collaborative and integrated planning, the U.S. have developed the Collaborative Information Environment (CIE), “A virtual aggregation of individuals, organizations, systems infrastructure, and processes to create and share the data, information, and knowledge needed to plan, execute, and assess joint force operations and to enable a commander to make decisions better and faster than the adversary.”<sup>54</sup>

nance of effects have therefore to be taken into consideration. KD and assessment are tools to overcome linearity; the one by the constant systemic evaluation of all the relevant factors within the engagement space, by considering change over time, and by highlighting subsequent effects; the second, by tracking the effects, and both, ultimately, by feeding the planning process.

Nothing can however completely lift the “fog of war” or reduce Clausewitzian friction to a mere disturbance: “Human limitations, informational uncertainties, and non-linearity are not pesky difficulties better

technology and engineering can eliminate, but built-in or structural features of the violent interaction between opposing groups we call war.”<sup>55</sup> The human element remains in the loop, even if the decision maker can rely on a variety of tools and instruments to support him. Both the users and the developers of KD and assessment have to solve this challenge to ensure a successful implementation of the EBW. In addition, they will have to clearly define the roles of KD and of intelligence and establish how they share their processes and outputs.



History plays an important role in the way cultures and societies develop. Such a complexity is not only the focus of EBW, it also represents the major hurdle it has to deal with: The main risk inherent to SoSA is mirror-imaging the other systems with the one to whom the planners belong (e.g. the belief that all societies strive at democracy). This can easily be made worse if planners, fed by machines, mistake this virtual reality for the truth! In addition, socio-cultural elements cannot, or only with ex-

### The human element remains in the loop.

trema difficulty, be measured in a way to support assessment. Finally, stating the end-state is setting the “public standard for success or failure,”<sup>56</sup> and our socio-cultural understanding of victory and defeat may well obstruct the setting of proper standards especially when engaged in a struggle not fought on a common moral and ethical ground by all actors.

### So what?

If EBW is burdened with the fragility of its own basic tenets, why keep it? Initially, EBW was designed with expeditionary operations in mind where, as during the two Gulf Wars, a rapid decisive military victory was the goal. The concept stood the test, and demonstrated its validity. Effectiveness of the military instruments is no substitute for insufficient planning however, and we

### The “T” word

Targeting is essential to EBW. It defines the selection of ‘targets’, physical and non physical, to which apply kinetic or non-kinetic actions in order to achieve the desired effects. The process also encompasses the gathering and analysis of the actions’ results.

Targets are to be found in the entire PMSEII of all actors, and the ways and means to engage them depend of who engages what (diplomatic effort, information campaign, distribution of humanitarian aid, destruction of selected infrastructure, etc.). A target can be engaged by many instruments of power in a synchronized manner, or with one in the lead and one or more in a supporting role. Targeting also highlights the important role that non-kinetic instruments like Information Operations can play in an EBW.

The major issue with targeting lays in the word itself, which is generally associated with the use of kinetic means in order to achieve destruction. In EBW, the meaning of targeting is as wide as the range of options created by the instruments of powers and by all other associated actors. Therefore, in order not to hurt non-military sensitivities there is a need of a new term to divorce the “targets” from the “fires”... even if the world of economy and media, for example, freely uses the “T” word (e.g.: target audience) without raising any complaints!<sup>57</sup>

must not forget that our values, and with them our understanding of war and peace, have evolved since the end of the Second World War. In a world where the U.N.

<sup>50</sup> Pieter W. Wielhouwer, “Towards Information Superiority; The Contribution of Operational Net Assessment,” *Air & Space Power Journal*, Fall 2005, 85.

<sup>51</sup> Doctrinal Implications of Operational Net Assessment (ONA) (2004), 1.

<sup>52</sup> Wielhouwer, 89.

<sup>53</sup> ONA, 17.

<sup>54</sup> Operational Implications of the Collaborative Information Environment (CIE) (2004), 3.

<sup>55</sup> Barry D. Watts, *Clausewitzian Friction and Future War*, McNair Paper 52 (Washington, D.C.: Oct. 1996), 122, quoted in Colin S. Gray, *Modern Strategy* (Oxford: Oxford University Press, 1999), 246.

<sup>56</sup> Ralph Peters, “Speed the Kill: Updating the American Way of War,” in *Rethinking the Principles of War*, ed. Anthony Mc Ivor (Annapolis: Naval Institute Press, 2005), 99.

<sup>57</sup> The Swiss Military Doctrine Directorate uses the term “Ziel- und Wirkungsanalyse” (ZAWiA) to describe the process as it better highlights the importance of the process that leads to the selection of not only targets, but also of the means to ‘effect’ them.

stands as the symbol of a shared interest in stability, the measure of success is no longer the military "victory" only but the success-

---

**The measure of success is no longer  
the military "victory" only.**

---

ful achievement of the stabilization and the reconstruction efforts that follow the mastering of the crisis considered in its geo-strategic, socio-cultural and economical complexity. This might be particularly true in war, but also in emergency response situations such as a tsunami or an earthquake. States are no longer the sole actors. Intergovernmental organizations, international organizations, non-governmental organizations (NGO), the private sector, etc., are all involved and act under the watchful eye of the public opinion and its spontaneous, or instrumented, actions and reactions.

EBW has naturally evolved to embrace the challenge of achieving more lasting and durable outcomes in the long term approach to prevent, mitigate and/or resolve crises. Unfortunately, EBW means different things to different people, and the reader should always consider the context when dealing with effects-based concepts. EBW is the method, the way, of solving an issue with military means: The responsive, yet discriminating use of force, or threat to use force, in a situation where results must be achieved at the cost of fewer casualties and limited collateral damage in order to avoid negating post-conflict stabilization and reconstruction efforts. At the operational level, this is the path currently followed by the development of a Multinational EBAO where Sweden plays an important and active role. The intent is to come up with an improved conceptual framework that would build on the broader strategic perspectives that have emerged from EBAO, and contribute to a multinational agreed concept where the military version of EBW would benefit from the greater involvement of the other instruments of power, as well as from independent actors like the NGOs.<sup>58</sup>

EBW is also a method to analyze complex situations and develop proper responses. Acting in an effects-based way is not, and should not, be limited to the military! Both as an instrument, and as a conceptual framework, EBW therefore benefits from being imbedded in a wider framework to guarantee the strategic significance of its effects. The CA is this framework. As for EBW there exist various definitions of the CA, but at least one understanding, namely the sharing of a common goal and strategy by all the instruments of power. In such a

whole of government, the CA contributes to addressing the complex and global issues of the 21<sup>st</sup> Century with a global and synchronized response.

The CA, like EBW, rests on at least three enablers: a common understanding of the situation, a synchronized response and a clear C2 structure. The CA necessitates

---

**The Effects-Based way is not  
limited to the military.**

---

sharing all the instruments of power's understanding of the context, of the end-state, and of the way to achieve outcomes that is output-based. The CA is not only a tool to produce a response, but an instrument to prepare for the crisis. It clearly raises the

#### MNE 5

The major international venue for the developing of EBW and the CA is the US-led series of experiments known as the Multinational Experiment series (MNE). MNE 5 began in Spring 2007 and will last until Spring 2009. The climax of the experiment is a capstone integrating event which will benefit from the lessons learned during various minor and major integrating events, all lead by the participant in charge of the focus area tested at this occasion. The central theme in MNE 5 is a comprehensive approach applied in a crisis scenario based on Africa. The purpose of the experiment is to develop and broaden the understanding of both a crisis and the tools to solve it, as well as to develop the necessary capabilities.

MNE 5 key players and their focus areas are:

France: Multinational Interagency Strategic Planning

Finland: Shared Information Framework and Technology (SHIFT)

Germany: Knowledge Development, and Coalition Information Strategy/Information Operations

Sweden: Information Exchange Architecture Technology

U.K.: Cooperative Implementation Planning

USA: Cooperative Implementation Management and Evaluation, and Multinational Logistics

NATO ACT: Effects Based Approach to Multinational Operations, and Multinational Effects Based Assessment.

Switzerland is not involved in MNE 5.

level of discussion and understanding from platforms to strategy. The human is the major hurdle in the application of a CA: Bureaucracies build cultural and administrative stovepipes, while the horizon of most politicians remains limited to their time in office. In addition, the CA requires thinking about the roles of the instruments of power in new supported/supporting terms. In the past, the military played the key role and was supported. Nowadays modern crises often require a different command and control structure to implement the CA. Having, for example, the Foreign Affairs in charge of all peace-support operations may appear preposterous to some but it makes perfect sense in the current security environment for the military to be the supporting element.

Domestic and external security being increasingly interwoven, interoperability requires that all must be ready to operate in a strategic and operational environment shaped by EBW and the CA, at home and abroad. Success requires understanding the

---

**The CA is not only a tool to produce  
a response, but an instrument  
to prepare for the crisis.**

---

context, achieving information dominance, addressing both the physical and cognitive domains, and being aware of the consequences of one's actions. Nothing new, indeed, but a knowledge surely frozen in the misperceptions induced by the force-on-force focus of the Cold War.

## Conclusion

When dealing with EBW, there is a risk of confusion. Not only has the concept evolved from an operational concept to a way of thinking (which underpins current doctrinal explorations) but there exist many understandings and many versions of the concept, all generating their own terminology. It also encompasses the strategic level, highlighting the need for the whole of government to adopt the comprehensive approach. Finally, although already partly implemented, the concept is still subject to development and experimentation.

Successful crisis management in a complex transnational environment requires the proper tools. Built on logic of causes and effects, EBW is not about weapons or platforms: it aims at depriving the opponent of its ability to act by affecting its es-

<sup>58</sup> A Multinational Conceptual Framework for EBAO, HQ Swedish Armed Forces, 20 January 2007, draft paper.

### And Switzerland?

The doctrinal developments in NATO influence all of Switzerland's neighbors, directly, as members of the Alliance, or indirectly as members of the E.U. and of the Partnership for Peace. EBW, and ultimately the CA, have thus reached the level of benchmarks. These concepts being pervasive in the doctrinal thinking of all major Western countries, Swiss planners have to understand their strengths and weaknesses. EBW-related concepts and ideas were experimented with during the November 2007 command post exercise "STABILO" conducted at the military-strategic level.

Switzerland is accustomed to using the military in a supporting role when dealing with domestic issues like natural catastrophic events. It also kept the institutional knowledge of her "Total Defense" concept alive through various institutions, including its civil defense organization. The country therefore owns a reservoir of best practices that would be most helpful in the definition and implementation of EBW and of the CA.

However, the strategic instruments which were put in place in the nineties and in the wake of the 1999 Report on the Security Policy of Switzerland<sup>59</sup> will not reach their full capability without a cultural change in the hearts and minds of the people, the State's servants and the politicians. In the century of unrestricted warfare, where the delineation between peace and war is blurred, if not erased, deterrence takes on a new meaning: It is not the number of battalions, but the ability of the State to detect, assess and handle risks, and counter threats holistically that counts first.

sential capabilities as well as its behavior by using effects that are either physical or cognitive. The power of EBW lies beyond force-on-force application: The bending of the opponent's will is facilitated by the synchronized action of all instruments of power. EBW offers the opportunity to not only re-discover the lost meaning of strategy<sup>60</sup> but also reconcile the civilian and the military in the conduct of crisis management. The waves of ideological and humanitarian "crusades" of the post-Cold War subsided,<sup>61</sup> EBW can help us further General Sir Rupert Smith's reflections on the use of force in this Century, this post-Nation and post-industrial era that he defines as that of the "war amongst the people":

*"[...] it is not merely the militaries that need to be reformed for war amongst the people. We must adapt all our institutional patterns of thought and logic. Our institutions, for example the ministries, armed forces and alliances, have processes that are founded in the experience of industrial war, which structure thinking and tend to lead information to be marshaled and assessed in terms of that model of war. The institutional pattern of thought needs to change to one in which the use of the military force is routinely considered as one of the possible supporting measures for other endeavors and vice versa. In these circumstances force may not be an act of last resort, and it will need to be applied precisely within the greater context of the measures it is intended to support."*<sup>62</sup>

With the moral ground as the crucible of success and failure, Lani Kass, Professor of Strategy at the National War College, and a proponent of Clausewitz, always insisted that even before they consider the Ends, Ways and Means, her students should first define the nature of the crisis and their motives to enter and sustain the fight. EBW stresses the value of the holistic and continuous assessment of the context, using a system of systems perspective. It aims at the

**The bending of the opponent's  
will is facilitated by the synchronized  
action of all instruments of power.**

planning and delivery of a strategic end-state that will guide all further planning, execution and assessment. It thus forces us to focus first on what is to be achieved instead of on the means to achieve it. It is a way of thinking that encourages a broader and longer term view of the context, and to dealing not only with the symptoms, but with the underlying causes of crises.<sup>63</sup>

The key to EBW, and of course to the CA, is to agree to think differently about security, and to consider the consequences of our actions not only geographically, but in the broader strategic environment of the Information Age. A better grasp of the context and of the environment also entails understanding our own strategic and war fighting cultures, and defining who we are. If we do not, others will, and at our expense: The first line of defense is in our minds and in the fabric of our society. Not at the border.

### Acknowledgment

The steps leading to this article benefited greatly from the exchange of views with subject matter experts, in France, Germany, The Netherlands, Sweden, Switzerland, the USA, U.K. and NATO. Mr. R. Thompson, from Securboration Inc., a Florida-based firm specialized in the transition of effects-based operations concepts to usable systems, also provided me with the valuable advice resulting from his long personal experience in dealing with effects-based concepts.

I am deeply grateful for the time these experts took to consider my questions and challenge my assumptions. That such an exchange of views is possible reflects not only the generosity and openness of these colleagues, it also highlights that ideas can no longer be developed in a national vacuum as we share a common interest to secure our countries from threats that have global outreach. English not being my first language I am also indebted to my wife, Teresa, and to my British colleague, Peter, for reviewing my text before it was submitted to the editor of the "Military Power Review" for publication.

<sup>59</sup> Report of the Federal Council to the Federal Assembly on the Security Policy of Switzerland, 7 June 1999.

<sup>60</sup> Hew Strachan, "The Lost Meaning of Strategy," *Survival*, no. 3 (2005): 33-54.

<sup>61</sup> Patrice Buffotot, "Politique d'intervention et pensée stratégique," *Revue Militaire Suisse*, no 3 (2007), 35.

<sup>62</sup> Rupert Smith, *The Utility of Force. The Art of War in the Modern World* (New York: A. Knopf, 2007), 397.

<sup>63</sup> A National Perspective to Baseline Effects-Based Matters, DCDC, Briefing, Nov. 19, 2007.

# Sûreté sectorielle – une réponse à des défis sécuritaires complexes

L'environnement géopolitique qui est le nôtre et les défis qu'il pose à notre sécurité nécessitent un changement de paradigme dans la façon de penser l'engagement de notre armée. Privilégiant la désescalade plutôt que la montée aux extrêmes, la sûreté sectorielle s'inscrit dans un concept élargi de déploiement et d'emploi de la force militaire apte à répondre, de concert avec les moyens civils, à des défis sécuritaires complexes.

Alain Vuitel\*

La sûreté sectorielle occupe aujourd'hui, du fait des caractéristiques particulières de la menace qui la rend nécessaire, une place unique à l'intérieur de l'éventail des engagements de l'armée. Ces spécificités la distinguent des autres types d'opérations; elles demandent dès lors un effort de compréhension de la part des cadres, habitués à penser et à œuvrer dans un contexte strictement militaire. Les compléments à la Conduite opérative XXI<sup>1</sup> et à la Conduite tactique XXI<sup>2</sup>, entrés en vigueur l'an dernier, constituent le cadre réglementaire à sa mise en œuvre. Ils fixent les principes généraux de son application. Cet article fait le point sur l'environnement, les caractéristiques particulières et les défis qui se présentent lors de la mise en œuvre d'une opération de sûreté sectorielle.

## Violence de portée stratégique

Le terme de sûreté sectorielle trouve son origine dans le Rapport du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale sur la politique de sécurité de la Suisse (RAPOLSEC 2000). En tant que mission de l'armée, la sûreté sectorielle «consiste à protéger le peuple et l'Etat contre une application de la violence de portée stratégique»<sup>3</sup>, c'est-à-dire «ayant un impact suprarégional, national ou international affectant ainsi des éléments importants de l'Etat et de la société»<sup>4</sup>. Fait nouveau, la violence de portée stratégique n'est plus exclusivement liée, comme elle l'était auparavant, à l'existence d'une menace militaire classique.

La combinaison de phénomènes tels que le terrorisme, la prolifération tant nucléaire que d'autres types d'armements ou de technologies, la radicalisation des esprits, la globalisation des échanges, l'existence d'Etats défaillants, voire le crime organisé, sont susceptibles de déboucher sur une utilisation méthodique de la violence par une ou plusieurs parties adverses<sup>5</sup>. Celle-ci, comme le suggère la **Figure 1**, pourrait se manifester par exemple par l'intermédiaire d'une combinaison ciblée d'attaques dans le champ cybernétique, de meurtres, d'enlèvements, de prises d'otages, d'incendies

\* Alain Vuitel, Colonel EMG, Chef doctrine militaire/Etat-major de planification de l'armée, DDPS, 3003 Berne.

criminels, d'attentats à l'explosif ou avec des matériaux chimiques, radioactifs, voire biologiques. Soutenues par des ressources importantes, découlant d'une stratégie globale ou d'une idéologie commune, ces multiples actions prennent une dimension stratégique par leurs capacités à entraver notablement le fonctionnement de la société toute entière et, par là même, de l'Etat. La population, cible prioritaire, se sent alors menacée et le gouvernement se voit placé sous une énorme pression pour conserver la confiance du peuple d'une part et assurer sa propre liberté d'action d'autre part. Confronté à une menace de portée stratégique, des mesures dans le cadre de la défense nationale s'imposent. Dans un tel cas, comme le précise le rapport de politique de sécurité 2000, «la Confédération coordonne la

lutte contre la violence de portée stratégique, notamment des engagements destinés à maîtriser des événements auxquels les moyens et les possibilités des cantons ne peuvent faire face. Si la situation l'exige, elle en reprend le commandement.»<sup>6</sup>

## Sûreté sectorielle avec ou sans contre-concentration

On comprendra bien que la menace de portée stratégique décrite plus haut ne saurait automatiquement déboucher sur une escalade menant à un conflit armé classique. Bien au contraire, et ceci est radicalement nouveau, on peut aujourd'hui tout à fait imaginer des situations où la Suisse et ses partenaires internationaux se verraient mis en danger par de telles menaces non-conventionnelles, sans qu'aucuns soldats ou véhicules de combat ne mettent en danger nos frontières ou celles de l'Europe.

On se trouve dès lors placé devant deux alternatives de mise en œuvre d'une opération de sûreté sectorielle. S'il n'y a pas de risques d'escalade militaire, l'armée assure, selon la terminologie arrêtée dans le Com-

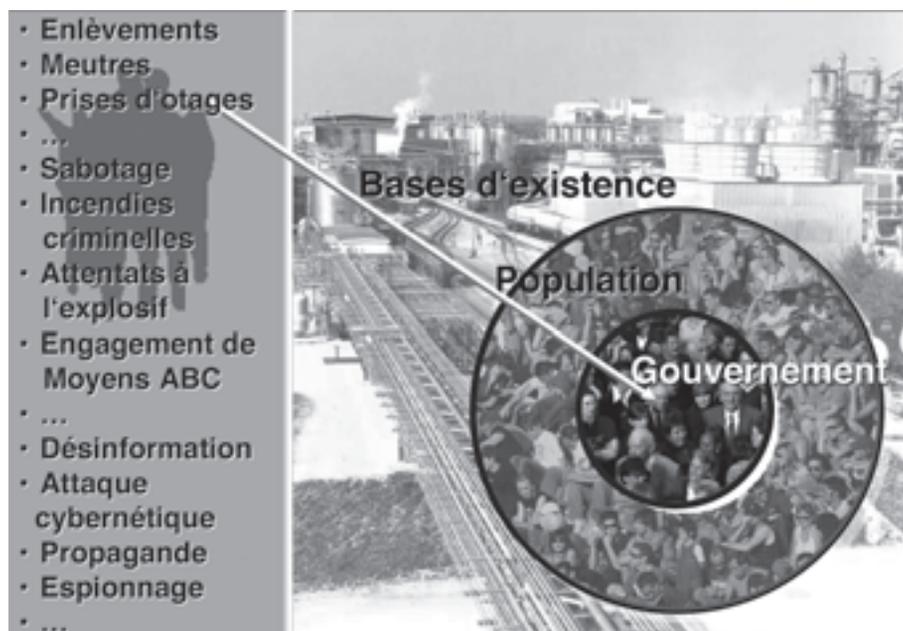


Figure 1: Une menace non-conventionnelle de portée stratégique.

<sup>1</sup> Chef de l'armée, *Sûreté sectorielle / Complément au règlement 51.070f-Conduite opérative XXI*, 3003 Berne, 1.1.2008. Internet: <http://www.vtg.admin.ch/inter-net/vtg/fr/home/dokumentation/fuhrungsreglemente/operative.parsys.0012.downloadList.00121.DownloadFile.tmp/ofxicomplementf07.pdf>

<sup>2</sup> Chef de l'armée, *Sûreté sectorielle / Complément au règlement 51.020f-Conduite tactique XXI*, 3003 Berne, 1.8.2008. Internet: <http://www.vtg.admin.ch/inter-net/vtg/fr/home/dokumentation/fuhrungsreglemente/taktische.parsys.0021.downloadList.00211.DownloadFile.tmp/ergtfxif1207.pdf>

<sup>3</sup> Conseil fédéral, *La sécurité par la coopération. Rapport du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale sur la po-*

*litique de sécurité de la Suisse (RAPOLSEC 2000)*, 3003 Berne, 7.6.1999, p. 55.

<sup>4</sup> Ibid. p. 9.

<sup>5</sup> «On entend par partie adverse des personnes, des groupes de personnes ou des organisations (à l'exception des Etats et des forces armées régulières) qui, pour atteindre leurs objectifs, sont prêts à recourir à la violence ainsi qu'à d'autres mesures ou moyens afin d'empêcher l'Etat, les forces civiles de sécurité et l'armée de remplir leurs tâches; le bon fonctionnement de la vie économique, politique et sociale est également visé.», *Sûreté sectorielle / Complément au règlement Conduite tactique XXI*, p. 5, ch. 16.

<sup>6</sup> Conseil fédéral, op cit, p. 65.

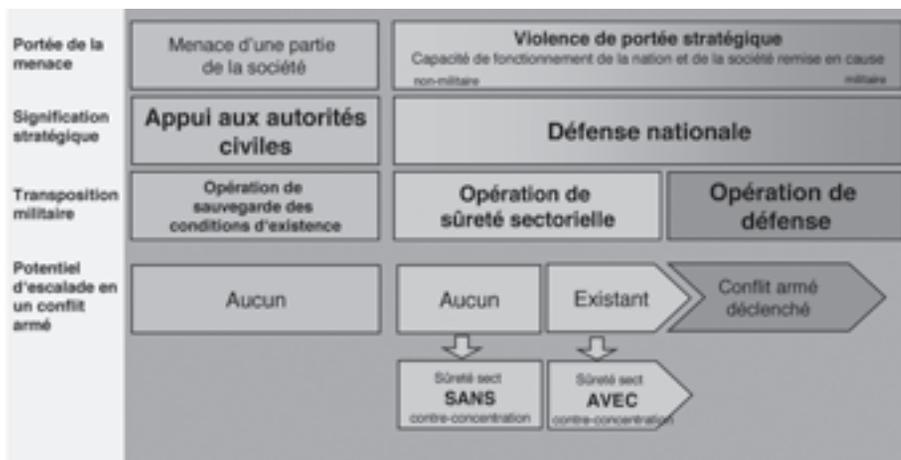


Figure 2: Opération de sûreté sectorielle - positionnement.

plément à la Conduite opérative XXI, les tâches opératives suivantes:

- contrôle de l'espace aérien,
- protection d'ouvrages importants,
- protection de grands secteurs frontalières,
- protection de transversales,
- protection de secteurs-clés.

Un aspect important relève ici de la coopération avec les pays voisins qui seraient vraisemblablement soumis, dans un tel cas, à des manifestations de violence asymétrique semblables. Les autorités politiques de la Confédération délivrent alors les autorisations nécessaires à la coopération avec l'étranger et formulent les directives qui s'imposent.

La deuxième alternative se présente si un risque d'attaque militaire contre la Suisse devait se manifester. Il serait alors vital de prendre les dispositions nécessaires pour assurer une transition sans délai dans une opération de défense. Une telle situation nécessite la poursuite des prestations de protection mentionnées ci-dessus et la mise en œuvre conjointe d'une sixième tâche appelée:

- contre-concentration.

Le déploiement de troupes supplémentaires s'impose alors. Celles-ci, libérées de toutes autres activités que la préparation d'une opération de défense, démontrent notre résolution ainsi que notre capacité à mener, le cas échéant, un conflit militaire de haute intensité. La contre-concentration constitue ainsi l'ultime tentative d'agir de manière dissuasive, sans avoir à mener de combats ouverts. Sa mise en œuvre avec succès dépend de deux facteurs clés: l'existence de moyens préparés et équipés à mener le combat interforçés d'une part et, d'autre part, un déploiement de ceux-ci dans le cadre d'une conception d'engagement qui dérive directement du ou des plans d'opérations établis pour s'opposer à une attaque militaire. Une montée en puissance préalable représente la condition indispensable pour pouvoir atteindre la qualité et le volume de forces nécessaires à l'atteinte de l'objectif militaire-stratégique de dissuasion.

Comme l'illustre la Figure 2, c'est donc bien la portée de la menace et surtout sa

perception par les autorités civiles qui font de la sûreté sectorielle un type d'opération distinct des autres. Sur le plan militaire, même s'il s'agit à chaque fois d'agir dans une logique de maîtrise de la violence, cette appréciation de la menace débouche sur deux modes d'action différents selon qu'il existe ou non un potentiel d'escalade en un conflit armé. C'est la raison pour laquelle on distingue:

- une opération de sûreté sectorielle **sans** contre-concentration,
- une opération de sûreté sectorielle **avec** contre-concentration.

La suite de cet article se concentrera essentiellement sur les caractéristiques propres à une opération de sûreté sectorielle sans contre-concentration.

### Mise en œuvre

La maîtrise de la violence est le principe fondamental qui anime l'action militaire dans le cadre d'une opération de sûreté sectorielle. Maîtriser la violence signifie, indépendamment de la responsabilité d'engagement, être capable de doser l'intensité de l'emploi de la force militaire en fonction de la situation, de la mission

confiée par les autorités politiques ainsi que des règles d'engagement et de comportement. Plus que tout, il s'agit d'un état d'esprit que la troupe doit adopter jusqu'aux plus bas échelons pour prévenir l'escalade de la violence et, le cas échéant, stabiliser la situation. Faire face à une partie adverse utilisant le couvert de la population pour perpétrer ses actions nécessite un entraînement spécifique.

Comme l'illustre la Figure 3, la transposition tactique d'une opération de sûreté sectorielle se traduit par quatre tâches qui requièrent un degré croissant d'utilisation de la force militaire. Chacune est accomplie en étroite collaboration avec les autorités civiles. On distingue:

- Les **tâches générales** qui consistent à assurer des services tels que le soutien logistique, la mise en œuvre d'un réseau de télécommunication voire, si jugé nécessaire, l'établissement et la diffusion d'une situation générale dans le cadre du renseignement intégré.
- Les **tâches de protection** regroupent les activités destinées à préserver ou à soustraire de l'influence de la partie adverse, des personnes, des objets et/ou des secteurs déterminés.
- Les **tâches de stabilisation** visent à limiter la liberté d'action de la partie adverse. En rendant imprévisibles nos actions, on parvient à imposer notre rythme d'opération et on augmente d'autant la probabilité de déjouer en amont des actions clandestines. Le déploiement par surprise d'éléments mobiles (p. ex. patrouilles, escortes) combinés à d'autres agissant de manière statique (p. ex. «checkpoints», postes de contrôle) contribue par exemple à réaliser cet objectif.
- Les **tâches d'imposition** consistent à reprendre l'initiative sur la partie adverse en la recherchant activement pour la neutraliser et l'empêcher de poursuivre ses actions.

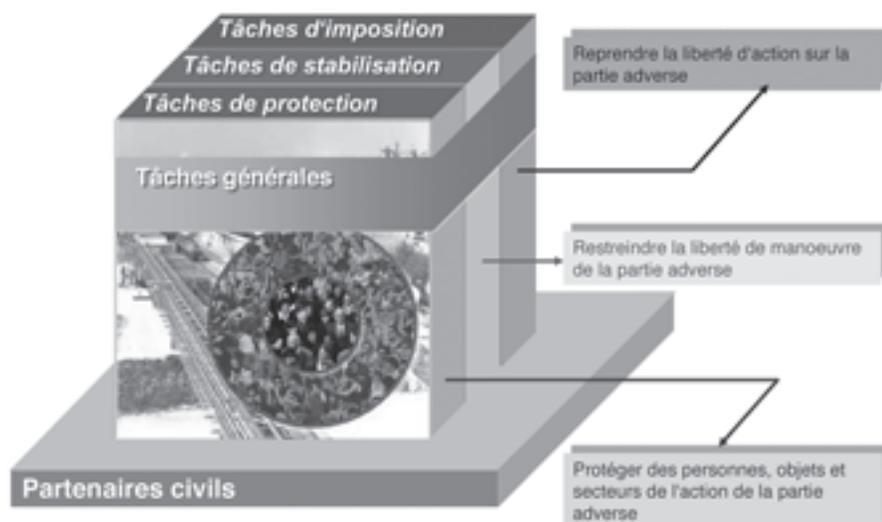


Figure 3: Opération de sûreté sectorielle - transposition à l'échelon tactique.

Les règles d'engagement et de comportement, élaborées de concert avec l'autorité politique qui les approuve, définissent les circonstances et les conditions requises pour le recours à la force militaire, tout en fixant les moyens et méthodes applicables. Référence clé à la transposition tactique d'une opération de sûreté sectorielle, elles servent à autoriser, limiter ou interdire l'engagement des moyens de contrainte. Les règles d'engagement et de comportement conditionnent l'activité des commandants. Lors de l'appréciation de situation, elles constituent le filtre à travers lequel l'analyse de la mission devra être effectuée. Celle-ci devra prendre en considération le fait que la menace est issue d'une partie adverse, immergée le plus souvent au sein même de la population civile pour couvrir ses actions, et non pas d'un adversaire militaire classique. Dès lors, la façon de réaliser une mission tactique, telle que par exemple «empêcher», «pousser» ou «barrer», sera largement différente de ce que l'on mettrait en œuvre pour les accomplir dans le cadre d'un conflit de haute intensité. L'articulation des moyens découle également de cette appréciation de la situation. On veillera à déployer, aux côtés des éléments civils, des troupes et matériels qui répondent aux principes de proportionnalité et de désescalade.

## Défis opératifs

Une opération de sûreté sectorielle représente la contribution militaire à l'ensemble des efforts entrepris par l'Etat pour faire face à une menace de portée stratégique. Puisque cette dernière est susceptible de mettre en danger la majorité, voire même l'entier du territoire national, une conception opérative de l'engagement des moyens combinés<sup>7</sup> s'impose. Elle permet d'assurer la cohérence de l'ensemble des actions réalisées à l'échelon tactique d'une part et leur mise en phase avec les objectifs définis par les autorités civiles d'autre part. Cette dimension opérative de la sûreté sectorielle la différencie des engagements subsidiaires de sûreté qui ne déploient leurs effets que sur des secteurs de taille réduite et qui ne sont pas intégrés à l'intérieur d'un dispositif de portée nationale. La nécessité d'assurer pour une durée indéterminée une telle posture signifie que le seul recours aux troupes en service selon le plan des cours ne suffit plus; une mise sur pied de moyens supplémentaires s'impose. Puisqu'une opération de sûreté sectorielle représente la somme de toutes les actions réalisées à l'échelon tactique, sa mise en œuvre conjoint d'une sixième tâche appelée: contre-concentration.

## Responsabilité d'engagement

La question de la responsabilité d'engagement<sup>8</sup> a malheureusement longtemps constitué une pierre d'achoppement majeure à la compréhension de la sûreté sectorielle. Or, ce sont les caractéristiques mêmes de la menace, tant sa nature que sa portée stratégique et le volume de moyens militaires déployés pour y faire face qui conditionnent, indépendamment de la responsabilité d'engagement, la mise en œuvre ou non d'une opération de sûreté sectorielle. Elle constitue de ce fait le type d'opération avec lequel l'armée entend répondre à des menaces irrégulières de portée nationale requérant, à la demande des autorités civiles, la mise en œuvre de moyens militaires substantiels. L'engagement de ceux-ci répond toujours au principe de la subsidiarité<sup>9</sup> et la responsabilité d'engagement appartient en principe aux autorités civiles. Ces dernières peuvent toutefois «attribuer la responsabilité d'engagement à l'armée pour une durée et une étendue géographique limitées» si elles le jugent nécessaire. Quelle que soit la responsabilité d'engagement, le degré d'emploi de la force militaire ainsi que les moyens et armes autorisés pour l'engagement sont arrêtés par les autorités civiles dans les règles d'engagement et de comportement. Le principe de la maîtrise de la violence et celui de la proportionnalité s'appliquent dans tous les cas.

## Synthèse

Dans un contexte où la violence stratégique de nature irrégulière prend une importance croissante, il est nécessaire de développer les capacités militaires susceptibles d'apporter une plus-value au delà de la seule défense contre une attaque militaire. L'étape de développement 08/11 a pris en compte cette réalité. Le concept d'opération de la sûreté sectorielle constitue la réponse doctrinale à cette évolution; il met l'accent sur la maîtrise de la violence et se garde de considérer automatiquement toute situation sécuritaire critique comme un préalable à la défense militaire du pays. Alors que toutes les précisions ont désormais été apportées, y compris celles relatives à la responsabilité d'engagement, l'enjeu à tous les échelons se situe aujourd'hui résolument sur le champ de l'instruction. Il s'agit ici, plus que jamais encore, d'apprendre à nos cadres l'utilisation de nos méthodes éprouvées d'appréciation de la situation et de prise de décision. Sur la base de ce savoir-faire incontournable, il convient de les confronter régulièrement, lors d'exercices multiples et variés, à des dilemmes résultant d'un champ conflictuel élargi

pour les habituer à raisonner et à décider dans un cadre changeant, où il n'existe plus aucune solution d'école.

<sup>7</sup> Engagement des moyens combinés: «Action conjointe, dans le temps et dans l'espace, de moyens provenant d'armes différentes et de partenaires civils sous un commandement unique, majoritairement sans mission de combat». Chef de l'Armée. Règlement 52.055 f - Terminologie des règlements de conduite de l'armée. 3003 Berne, 1.1.2004.

<sup>8</sup> Responsabilité d'engagement: «Compétence de disposer de la prestation de moyens subordonnés ou attribués et de leur confier des missions dans ce cadre. Elle englobe la responsabilité d'assumer les conséquences de l'engagement.», Sûreté sectorielle/Complément au règlement Conduite opérative XXI, p. 11.

<sup>9</sup> Subsidiarité: «Engagement de moyens militaires à la demande des autorités civiles lorsque la tâche relève de l'intérêt public et que les instances civiles ne sont plus en mesure d'assumer leurs tâches sur le plan du personnel, du matériel ou des délais». Ibidem.

# Militärstrategie im Lichte der Kuba-Krise von 1962

Im Oktober 1962 stand die Welt am Abgrund eines Atomkrieges, der nur dank dem besonnenen Verhalten der beteiligten Hauptakteure vermieden werden konnte. Die als Kuba-Krise in die Geschichte eingegangene Konfrontation zwischen den USA und der UdSSR stellte einen Höhepunkt des Kalten Krieges dar. Sie ist glimpflich verlaufen und bietet ein hervorragendes Lehrstück für militärstrategisches Denken, für die Entscheidungsfindung und das Handeln. Da sich die USA in der Rolle des Verteidigers befanden, lassen sich für die Schweiz daraus wertvolle Lehren ziehen.

Matthias Kuster\*

## Verlauf der Kuba-Krise von 1962

### A. Vorgeschichte

Zwischen November 1961 und März 1962 stationierten die USA 15 nuklearbestückte Atomraketen (Jupiter-Raketen) in der Türkei mit einer Reichweite von rund 2300km,<sup>1</sup> welche in der Kuba-Krise noch eine wichtige Rolle spielen sollten.

Im Mai 1962 beschloss die UdSSR unter der Führung von Nikita Sergejewitsch



Kennedy (links) und Chruschtschew (rechts) an der Gipfelkonferenz in Wien 1961.

Chruschtschew (1894–1971), Truppen und Atomraketen nach Kuba zu entsenden.<sup>2</sup> Er unterlag dabei einer krassen Fehleinschätzung, weil er nicht damit rechnete, dass die USA als demokratisches Land sich entschlossen gegen die Stationierung zur Wehr setzen würden; er war sich vielmehr seines Erfolges derart sicher, dass er nicht einmal eine Exitstrategie vorbereitete.<sup>3</sup> Die Gründe, die ihn auch zur Stationierung von Atomraketen auf Kuba bewogen, sind bis heute nicht ganz geklärt.<sup>4</sup> In Frage kommen folgende:

#### a) Lösung des Westberlin-Problems

Bereits 1948 hatte Stalin erfolglos versucht, die Alliierten (USA, Grossbritannien und Frankreich) mittels einer Blockade der Versorgungswege aus ihren Sektoren des geteilten Westberlin zu vertreiben.<sup>5</sup> Die Alliierten errichteten daraufhin eine Luftbrücke und versorgten während Monaten ihre Sektoren erfolgreich aus der Luft («Rosinenbomber»), bis Stalin schliesslich wieder einlenkte.

1961 verlangte Chruschtschew von den Alliierten erneut erfolglos den Abzug ihrer Truppen aus Westberlin, um das immer lästiger werdende Problem der Existenz einer kapitalistischen Enklave inmitten des kommunistischen Ostdeutschlands aus der Welt zu schaffen.<sup>6</sup> Im August 1961 begann die DDR (nach ausdrücklicher Einwilligung Chruschtschews) mit dem Bau der Berliner Mauer, um weitere hoch qualifizierte DDR-Bürgerinnen und -Bürger an der Flucht ins Ausland zu hindern.<sup>7</sup> Nachdem weder Drohungen noch Blockaden zum Ziel führten, die Alliierten zum Rückzug aus Westberlin zu bewegen, und zudem Chruschtschew von Seiten der DDR unter Druck geriet, das Problem zu lösen, versuchte er offenbar, die Berlinfrage auf indirektem Weg zu bereinigen durch Druck auf die USA und damit auch auf deren Verbündete, indem er im Hinterhof der USA Atomraketen stationieren liess.<sup>8</sup> Dabei kamen ihm die Spannungen zwischen Kuba und den USA sehr gelegen. Das ungelöste Problem Westberlin dürfte vermutlich der Hauptgrund für die Stationierung gewesen sein,<sup>9</sup> während die Verteidigung Kubas vor einer amerikanischen Invasion den willkommenen Vorwand dafür lieferte.

#### b) Verteidigung Kubas

Anfang 1959 verjagte Fidel Castro das Batista-Regime und errichtete im Lauf der Zeit eine kommunistische Diktatur in Kuba. Dabei lehnte er sich immer stärker an die UdSSR an. Im April 1961 landeten rund 1400 Exilkubaner mit Unterstützung der CIA in der Schweinebucht auf Kuba, um Castro zu vertreiben, wurden jedoch von dessen Truppen aufgerieben. Chruschtschew, der Kuba stets sehr schätzte,<sup>10</sup> hielt später fest, der Verlust Kubas (an den Westen) wäre ein schwerer Schlag für den Marxismus-Leninismus insbesondere in Lateinamerika gewesen.

Die Stationierung von Atomraketen konnte somit auch als Verteidigungsmassnahme vor einer amerikanischen Invasion in Kuba verstanden werden. Nicht erklärbar ist damit allerdings, warum die UdSSR nicht nur Mittelstreckenraketen mit mittlerer Reichweite (2000 km, sogenannte MRBM = Medium Range Ballistic Mis-



Reichweiten der SS-4 (MRBM) und SS-5 (IRBM).

<sup>1</sup>Graham Allison/Philip Zelikow, *Essence of Decision*, 2. A. New York etc. 1999, S. 97. Die Jupiter-Raketen konnten Moskau erreichen. Die Aufstellung der Jupiter-Raketen stellte eine Antwort auf die Entwicklung des Sputnik durch die UdSSR und ihren (damaligen) Vorsprung in der Raketentechnologie dar (a.a.O., S. 252, Fussnote 116).

<sup>2</sup>Graham Allison/Philip Zelikow, *Essence of Decision*, 2. A. New York etc. 1999, S. 106.

<sup>3</sup>James Daniel/John Hubbell, *Als der Westen schlief...*, Bern, 2. A. 1963, S. 94.

<sup>4</sup>John Lewis Gaddis, *Der Kalte Krieg*, München 2007, S. 100.

<sup>5</sup>Die Blockade dauerte vom 24. Juni 1948 bis 12. Mai 1949.

<sup>6</sup>Graham Allison/Philip Zelikow, *Essence of Decision*, 2. A. New York etc. 1999, S. 105. John Lewis Gaddis, *Der Kalte Krieg*, München 2007, S. 92.

<sup>7</sup>John Lewis Gaddis, *Der Kalte Krieg*, München 2007, S. 146.

<sup>8</sup>Graham Allison/Philip Zelikow, *Essence of Decision*, 2. A. New York etc. 1999, S. 106; gleicher Meinung James Daniel/John Hubbell, *Als der Westen schlief...*, Bern, 2. A. 1963, S. 108.

<sup>9</sup>Graham Allison/Philip Zelikow, *Essence of Decision*, 2. A. New York etc. 1999, S. 105.

<sup>10</sup>John Lewis Gaddis, *Der Kalte Krieg*, München 2007, S. 101.

\* Matthias Kuster, Oberst i Gst, selbständiger Rechtsanwalt, Stab Operative Schulung, Mitglied des Internationalen Instituts für Strategische Studien (IISS) in London, Bahnhofstrasse 24, 8002 Zürich

sile, auch SS-4 genannt), sondern auch solche mit grösserer Reichweite (4000 km, sogenannte IRBM = Intermediate Range Ballistic Missile, auch SS-5 genannt) auf Kuba stationierte, welche unter dem Aspekt der Verteidigung nicht erforderlich gewesen wären. Auch die Menge der Raketen, die stationiert werden sollten (36 MRBM, 24 IRBM) sowie die rund 100 Nuklearsprengköpfe für die Kurzstreckenraketen und IL-28-Bomber<sup>11</sup> ist unter diesem Aspekt nicht nachvollziehbar.

c) Machtdemonstration der UdSSR

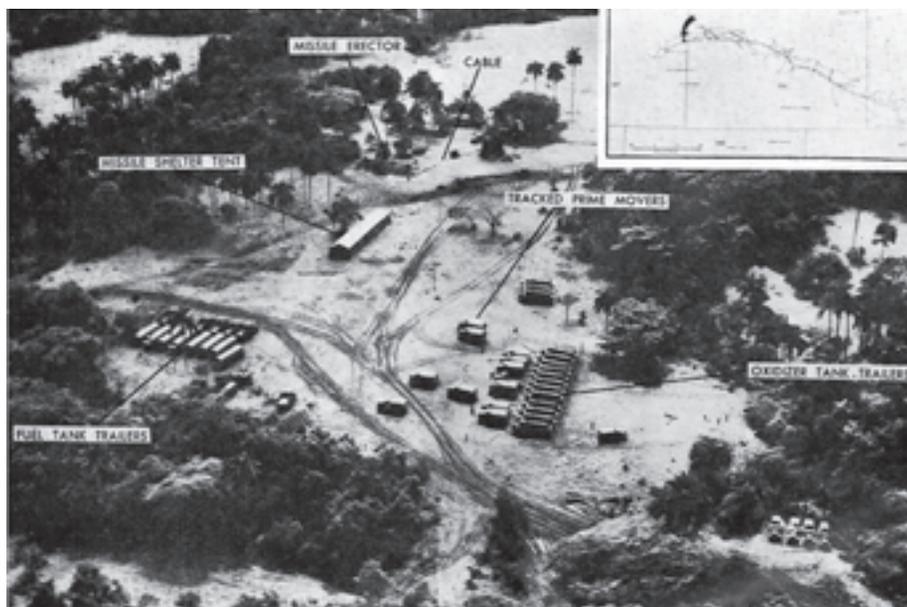
Die Stationierung der Atomraketen sollte der Welt zeigen, dass die USA trotz ihrer massiven Überlegenheit an Atomsprenghäupten und Abschussvorrichtungen nicht mehr stark genug waren, um die UdSSR davon abzuhalten, im Hinterhof der USA aufzutauchen.<sup>12</sup> Diese Hypothese ist indessen eher weniger wahrscheinlich, obwohl Chruschtschew als impulsiv galt und im April 1962 nach dem Entscheid, Truppen auf Kuba zu entsenden, die Stationierung von Atomraketen mit folgenden Worten vorgeschlagen haben soll: «Warum werfen wir den Amerikanern nicht einen Igel in die Hose?»<sup>13</sup>

d) Verbreitung der Revolution in Lateinamerika

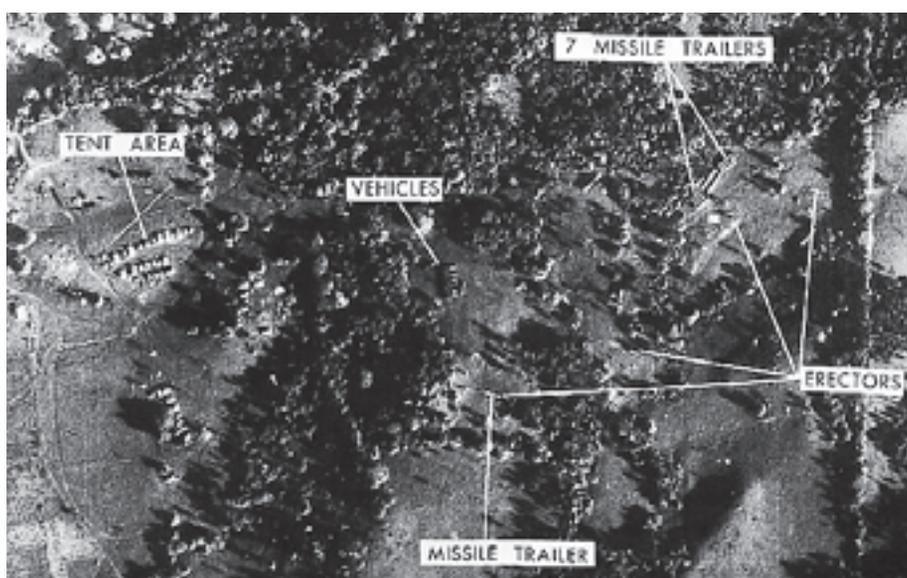
Ob die Stationierung der Atomraketen tatsächlich vor allem der Verbreitung der (kommunistischen) Revolution in Lateinamerika hätte dienen sollen, wie Prof. John Lewis Gaddis festhält, ist zwar nicht auszuschliessen, aber eher fraglich.<sup>14</sup>

**B. Entdeckung der Abschussbasen am 14. Oktober 1962 durch die USA**

Ab Mai 1962 begann die UdSSR, Kriegsmaterial und Truppen nach Kuba zu entsenden. Während die USA von der Entsendung sowjetischer Truppen (mehr als 40000 Mann) und Kriegsmaterial<sup>15</sup> nach Kuba bald Kenntnis erlangten, blieb ihnen der Transport der Atomraketen (Operation ANADYR<sup>16</sup>) und der Aufbau der Abschussbasen lange Zeit verborgen; die ganze Operation sollte geheim gehalten werden, bis die Raketen einsatzbereit waren. Am 14. Oktober 1962 entdeckte jedoch ein amerikanisches U-2-Aufklärungsflugzeug<sup>17</sup> die (erstaunlicherweise ungetarnten) Raketenabschussbasen der Sowjets auf Kuba. John F. Kennedy erfuhr davon allerdings erst am Morgen des 16. Oktober 1962. Da die USA nicht mit der Stationierung von Atomraketen auf Kuba durch die UdSSR gerechnet hatten, war diese Entdeckung überraschend.<sup>18</sup> Die UdSSR hatte noch im September 1962 verlauten lassen, die USA seien nicht bedroht und Moskau hätte keinen Grund für eine Stationierung von Atomwaffen auf Kuba.<sup>19</sup>



Mittelstreckenraketenstellung in der Nähe von San Cristobal am 23.10.1962. Missile Shelter Tent = Raketenzelt, Cable = Kontrollkabel, Missile Erector = Raketenaufrichtestation, Tracked Prime Movers = Raupenkettenschlepper, Fuel Tank Trailer = Treibstoff-Tankwagen, Oxidizer Tank Trailers = Sauerstoff-Tankwagen. Oben rechts im Bild Lagekarte der Stellung auf Kuba.



Mittelstreckenraketenstellung in der Nähe von San Cristobal am 14.10.1962. Tent Area = Zeltlager, Vehicles = Sauerstoff-Tankwagen, Missile Trailers = Raketentransportfahrzeuge, Erectors = Raketenaufrichtestation

<sup>11</sup> Im Oktober 1962 befanden sich die MRBM sowie die 24 Nuklearsprengköpfe für die IRBM bereits auf Kuba. Nur die Raketenkörper der IRBM waren noch auf Schiffen der UdSSR nach Kuba unterwegs. Zum gesamten Waffenarsenal der UdSSR auf Kuba siehe Graham Allison/Philip Zelikow, *Essence of Decision*, 2. A. New York etc. 1999, S. 204; Ulrich Zwygart, *Wie entscheiden Sie?*, Bern/Stuttgart/Wien, 2007, S. 162.

<sup>12</sup> Graham Allison/Philip Zelikow, *Essence of Decision*, 2. A. New York etc. 1999, S. 88.

<sup>13</sup> Graham Allison/Philip Zelikow, *Essence of Decision*, 2. A. New York etc. 1999, S. 97.

<sup>14</sup> John Lewis Gaddis, *Der Kalte Krieg*, München 2007, S. 98.

<sup>15</sup> Graham Allison/Philip Zelikow, *Essence of Decision*, 2. A. New York etc. 1999, S. 206.

<sup>16</sup> Der Name stammt von einem Fluss in Sibirien.

<sup>17</sup> Siehe die Beschreibung dieses Flugzeugtyps bei James Daniel/John Hubbell, *Als der Westen schlief...*, Bern, 2. A. 1963, S. 20.

<sup>18</sup> Ulrich Zwygart, *Wie entscheiden Sie?*, Bern/Stuttgart/Wien, 2007, S. 152. Kennedy konnte kaum fassen, dass die Atomwaffen stationiert worden waren; er soll am 16. Oktober wiederholt gesagt haben: «Das ist mir ein gottverdammtes Rätsel.» Trotz diversen Berichten von kubanischen Flüchtlingen wollten die USA nicht wahrhaben, dass die UdSSR Atomraketen auf Kuba stationierten, weil diese bis anhin nie Atomraketen ausserhalb der Sowjetunion stationiert hatten.

<sup>19</sup> Ulrich Zwygart, *Wie entscheiden Sie?*, Bern/Stuttgart/Wien, 2007, S. 148; James Daniel/John Hubbell, *Als der Westen schlief...*, Bern, 2. A. 1963, S. 12.



U-2 Aufklärungsflugzeug.

### C. Beratung der Optionen durch die Administration Kennedy

In der Folge beriet Präsident John F. Kennedy (1917–1963; ab 1961 Präsident der USA) mit seinen Beratern<sup>20</sup> ab dem 16. Oktober 1962 unter grossem Zeitdruck während mehreren Tagen die geeignete Reaktion auf die sowjetische Herausforderung. Der Kreis der Berater von John F. Kennedy umfasste zuerst rund 34 Personen, wurde jedoch ab dem 20. Oktober 1962 auf 16 reduziert, die den Nationalen Sicherheitsausschuss (EXCOM: Executive Committee of the National Security Council)<sup>21</sup> bildeten. Es handelte sich um folgende Personen:<sup>22</sup>

- Robert Kennedy, Bundesanwalt und Bruder des Präsidenten<sup>23</sup>
- Robert McNamara, Verteidigungsminister
- Dean Rusk, Aussenminister
- George Ball, stellvertretender Aussenminister
- Adlai Stevenson, US-Botschafter bei der UNO
- Dean Acheson, ehemaliger Aussenminister
- John McCone, Direktor der CIA
- Douglas Dillon, Finanzminister
- McGeorge Bundy, Berater des Präsidenten in Fragen der nationalen Sicherheit
- Pierre Salinger, Pressesprecher des Präsidenten
- Theodore Sorensen, Persönlicher Berater des Präsidenten
- Maxwell Taylor, General und Vorsitzender der Joint Chiefs of Staff
- Curtis LeMay, General und Stabschef der Air Force
- Charles Bohlen, US-Diplomat
- Llewellyn Thompson, US-Diplomat

Auf sowjetischer Seite dürften nebst Chruschtschew rund 20 Personen mit der Entscheidungsfindung betraut gewesen sein, darunter insbesondere:<sup>24</sup>

- Leonid Breschnew als Vorsitzender des Obersten Sowjet und Mitglied des Präsidiums
- Andrei Gromyko, Aussenminister
- Andrei Kirilenko, Erster stellvertretender Vorsitzender der Russischen Sozialistischen Föderativen Sowjetrepublik (RSFSR) und Mitglied des Präsidiums

– Aleksei Kosygin, Erster stellvertretender Vorsitzender des Ministerrats und Mitglied des Präsidiums

- Frol Kozlov, Mitglied des Präsidiums
- Otto Kuusinen, Mitglied des Präsidiums
- Vasily Kuznetsov, Stellvertretender Aussenminister
- Rodion Malinovsky, Verteidigungsminister
- Anastas Mikoyan, Stellvertretender Vorsitzender des Ministerrats und Mitglied des Präsidiums
- Nikolai Podgorny, Erster Sekretär der ukrainischen Partei und Mitglied des Präsidiums
- Dimitri Polyansky, Vorsitzender des Ministerrats und Mitglied des Präsidiums
- Boris Ponomarev, Sekretär des Zentralkomitees, Verantwortungsbereich Verbindungen zu blockfreien Staaten
- Vladimir Semichastny, Chef des KGB
- Aleksandr Shelepin, Sekretär des Zentralkomitees, Verantwortungsbereich Parteidisziplin
- Gennadi Voronov, Mitglied des Präsidiums
- Nikolai Shvernik, Mitglied des Präsidiums
- Mikhail Suslov, Sekretär des Zentralkomitees und Mitglied des Präsidiums
- Matvei Zakharov, Generalstabschef der Streitkräfte und Erster stellvertretender Verteidigungsminister



Sitzung des EXCOM (Executive Committee of the National Security Council) mit John F. Kennedy im Oktober 1962.

### D. Zielsetzung und Ausarbeitung von Optionen durch die USA

Zielsetzung der USA war es, den Einsatz der sowjetischen Atomraketen gegen die USA oder sonst ein Land zu verhindern und sicherzustellen, dass sie aus der westlichen Hemisphäre zurückgenommen oder vernichtet werden.<sup>25</sup>

Im Zuge der Beratungen des Nationalen Sicherheitsausschusses arbeiteten die Berater sechs Optionen zur Erreichung des (militärstrategischen) Zieles aus, die bewertet und gegeneinander abgewogen wurden.<sup>26</sup> John F. Kennedy drängte seine Berater immer wieder, die Folgen jeder Option vertieft zu überprüfen und zu hinterfragen, um sicherzustellen, dass keine unüberlegten Schritte unternommen würden.<sup>27</sup>

#### 1. Nichts unternehmen

Vorgeschlagen von Bundy (Berater des Präsidenten in Fragen nationaler Sicherheit).

Die Option der Passivität wurde nur am 18. Oktober 1962 erwogen, jedoch schon aus innenpolitischen Gründen verworfen; John F. Kennedy fürchtete sich im Falle des Nichtstuns vor einem Impeachment-Verfahren, war doch sein Ruf wegen des Misserfolgs der Schweinebucht-Invasion angeschlagen.<sup>28</sup>

#### 2. Diplomatischer Druck

Vorgeschlagen von Rusk (Aussenminister), Bohlen und Thompson (US-Diplomaten).

In Frage kam ein geheimes Ultimatum an Chruschtschew oder ein Appell an die UNO. Die USA hätten den Abzug der Ju-

<sup>20</sup> Siehe die vollständige Liste bei Graham Allison/Philip Zelikow, *Essence of Decision*, 2. A. New York etc. 1999, S. 326.

<sup>21</sup> Graham Allison/Philip Zelikow, *Essence of Decision*, 2. A. New York etc. 1999, S. 327. In der Schweiz dürfte dieses Gremium der Lenkungsgruppe Sicherheit entsprechen.

<sup>22</sup> Ulrich Zwygart, *Wie entscheiden Sie?*, Bern/Stuttgart/Wien, 2007, S. 152 f.; Graham Allison/Philip Zelikow, *Essence of Decision*, 2. A. New York etc. 1999, S. 110.

<sup>23</sup> Robert Kennedy hatte massgeblichen Einfluss auf die Entscheidungsfindung im EXCOM und wesentlichen Anteil am Erfolg der USA in der Kuba-Krise.

<sup>24</sup> Siehe die Liste bei Graham Allison/Philip Zelikow, *Essence of Decision*, 2. A. New York etc. 1999, S. 328 mit der vollständigen Angabe der Funktion jedes Teilnehmers; eine genaue Liste ist bis heute nicht bekannt.

<sup>25</sup> Kennedy anlässlich einer Fernsehansprache am 22. Oktober 1962.

<sup>26</sup> Graham Allison/Philip Zelikow, *Essence of Decision*, 2. A. New York etc. 1999, S. 111 ff.; Ulrich Zwygart, *Wie entscheiden Sie?*, Bern/Stuttgart/Wien, 2007, S. 157 ff.

<sup>27</sup> Graham Allison/Philip Zelikow, *Essence of Decision*, 2. A. New York etc. 1999, S. 357.

<sup>28</sup> Graham Allison/Philip Zelikow, *Essence of Decision*, 2. A. New York etc. 1999, 113.

pitier-Raketen in der Türkei als Verhandlungsmasse einbringen können. Aus Furcht vor dem Verlust der diplomatischen Initiative sowie der Glaubwürdigkeit beim NATO-Partner Türkei, welcher bereits 1961 auf der Stationierung beharrt hatte, wurde diese Option verworfen.

### 3. Geheimgespräche mit Fidel Castro

Vorgeschlagen von Rusk (Aussenminister).

Castro hätte mit der Drohung einer Invasion und der damit verbundenen Absetzung als Staatschef dazu gebracht werden sollen, von Moskau abzufallen und die UdSSR zum Abzug der Raketen zu bewegen («split or fall»). Die Chance, dass Castro einlenken würde, wurde als sehr gering eingeschätzt, weshalb die Option verworfen wurde.

### 4. Invasion

Vorgeschlagen von Taylor (General und Vorsitzender der Joint Chiefs of Staff) und Curtis LeMay (General und Stabschef der Air Force).

Mit einer militärischen Aktion hätten die Atomraketen ausgeschaltet werden sollen. Dazu wären indessen rund 250 000 Soldaten notwendig gewesen. Die Operation wäre teuer gewesen und möglicherweise sehr verlustreich ausgefallen. Zudem barg sie die Gefahr einer nuklearen Ausweitung des Konflikts, weshalb sie nur als letzte Option in Frage kam.

### 5. Luftschlag

Vorgeschlagen von Taylor (General und Vorsitzender der Joint Chiefs of Staff) und Curtis LeMay (General und Stabschef der Air Force), Acheson (ehemaliger Aussenminister), McCone (Direktor der CIA), Bundy (Berater des Präsidenten) und Dillon (Finanzminister).

Mit einem (ohne Vorwarnung geführten) Luftschlag hätten die Abschussrampen, Raketen, Fliegerabwehrstellungen und Flugpisten auf Kuba zerstört werden sollen. Ein Luftschlag wäre zwar wesentlich weniger verlustreich als eine Invasion gewesen, hätte aber rund 5 Tage dauern müssen, bis alle wichtigen Ziele (Raketen, Bomber, MIG-21 und Flugabwehrsysteme) zerstört worden wären.<sup>29</sup> Ausserdem hätten die Tötung von Sowjetsoldaten und die Gefahr einer nuklearen Ausweitung in Kauf genommen werden müssen. Aussenpolitisch bestand die Gefahr, dass der Luftschlag mit dem japanischen Angriff auf Pearl Harbor vom 7. Dezember 1941 verglichen worden wäre und damit das Prestige der USA erheblich beeinträchtigt hätte.

### 6. Blockade

Vorgeschlagen von McNamara (Verteidigungsminister).

Die Blockade hätte von der UdSSR als feindseliger Akt angesehen und mit einer Blockade Berlins beantwortet werden können.<sup>30</sup> Zudem bestand die Gefahr, dass die sowjetischen Schiffe der Aufforderung zum Abdrehen nicht Folge leisten würden, was die US-Marine zum Waffeneinsatz gezwungen hätte. Eine Konfliktausweitung wäre möglicherweise die Folge gewesen. Zudem hätte sie die Erstellung der Einsatzbereitschaft der bereits auf Kuba vorhandenen Waffensysteme nicht verhindern können. Allerdings barg sie Chancen, indem sie einen guten Kompromiss zwischen Nichtstun und Invasion oder Luftschlag darstellte und zudem Entschlossenheit demonstrierte. Sie räumte Chruschtschew ferner die Möglichkeit ein, den nächsten Schritt auszuwählen und einer Eskalation auszuweichen («face saving»).

Dillon (Finanzminister) schlug vor, die Blockade mit einem zeitlichen Ultimatum zu verknüpfen, bis zu dessen Ablauf die Nuklearwaffen abgezogen wären. Diese Option barg allerdings das erhebliche Risiko, dass sich Chruschtschew in die Enge getrieben fühlen würde, da er nur zwischen Nachgeben und Eskalation hätte wählen können.

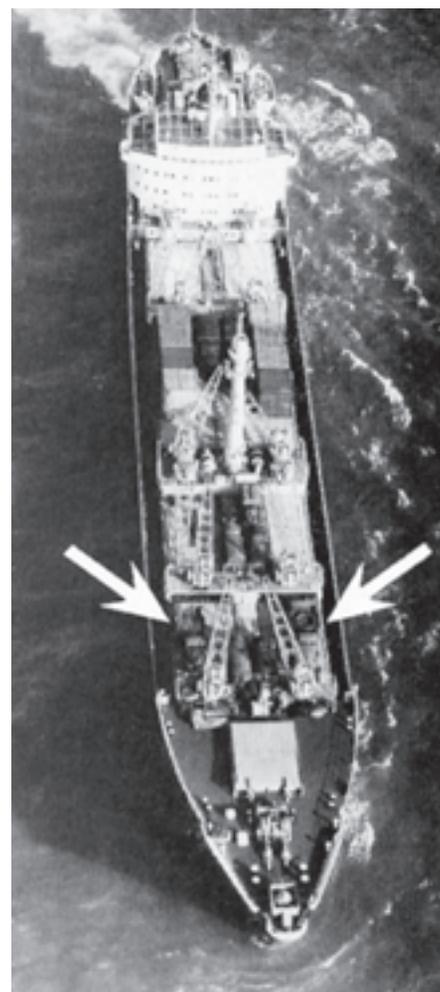
Robert Kennedy (Bundesanwalt) schlug vor, die Blockade als ersten konventionellen Schritt zu unternehmen, das heisst, mit den Muskeln zu spielen und sich auf einen länger dauernden Konflikt vorzubereiten. Die Blockade konnte mit der Aufforderung verbunden werden, die Nuklearwaffen sofort aus Kuba zu entfernen, ohne jedoch einen bestimmten Zeitpunkt vorzugeben.

John F. Kennedy entschied sich schliesslich für die Option Blockade als ersten Schritt, verbunden mit der Aufforderung, die Raketen abzugeben, ohne aber die weiteren Schritte, die von den USA unternommen würden, näher zu umreissen.

### E. Dramatische Entwicklung der Lage

Am 22. Oktober 1962 trat John F. Kennedy vor die Medien und verkündete den getroffenen Entscheid via Fernsehansprache der Weltöffentlichkeit: Sämtliche Waffenlieferungen (nicht aber Lieferung von Nahrungsmitteln, Rohstoffen und ziviler Güter) auf dem Seeweg sollten unterbunden werden; die Sowjets hätten ihre Nuklearwaffen aus Kuba abziehen. Verbunden damit war sein Hinweis, es handle sich lediglich um einen ersten Schritt, und er drohte mit weiteren Massnahmen im Fall des Nichteinlenkens, ohne diese jedoch näher zu konkretisieren.<sup>31</sup> Inzwischen hatten die US-Streitkräfte begonnen, in Florida in aller Öffentlichkeit rund 200 000 Mann bereitzustellen und Hunderte von Kampfflugzeugen zu stationieren.<sup>32</sup>

Die Sowjetunion äusserte sich zur Mitteilung Kennedys bereits am 23. Oktober



**Aufnahme des Decks der Poltava mit zwei Lastwagen (Pfeile), auf welchen Werferringe für IRBM (Intermediate Range Ballistic Missiles) montiert sind.**

1962 nach aussen zwar gelassen, doch liess Chruschtschew einen Teil der bereits ausgelaufenen Schiffe stoppen, allerdings mit Ausnahme von vier Schiffen, welche die IRBM geladen hatten, sowie eines fünften Schiffes mit Nuklearsprengkörpern, die weiterfahren. Er drohte, er würde Schiffe der USA versenken lassen, welche die sowjetischen Schiffe vor Kuba aufhielten.

Am 24. Oktober 1962 errichtete die US-Marine mit rund 180 Schiffen die Blockade der Schiffswege nach Kuba, wobei der ursprünglich geplante Radius von 800 Seemeilen vor Kuba, innerhalb dessen die Blockade aktiv war, auf 500 Seemeilen

<sup>29</sup> Graham Allison/Philip Zelikow, *Essence of Decision*, 2. A. New York etc. 1999, S. 227; 340.

<sup>30</sup> Ulrich Zwygart, *Wie entscheiden Sie?*, Bern/Stuttgart/Wien, 2007, S. 160.

<sup>31</sup> Ulrich Zwygart, *Wie entscheiden Sie?*, Bern/Stuttgart/Wien, 2007, S. 161.

<sup>32</sup> Graham Allison/Philip Zelikow, *Essence of Decision*, 2. A. New York etc. 1999, S. 122.

(925 km) zurückgenommen wurde, um der UdSSR mehr Zeit für eine Entscheidung zu lassen.<sup>33</sup> Die US-Marine sollte dabei nur solche Schiffe anhalten, welche Material für die Atomraketen transportierten. Schiffe mit Versorgungsgütern dagegen konnten passieren. An Bord der US-Kriegsschiffe befanden sich Russisch sprechende Übersetzer, um zeitliche Verzögerungen mit dem Risiko einer Eskalation wegen Sprachproblemen zu verhindern.

Chruschtschew liess in der Folge die Schiffe mit den IRBM stoppen, liess aber das Tankschiff «Bucharest» sowie die «Grosny», welche weniger brisante Güter geladen hatten, weiterfahren. Die Amerikaner liessen die «Bucharest» ohne nähere Prüfung weiterfahren, begleiteten sie aber. Die «Grosny» erreichte die 500-Meilen-Zone erst, als die Krise zu Ende war.

Am 25. Oktober 1962 antwortete Kennedy der Sowjetregierung und forderte sie auf, den vorherigen Zustand auf Kuba wieder herbeizuführen. Chruschtschew rief eine Präsidiumssitzung ein und schlug vor, zur Vermeidung eines Schlagabtausches die Schiffe mit den IRBM zu stoppen (ohne allerdings darauf hinzuweisen, dass er diese bereits aus eigenem Entschluss hatte stoppen lassen) und den USA vorzuschlagen, die Raketen wieder abziehen, falls die USA den Verzicht auf eine Invasion Kubas erklären würden. Das Präsidium war damit einverstanden, und Chruschtschew unterbreitete diesen Vorschlag in einem privaten Schreiben an John F. Kennedy. Ohne dessen Antwort abzuwarten, verlangte er am 25. Oktober 1962 unerwarteterweise öffentlich über Radio auch den Abzug der Jupiter-Raketen aus der Türkei.

Am 26. Oktober 1962 stoppte die US-Marine die «Marucla», einen libanesischen Frachter, den die Sowjets gechartert hatten, und durchsuchte sie während zwei Stunden, bevor sie ihn weiterfahren liess.<sup>34</sup>

Die USA teilten der UdSSR am 27. Oktober 1962 mit, sie akzeptierten den Vorschlag und würden versprechen, auf die Invasion Kubas zu verzichten. Zuerst müssten allerdings die Raketen entfernt werden, und man verlange eine rasche Entscheidung der Sowjets. Den zweiten Vorschlag, die Jupiter-Raketen aus der Türkei zu entfernen, wiesen sie jedoch öffentlich zurück, da die Türkei unmissverständlich gegen einen solchen Deal bzw. Abzug war. In einem vertraulichen Gespräch mit dem sowjetischen Botschafter Anatoly Dobrynin in Washington sicherte Robert Kennedy allerdings zu, die Angelegenheit der Jupiter-Raketen nach ca. vier bis fünf Monaten zu regeln. Die USA wollten aber nach aussen kein solches Junktim zugestehen. Robert Ken-

nedy drängte ebenfalls auf einen sofortigen Abzug der Raketen und verlangte innert 24 Stunden eine Zustimmung der UdSSR, andernfalls würden militärische Massnahmen (Bombardierung der Abschussbasen auf Kuba) ergriffen. Der Inhalt dieses Gesprächs erreichte Chruschtschew allerdings erst, als er den USA sein Einlenken, die Raketen aus Kuba wieder abziehen, mitgeteilt hatte.

Chruschtschew hatte am Morgen des 27. Oktober 1962 verschiedene Geheimdienstberichte über den Zusammenzug militärischer Kräfte in Florida erhalten. Aus einem Agentenbericht erfuhr er von einem Gespräch zwischen Warren Rogers, einem amerikanischen Journalisten der «New York Herald Tribune», und einem KGB-Agenten. Der Journalist, der nicht wusste, wer sein Zuhörer war, teilte mit, der Angriff der USA auf Kuba sei bis ins letzte Detail vorbereitet und könne jeden Moment beginnen; er drückte dabei seine höchstpersönliche (und durch nichts abgestützte) Meinung aus.<sup>35</sup>

In der Folge begannen bei Chruschtschew die Zweifel über die Raketenstationierung zu wachsen. Als am selben Tag die sowjetischen Truppen ein U-2-Aufklärungsflugzeug über Kuba abgeschossen und dessen Pilot, Maj Anderson, ums Leben kam, stieg die Spannung weiter an.

Am Morgen des 28. Oktober 1962 erhielt Chruschtschew eine Mitteilung von Fidel Castro. Dieser liess verlauten, er rechne mit einem Angriff der USA auf Kuba innert 24 bis 72 Stunden und verlangte für diesen Fall einen Atomwaffeneinsatz der UdSSR.

Am Nachmittag des 28. Oktober 1962 rief Chruschtschew wiederum eine Plenarsitzung ein und erläuterte seine inzwischen deutlich geänderte Einschätzung der Lage. Er wies darauf hin, dass die reale Gefahr eines Krieges und einer atomaren Katastrophe, welche die Menschheit auslöschen könnte, bestehe. Chruschtschew fand sich in der Lage wieder, als Erster Atomwaffen einsetzen zu müssen und damit eine atomare Katastrophe auszulösen. Er teilte daher seinen Entscheid mit den Worten mit: «Um die Welt zu retten, müssen wir uns zurückziehen.»<sup>36</sup>

### F. Abzug der Raketen

Kurz darauf liess er (ohne Rücksprache mit Fidel Castro) über Radio mitteilen, die UdSSR zögen ihre Atomwaffen aus Kuba ab; die Kuba-Krise war zu Ende. Im April 1963 bauten die USA ihre Jupiter-Raketen in der Türkei ab und stationierten an deren Stelle mit Polaris-Raketen bestückte U-Boote im Mittelmeer.

Im Folgenden soll nun unter Erläuterung der theoretischen Grundlagen das militärstrategische Denken und Handeln näher beleuchtet werden.

## Politik und Strategie

Die Sicherheitspolitik ist als Teil der Gesamtpolitik der Strategie übergeordnet. Sie setzt die Ziele der Selbstbehauptung und bestimmt den konzeptionellen Rahmen, in dem sich das strategische Denken und Handeln bewegen soll.<sup>37</sup>

Die nationale Strategie ist Sache der Politik. Gustav Däniker hält dazu fest: «Strategie ist ein Mittel zur Erreichung sicher-

### Die nationale Strategie ist Sache der Politik.

heitspolitischer Ziele; sie ist eine zweckgerichtete Tätigkeit der allgemeinen Politik und ihr untergeordnet.»<sup>38</sup>

Die Strategie bedient sich (nach schweizerischer Auffassung)<sup>39</sup> folgender Instrumente:

- Information/Kommunikation,
- Aussenpolitik,
- Armee (Streitkräfte),
- Bevölkerungsschutz,
- Wirtschaftspolitik,
- wirtschaftliche Landesversorgung,
- Staatsschutz und Polizei.

## Militärstrategie

Die Militärstrategie als Teil der Strategie liegt in der Verantwortung der Politik und nicht der Militärs.<sup>40</sup> Für eine erfolgreiche Militärstrategieentwicklung ist aber ein en-

<sup>33</sup> Graham Allison/Philip Zelikow, *Essence of Decision*, 2. A. New York etc. 1999, S. 233. Die gesamte Länge der Blockadelinie, die überwacht werden musste, betrug 7000 Seemeilen (rund 13000 km!).

<sup>34</sup> Graham Allison/Philip Zelikow, *Essence of Decision*, 2. A. New York etc. 1999, S. 235.

<sup>35</sup> Graham Allison/Philip Zelikow, *Essence of Decision*, 2. A. New York etc. 1999, S. 350.

<sup>36</sup> Graham Allison/Philip Zelikow, *Essence of Decision*, 2. A. New York etc. 1999, S. 362.

<sup>37</sup> Generalstabschef Hans Senn – Auf Wache im Kalten Krieg, Heft 28 der Schriftenreihe der Gesellschaft für militärhistorische Studienreisen, Wädenswil/Zürich (ohne Datum), S. 75.

<sup>38</sup> Gustav Däniker, *Schweizerische Selbstbehauptungsstrategie im Kalten Krieg*, Frauenfeld 1996, S. 27.

<sup>39</sup> Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Sicherheitspolitik der Schweiz (SIPOL B 2000) vom 7. Juni 1999, Ziff. 6 (S. 52 ff.), abrufbar unter [http://www.parlament.ch/SiteCollectionDocuments/do-archiv-armee21-sipol\\_b.pdf](http://www.parlament.ch/SiteCollectionDocuments/do-archiv-armee21-sipol_b.pdf) (besucht am 16.4.2008).

<sup>40</sup> Vgl. aber Operative Führung XXI (OF XXI), Regl 51.7 d, 2004, Ziff. 123, welche die Verantwortung für die Militärstrategie dem CdA zuweist, was dem Grundsatz, wonach Strategie stets Sache der Politik ist, widerspricht. In der NATO obliegt die Militärstrategie ebenfalls der militärischen Spitze; in Europa ist dies der Supreme Allied Commander Europe (SACEUR), zurzeit US-General Bantz J. Craddock.

## Begriffe

- **Strategie:** Plan über den Mitteleinsatz zur Zielerreichung (Matthias Kuster)
- **Militärstrategie:** Teil der nationalen Strategie, welche Entwicklung und Anwendung militärischer Macht zur Erreichung nationaler Ziele und Interessen aufzeigt (Regl Begriffe Führungsreglemente der Armee).<sup>41</sup>
- **Operation:** Teilstreitkräfteübergreifende Handlung zur Erfüllung militärstrategischer Ziele (Regl Begriffe Führungsreglemente der Armee).
- **Taktik:** Lehre von der Führung des Gefechts der Einheit bis Brigade und dem bestmöglichen Zusammenwirken ihrer Mittel auf dem Gefechtsfeld (Regl Begriffe Führungsreglemente der Armee).

Mit Taktik gewinnt man das Gefecht, mit Operationen den Feldzug und mit Strategie den Krieg.<sup>42</sup> Die Unterscheidung der drei Stufen dient vor allem der Zuweisung von Verantwortlichkeiten: Die Strategie (inklusive Militärstrategie) ist Sache der Politik, die Operation Sache der Armeeführung und die Taktik Sache der Truppenkommandanten.

- **Militärdoktrin:** Fundamentale Prinzipien, nach denen die Armee oder Teile davon ihre Aufgaben zur Erreichung der nationalen Ziele erfüllen. Diese Prinzipien sind bindend, bedürfen aber in der praktischen Umsetzung der situativen Überprüfung. Die Militärdoktrin gibt gleichzeitig Rahmenbedingungen für die Weiterentwicklung der Armee vor (Regl Begriffe Führungsreglemente der Armee).

ges Zusammenwirken zwischen Politikern und der Spitze der Streitkräfte unerlässlich. In der Kuba-Krise behielten sowohl auf Seiten der USA als auch der UdSSR die Politiker die Entscheidungsbefugnis über das Vorgehen in ihrer Hand, liessen sich aber umfassend von den Spitzen der Streitkräfte über die Machbarkeit der vorgeschlagenen (militärischen) Optionen beraten.

Die Kunst des strategischen und damit auch des militärstrategischen Denkens und Handelns (die strategischen Faktoren gelten auch in der Militärstrategie)<sup>43</sup> besteht darin, die drei strategischen Faktoren, nämlich Ziel, Mittel und Einsatz der Mittel

(englisch: ends - means - ways) in Einklang zu bringen.<sup>44</sup> Die strategischen Ziele der Schweiz sind in Art. 2 und Art. 57 der Bundesverfassung festgelegt.<sup>45</sup>

Die drei strategischen Faktoren hat bereits Carl von Clausewitz (1780-1831) in seinem Werk «Vom Kriege» formuliert. Er umschreibt das (militär-)strategische Denken wie folgt: «Ein Fürst oder Feldherr, welcher seinen Krieg genau nach seinen Zwecken und Mitteln einzurichten weiss, nicht zu viel und nicht zu wenig tut, gibt dadurch den grössten Beweis seines Genies.»<sup>46</sup> Die Synchronisation der Faktoren Ziel - Mittel - Einsatz stellt die grosse Herausforderung dar und kann nur erfolgreich sein, wenn das Zusammenspiel der Faktoren vollständig verstanden wird.

Zu unterscheiden ist zwischen der kurzfristigen und der langfristigen Militärstrategie. Unterscheidungskriterium ist die Zeit. Die langfristige Militärstrategie bezweckt, die von der Politik gesteckten Ziele zu erreichen, indem insbesondere die dafür notwendigen Mittel, das heisst Rüstungsgüter, beschafft werden und eine geeignete Doktrin entwickelt wird; die Ziele bestimmen Mittel und Einsatz. Vereinfacht ausgedrückt lässt sich die langfristige Militärstrategie

### Zu unterscheiden ist zwischen der kurzfristigen und der langfristigen Militärstrategie.

wie folgt umschreiben: Die Politik sagt, was sie will, die Streitkräfte sagen, was sie dazu benötigen. Die langfristige Militärstrategie dient der Vorbereitung zur erfolgreichen Bewältigung zukünftiger Bedrohungen. Ein Staat, der nur über sehr begrenzte Rüstungsgüter verfügt, kann nicht die gleichen militärstrategischen Ziele verfolgen wie eine Grossmacht.

In der Kuba-Krise 1962 verfügten die USA über eine Dominanz atomarer Waffen gegenüber der UdSSR, womit sie ein derart hohes Abschreckungspotenzial besaßen, dass sich Chruschtschew schliesslich veranlasst sah, die Atomraketen wieder aus Kuba abzuziehen; ein Einsatz der Raketen gegen die USA hätte zu massiven atomaren Gegenschlägen und damit zu grossen Verwüstungen in der UdSSR geführt.<sup>47</sup> Dabei wäre eine weitere Eskalation mit Gegengeschlägen durch diese nicht a priori ausgeschlossen gewesen.

Die kurzfristige Militärstrategie ist die Reaktion auf eine konkrete Bedrohung. Hier bestimmen die vorhandenen Mittel bzw. Rüstungsgüter die Ziele, die erreicht werden sollen. Vereinfacht ausgedrückt lässt sich die kurzfristige Militärstrategie wie folgt umschreiben: Die Politik sagt, was sie



**Commander W.B. Ecker, Kommandant der Marineaufklärungsstaffel 62 (RF-8 Crusader), erklärt einen Aufklärungsflug über Kuba.**

will, die Streitkräfte sagen, ob sie es können. Sir Basil Henry Liddell Hart (1895-1970) hält in gleicher Weise fest: «Stimme dein Ziel auf die zur Verfügung stehenden Mittel ab.»<sup>48</sup> Die Synchronisation der Faktoren Ziel - Mittel - Einsatz stellt die grosse Herausforderung der politischen und militärischen Spitze dar.

<sup>41</sup> Abrufbar unter <http://www.vtg.admin.ch/internet/vtg/de/home/dokumentation/fuehrungsreglemente/begriffe.html>.

<sup>42</sup> Gustav Däniker, Schweizerische Selbstbehauptungsstrategie im Kalten Krieg, Frauenfeld 1996, S. 27.

<sup>43</sup> Guidelines for operational planning (GOP) der NATO, Ausgabe 2005, Ziff. 3-9.

<sup>44</sup> Diese Faktoren sind heute allgemein anerkannt (vgl. Albert Stahel, Strategisch denken - Ziel - Mittel - Einsatz in Politik, Wirtschaft und Armee, Zürich 1997).

<sup>45</sup> Art. 2 Abs. 2 lautet: «Die Schweizerische Eidgenossenschaft schützt die Freiheit und die Rechte des Volkes und wahrt die Unabhängigkeit und die Sicherheit des Landes.» Art. 57 lautet: «Bund und Kantone sorgen im Rahmen ihrer Zuständigkeit für die Sicherheit des Landes und den Schutz der Bevölkerung. Sie koordinieren ihre Anstrengungen im Bereich der inneren Sicherheit.»

<sup>46</sup> Carl von Clausewitz, Vom Kriege, 3. Kapitel, I. Buch.

<sup>47</sup> Die Wirkung der Atomwaffen liegt primär in ihrer Abschreckung (vgl. dazu André Beaufre, Totale Kriegskunst im Frieden, Berlin/Frauenfeld 1964, S. 93 ff. (Kapitel «Die Atomstrategie»)).

<sup>48</sup> Basil Henry Liddell Hart, Strategie, XX. Kap.

Als die USA entdeckten, dass die UdSSR Atomraketen auf Kuba stationiert hatte, setzten sie sich folgende Ziele: Verhinderung des Einsatzes der sowjetischen Raketen gegen die USA oder sonst ein Land und Sicherstellung des Abzuges der Raketen aus der westlichen Hemisphäre. Diese Ziele konnten die USA nur dank ihren schlagkräftigen Streitkräften und der Existenz eines grossen Atomwaffenarsenals erreichen. Hätten die USA nicht über Atomwaffen verfügt, hätten sie die UdSSR kaum zum Abzug ihrer Atomwaffen bewegen können. Die Mittel hätten nicht ausgereicht, um das angestrebte Ziel zu erreichen.

Bei der Festlegung der Ziele muss die Politik (Regierung) mit den Spitzen der Streitkräfte eng zusammenarbeiten. Entscheidend ist, dass keine Ziele festgelegt werden, welche die Streitkräfte mit den zur Verfügung stehenden Mitteln nicht erreichen können. Setzt die Politik Ziele, die mit den vorhandenen Mitteln nicht erreichbar sind, muss sie entweder die Finanzierung der erforderlichen Mittel sicherstellen (langfristige Militärstrategie) oder die Ziele anpassen (kurzfristige Militärstrategie). Insbesondere das Parlament, welches in vielen Ländern über das Militärbudget abstimmt, muss diesen Mechanismus verstehen, was leider nicht immer der Fall ist.

Der Einsatz von Streitkräften muss stets das letzte Mittel zur Zielerreichung darstellen (Prinzip der Subsidiarität). Die Politik hat laufend zu prüfen, ob die gesteckten Ziele mit anderen Mitteln (Diplomatie, Polizei, Nachrichtendienst) erreichbar sind. In der Kuba-Krise gelang es den USA, mit einem minimalen Gewalteininsatz (Blockade), jedoch verbunden mit der Drohung einer Invasion auf Kuba und diplomatischen Verhandlungen (Abgabe des Versprechens, Kuba nicht anzugreifen und die Jupiter-Raketen aus der Türkei abzuziehen), die UdSSR zum Abzug der Atomraketen zu bewegen. Die Kuba-Krise forderte auf Seiten der USA wenige Opfer.

## Fehleinschätzung und Vorurteile

«Wenn du den Feind und dich selber kennst, brauchst du den Ausgang von hundert Schlachten nicht zu fürchten.» (Sun Tzu, Die Kunst des Krieges, 3. Kap.)

Ausgangspunkt und Richtschnur jeder Militärstrategie ist die Bedrohung. Die Festlegung der Ziele richtet sich bei der kurzfristigen Militärstrategie nach der aktuellen, bei der langfristigen Militärstrategie nach der zukünftigen Bedrohung. Die Herausforderung der Militärstrategie liegt in der richtigen Einschätzung der Bedrohungslage. Sie richtet sich stets nach den

### Die Herausforderung der Militärstrategie liegt in der richtigen Einschätzung der Bedrohungslage.

beiden Faktoren Eintretenswahrscheinlichkeit und Gefährlichkeit. Diese beiden Faktoren müssen gegeneinander abgewogen werden; man spricht dabei von Risikomanagement. Professionelles Risikomanagement richtet sich auf die gefährlichsten Risiken aus, deckt die wahrscheinlichsten ab und muss Restrisiken in Kauf nehmen.<sup>49</sup>

Bei der Beurteilung der Bedrohungslage ist das Erkennen der gegnerischen Ziele und der gegnerischen Entschlossenheit von entscheidender Bedeutung. Aus dem Resultat lässt sich ableiten, wie weit ein Gegner gehen wird. Entsprechend kann die Wirkung der eigenen Gegenmassnahmen abgeschätzt werden (genügt eine Drohung oder bedarf es eines Militärschlages?).

Wer den Gegner falsch einschätzt, läuft Gefahr, unerreichbare Ziele zu verfolgen oder seine Mittel falsch einzusetzen. Oft liegt der Grund der Fehleinschätzung darin, dass das Ausmass einer Bedrohungslage entweder mangels Sachkompetenz nicht erkannt wird (Unvermögen) oder wegen vorgefasster Meinungen verzerrt wahrge-

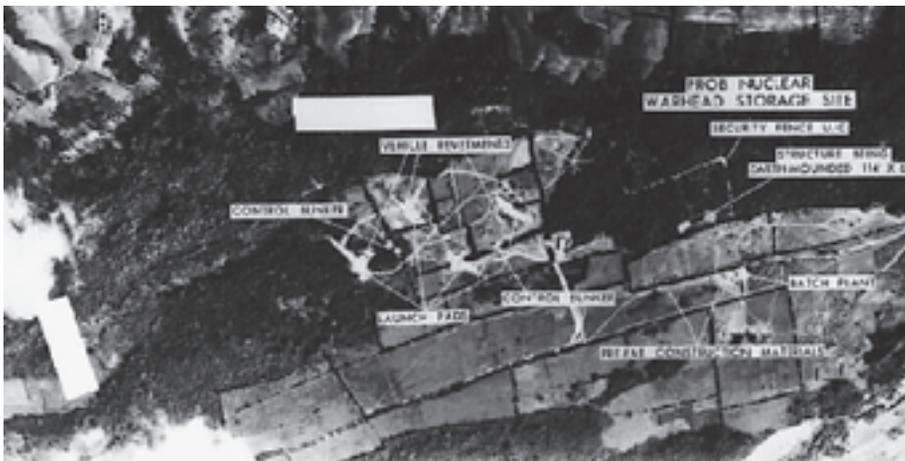
nommen wird (Vorurteil). Chruschtschew rechnete 1962 offenbar nicht mit einer derart deutlichen Entschlossenheit der USA und vor allem nicht mit der konsequenten Haltung des jungen Präsidenten, ihre Ziele, nämlich den Abzug der Atomraketen aus Kuba, durchzusetzen. Er glaubte vielmehr, eine Demokratie wäre zu schwach, um sich einer derart massiven Drohung zu widersetzen.<sup>50</sup> Die USA wollten trotz gegenteiligen Hinweisen bis am 14. Oktober 1962 (Entdeckung der Atomraketen auf Kuba durch ein Aufklärungsflugzeug) nicht wahrhaben, dass die UdSSR in Kuba, also quasi vor ihrer Haustüre, Atomwaffen stationieren würde.

Fehleinschätzungen und Vorurteile sind die treuesten Begleiter der Strategie. Sie sind tief in der menschlichen Natur verankert und können nie ganz ausgeschlossen werden. Bei der Beurteilung der Bedrohungslage wird zu oft davon ausgegangen, der Gegner (oder die Gegenseite) handle aus-

### Fehleinschätzungen und Vorurteile sind die treuesten Begleiter der Strategie.

schliesslich rational. Gerade unter Zeitdruck handelt der Mensch indessen oft irrational, weil ihm Zeit und Ruhe für nüchternes Denken und Handeln fehlt. Dies ist bei jeder Lagebeurteilung zu berücksichtigen.

Vorurteile verhindern ebenfalls eine realistische Beurteilung einer Bedrohungslage. Politiker und Generäle sind davon gleichermassen betroffen. Die Administration Bush wollte 2003 trotz klaren Expertenberichten nicht wahrhaben, dass sich die Verhältnisse nach einem Einmarsch im Irak katastrophal entwickeln würden.<sup>51</sup> Der französische General Gamelin war Anfang 1940 fest davon überzeugt, dass der erwartete Angriff der Deutschen Wehrmacht wie im Ersten Weltkrieg wiederum schwerkem durch Holland und Belgien erfolge und ein Angriff durch die Ardennen mit gepanzerten Kräften ausgeschlossen sei. Er hielt selbst dann an seiner Meinung fest, als im Rahmen einer Stabsübung festgestellt wurde, dass ein Angriff durch die Ardennen sehr wohl möglich wäre!<sup>52</sup> Wer sich lange Zeit mit zukünftigen Bedrohungslagen auseinandersetzt, läuft offenbar Gefahr,



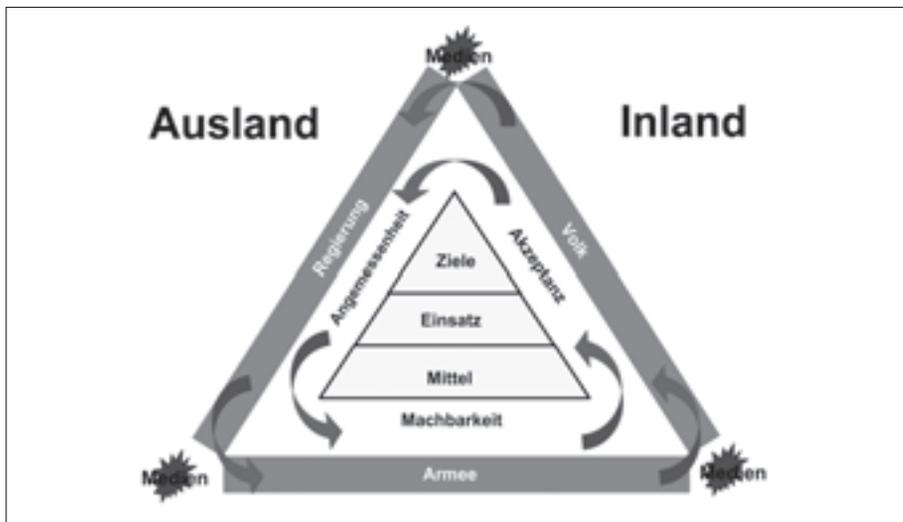
Eine Aufnahme mutmasslicher Lagerungsplätze von nuklearen Gefechtsköpfen.

<sup>49</sup> Sicherheitspolitische Information Januar 2007 des VSWW, Was darf Sicherheit kosten?

<sup>50</sup> James Daniel/John Hubbell, Als der Westen schlief..., Bern, 2. A. 1963, S. 117.

<sup>51</sup> Dana H. Allin/Steven Simon, America's Predicament, in: Survival (Hrsg. Internationales Institut für strategische Studien in London), vol. 46, no. 4, winter 2004-2005, S. 18.

<sup>52</sup> Jacques Engeli, Frankreich 1940 – Wege in die Niederlage, Baden 2005, S. 558, 568 und 578.



Das Clausewitz'sche Dreieck.

Vermutungen über die Zukunft zur Gewissheit werden zu lassen und dann alles auszublenden, was nicht mehr der eigenen Überzeugung entspricht. Die Priorisierung von Bedrohungsszenarien birgt zudem die Gefahr, dass man sich im Laufe der Zeit nur noch auf ein Szenario beschränkt und alle weiteren verdrängt (in der Schweiz beginnt das Szenario von Unruhen im Innern, dem mit Raumsicherungseinsätzen begegnet werden soll, alle weiteren Bedrohungsszenarien in den Hintergrund zu drängen). Bedrohungsanalysen sind daher immer wieder kritisch zu hinterfragen und gegebenenfalls zu revidieren.

## Zusammensetzung eines militärstrategischen Stabes

Bemerkenswert ist die Zusammensetzung des Beratergremiums sowohl von John F. Kennedy als auch von Nikita Chruschtschew. Obwohl der Einsatz militärischer Mittel im Zentrum stand, waren sowohl bei den USA als auch bei der UdSSR die Mehrheit der Berater Nichtmilitärs.

Die Vorschläge für Optionen, welche die einzelnen Berater seitens der USA vorbrachten, entsprachen durchwegs den Arbeitsgebieten, in welchen sie tätig waren. Die Diplomaten schlugen diplomatische Lösungen vor, die Generäle Militärschläge. Robert Kennedy hielt nach der Kuba-Krise in einem Interview fest, dass sich nicht weniger als 6 der 16 Mitglieder des EXCOM für eine Option entschieden hätten, bei welcher die Welt vermutlich in die Luft geflogen wäre.<sup>53</sup>

Der Auswahl der Personen, die in einem militärstrategischen Gremium Einsitz nehmen, kommt daher entscheidende Bedeutung zu. Massgebend ist dabei die berufliche Herkunft und Tätigkeit (Militär, Politik, Wirtschaft etc.). Je nach Zusammensetzung des Gremiums können gänzlich unterschiedliche Optionen zur Ausführung gelangen.<sup>54</sup> Wichtig ist zudem, dass sich sämtliche Mitglieder frei über Zielsetzung und Optionen äussern können.

Die Grösse des Beratergremiums ist ebenfalls entscheidend. Es darf insbesondere nicht zu gross sein, damit sich niemand aus der Verantwortung stehlen kann und die Konsensfindung nicht zu stark erschwert wird. John F. Kennedy verkleinerte das Beratergremium auf 16 Personen, Chruschtschew beschränkte den Beraterkreis auf 20 Personen.

Mit Blick auf die Aufgaben eines militärstrategischen Gremiums ist eine Stabgliederung nach militärischen Führungsgrundgebieten unzweckmässig; diese Gliederung eignet sich nur für die operative und taktische Stufe.<sup>55</sup>

## Ausarbeitung von Optionen

### a) Mitteleinsatz

Bei der kurzfristigen Militärstrategie hängt der Erfolg wesentlich davon ab, die vorhandenen Mittel so einzusetzen, dass die gesteckten Ziele erreicht werden. Der richtige Einsatz der vorhandenen Mittel ist entscheidend für die Zielerreichung. Der erfolgreiche Mitteleinsatz ist an geschicktes Ausarbeiten und Abwägen von Optionen

Die wichtigste Aufgabe  
der Streitkräfte besteht darin,  
die Machbarkeit des geplanten  
Mitteleinsatzes zu prüfen.

(auf taktischer und operativer Stufe wird von Varianten gesprochen) geknüpft. Die wichtigste Aufgabe der Streitkräfte besteht darin, die Machbarkeit des geplanten Mitteleinsatzes zu prüfen. Ist ein Ziel mit den vorhandenen Mitteln nicht erreichbar, muss es angepasst werden. Die Kuba-Krise 1962 liefert ein hervorragendes Beispiel für die Ausarbeitung und Beurteilung von Optionen zur Bewältigung der Bedrohung. Zwischen Nichtsunternehmen und Invasion Kubas unter Inkaufnahme eines Atom-

krieges wurden sämtliche Optionen ausführlich beurteilt und abgewogen. John F. Kennedy wies seine Berater immer wieder an, die vorgeschlagenen Optionen vertieft zu prüfen.<sup>56</sup>

### b) Zentrum der Kraftentfaltung

Voraussetzung für eine erfolgreiche Operation ist die Ausrichtung des Mitteleinsatzes auf das gegnerische Zentrum der Kraftentfaltung. Clausewitz schreibt dazu: «Was sich die Theorie hier sagen kann, ist folgendes: Es kommt darauf an, die vorherrschenden Verhältnisse beider Staaten im Auge zu haben. Aus ihnen wird sich ein gewisser Schwerpunkt, ein Zentrum der Kraft und Bewegung bilden, von welchem das Ganze abhängt, und auf diesen Schwerpunkt des Gegners muss der gesammelte Stoss aller Kräfte gerichtet sein.»<sup>57</sup> ... «Diese Centra gravitatis in der feindlichen Kriegsmacht zu unterscheiden, ihre Wirkungskreise zu erkennen, ist also ein Haupttakt des strategischen Urteils.»<sup>58</sup>

Auf (militär-)strategischer Stufe sind die Zentren der Kraftentfaltung: Macht der Regierung, Widerstandswille der Bevölkerung, nationaler Zusammenhalt, wirtschaftliche Stärke, Sitz der Regierung (Hauptstadt) sowie die Streitkräfte.<sup>59</sup> Beim klassischen Krieg bezeichnet Clausewitz drei Schwerpunkte: «Wir glauben daher, dass nach der Masse der Erfahrungen folgende Umstände die Niederwerfung des Gegners hauptsächlich ausmachen:

1. Zertrümmerung seines Heeres, wenn es einigermassen eine Potenz bildet.
2. Einnahme der feindlichen Hauptstadt, wenn sie nicht bloss der Mittelpunkt der Staatsgewalt, sondern auch der Sitz politischer Körper und Parteien ist.
3. Ein wirksamer Stoss gegen den hauptsächlichsten Bundesgenossen, wenn dieser an sich bedeutender ist als der Gegner.»<sup>60</sup>

<sup>53</sup> Graham Allison/Philip Zelikow, *Essence of Decision*, 2. A. New York etc. 1999, S. 325.

<sup>54</sup> Vgl. etwa die Sorgfalt, mit welcher Geschworene eines US-Gerichts durch die Anwälte ausgewählt werden; je nach Zusammensetzung des Geschworenengerichtes kann das Urteil anders ausfallen.

<sup>55</sup> So ausdrücklich Helmut Habermayer, *Das neue Konzeptionssystem des Österreichischen Bundesheeres*, in: ÖMZ 2/2008, S. 145.

<sup>56</sup> Graham Allison/Philip Zelikow, *Essence of Decision*, 2. A. New York etc. 1999, S. 346 und 347.

<sup>57</sup> Carl von Clausewitz, *Vom Kriege*, 8. Buch, VI. Kapitel.

<sup>58</sup> Carl von Clausewitz, *Vom Kriege*, 6. Buch, XXVII. Kapitel.

<sup>59</sup> Vgl. *Operative Führung XXI (OF XXI)*, Regl 51.7 d, 2004, S. 215, und *Guidelines for operational planning (GOP)* der NATO, Ausgabe 2005, Ziff. 3-16.

<sup>60</sup> Carl von Clausewitz, *Vom Kriege*, 8. Buch, IV. Kapitel, nennt die Hauptstadt ausdrücklich als Zentrum der Kraftentfaltung.



Ein Marineaufklärungsflugzeug vom Typ P-2 Neptune der Aufklärungsstaffel VP-18 überfliegt den sowjetischen Frachter «Oxotck», der zugedeckte Militärmaschinen nach Kuba bringt.

und er innenpolitisch als unentschlossener Präsident unter Druck geraten wäre. Die Option, mittels Luftschlägen Abschussrampen und Atomraketen auszuschalten, wurde seitens der US-Luftwaffe als nicht machbar eingestuft, da sie zu viel Zeit benötigte und damit ein Abfeuern eines Teils der Atomraketen durch die UdSSR nicht verhindert hätte.<sup>66</sup>

Die USA machten mit dem Konzept der wunderlichen Dreifaltigkeit im Vietnamkrieg ihre bittere Erfahrung; obwohl die US-Armee militärisch nicht besiegt wurde, musste sie wegen der Kriegsmüdigkeit des amerikanischen Volkes schliesslich aus Vietnam abziehen. Massgeblicher Auslöser dafür waren u.a. die über die Massenmedien (vor allem TV) verbreiteten Bilder der Hinrichtung eines Vietcong-Kämpfers per Kopfschuss durch den südvietnamesischen General Nguyen Ngoc Loan. Die Bilder gingen rund um die Welt. Berichte über das Massaker von My Lai 1968, über den Einsatz von Agent Orange sowie über Napalmbomben untergruben den Rückhalt der öffentlichen Meinung in den USA weiter. Harry Summers wies in seiner Studie über die Gründe des Scheiterns der USA in Vietnam darauf hin, dass ein demokratischer Staat keinen Krieg über längere Zeit führen kann, wenn sich Volk und Regierung nicht stark mit dem (klar definierten) Kriegsziel und den zum Erreichen dieses Zieles entsandten Streitkräften identifizieren.<sup>67</sup>

Optionen sollten also stets nach folgenden Kriterien geprüft werden:

- Ist das Ziel klar und verständlich?
- Wird das Ziel vom Volk akzeptiert?
- Ist der Einsatz der Mittel national und international akzeptierbar?
- Richten sich die eingesetzten Mittel auf das Zentrum der Kraftentfaltung aus?

<sup>61</sup> Siehe dazu insbesondere Andreas Herberg-Rothe, Die wunderliche Dreifaltigkeit, in: ÖMZ 2/2008, S. 163 ff.

<sup>62</sup> Carl von Clausewitz, Vom Kriege, 1. Buch, I. Kapitel, Ziff. 28.

<sup>63</sup> Die Gültigkeit des Modells ist unabhängig von der Natur der Streitkräfte. Es gilt für Berufsarmeen ebenso wie für Wehrpflichtarmeen. Zu beachten ist, dass Clausewitz das Modell mit Blick auf die französische levée en masse von 1793 (Pflicht aller unverheirateten Männer im Alter von 18 bis 25 Jahren zum Kriegsdienst) entwickelt hat. 1814 führte auch Preussen die allgemeine Wehrpflicht ein. Clausewitz begann erst 1816 mit der Niederschrift seines Werkes «Vom Kriege». Daraus kann geschlossen werden, dass er unter dem Begriff Armee eine Wehrpflichtigenarmee und keine Berufsarmee verstand.

<sup>64</sup> Beatrice Heuser, Clausewitz lesen!, München 2005, S. 66.

<sup>65</sup> Zur Diskussion über die Aktualität der «wunderlichen Dreifaltigkeit» siehe Beatrice Heuser, Clausewitz lesen!, München 2005, S. 65 ff.

<sup>66</sup> Graham Allison/Philip Zelikow, Essence of Decision, 2. A. New York etc. 1999, S. 227 und 340.

<sup>67</sup> Harry G. Summers, On Strategy: A Critical Analysis of the Vietnam War, Novato 1982.

c) Clausewitz'sches Dreieck

Militärstrategische Optionen dürfen aber nicht nur darauf überprüft werden, ob damit die gesteckten Ziele erreicht werden können. Bei deren Beurteilung sind weitere Kriterien einzubeziehen, die Carl von Clausewitz aus der von ihm definierten «wunderlichen Dreifaltigkeit» abgeleitet hat.<sup>61</sup> Er schreibt dazu: «Der Krieg ist also nicht nur ein wahres Chamäleon, weil er in jedem konkreten Falle seine Natur etwas ändert, sondern er ist auch seinen Gesamterscheinungen nach in Beziehung auf die ihm herrschenden Tendenzen eine wunderliche Dreifaltigkeit, zusammengesetzt aus der ursprünglichen Gewaltbarkeit seines Elementes, dem Hass und der Feindschaft, die wie ein blinder Naturtrieb anzusehen sind, aus dem Spiel der Wahrscheinlichkeit und des Zufalles, die ihn zu einer freien Seelentätigkeit machen, und aus der untergeordneten Natur eines politischen Werkzeuges, wodurch er dem blossen Verstand anheimfällt. Die erste dieser drei Seiten ist mehr dem Volke, die zweite mehr der Feldherrn und seinem Heer, die dritte mehr der Regierung zugewendet.»<sup>62</sup>

Clausewitz umschreibt in diesem Zitat, welches auch als Clausewitz'sches Dreieck bezeichnet wird, das Verhältnis zwischen Regierung (Politik), Volk und Armee (Streitkräfte)<sup>63</sup>. Er bringt damit die entscheidende Bedeutung der Einigkeit zwischen den drei genannten Teilen der Bevölkerung zum Ausdruck. Geschichtlicher Hintergrund für dieses Zitat ist der Erfolg der napoleonischen Kriegführung: Napoleon siegte in zahlreichen Schlachten, weil das ganze französische Volk für seine Ziele mobilisiert werden konnte. Der Krieg war mit der Französischen Revolution wieder eine Sache des ganzen Volkes geworden, weil es einer Ideologie folgte. Mao Zedong erkannte den Wert (und damit auch die Gefahr) der Mobilisierung der Volksmassen durch eine Ideologie ebenfalls.<sup>64</sup> Obwohl das Clausewitz'sche Dreieck für den klassischen Staatenkrieg entwickelt wurde, be-

sitzt es auch bei asymmetrischen Bedrohungen unverändert Gültigkeit: Solange Staaten Bedrohungen bewältigen müssen, bewegen sie sich im Clausewitz'schen Dreieck der wunderlichen Dreifaltigkeit.<sup>65</sup>

Jede Option ist darauf zu prüfen, ob sie angemessen, machbar und akzeptierbar ist. Nach dem Clausewitz'schen Dreieck ist aus der Sicht der Politik die Angemessenheit, aus der Sicht des Volkes die Akzeptanz und aus der Sicht der Armee die Machbarkeit jeder Option zu prüfen. Eine Strategie kann nur dann erfolgreich sein, wenn sich Politik, Volk und Armee bzw. Streitkräfte über die drei strategischen Faktoren Ziel, Mittel und Einsatz einig sind. Versteht das Volk die Kriegsziele der Regierung nicht, wird es seine Unterstützung versagen.

In der heutigen Zeit kommt der Prüfung der drei Kriterien erhöhte Bedeutung zu, weil die Medien diese kritisch hinterfragen und (gewollt oder ungewollt) für Spannungen im Clausewitz'schen Dreieck sorgen.

Der Begriff «Volk» muss heute nur national, sondern auch international verstanden werden. Beginnt eine Nation einen Krieg, den die Staatengemeinschaft

Der Begriff «Volk» muss heute nicht nur national, sondern auch international verstanden werden.

als ungerechtfertigt beurteilt, wird Erstere früher oder später unter erheblichen Druck geraten, den Krieg einzustellen, ausser es handle sich um eine Supermacht. Serbien zog den Angriff der NATO auf sich, als es den Kosovo mit militärischen Mitteln besetzte und säubern wollte, und musste sich wieder zurückziehen. John F. Kennedy verwarf 1962 die Option des Nichtsunternehmens, da diese von der amerikanischen Bevölkerung kaum akzeptiert worden wäre

- Reichen die Mittel aus, um das gesteckte Ziel zu erreichen?
- Stehen die eingesetzten Mittel für die Zielerreichung in einem vernünftigen Verhältnis?

### Umsetzung der gewählten Option

Hat sich die militärstrategische Stufe für eine Option entschieden, erlässt sie eine (militärstrategische) Weisung an die Streitkräfte. Laut OF XXI<sup>68</sup> legt die militärstrategische Weisung den Rahmen für die Operationsplanung bzw. Operationsführung fest. Sie sollte folgende Punkte regeln:

- die politische Problemstellung,
- das militärstrategische Ziel, d.h. den angestrebten militärischen Endzustand aufgrund der politischen Vorgaben,
- die Führungsverantwortlichkeiten,
- zeitliche Vorgaben (z.B. für die Operationsplanung),
- je nach Lage die eigenen und gegnerischen Zentren der Kraftentfaltung auf militärstrategischer Stufe,
- die für die Operation zur Verfügung gestellten Kräfte (nach Umfang, Art und allenfalls zeitlicher Verfügbarkeit),
- Einsatzrichtlinien (insbesondere im Bereich der Kraftanwendung),
- Richtlinien zur zivil-militärischen Zusammenarbeit,
- andere politische, rechtliche und militärische Vorgaben und Einschränkungen sowie Vorbedingungen für den Erfolg einer Operation,
- Aufträge und Handlungsspielraum für die operative Führung.<sup>69</sup>

Die militärstrategische Weisung muss möglichst knapp und konzis abgefasst werden.<sup>70</sup> Kurze Texte können rascher gelesen

werden und bergen weniger Widersprüche. Der operativen Stufe soll grösstmögliche Handlungsfreiheit eingeräumt werden.

Planung und Durchführung der militärischen Aktionen, das heisst Einsatz der (militärischen) Mittel, obliegt der operativen Stufe. Diese erlässt gestützt auf die militärstrategische Weisung eine Planungsrichtlinie, in welcher die operativen Ideen umschrieben werden und die als Grundlage des operativen Konzeptes dient. Sie sollen die zu erfüllenden Aufgaben knapp und klar umreissen und bereits eine formulierte Grobabsicht enthalten.<sup>71</sup>

Die militärstrategische Stufe muss im Falle eines kombinierten Einsatzes militärischer, wirtschaftlicher und politischer Mittel für die Synchronisation besorgt sein. In der Kuba-Krise wurde die Errichtung der Blockade durch die USA zugleich mit einem Truppenaufmarsch in Florida und dem Versprechen kombiniert, im Falle eines Abzuges der Atomraketen durch die UdSSR auf eine Invasion Kubas zu verzichten und die Jupiter-Raketen aus der Türkei abzuziehen. Der zeitlich synchrone Einsatz militärischer (Blockade, Truppenaufmarsch) und diplomatischer Mittel (Abgabe des Versprechens, auf eine Invasion Kubas zu verzichten) bewirkte schliesslich den Abzug der Atomraketen aus Kuba.

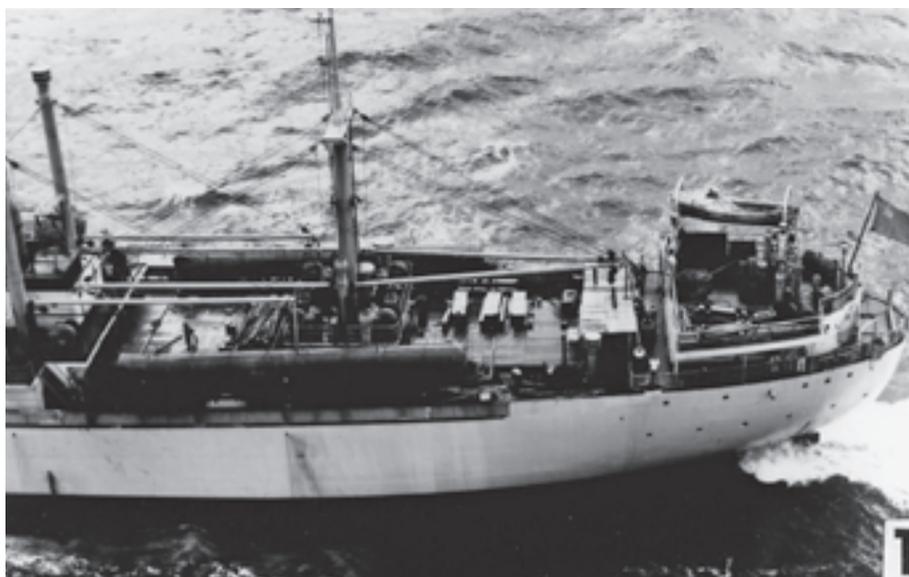
Entscheidend ist, dass die Vertreter der militärstrategischen Stufe dem operativen Führer bei der Umsetzung der militärstrategischen Weisung freie Hand lassen (Auftragstaktik). Bereits Sun Tzu warnte vor der übermässigen Einflussnahme der politischen Stufe auf die Streitkräfte: «Siegen wird der, welcher militärisch fähig ist und nicht mit der Einmischung seines Herrschers rechnen muss.»<sup>72</sup>



Begegnung von Chruschtschew und Kennedy.

Die militärstrategische Stufe beschränkt sich somit im Wesentlichen auf die Zielsetzung, Ausarbeitung von Optionen, Überwachung des Mitteleinsatzes und die Synchronisation. In der Kuba-Krise lag das Schwergewicht des Mitteleinsatzes bei der US-Marine. Diese hatte die Seeblockade zu errichten. Ab 24. Oktober 1962 war diese aktiv, wobei der ursprünglich geplante Radius von 800 Seemeilen, innerhalb dessen die Blockade aktiv war, auf 500 Seemeilen zurückgenommen wurde, um der UdSSR mehr Zeit für eine Entscheidung zu lassen.<sup>73</sup>

Die US-Marine war strikte angewiesen worden, nur solche Schiffe anzuhalten, welche Teile von Atomraketen transportierten; Schiffe mit Versorgungsgütern dagegen sollten passieren können. Damit sollte einerseits jegliche Provokation der UdSSR vermieden und andererseits die Akzeptanz der Blockade bei der eigenen Bevölkerung gewahrt werden.



Der sowjetische Frachter «Bratsk» auf dem Weg nach Kuba. Zwei gegen Aufklärung und Korrosion geschützte Raketen sind gut erkennbar.

<sup>68</sup> Operative Führung XXI (OF XXI), Regl 51.7 d, 2004, abrufbar unter <http://www.vtg.admin.ch/internet/vtg/de/home/dokumentation/fuehrungsreglemente.html>

<sup>69</sup> Operative Führung XXI (OF XXI), Regl 51.7 d, 2004, Ziff. 247.

<sup>70</sup> Die Weisung für die Durchführung der Operation WESERÜBUNG (siehe dazu Military Power Revue Nr. 1–2008, S. 40 ff.) der Deutschen Wehrmacht 1940 umfasst ganze zwei Seiten (!).

<sup>71</sup> Operative Führung XXI (OF XXI), Regl 51.7 d, 2004, Ziff. 248.

<sup>72</sup> Sun Tzu, Die Kunst des Krieges, 3. Kap.

<sup>73</sup> Graham Allison/Philip Zelikow, Essence of Decision, 2. A. New York etc. 1999, S. 233.

**Zusammenfassung**

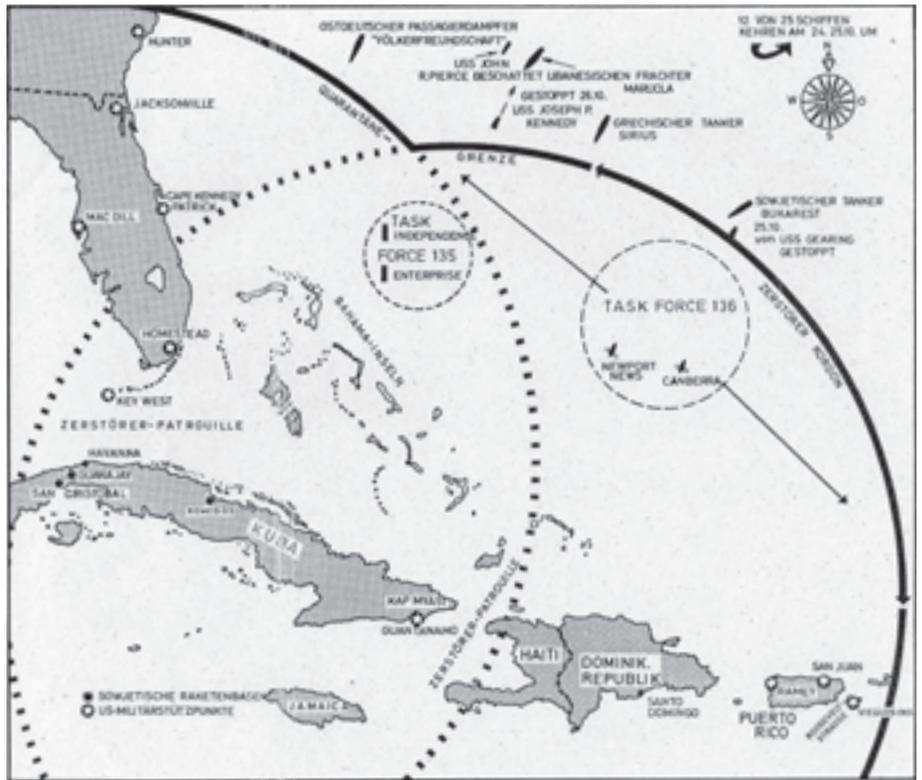
Die Kuba-Krise von 1962 ist ein hervorragend dokumentiertes Beispiel für militärstrategisches Denken und Handeln

Die Militärstrategie verbindet die Sicherheitspolitik mit der operativen Führung der Streitkräfte und hat damit eine Scharnierfunktion.

in Krisenlagen. Die Militärstrategie verbindet die Sicherheitspolitik mit der operativen Führung der Streitkräfte und hat damit eine Scharnierfunktion. Politiker und Militärs arbeiten auf dieser Stufe eng zusammen. Aufgabe der Politik ist es, die zu erreichenden Ziele festzulegen und in enger Zusammenarbeit mit den Militärs Optionen zur Zielerreichung auszuarbeiten. Die Militärs sind dabei für die Beurteilung der Machbarkeit der Optionen zuständig. Dem Naturell der beteiligten Berater und Entscheidungsträger kommt sehr hohe Bedeutung zu. Fehleinschätzung der Lage und Vorurteile sind die

Es sind die menschlichen Schwächen, die über Krieg oder Frieden entscheiden.

treuesten Begleiter der Militärstrategie und können wohl nie ganz verhindert werden: Es sind die menschlichen



Die Karte (aus *Seemacht*, Bernard & Graefe, 1974) zeigt den Blockaderadius, den die US Navy 1962 um Kuba errichtet hatte.

Schwächen, die über Krieg oder Frieden entscheiden.

Das Beispiel Kuba-Krise belegt muster­gültig, wie subtil das Team und vor allem Präsident Kennedy persönlich die Kunst des entschlossenen Auftretens einerseits mit dem klaren Aussenden von Signalen andererseits zu kombinieren wusste, die der Gegenseite stets eine Tür offen liess. Chruschtschew kam dadurch kaum je in

die Lage, sich in eine Situation mit dem Rücken zur Wand gedrängt zu fühlen. Eine solche hätte unweigerlich zu unüberlegten und gefährlichen Reaktionen geführt. Bei aller Entschlossenheit Kennedys liess dieser dem Gegner stets eine deeskalierende Option offen. Und Kennedy wusste ferner ebenso geschickt die eigenen Falken (z.B. General LeMay) im Zaume zu halten.

## Muster einer militärstrategischen Weisung in der Kuba-Krise

Nachstehend soll eine (militärstrategische) Weisung des Präsidenten der USA während der Kuba-Krise präsentiert werden, wie sie nach den vorstehend beschriebenen Kriterien hätte erlassen werden können. Sie ist fiktiv, basiert aber auf den Angaben in der Literatur.

### Weisung an General Maxwell Taylor (Chairman Joint Chiefs of Staff)

#### Ausgangslage

Die UdSSR hat Atomwaffen in noch unbekannter Anzahl auf Kuba stationiert. Nebst MRBM sind auch IL-28-Bomber und Nuklearsprengköpfe auf Kuba stationiert. Die Truppenstärke der UdSSR auf Kuba beträgt rund 40 000 Mann. Die Luftabwehr ist bereits stark ausgebaut.

Zurzeit sind weitere Schiffsloadungen mit Teilen von IRBM unterwegs. Es ist damit zu rechnen, dass sie innert weniger Tage in Kuba eintreffen werden.

#### Militärstrategische Ziele der USA

Verhinderung des Einsatzes sowjetischer Atomraketen gegen die USA oder sonst ein Land und Sicherstellung, dass sie aus der westlichen Hemisphäre zurückgenommen oder vernichtet werden. Verhinderung von sowjetischen «Erpressungs- oder Vergeltungsaktionen» anderswo, z.B. in Korea oder Berlin.

#### Gegnerisches Zentrum der Kraftentfaltung

- Entschlossenheit der UdSSR, allenfalls Atomwaffen gegen die USA einzusetzen;
- Atomraketen auf Kuba;
- Schiffstransporte von Atomraketeanteilen nach Kuba.

#### Eigenes Zentrum der Kraftentfaltung

- Entschlossenheit der USA, der Bedrohung zu begegnen;
- Atomwaffenarsenal der USA und der NATO;
- US-Streitkräfte;
- Rückhalt der Regierung in der Bevölkerung.

#### Führungsverantwortlichkeiten und einzusetzende Streitkräfte

Commander-in-Chief of Atlantic Forces (CINCLANT), Admiral Robert Dennison, übernimmt das Kommando des Einsatzes der Streitkräfte im Operationsraum. General Walter Sweeney übernimmt das Kommando über die Luftwaffe des CINCLANT.<sup>74</sup>

Es sind sämtliche im Operationsraum verfügbaren und erforderlichen Kräfte der US-Marine und der US-Luftwaffe für die

Seeblockade einzusetzen. Die geplante Invasion Kubas ist mit maximal 250 000 Mann vorzubereiten.

#### Auftrag

Ab 24. Oktober 1962, Morgendämmerung, ist bis auf Widerruf eine Schiffsblockade im Abstand von 500 Seemeilen vor der Küste Kubas zu errichten. Sämtliche Schiffe, egal welcher Nation, die Boden-Boden-Raketen, Bomber, Luft-Boden-Raketen, Sprengköpfe für all diese Waffen, mechanische oder elektrische Ausrüstung zur Bedienung dieser Waffen und jede andere, vom Verteidigungsminister noch zu bestimmende Art von Material transportieren, sind zu stoppen und an einer Weiterfahrt nach Kuba zu hindern, notfalls mit Waffengewalt.<sup>75</sup>

Die US-Luftwaffe hat entlang der Blockadegrenze Stärke zu zeigen.

Die für eine Invasion Kubas erforderlichen Landstreitkräfte sind ohne Beachtung von Geheimhaltungsmassnahmen umgehend in Florida zusammenzuziehen. Der Operationsplan der Invasion Kubas ist bis am 28. Oktober 1962 zur Genehmigung vorzulegen.

#### Einsatzrichtlinien

- Ankommende Schiffe oder Flugzeuge müssen sich beim Zusammentreffen mit unseren Schiffen oder Flugzeugen zu erkennen geben und ihre Ladung sowie ihr Ziel bekannt geben.
- Schiffe, die möglicherweise das beschriebene Material transportieren, sind nötigenfalls zu durchsuchen.
- Jedes Schiff, welches das beschriebene Material geladen hat, ist in Gewahrsam zu nehmen, falls es nicht freiwillig seine Richtung ändert.
- Jegliche Provokation der gegnerischen Schiffsbesatzungen ist zu unterlassen.
- Auf jedem an der Blockade beteiligten US-Kriegsschiff sind für die Kommunikation mit den Besatzungen der UdSSR-Schiffe Russisch sprechende Offiziere einzusetzen, um Missverständnisse in der Kommunikation und eine daraus entstehende Eskalation zu verhindern.
- Jedes zu stoppende Schiff ist unmissverständlich vor den Konsequenzen einer Weiterfahrt zu warnen, bevor Waffen eingesetzt werden.
- Die Entdeckung von Schiffen, die Teile von Atomraketen oder verbotenes Material transportieren, ist unverzüglich an den Verteidigungsminister zu melden.
- Aufklärungsflüge über Kuba sind weiterhin durchzuführen.
- Dem Schutz der eigenen Kräfte ist hohe Priorität einzuräumen.

God bless America!

(Unterzeichnet) John F. Kennedy,<sup>76</sup>  
Präsident der Vereinigten Staaten von Amerika

<sup>74</sup> Graham Allison/Philip Zelikow, *Essence of Decision*, 2. A. New York etc. 1999, S. 226.

<sup>75</sup> Siehe dazu James Daniel/John Hubbell, *Als der Westen schlief...*, Bern, 2. A. 1963, S. 102 f.

<sup>76</sup> Als Oberbefehlshaber der Streitkräfte (siehe Art. II Abs. 2 der US-Verfassung) unterzeichnet der Präsident, nicht der Verteidigungsminister die Weisung.

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.

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

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* apporte une contribution

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

