

**Zeitschrift:** ASMZ : Sicherheit Schweiz : Allgemeine schweizerische Militärzeitschrift  
**Herausgeber:** Schweizerische Offiziersgesellschaft  
**Band:** 173 (2007)  
**Heft:** 7-8  
  
**Anhang:** Military Power der Revue der Schweizer Armee Nr. 2-2007  
**Autor:** [s.n.]

### **Nutzungsbedingungen**

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. [Mehr erfahren](#)

### **Conditions d'utilisation**

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. [En savoir plus](#)

### **Terms of use**

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. [Find out more](#)

**Download PDF:** 12.01.2026

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

P M 308  
Suppl.

Nr. 2-2007

August

# MILITARY POWER REVUE

DER SCHWEIZER ARMEE  
DE L'ARMÉE SUISSE

Sto.

## Sicherheitspolitik

**The Shifting Face of Violence**

Theodor Winkler

**Deutschland auf dem Weg zur europäischen  
Führungsmacht?**

Karl-Heinz Rambke

## Strategie/Doktrin

**Forces armées suisses: how to learn lessons?**

**Pratiques, problèmes et conditions des processus  
d'apprentissage**

Aurélien Buffat

**Multicultural Challenges for Armed Forces  
in Theatre**

Tibor Szvircsev Tresch

## Geschichte

**Karl Schmid und die Frage einer  
schweizerischen Atombewaffnung**

Peter Braun

ETH-Bibliothek



EM000006152597

Beilage zur ASMZ 7/8/2007



Luc Fellay	3
Jürg Kürsener	4
Theodor Winkler	5
Karl-Heinz Rambke	16
Aurélien Buffat	27
Tibor Szvircsev Tresch	34
Peter Braun	44

## Vorwort

## Editorial

## Sicherheitspolitik

The Shifting Face of Violence

Deutschland auf dem Weg zur europäischen Führungsmacht?

## Strategie / Doktrin

Forces armées suisses: how to learn lessons? – Pratiques, problèmes et conditions des processus d'apprentissage

Multicultural Challenges for Armed Forces in Theatre

## Geschichte

Karl Schmid und die Frage einer schweizerischen Atombewaffnung

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

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

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

Jürg Kürsener, Chefredaktor Military Power Revue, Kasernenstrasse 7, 3003 Bern  
Telefon 031 323 16 02, E-Mail: juerg.kuersener@vtg.admin.ch

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

Beilage zur «Allgemeinen Schweizerischen Militärzeitschrift» ASMZ, Juli/August 2007



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

Die *Military Power Revue* unterstützt die Armee

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

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

La *Military Power Revue* apporte une contribution

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





ETH-ZÜRICH  
14. Aug. 2007  
BIBLIOTHEK

# Armée: un état des lieux

*Armée suisse, quo vadis?* Si la question est pertinente, il n'est pas inutile de s'en poser d'abord une autre: armée suisse que fais-tu aujourd'hui et maintenant ?

Henry Ford disait: **«Les deux choses les plus importantes n'apparaissent pas au bilan de l'entreprise: sa réputation et ses hommes.»** Paraphrasons donc l'industriel américain et osons affirmer que notre armée a, aujourd'hui et maintenant, bonne réputation; ses hommes sont de qualité, engagés et instruits, la relève existe, disponible voire enthousiaste.

Les travaux de garantie exigés par Armée XXI se poursuivent; dans le domaine de l'instruction, les corrections nécessaires sont apportées, notamment dans l'instruction des formations IFO 1 et 2. La normatisation de l'instruction va nous permettre d'atteindre l'état de préparation demandé, va permettre à l'armée d'être **«fit for mission»**.

Mais dans ce processus de «normer», apparaissent deux faiblesses. Première faiblesse, le processus de «lesson learned» n'est pas encore entré dans nos mœurs militaires. Il ne permet donc pas de boucler la boucle, en réinjectant systématiquement dans l'instruction le fruit du travail réalisé en amont.

Seconde faiblesse, le manque de benchmarking. Nos troupes et nos états-majors vivent sur des «on-dit»: reconnaissons que les expériences nous font défaut, que les comparaisons avec d'autres armées nous manquent. Nous avons un urgent besoin d'exercer nos unités à l'échelle 1:1, par exemple la cohabitation de l'artillerie et de l'infanterie. Nous avons besoin de tester nos états-majors avec d'autres états-majors, de nous enrichir au contact de nos voisins. Il ne s'agit ni de jouer des manœuvres contre des troupes étrangères, ni d'être incorporé dans les rangs d'armées étrangères: il s'agit simplement de nous instruire, de mesurer la valeur de notre travail afin de connaître la vérité sur notre vraie qualité. Les Forces aériennes de notre armée l'ont bien compris, elles qui régulièrement, s'entraînent à et avec l'étranger. Il serait donc logique et il est impératif que les Forces terrestres puissent faire de même.

Le ministre français Philippe Douste-Blazy expliquait un jour, dans une interview au journal «Le Monde», **«on n'est jamais jugé sur un bilan, mais toujours sur sa capacité à se projeter dans l'avenir.»** Cette capacité à se projeter, notre armée la possède. Et aujourd'hui, elle vient d'être confirmée par l'autorité politique. Le Parlement a accepté l'Etape de développement 08/11. Une étape logique qui est une adaptation de notre armée aux risques et menaces actuels débouchant naturellement sur une priorisation de nos moyens. Le défi de notre état de préparation est, pour demain, d'abord d'être prêts à fournir les prestations demandées par les autorités, par les cantons. Ensuite, d'améliorer la conduite intégrée: nous devons être performants avec moins de moyens. D'où le Système d'information et de conduite des Forces terrestres (FIS); d'où aussi ISTAR, un système intégré de renseignement, de surveillance, d'appréhension de l'objectif et d'exploration basé sur un réseau digital, dont les essais à la troupe se sont déroulés en juin dernier.

Avec la nouvelle image du risque, au cœur de l'Europe, en fonction de nos moyens humains et financiers, notre Armée s'adapte. Ce bref état des lieux nous confirme la justesse de notre démarche.

Commandant des Forces terrestres,  
Commandant de corps Luc Fellay



# Editorial des Chefredaktors

Krisenherde und Kriege generieren – nebst vielem anderem Leid – Flüchtlinge. Je nach Ausmass eines Konfliktes können Fluchtbewegungen und Migration ernsthafte Herausforderungen für die übrige Welt bedeuten. Europa wird dabei ganz allgemein – und die Schweiz im Besonderen – immer wieder betroffen. Dies, obschon es hier interessanterweise hoch entwickelte Länder gibt, die weit weniger gefragt sind. Mag sein, dass dies auf die klimatischen Verhältnisse, z. B. im Norden Europas, zurückzuführen ist.

Einzelne Staaten in Afrika weisen Geburtenraten von bis zu 8 auf. Oftmals leiden die gleichen Staaten unter den Folgen der globalen Erwärmung und der Klimaveränderungen. Stammesfehden und Wasserknappheit sind weitere Faktoren, die die Armut zementieren. Die täglichen Flüchtlingsströme aus Nordafrika über das Mittelmeer und/oder entlang der westafrikanischen Küste nach Spanien sind Zeugnis der fehlenden Entwicklungsperspektiven vor Ort. Diese aussichtslose Situation – es liegt auf der Hand – ist ein Nährboden für Arbeitslosigkeit, Kriminalität und letztlich auch für Extremismus. Gewalttätige islamistische Kreise, unter ihnen die Al Khaida, versuchen denn auch seit längerem, Nachwuchs in diesen Breitengraden zu rekrutieren. Einzelne Zellen in Nordafrika sollen bereits bestehen. Dies ist ein Grund zur Beunruhigung – auch für Europa.

Die Volksrepublik China hat seit langem die Bedeutung des afrikanischen Kontinentes erfasst. Bereits zur Zeit des Kalten Krieges hat dieses Land zu vielen afrikanischen Staaten gute Beziehungen gesucht und aufgebaut. Damals spielte zweifellos die Absicht eine dominante Rolle, ein Netz von Vertrauten zu schaffen, um die politische Stellung Chinas in den Vereinten Nationen und im Sicherheitsrat zu stärken. Heute sind diese Gründe immer noch gültig, aber andere kommen hinzu. Afrika ist einer der Kontinente, der über riesige, weitgehend noch ungenutzte Erdölrressourcen verfügt. Der Golf von Guinea und Nigeria sind zwei Beispiele dafür. Angesichts der Risiken, die eine Beschaffung von Erdöl aus dem Nahen und Mittleren Osten, und neuerdings auch aus Zentral- und Südamerika – Stichwort Venezuela unter Chavez – stellt, macht eine Diversifikation in andere Regionen durchaus Sinn. Dies scheinen auch die USA erkannt zu haben. Ein Indiz dafür ist die geplante Schaffung eines neuen strategischen Kommandos, des sogenannten U.S. African Command (USAFRICOM). Dieses soll auf den kommenden Herbst etabliert werden. Noch ist offen, wo das Hauptquartier definitiv beheimatet sein soll. Derzeit wird das African Command provisorisch von Djibouti aus aufgebaut, später wird Marokko als möglicher Standort genannt.

Bisher war das ohnehin überdimensionierte U.S. European Command (USEUCOM) mit Hauptquartier in Stuttgart für Afrika zuständig. Dieses Kommando ist heute noch für weit über 90 Staaten verantwortlich, darunter die ehemalige Sowjetunion, ganz Europa, Teile des Nahen Osten und die Randmeere Europas inklusive dem Mittelmeer. Anzeichen einer Neuausrichtung gab es in den letzten Monaten und wenigen Jahren auch auf Grund der Aktivitäten der 6. US-Flotte. Diese ist Teil der U.S. Naval Forces Europe und beschränkte sich traditionellenweise auf Operationen im Mittelmeer und im Schwarzen Meer. In jüngster Zeit ist allerdings aufgefallen, dass mit zunehmender Häufigkeit Einheiten dieses Verbandes auch entlang der westafrikanischen Küste bis in den Golf von Guinea gefahren sind und dort auf bilateraler Basis Kontakte etabliert und aufgebaut haben. So waren Einheiten der 6. Flotte dieses Jahr u.a. auf den Kapverdischen Inseln,

in Ghana, in Angola, Gabun, Mauretanien und São Tomé. Es wird vermutlich nur noch eine Frage der Zeit sein, bis diese «Naval Diplomacy» Südafrika erreicht.

Die Sicherstellung von neuen Ressourcen dürfte nur ein Grund dieser Ausweitung «nationaler Interessen» sein. Sie ist vermutlich im gesamten Kontext des Global War on Terrorism (GWOT) zu sehen. Insofern dürfte die Gefahr der Bildung von Terrorzellen auf dem afrikanischen Kontinent ein weiteres Motiv für diese neuen Aktivitäten der USA sein. Eigentlich müsste dies auch ein Anliegen Europas sein, denn – wie eingangs erwähnt –, werden potenzielle Migrationsströme in erster Linie unseren Kontinent, die Schweiz inklusive, erfassen. Es ist deshalb nicht so abwegig, dass wir künftige friedensunterstützende Operationen (PSO) im Ausland auch in südlicher Richtung prüfen. Mit dem Entscheid im Parlament in der Sommersession und damit der Korrektur von Flims sind günstige Voraussetzungen geschaffen worden, um unser Engagement am Entstehungsort von Krisen als gelebte und praktizierte internationale Solidarität auch militärisch zu stärken.

Die vorliegende Ausgabe der **Military Power Revue** setzt sich mit einigen Gedanken zu diesem und anderen Themata auseinander. Wir publizieren wiederum Aufsätze nicht nur in Deutsch, sondern auch in englischer und französischer Sprache. Wir wollen damit bewusst Signale über die Grenze senden und uns mit dem Ausland austauschen. Wir erwarten dadurch eine Bereicherung unserer eigenen Diskussionen.

Der Kommandant des Heeres, Korpskommandant Luc Fellay, geht in seinem Vorwort der Frage nach, was wir zur Erreichung des Ziels der Armee XXI «fit for mission» noch verbessern müssen.

Botschafter Dr. Theodor Winkler, Direktor des Genfer Zentrums für Demokratische Kontrolle von Streitkräften, zeigt in seinem ausgezeichneten Aufsatz, dass der traditionelle konventionelle Krieg zwar nicht verschwunden ist, dass aber heute andere Formen von Gewalt wichtiger und herausfordernder sind.

Oberst i. G. Dr. Karl-Heinz Rambke, der Vertreter der Bundeswehr und Fakultätsmitglied am Genfer Zentrum für Sicherheitspolitik in Genf, beschreibt und beurteilt die neue Sicherheitspolitik der Bundesrepublik Deutschland. Dieser lesenswerte Aufsatz setzt die Reihe von «Länderporträts» zum Thema Sicherheitspolitik ausgewählter Staaten fort.

Aurélien Buffat, Politologe und Doktorand an der Universität Lausanne, widmet sich in seinem interessanten Artikel der Frage, ob, wie und wie weit wir in der Schweizer Armee im Rahmen der Transformation den Prozess des Lernens (Lessons learned) gestalten bzw. umsetzen.

Dr. Tibor Szircey Tresch, Absolvent der Universität Zürich (Soziologie, Politologie und Kriminalistik), derzeit noch am NATO Defense College in Rom, analysiert in seinem Beitrag die Herausforderungen, die unterschiedliche Kulturen von Streitkräften verschiedenster Nationalitäten bei der Erfüllung von Aufgaben insbesondere in multinationalen Einsätzen zur Folge haben.

Dr. Peter Braun, Historiker und Kernprozessmanager im Planungsstab der Armee, beschreibt und beurteilt in einem beachtenswerten Aufsatz die Rolle des brillanten Strategen, Wissenschafters und Militärs Professor Dr. Karl Schmid, die dieser in den heftigen Diskussionen Ende der 60er-Jahre des vergangenen Jahrhunderts gespielt hat, als es um eine eigene, schweizerische Atombewaffnung ging.

Ich wünsche Ihnen auch dieses Mal bei der Lektüre des breiten Angebotes von interessanten Beiträgen viel Vergnügen, das nötige Interesse und die Zeit, da und dort etwas in die Tiefe gehen zu können. Hoffentlich bieten die Sommerwochen dazu Gelegenheit.

Jürg Kürsener, Chefredaktor der Military Power Revue



# The Shifting Face of Violence

It has been argued that Human Security would be on the rise again. The tragic wars in the Balkans, in West and Central Africa are over. The UN is doing its job – and doing it well. But can we relax? Are we doing the right thing? Is time on our side? Or is the potential for violence growing? This article argues that while the risk of traditional war has diminished (though not disappeared), we face an explosive mix of new threats and challenges that promise violence. The list ranges from non-traditional warfare and proliferation of weapons of mass destruction to the consequences of global warming, demographic pressures, urbanization, a growing competition for energy and other scarce resources all the way to the rise of organised international crime, illegal migration, IT and other critical infrastructure vulnerabilities, as well as to terrorism. This shifting face of violence has implications for the role, training and use of armed forces. It requires, above all, new integrated thinking, which formulates answers not only from a military perspective but from the perspective of the security sector as a whole.

Theodor Winkler \*

In October 2005 the Human Security Centre of the University of British Columbia published the first "Human Security Report".<sup>1</sup> It brought good news. The report argued that the number of conflicts in the world, of battle death, military coups, refugees, international crises, and genocides would have gone down after the end of the Cold War. The UN and the international community would be doing their job – and do it well.<sup>2</sup> The figures presented by the report (based on data compiled by the Uppsala Conflict Data Program) soon led however to a debate.<sup>3</sup> There were three major arguments forwarded by the critics of the report:

- The reliability of conflict data sets would be chronically deficient. That would also apply to those presented by the report.<sup>4</sup>
- The data would measure the direct costs of conflict, mainly battle death in armed conflicts – thus ignoring significant numbers, if not the bulk, of conflicts and victims: People killed by marauding bands or dying of hunger or thirst because such marauding bands prevent them from tending their fields or even fetching water.
- The data might, finally not truly depict the real nature of the threat to human security. For the nature of that threat might be changing by the emergence of a phenomenon called "new wars."<sup>5</sup>

The authors of the "Human Security Report" take this criticism seriously and intend in the report's next edition (to be published at the end of 2007) to include a chapter dedicated to the "hidden costs of war."

\*Dr. Theodor Winkler, Ambassador, Director of the Geneva Center for the Democratic Control of Armed Forces, rue de Chantepoulet 11, CH-1211 Geneva 1, Switzerland.

This article does not intend to enter into the debate on data and statistics. It rather wants to broaden that debate by asking four fundamental and interrelated questions:

- Are we confronted by a *shifting face of violence*?
- Is the *potential* for violence growing?
- If so, are *we doing the right thing* to reduce the potential for future violence?
- In short: *Is time on our side*?

The article will also address the implications for the armed forces, the security sector and the approaches needed by the international community.

## Trends

### Traditional warfare

One can argue that we live today in relatively peaceful times. Organized violence was – not only in relative, but even in absolute terms – throughout most of history a much more prevalent part of mankind's daily life than today. Similarly, the threat of an all out nuclear exchange was a permanent defining factor of the Cold War. Peace (or perhaps better the absence of large-scale war) depended on such concepts as deterrence, "Mutually Assured Destruction" and an overkill potential. That threat has clearly become less probable today (though it has not disappeared).

Conflict in its traditional form continues to exist. There lurk also still dusty risks from the past – such as the unpredictability of an ultimately eccentric North Korea, which might, if feeling cornered, suddenly lash out in a suicidal way at the South, or the Taiwan question for whose solution the People's Republic of China has not ruled out the use of force once and for all.

It cannot be excluded that the risk of more traditional conflicts might in the years to come again grow. Should, for instance,

the US, in many respects the world's de facto hegemon, be perceived as being increasingly tied down in Iraq, Afghanistan and possibly other crisis hot spots (and thus seen to be unable to react to emerging new global challenges), the temptation would be there for many to use the hour and create military *faits accomplis*. There is a historic precedent for this. When the artificial international stability imposed by the Cold War ended, we saw the eruption of many dormant or frozen conflicts. The end of the

It cannot be excluded that the risk of more traditional conflicts might in the years to come again grow.

Cold War led not to the end of history, but to its return with a vengeance. Borders were redrawn in blood. The horrible word of ethnic cleansing entered the political vocabulary. Should the US truly founder (or be perceived to founder) in the quagmires of Iraq and Afghanistan, we should expect, beyond the immediate negative consequences of such a defeat in the countries concerned and in the Greater Middle East at large, a ripple-effect of resurgent conflict in other parts of the world. A vulnerable hegemon is a powerful incentive for predators to gang up.

The slow crumbling of the international non-proliferation regime raises, moreover, the risk of local nuclear war and of an increased threat to use nuclear weapons or of critical nuclear components falling into the hands of terrorists. The consequences would be disastrous. A nuclear exchange between India and Pakistan, though clearly unlikely at present, might involve dozens of nuclear warheads and would have a serious

<sup>1</sup>University of British Columbia, Human Security Centre, *Human Security Report 2005: War and Peace in the 21st Century*, Oxford University Press, New York, N.Y.; cf. Tables 1 and 2.

<sup>2</sup>The UN has indeed never before had as many uniformed personnel in Peacebuilding missions as today. Cf. Tables 3 to 5. One may, though argue, that, if things would go well, that number should drop, not rise.

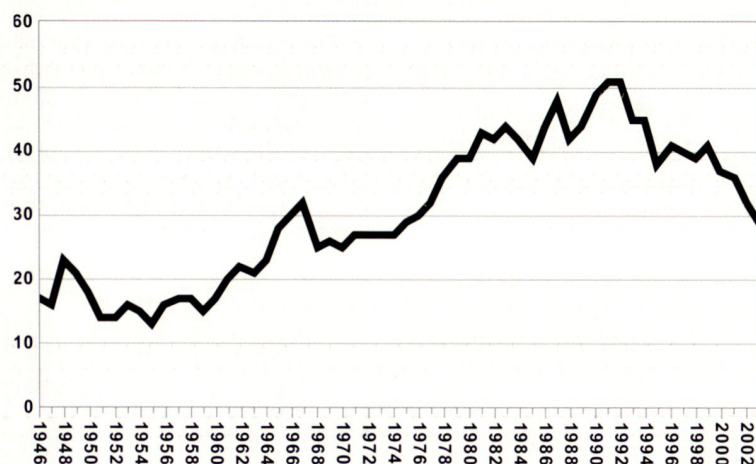
<sup>3</sup>Cf. in particular Michael Brzoska, *Definitions of armed conflicts and wars. Are they still reliable?* SIPRO Yearbook 2007.

<sup>4</sup>A good example for this type of discussions are the debates on how many casualties the US operations against Iraq have cost. Cf. for example Joachim Lauckenmann, "Statistik des Todes; Umfragen liefern in Kriegszeiten genauere Daten über Opfer in der Zivilbevölkerung", in *SonntagsZeitung*, 3. Dezember 2006, pp. 88–89.

<sup>5</sup>Cf. Herfried Münkler, *Die neuen Kriege*, Rowohlt, Reinbeck bei Hamburg, 2002.



Table 1. Global Numbers of armed conflicts, 1946–2003



Source: Uppsala/PRIO, 2004, in Human Security Report 2005

impact on the planet's climate.<sup>6</sup> The longer term political, psychological and strategic consequences of such a "limited" nuclear exchange would be simply incalculable. A Taliban-type fundamentalist and nuclear armed Pakistan would be a nightmare.<sup>7</sup>

**Conclusion 1:** Traditional warfare is today on the decline, but has not disappeared – nor is it likely to disappear – as a contingency. Even limited nuclear war remains a risk that needs to be taken seriously.

### Non-Traditional Warfare and Terrorism

Most conflicts in the early 21st century are, however, no longer of a traditional nature. They are not fought between governments, but between a government (or coalition of governments) and sub-state actor(s) such as party or ethnically based militias and armed groups, guerrilla or terrorist organisations, clans, warlords, organised communal groups or simply criminal gangs. An increasing number of conflicts is even being conducted between the latter groups themselves – with no, or only an indirect, government involvement. The phenomenon of disintegrating, failed or faltering states has led, particularly in the second half of the 1990s – from the Western Balkans to Africa – to violence at a level unheard of for a long time. We are indeed confronted by a multiplication of actor issues, and means<sup>8</sup> – leading to totally new conflict patterns and an increase of conflicting issues and stakes. There is every reason to believe that the potential for this type of conflict is growing.

Such non-traditional conflicts prove, first of all, difficult to extinguish. Historical data show that roughly half of the conflicts stopped as a result of national reconciliation efforts or UN or other international crisis management efforts erupt within the

next five years again.<sup>9</sup> Peace is fragile commodity indeed.

The reasons are multiple. There is the fact that the ability to conclude peace is handicapped, if the state monopoly of legitimate force is lost and non-state actors are involved. Such sub-state actors are often involved in a sharp competition with each other<sup>10</sup>, and are often ill prepared to establish stable governmental structures capable of exercising control over all armed elements and to offer security to the entire population. The latter inability encourages,

The ability to conclude peace  
is handicapped, if the state monopoly  
of legitimate force is lost and  
non-state actors are involved.

in turn, the creation of militias by those segments of the population that feel threatened.<sup>11</sup> They can, and most often do, trigger the sparks for new and even more violent conflagrations.

There is also the phenomenon that many non-traditional conflicts have a regional, some even a global dimension. The multiple conflicts which at the turn of the century shook West Africa were interlinked. Fighters crossed from one country to the other and participated in more than one conflict. We are witnessing a trend towards the interlinking of internal conflicts that can best be described as the emergence of a new phenomenon, "regional civil wars." At an even larger scale, Afghan Mujahedeen have subsequently fought in as different conflicts as Bosnia Herzegovina, Chechnya, or Iraq. If a peace settlement cannot be extended into a regional settlement, the risk that non-traditional conflicts will be rekindled, is substantial.

There is the problem of the easy availability of small arms and light weapons. Conservative estimates place the number of guns in the world at least at a staggering 500 million, those of automatic rifles at 55–72 million.<sup>12</sup> Add to those numbers countless grenades and rocket launchers of all descriptions, mortars and other light weapons as well as shoulder held surface to air missiles. The weaponry to make conflicts flare up again at any time is available in most post-conflict situations. The abundance of weapons in most conflict zones makes non-traditional conflicts also cheap to run, particularly since the soldiery is often living off the land.<sup>13</sup>

Finally, peacebuilding and post-conflict reconstruction are extremely complex operations for which the international community is only now developing the necessary understanding, expertise and tool box. We shall come back to this point.

Non-traditional conflicts prove also difficult to win, as have shown many counter-insurgency operations – and Vietnam.

This is particularly true, if we look at terrorism – as the US perplexities in its so-called "War on Terror"<sup>14</sup> bear witness. Several factors contribute to this outcome. The United States is confronted not only with asymmetric warfare, but with a set of adversaries that pursue asymmetric objectives. Al Khaida does not want to win the war; it wants the US to lose it. That is not the same thing at all.

<sup>6</sup> A "limited" nuclear exchange involving some 100 Hiroshima type nuclear weapons might result not in a "nuclear winter", but in some sort of "nuclear fall", affecting the world climate for about a decade and leading, depending on the region, to a reduction in the world's temperature from 1.25° to 4.0° Celsius. World food production would be severely affected. Cf. Joachim Laukenmann, "Der atomare Herbst", in *SonntagsZeitung*, 11 March, 2007, p. 81.

<sup>7</sup> For the risks involved in clandestine proliferation cf. The International Institute for Strategic Studies, *Nuclear Black Markets; Pakistan, A. Q. Khan and the rise of proliferation networks; A net assessment*, London, 2007.

<sup>8</sup> Curt Gasteyer, "The Multiplication of Actors, Issues and Means", in *International Relations in a Changing World*, Graduate Institute of International Studies, Geneva, 1978.

<sup>9</sup> Cf. United Nations General Assembly, *In larger freedom: towards development, security and human rights for all*, Report of the Secretary General, Addendum: Peacebuilding Commission, UN Doc.A/59/2005/Add.2 (23 May 2005), p.1.

<sup>10</sup> Palestine is a good example in this respect with the rivalries between Hamas and Fatah (as well as a whole set of additional, smaller factions).

<sup>11</sup> e.g. the Shia and Sunni militias that have sprung up in Iraq.

<sup>12</sup> Graduate Institute of International Studies, *Small Arms Survey 2001*, Oxford University Press, 2001, p. 62.

<sup>13</sup> Cf. Münkler, *op.cit.*, pp.131–142.

<sup>14</sup> A most unfortunate term which is, it must be feared, at the source of not only many misunderstandings and wrong perceptions but also faulty decisions.



The ultimate target group of fundamentalist terrorist organisations is *not* the US or Europe. Their *physical* target may be the West; their *political* targets are the minds of the frustrated young men in the Islamic world. Their main worry is the realisation that the West might be able to lure Muslims into a multicultural society.

---

### The ultimate target group of fundamentalist terrorist organisations is *not* the US or Europe.

---

Terrorist organisations seek large casualty rates not as an objective in itself. They do, so to speak, only kill incidentally; they lash out not so much at the bodies of their helpless victims than at the minds and souls of those who survive – the relatives of the victims, the communities they lived in, those who watch TV. The very word “terror” makes it clear that the target group are not the dead, but the living. They aim to provoke, both in the West and in the Muslim world, a response that sharply reduces the chance for multicultural understanding and integration while eventually fostering intercommunal distrust and self-isolation. Osama bin-Laden may abhorre Madonna; but he adores Huntington. We are confronted with people who do not play Rugby, but three band billiards. For that very reason, terrorist organisations are difficult to defeat. The stronger the countermeasures, the more security forces risk playing into the hands of the perpetrators.

The increasingly interdependent technological base of our society offers a multitude of critical infrastructures as targets for attacks with spectacular results – as do large events that attract huge crowds (from sports and cultural events to political and religious meetings). Security forces are, thus, continuously overstretched. An integrated approach, combining all components of the security sector (from the police to the armed forces, the border guards and, particularly, intelligence agencies) is required. Terrorist organisations of the Al Khaida type have, moreover, long ceased to be strongly hierarchical in nature. They have split up in small cells and encourage the creation of new, totally autonomous, like minded cells. They are like cancer. To counter such a threat is more difficult. Any countermeasure will no longer be directed against a clearly defined adversary, but rather against a much more diffuse enemy.

It must, finally, be assumed as a near certainty that terrorist organisations will use sooner or later weapons of mass destruction. Since stealing or building nuclear weapons remains extremely difficult, crude

radiological and – perhaps not so crude – biological weapons<sup>15</sup> appear as the most likely candidates. Access to (for instance medical) radiological materials is relatively easy; the psychological impact of the use of even a very primitive radiological device would though be massive.

**Conclusion 2:** Non-traditional forms of warfare will become ever more relevant. There are at least three different trends to be observed in this context. First, conflicts pay. Fought with asymmetrical means and often in a most brutal way with total disregard to human dignity and welfare<sup>16</sup>, small scale conflicts are likely to stay with us, if not to increase in numbers. They will also be increasingly regional in their nature and impact. Secondly, non-traditional warfare in the form of terrorism is posing an increasingly complex challenge. The number of victims may be limited – but then it is not their number, but the psychological impact that counts. The issue at stake is here no longer traditional victory (gaining control over a given territory or population), but indirect warfare. Thirdly, the use of crude weapons of mass destruction against civilian targets is a very likely contingency. In sum, looking at non-traditional warfare and terrorism, the potential for violence is clearly growing.

### Raw Materials and the Climate

Access to raw materials has historically always been a strong driving force for conflict. It was one of the rationales on which colonialism was built. In an age of globalisation, free access to raw materials (and other production factors) would seem self-evident. Yet what we witness on the ground is a return to a new sort of a Great Game.

The essence of the problem is basic: If the consumption of raw materials (particularly oil and gas) available at a given price is growing more quickly than the production (and exploration) of those raw materials at that price, the price will rise. Already an anticipated shortage may lead to strong market impacts. If giants like China and India become major buyers on the international energy markets, the price will ultimately explode.

The result is a silent, though increasingly bitter, contest between Great Powers over the access to, and the transit rights for, key raw materials. Thus, China has multiplied its diplomatic missions to, and agreements with, African states and countries in other resource rich regions. Russia is flexing its muscles, too – both in the Caucasus and on with respect to Ukraine, Belarus and Georgia. The United States, in turn, has always been a keen player in this field – more than once being lured by American oil companies to confuse their commercial with US national interests.

The race to gain control over natural resources is, in the decades to come, likely to intensify. It seems, from today's perspective, quite unlikely that raw materials will become the trigger of major military conflicts – such as a war between China and the United States. But it seems more than possible that we shall see a return to the proxy wars (often at a low intensity level) of

---

### The race to gain control over natural resources is, in the decades to come, likely to intensify.

---

the Cold War, waged this time over the control of natural resources and their trading arteries. The conflicts in Darfur and Southern Sudan, in the Caucasus and Western Africa contain this dimension already today. More is to come – particularly if the list of scarce resources should soon also include access to fresh water and arable land.

It is, indeed not only the access to fossil fuels, but even more so their consumption that is likely to bolster the potential for conflict in the world to come. The hunger of our planet for energy is creating a new, and potentially deadly, danger: climate change and global warming.<sup>17</sup> The question is no longer whether this will happen. The question is only how to deal with that threat in order to prevent it from growing even worse, and how to cope with the ripple effects the damage already done will inevitably have.

The analysis and the predictions of the United Nations “Intergovernmental Panel on Climate Change” published in February and April 2007 are unambiguous: The atmosphere will until the end of this century become warmer – in the worst case by 4.0 ° Celsius, in the best case by 1.8 ° Celsius.<sup>18</sup> The report caught, contrary to its predecessors, the world's attention. Measures to reduce CO<sub>2</sub> emissions and to generally soften the negative impact of humankind on the environment have been initiated – most notably by the European Union, but also in

<sup>15</sup> The cracking of the DNA has potentially opened the door to a whole new generation of “designer biological weapons” that can cause disastrous effects.

<sup>16</sup> In the civil war in Sierra Leone civilians, particularly children, were brutally mutilated in order to impose a humanitarian burden on the adversary.

<sup>17</sup> Cf. The reports by the Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) of February and April 2007 published by the WMO and UNEP.

<sup>18</sup> IPCC, Climate Change 2007: The Physical Base; Summary for Policymakers, WMO/UNEP, February 2007, p. 11.



other countries. Whether these measures will be enough (given the obvious reluctance of the United States, China and some oil producing countries against substantial measures. The recent G8 summit at Heiligendamm has however offered some hope), and whether the mood of the moment can be sustained, remain very much to be seen. Sadly enough, it seems at least in the short and medium term more likely that the situation will further worsen than that it will truly improve.

Global warming will cause problems enough for a country like Switzerland. The melting of the glaciers, the increase in landslides and floods, or the abnormally warm winter of 2006/2007 are signs on the wall. A country like Switzerland should, however, essentially be able to cope.<sup>19</sup> Consequences will, though, be disastrous for other parts of the world. Regions that suffer already today from scarcity of water and hunger – or that for other reasons are just barely able to hang on – will be most hardily hit. Desertification, draughts, bush and forest fires, flooding, ever more devastating storms, the rising of the sea level, even a spreading of insect transmitted diseases, are the key words in this context.

This will put in the short and medium term millions, in the longer term hundreds of millions of people in front of the question of whether to stay – and die – or whether to migrate. The answer is obvious. Climate change and global warming will massively further accentuate the trend towards global migration. Some of the regions likely to be most affected, such as Sub-Saharan Africa, are already today particularly conflict prone. Other regions – like low lying Bangladesh<sup>20</sup> – will be confronted by unsolvable problems should the sea level rise. According to some estimates, 22 of the 50 largest cities of the world might be affected by a rising sea level – if not simply disappear under the waters<sup>21</sup>. Access to fresh water<sup>22</sup> and arable land will become scarce.

**Conclusion 3:** The potential for violence is likely to grow as a result of an increasing competition for raw materials (particularly fossil fuels), a resulting return of the notion of geostrategy, and – as a result of global warming – in the longer term also of an increasing struggle for fresh water and arable land. Predicted climate changes are likely to trigger substantial migratory pressures that have every potential to further increase the potential for violence both inside fragile societies and at the sub-regional and regional level.<sup>23</sup>

### Demography, Migration, and Urbanisation

Within the next decades the world is facing very substantial demographic problems. These problems are particularly acute in Western Europe and in China, where the number of the elderly will grow most strongly in proportion to the overall population.<sup>24</sup> The inverse holds true for the developing world, where on average 37 % – and in the least developed countries a staggering 49 % – of the population are less than 18 years old.<sup>25</sup> According to Huntington, societies with a share of more than 20 % of 15–20 year old youth to the overall population would be prone to violence and conflict – for they would no longer be able to offer an economic and societal perspective to the third and fourth borne males. Studies by German demographer Steffen Kröhnert seem to confirm that statement.<sup>26</sup>

Another result of demographic imbalance is a strong migratory pressure from the overpopulated parts of the globe to those that have no longer enough young people to sustain the elderly population. The migratory trend is primarily – but by no

Another result of demographic  
imbalance is a strong migratory  
pressure from the overpopulated parts  
of the globe.

means not exclusively – from the poorer South to the richer North. Illegal migration is a global phenomenon that affects much of our planet – and which costs every year uncounted victims that drown in unseaworthy boats or otherwise

perish. Increasingly, organised crime is playing a major role in this tragic phenomenon. Thus, the United Nations Office for Drugs and Crime estimates that the illegal transport of migrants from Africa to Europe nets criminal gangs an estimated 300 million Euros per year.<sup>27</sup> The nature of the criminal organisations involved has also changed. Small-time smuggling organisations work today increasingly with transnational and cross-national networks.<sup>28</sup>

Migration is also a function of conflict. Currently, conflict has – as the Human Se-

<sup>19</sup> Cf. Beratendes Organ für Fragen der Klimaerwärmung (UVEK/EDI), *Klimaänderung und die Schweiz 2050*, Bern, March 2007.

<sup>20</sup> To illustrate the point: should the sea level eventually rise by up to 6 meters, as some experts fear, 120–150 million inhabitants of the Ganges Delta might have to flee from the waters (Al Gore, *An Inconvenient Truth*).

<sup>21</sup> Including Tokyo, Shanghai, Hong Kong, Mumbai, Calcutta, Dhaka, London, and New York. *Stern*, No. 12/2007, p.72.

<sup>22</sup> Today some 1.2 billion human beings have insufficient access to fresh water. Water is developing steadily into a source of conflict. The trend will accelerate. According to the latest climate predictions (IPCC Report of 16 April 2007) the number of human beings without sufficient access to water will grow by 2080 to some 3.2 billion – with Africa being hardest hit.

<sup>23</sup> According to the same IPCC Report, flooding alone could by 2080 displace every year up to 100 million human beings.

<sup>24</sup> Cf. “China in der demographischen Zwickmühle; Überalterung und Mädchenmangel”, in *Neue Zürcher Zeitung*, 2 February 2007, p. 9.

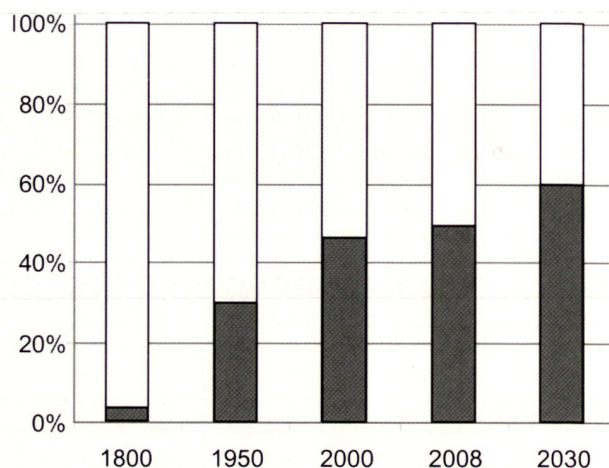
<sup>25</sup> UNICEF, *The State of the World's Children 2007*.

<sup>26</sup> Cf. for more details Balz Spörri, “Die Wurzeln der Gewalt”, in *SonntagsZeitung*, 11 June 2006, p. 80.

<sup>27</sup> Caroline Brothers, “Criminal organizations wring big profit from illegal migrants”, in *International Herald Tribune*, 20 March 2007, pp. 1 and 8.

<sup>28</sup> *ditto*.

Table 2. Urbanisation of World Population



Source: Universal Newborn Hearing Screening Programme (UNHSP), Basics 1/2001

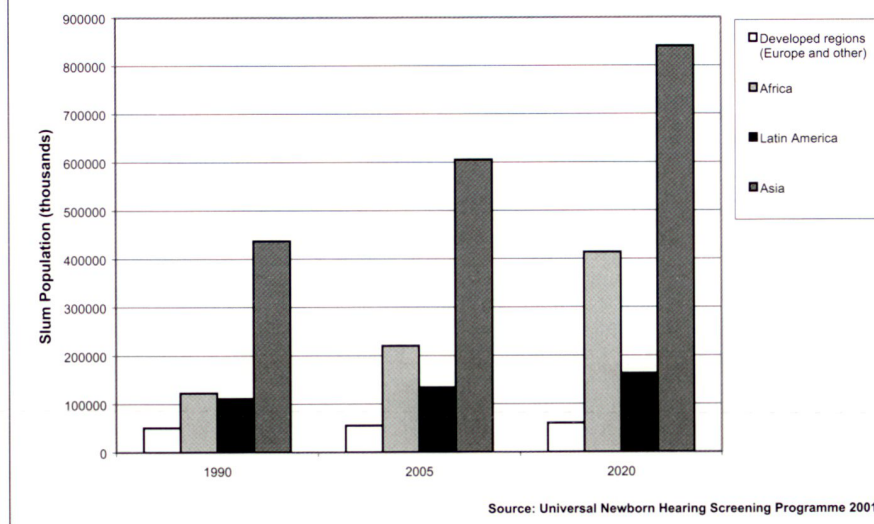


curity Report 2005 shows – been reduced in scale in Africa and other parts of the world. Hence the number of refugees has gone down. Should that trend be broken, migratory pressure would increase in turn.

Illegal migration poses multiple problems. First, the up-rooting of people in the countries of origin puts additional strain on fragile societies. Secondly, the migratory flows tend to create temporary basins when they encounter an obstacle on their road: Mali and Mauritania (before the journey goes on in small boats to the Canary Islands), Morocco (before the Straits of Gibraltar can be crossed or the barriers around Ceuta and Melilla be broken through), Tunisia and Libya (from where the route leads to Pantelleria, Lampedusa, Malta, Sicily, and mainland Italy), Egypt (into which an ever increasing number of migrants from Sudan and the Great Lakes area migrate), or Turkey (which serves as a springboard for the Balkan route). Most of these temporary host nations find themselves in a precarious economic and demographic situation. The additional migratory pressure is difficult to absorb, reduces further the already meagre perspectives of the local youth – and thus creates in turn additional migratory pressure. It also lays the groundwork for a religious radicalisation of young people – and hence for extremism and conflict. Finally, if the migrants succeed and reach the *banlieues* of Paris and Marseille, they face, more often than not, a life with no future. They risk to becoming easy prey for radical preachers – thereby deepening inter-cultural tensions and their own isolation. This is a vicious spiral indeed.

A related problem is posed by the rapid urbanisation. In 1800, only 2% of the world's population lived in cities. The figure rose to 49% in 2003, and is expected to grow to 60% by 2030 (cf. Table 2).<sup>29</sup> In 1950, there was only one city in the world with more than 10 million inhabitants. The UN estimates that this figure will grow by 2015 to 23 – 19 of them in the developing world.<sup>30</sup> Urban centres continue to exercise a strong attraction on a poor rural population. The cities offer, however, for most only meagre economic perspectives. The slum population is indeed growing more rapidly than the overall urban population.<sup>31</sup> Today roughly one in six people on our planet live in an urban slum. And their number will explode (cf. Table 3). It will globally double from some 721.6 million in 1990 to 1,477.3 billion in 2020.<sup>32</sup> Slum dwellers are confronted in cities like Rio and its likes with stark contrasts in wealth, little prospects except a depressing choice between occasional and low paid jobs, begging, drugs, prostitution and crime. Urban violence is, as a result, surging in many parts of the world.

Table 3. Slum Population Projection 1990-2020



The situation is particularly dramatic in Brazil. Gangs, mostly composed of youth, control entire segments of Rio de Janeiro. The police is not able (and does not dare) to penetrate these areas except in what effectively amounts to military stilt operations involving heavy weapons, helicopters and armour. The gangs are indeed often much better armed than the police. Some possess even armour. Between 1978 and 2000, more people, particularly children, died in armed violence in the slums of Rio de Janeiro than in Colombia, a country that is actually experiencing an internal war. In 2003 alone, some 39,000 Brazilians lost their lives to guns, according to data by the United Nations. The figure for the period 1979 to 2003 is a staggering estimated 500,000.<sup>33</sup> The problem is not restricted to Brazil alone: 48% of the cities in Latin America and the Caribbean have areas considered inaccessible or dangerous to the police.

Organised international crime is evolving into a threat of strategic proportion. Never before have so many drugs been produced<sup>34</sup> and trafficked. The resulting enormous criminal gains render organised crime able to outclass many police organ-

### Organised international crime is evolving into a threat of strategic proportion.

isations in this world in modern weaponry and equipment. They also enable the dealers to corrupt the state structures that try to oppose them. Estimates concerning the net earnings of international organised crime are, by definition, guesswork. They vary between close to 1 trillion<sup>35</sup> and 1.5 trillion US dollars per year.

**Conclusion 4:** Conflict and climate change further increase migratory pressure on fragile societies. The migratory flows risk to destabilise the transit countries (and thus create additional migratory pressure). Even if successful, illegal migration tends to simply replace one set of problems with another, the result often being a life in a *banlieue* with no perspective. A very similar picture is presented by the growing urbanisation in many developing countries. If the root causes of these phenomena are not tackled, the potential for violence will grow – in our cities and around the world. At the same time, organised international crime, evolves into a threat of strategic dimensions – seriously challenging, if not outclassing and corrupting, the law enforcement sector in many countries.

<sup>29</sup> United Nations Human Settlements Report (UNHSP), *Compendium of Human Settlement Statistics; Statistical Annex the Global Report and the State of the World's Cities Report 2003 and World Bank, 2005 World Development Report*.

<sup>30</sup> UNHSP 2003.

<sup>31</sup> "Slum Estimates Data", *Compendium of Human Settlement Statistics; Statistical Annex to the Global Report and the State of the World's Cities Report 2001*.

<sup>32</sup> UNHSP 2001.

<sup>33</sup> <http://www.alternet.org/story/27279/>

<sup>34</sup> In 2006, Afghanistan has seen an increase in total cultivation of opium of some 59%. In the troubled southern provinces alone, no less than 165,000 hectares were under cultivation – producing a harvest of some 6,100 tonnes of opium, representing a staggering 92% of total world supply. (UNDOC, *Annual Report 2007*, p. 36).

<sup>35</sup> Financial Crimes Task Force, Global Organized Crime Project, The Center for Strategic and International Studies, Washington D.C.



### Women and Children in an Insecure World

A particularly sad aspect of the shifting face of violence is the growing violence against the most vulnerable members of society – women and children. According to various estimates some 100 to 200 million women are demographically “missing” around the world.<sup>36</sup> The euphemism hides the fact that they have been killed for gender related reasons. Just to sustain such a “deficit”, some 2–3 million women need to be killed annually because of their gender. The real figures might even be higher. Violence against women is today one of the four main reasons why human beings die prematurely on planet Earth – together with war, disease, and hunger.

Women live in a very insecure world indeed. Many fall victim to gender selective abortion and infanticide (boys being preferred to girls). Others do not receive the same amount of food and medical attention as their brothers, fathers and husbands. Others again fall prey to sexual offenders, to “honour killings” and to acid attacks. Scores of women succumb to the special horrors and hardships that war and post-conflict situations reserve for them. A shocking number of women are killed within their own walls through domestic violence. Rape and sexual exploitation remain a reality for countless women. Millions are each year trafficked, some sold like cattle.

Most worrisome of all, violence against women has become an instrument of war. While rape has always been a sad companion of war, what we face in more recent times is different. The conflicts of disintegrating Yugoslavia have seen the systematic rape of an estimated 20,000 to 50,000 women and girls.<sup>37</sup> Some of the women were detained in what can only be described as rape camps. Many of them were raped systematically till they became pregnant from their tormentors. The objec-

tive was not only to humiliate the enemy men through their inability to protect their womenfolk, but to prepare the ground for “ethnic cleansing”.<sup>38</sup> It paid off.

### Most worrisome of all, violence against women has become an instrument of war.

The seed of the Balkans wars brought terrible fruit in Africa. It is estimated that more than 250,000 women were raped during the conflict in Sierra Leone, 250,000 to 500,000 during that in Rwanda (cf. Table 4). It is to be feared that the same horrors will accompany the next conflict in Africa (and elsewhere). For, the use of rape as a weapon of war, and at a large scale, works. Confronted with that menace, civil populations turn in large numbers into refugees. Hardly any of the perpetrators is ever brought to justice.

Equally disturbing is the fact that what is left behind in the wake of such a catastrophe is a massive, continuing and even increasing level of daily, casual violence against women. In most African post-conflict situations rape and sexual violence remains endemic. The horrors are of an order of magnitude that virtually precludes the return to ordinary life, let alone reconciliation. Societies whose basic social fabric has been torn through mass rape prove, so it sadly seems, unable to repair the damage done – thus condemning the countries affected to hardship, conflict, and the lack of any real economic perspective.

The situation is hardly any better for children. As women and the elderly, children are in a conflict a particularly vulnerable segment of society. They suffer in many ways – through families torn apart, through horrors they witness, through rape and abduction. In many war-torn societies

the use – or better abuse – of children as child soldiers has become standard. The specifics vary; the overall pattern does not. Children are, in the best case, recruited “voluntarily” into armed forces or the armed formations of sub-state actors. Most often, the procedure is much more brutal – with children abducted, forced to witness the rape or murder of their loved ones, occasionally by being forced to commit these crimes themselves. Children are used

### As women and the elderly, children are in a conflict a particularly vulnerable segment of society.

as cannon fodder, as sherpas, or as sex slaves.<sup>39</sup> The list of horrors is almost endless. And again: It pays. While the forcing of children of less than 15 years into military service is considered by the international community as a war crime, few of the perpetrators are held responsible, hardly anyone is ever put to trial. To combat the practise proves extremely difficult.<sup>40</sup>

And there is little hope for the future. Globalisation – which promises, in principle, an economic revolution from which we all should benefit – and the revolution in modern information technologies (which again should benefit all of us) hold, for the time being, a sinister prospect for the most vulnerable members of society. The collapse of the “Iron Curtain” has rendered the trafficking of human beings possible at a scale so far unknown. So has the increase in international air traffic. And so has the growth of international organised crime.

Reason for worrying gives also some aspects of the revolution in information technologies. While the IT revolution has proven a strong motor for economic

**Table 4. War-Related Sexual Violence**

Estimated incidence in selected conflicts:

Bangladesh (1971, 9 months of conflict)	250'000 to 4000'000 women
Sierra Leone (1991-2001)	more than 250'000 women
Rwanda (1994)	250'000 to 500'000 women
Bosnia and Herzegovina (1992, five months of conflict)	20'000 to 50'000 women
Liberia (1989-2003)	40-60% of all women and girls

<sup>36</sup> Marie Vlachova and Lea Bion, *Women in an Insecure World; Violence against Women; Facts, Figures and Analysis*, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, Geneva, 2005.

<sup>37</sup> All data from Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces and Amnesty International, *Women in an Insecure World, Facts and Figures on violence against women*, A Fact sheet, Geneva 2006.

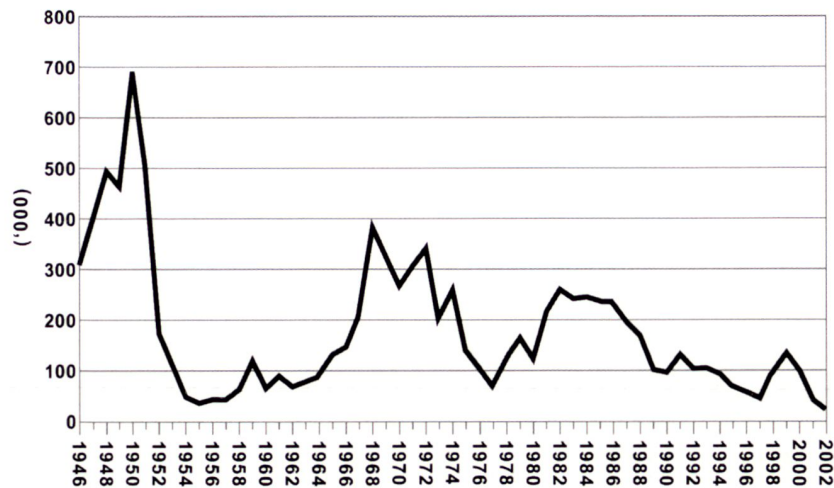
<sup>38</sup> Cf. Also Münkler, *op. cit.*, pp. 142–155.

<sup>39</sup> For more details cf. “Child Soldiers”, DCAF Backgrounder, Geneva, 10/2006.

<sup>40</sup> The most promising approach is that of “Geneva Call”, an organisation of outstanding merit already in the area of landmines, which specialises in convincing sub-state actors to observe international law. “Geneva Call”, under the energetic leadership of Elisabeth Reusse, tries for some time now to convince former perpetrators to renounce the use of child soldiers.



Table 5. Global Numbers of battle-deaths, 1946–2002



Source: Lacina and Gleditsch, 2004, in Human Security Report 2005

growth and prosperity, there is a dark side to the phenomenon. Whoever searches "Google" for the word "sex" will get a staggering 479 million websites proposed. No other entry can rival that score.<sup>41</sup> It is a fact that sexual violence reported against women and children is on the rise.<sup>42</sup> One can argue whether the increase in reported cases reflects simply more victims willing to come forward and testify or whether we are confronted with a genuine increase. Sadly,

While the IT revolution has proven a strong motor for economic growth and prosperity, there is a dark side to the phenomenon.

the latter interpretation is much more credible. The IT revolution is, in all probability, being misused in grand style by the pornographic industry, paedophiles and child molesters. With the IT revolution and the trend towards globalisation far from having run their course,<sup>43</sup> the potential for violence against women and children linked to them appears equally far from exhausted. There are, it seems, more horrors to come.

**Conclusion 5:** If during World War I nine out of ten victims in a conflict were soldiers and only one a civilian, these figures have been inversed over the last century. Today the civilian population suffers most in any conflict – and continues to suffer severely in the ensuing post-conflict phase. In particular, violence against women and children seems to be clearly on the rise. This phenomenon is significantly amplified by the revolution in information technologies (which provide totally new possibilities to the sex industry<sup>44</sup>) and the rapid globalisation of our planet (which facilitates illegal migration and trafficking).

## Synthesis

The trends described above are only indicative. Others could – and should – be added to the list of factors to create a growing potential for violence.

Let us just mention some of them: our inability to eradicate hunger, the global trend that the social fabric is put in many societies (though for very different reasons) to the test, the renewed appeal of nationalism, xenophobia, religious fundamentalism and Islamic Jihadism, the Shia-Sunni divide and the growing tensions between the Arab world and Iran, irredentism (from the Transnistrias of this world to southern Philippines), the fragility of many regimes and regional structures (how stable are the Arab

monarchies or the social order in Latin America?), the trend towards a growing privatisation of the security sector and all it implies,<sup>45</sup> the returning threat of pandemics and the spread of HIV, hooliganism, street violence and brutalising video games, the trend towards an increase in amok runs and "enlarged suicides" or even the bizarrely enough increased threat from piracy. Most importantly of all: the all too easily ignored reality that world views are increasingly divergent. Russia, China, the US, the European Union, the Islamic World, and other relevant international actors do neither necessarily share a joint vision for what the future should look like – nor are they, as the US "neo-cons" and democracy promoters believed, likely to move soon towards such a joint vision.

The list of problems we face is long – and it is steadily lengthening.

We have been asking, at the outset of this paper, four interrelated questions:

- Are we confronted by a shifting face of violence?
- Is the *potential* for violence growing?
- Are we doing the right thing to stop, or at least reduce, the potential for future violence?
- In short: Is time on our side?

Having analysed some of the trends we witness and mentioned others, we can answer these questions:

- We are indeed confronted by a shifting (or rather diversifying) face of violence. Even staying inside the overall typology of the "Human Security Report 2005", namely "Freedom from Fear", we must acknowledge that a focus on battle death and formal conflict dramatically misrepresents reality. Formal conflict may decline; violence is not. Human security is not on the rise, but remains a very precarious commodity indeed.
- What is even much more worrisome is the fact that the *potential* for violence seems

to be clearly growing – and that in alarming proportions. The picture painted by the "Human Security Report 2005" is, at best, the description of the famous eye of the hurricane. In real life, what comes after the "eye" might though actually be worse.

Of course, we need to do more of the same and support international and multilateral peace initiatives. But: This will *not* suffice.

Of course, the UN is doing a fine job. Of course, we need to do more of the same and support international and multilateral peace initiatives. But: This will *not* suffice. The *tsunami* of problems rolling our way requires not happy complacency, but action

<sup>41</sup> "Peace" for instance fetches – with 236 million entries – barely half that catch, "Human Rights" a respectable 457 million sites, whereas "God" gets only 418 million hits.

<sup>42</sup> Cf. In particular *Women in an Insecure World; Violence Against Women; Facts, Figures and Analysis*, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, Geneva, 2005.

<sup>43</sup> It must be added that the IT revolution entails also other risks: IT knowledge and skills will be in the future one of the most important factors for differentiating between those countries that succeed and those that fail. In this context it must be remembered that half of the population of Africa has not yet made a phone call. Should this cyber gap widen, additional tension is inevitable. At the same time, the growing dependence of the most advanced countries invites cyber terrorism and gives information warfare a steadily growing role.

<sup>44</sup> It is estimated that 3 out of 4 downloads are worldwide of pornographic nature.

<sup>45</sup> Cf. Alan Bryden and Marina Caparini, *Private Actors and Security Governance*, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, LIT Verlag, Münster, 2006.



– of a scale and to a degree of integration between different policy levels so far unheard of. We need what the Germans call a "Gesamtschau." And: we must be aware of the fact that there are, in a world that is globalising, no longer any "strategic Ghettos", i.e. regions whose fate we can ignore because they do not have the ability to impact on us. There are, in French, two words for what the Anglo-Saxon world calls "globalisation": "Globalisation" which has, above all, an economic meaning and "mondialisation" which has a heavy political and societal connotation. Both ideas are relevant; "mondialisation" as much, if not more, than the narrower term "globalisation."

● Yes, we are doing some things right – but we do not enough things right. Above all: we are only about to understand the complex interrelationship and inter-linkages between the different problems we face. As long as we do not develop an overall strategy able to cope with the very complex set of interwoven problems that we are challenged by and as long as we are not able to break down that overall strategy into a set of practical steps getting us somewhere, we are bound to fail.

● And hence: No, time is *not* on our side. If we do not act now, the problems that are currently building up, risk to overwhelm us – and that in not too distant a future.

## Implications

First, we cannot look at the new threats and challenges in isolation, but need to develop a strategic, comprehensive vision. We need, at the political level, an overarching approach. "Kyoto" is not only an environmental – or an economic issue – but at the very heart of the security debate as well.<sup>46</sup>

There cannot be any development  
without security. Nobody invests in a  
war zone. Yet without development  
there cannot be in the longer term  
any security either.

The United Nations have made a step in the right direction with Secretary General Kofi Annan's report "In larger freedom: towards development, security and human rights for all" of 21 March 2005.<sup>47</sup> It states that development, security and human rights are intrinsically linked issues. There cannot be any development without security.<sup>48</sup> Nobody invests in a war zone. Yet without development there cannot be in the longer term any security either. People with empty stomachs and no perspective will take to their Kalshnikovs. And: In order

to build respect for human rights – as well as to build eventually the basis for democracy – both a secure environment and credible economic perspectives are needed – as development and security can only come about, if human rights are respected.

The implications are important. Democracy promotion as the main strategic tool, as argued by the US "neo-cons", puts the cart in front of the ox. Development cooperation is, if seen in isolation, not the answer either. Peace support operations (PSO) are needed, but will, if not accompanied from the outset by a whole panoply of "soft" programmes that assure the emergence of stable political, economic and social structures lead only to international trusteeship type mandates of an undeter-

<sup>46</sup>This was clearly evidenced when on 17 April 2007 the UN Security Council held a session on the implications of global warming.

<sup>47</sup>UN document A/59/2005.

<sup>48</sup>Global development cooperation funds today amount to some 106 billion US Dollars per year. According to estimates a civil war costs, depending on the specific circumstances, anywhere between 5 and 54 billion US Dollars per year. There are currently some 90 conflicts of that type going on around the world. The mathematics are simple: If development cooperation is not based on a solid policy to assure first of all, security the money spent on it will be the proverbial drop of water on a hot stone.

Table 6. CURRENT PEACEKEEPING OPERATIONS

Mission	Established	Troops	Military Observers	Police	International Civilians	Local Civilians	UN Volunteers	Total Personnel	Fatalities	Budget (US\$)
UNTSO	May 1948	0	154	0	107	122	0	383	48	29,961,200(2006)
UNMOGIP	January 1949	0	44	0	21	49	0	114	11	7,919,100(2006)
UNFICYP	March 1964	853	0	64	40	103	0	1,060	176	46,270,400
UNDOF	June 1974	1,019	0	0	38	103	0	1,160	42	39,865,200
UNIFIL	March 1978	12,908	0	0	163	310	0	13,381	259	350,866,600
MINURSO	April 1991	28	195	6	103	137	24	493	14	45,935,000
UNOMIG	August 1993	0	128	12	99	183	1	423	11	33,377,900
UNMIK	June 1999	0	37	2,028	494	2,021	146	4,726	46	217,962,000
MONUC	November 1999	16,620	722	1,048	940	2,051	587	21,968	103	1,094,247,900
UNMEE	July 2000	1,792	221	0	151	195	51	2,410	17	137,385,100
UNMIL	September 2003	13,849	207	1,201	524	931	226	16,938	89	714,877,300
UNOCI	April 2004	7,853	200	1,138	371	524	228	10,314	29	472,889,300
MINUSTAH	June 2004	6,799	0	1,802	431	718	174	9,924	25	489,207,100
UNMIS	March 2005	8,759	577	642	851	2,250	184	13,263	18	1,079,534,400
UNMIT	August 2006	12	21	1,472	161	394	217	2,277	1	170,221,100
Total:		70492	2506	9413	4494	10091	1838	98834	889	About \$5.28 billion

UNTSO - UN Truce Supervision Organization  
UNMOGIP - UN Military Observer Group in India and Pakistan  
UNFICYP - UN Peacekeeping Force in Cyprus  
UNDOF - UN Disengagement Observer Force  
UNIFIL - UN Interim Force in Lebanon  
MINURSO - UN Mission for the Referendum in Western Sahara  
UNOMIG - UN Observer Mission in Georgia  
UNMIK - UN Interim Administration Mission in Kosovo

MONUC - UN Organization Mission in the Dem. Rep. of the Congo  
UNMEE - United Nations Mission in Ethiopia and Eritrea  
UNMIL - United Nations Mission in Liberia  
UNOCI - United Nations Operation in Côte d'Ivoire  
MINUSTAH - United Nations Stabilization Mission in Haiti  
UNMIS - United Nations Mission in the Sudan  
UNMIT - United Nations Integrated Mission in Timor-Leste

Source: United Nations Department of Public Information



mined (and in the long term politically, financially and militarily untenable) nature. A credible and realistic exit strategy must be part of every PSO, if that mission is to succeed.

There is growing international recognition of these realities. Most notably, the OECD's Development Assistance Committee (DAC) has adopted in 2004 Security Systems Reform Guidelines and then built on them a corresponding "Implementation Framework." The OECD has, thus, recognised the link between security and development and fully integrated Security Sector Reform (SSR) and Security Sector Governance (SSG) into the world of development cooperation.<sup>49</sup>

Secondly, with respect to armed forces and military power, it is time to remember Clausewitz for whom war was the continuation of policy by other means – but *not a substitute for policy*.

We are, in the military realm, indeed witnessing a growing number of paradoxes:

- Concepts like the "Revolution in Military Affairs" (RMA), "Transformation" or "Network-Centric Warfare" have brought about a genuine revolution in the conduct of battle. Military engagements can today be won decisively and with a minimum of what is euphemistically called "collateral damage." Verdun is history indeed. Yet at the same time, conflicts cannot be decided any longer by military means alone, or even primarily by military means. It may be increasingly easy to decide a battle; but it is obviously also increasingly difficult to win peace. The empirical evidence – from Kabul to Baghdad or Israel's failed 2006 campaign in Lebanon – is so strong that it needs no further comment.

- The rapid reaction capability of armed forces has been continuously improved – up to the point that, at least theoretically, substantial military forces would be able to be projected into a crisis region within days, if not hours. Yet at the same time the political will to project such forces is waning – decisions taking not hours or days, but weeks, if not months. To put it differently: From the perspective of the ground, the real point is, in most cases, not whether a force can be projected swiftly, but whether it can be deployed at all and whether it can be sustained over an extended period of time.

- Both NATO and the European Union have equipped themselves in the aftermath of the Cold War with force structures that impress on paper: NATO "Response Forces" and EU "Battle Groups." The real problem with these units is, however, that the probability that they will ever be deployed is rapidly waning. We are living increasingly in a world not of alliances but of ad hoc coalitions of the able and the willing. Neither NATO nor the EU is very

likely to develop the deep political consensus needed to deploy their power projection tools in a routine fashion. Real deployment patterns and strategic theory will in all probability ever more diverge. There is, in short, a growing gap between what exists on paper and what will be deployed.

- Put to the test of time, *ad hoc* coalitions have, moreover, proven to be brittle. The real problem of interoperability is neither technical nor military, but political.

- There is a strong interest in power projection capabilities, but little thought about exit strategies. This is mirrored, to some extent, in the growing number of peacekeepers. If time would be on our side, that number should not grow, but decline. It is time to focus not only at the likely missions of armed forces, but to develop a comprehensive, integrated view of what these missions should achieve and what additional – i.e. non-military – tools are needed to render this desired outcome more probable.

With respect to military force, the technological revolution has been not a friend, but a foe. The fascination with what is technologically possible has led to an erosion of the understanding of what is reasonable, what is needed, and what should, above all, be avoided. We have seen technology replace strategy, technical gimmickry to throw out of the window wisdom (such as to leave the commander on the spot in charge). Real time communication capa-

---

**We have seen technology replace strategy, technical gimmickry to throw out of the window wisdom.**

---

bilities at a level never preceded in history has led to generals on an island in the Indian Ocean leading infantry squad operations in the Hindukush.<sup>50</sup> One shudders at the thought what Winston Churchill, a brilliant student of military art, would have done, had he had such technology at his disposal – and clearly not everybody is a Churchill.

Similarly, technological revolution in the form of handy-cams means that security forces around the globe have henceforth to reckon with the fact that whatever they do might be on CNN (or Al Jazeera) within less than an hour. In times where the political will to sustain operations is the key to success, this is bound both to spell trouble and to put burdens on armed forces that are very difficult to cope with. We face today the reality that in places like Afghanistan or Iraq armed forces are engaged *simultaneously and within the same geographical area* in enforcement operations, stabilisation operations, and humanitarian assistance. To keep those balls simultaneously in the air is not

easy even under the best of circumstances – not for the troops, let alone for those who are at the receiving end. Yet every mistake will count. Political decisions can, in the world of today, be caused by incidents at squad level.

With battle fronts becoming global and with decision mechanisms impacted upon by the evening news, the military are bound to lose – if left to their own devices. This trend is reinforced by several factors. There is the reality, experienced by coalition troops in Afghanistan and Iraq on a daily basis, that overall military superiority does not translate necessarily into a clear cut tactical superiority on the battlefield. On the ground and in the tactical arms race of hit and run operations, the United States finds itself to enjoy an edge over their foes that proves ever slimmer.

Similarly, as the US is rediscovering that what counts on the battlefield is not only, and perhaps not even primarily, technology, but the simple infantryman. What truly counts is even more precious: the deployable infantryman. Most current conflicts require long-term international commitments. To sustain these deployments is a challenge – even if these conflicts remain dormant (like Cyprus). It becomes a genuine nightmare, if they are anything else but dormant. Today, to engage in peace support operations (PSO), let alone in more robust forms of military commitments, implies a willingness to accept casualties. Contrary to superficial wisdom, most societies have that stamina – *if they are convinced that the cause is worthy, that national interests are at stake, and that there is light at the end of tunnel*. Military operations cannot be conducted in a political vacuum. Public support is crucial.

This leads us straight to a third and final implication: If we are confronted by a growing potential for violence, we need in our response – not only at the strategic, but also at the operational and tactical level – a

---

**The challenge of the future is not military, but complex.**

---

fully integrated approach. The challenge of the future is not military, but complex. The response to the problem cannot be simply entrusted to armed forces alone, but must be integrated in nature – integrating all aspects of the security sector (armed forces,

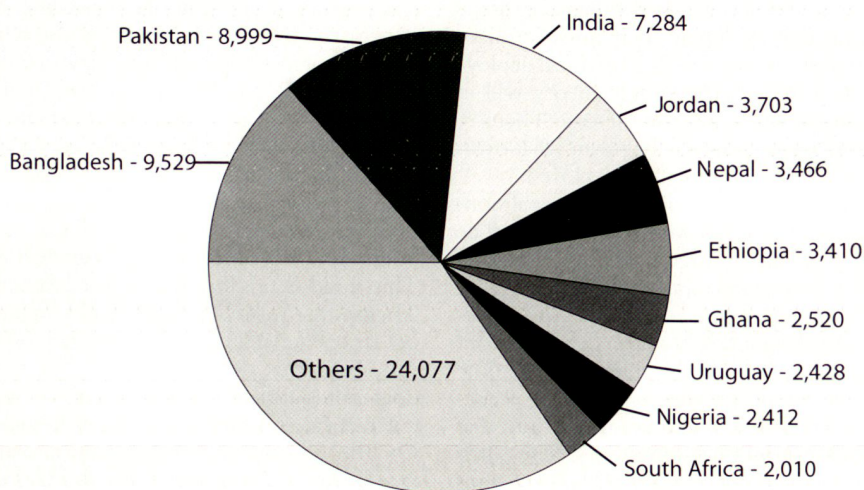
<sup>49</sup> A step that the IFI, notably the World Bank still needs to take.

<sup>50</sup> Cf. Sean Naylor, *Not a Good Day to Die; the Untold Story of Operation Anaconda*, Berkley Books, New York, 2005.



Table 7. Top 10 Troop Contributors

As of 31 December 2005



Source: United Nations Peace Operations. Year in Review 2005

police, border security, intelligence agencies, and other elements that are part of the state monopoly of legitimate force), development assistance and cooperation, state building tools, local capacity building and empowerment, and close cooperation between state and non-state actors, notably NGOs.

Armed forces have been trained first in combined, then in joint operations. What is needed is an ability to be part of *integrated* operations. This remains, all too often, *terra incognita* – not only for the military, but for all security sector components involved. The cooperation between the various elements of a post-conflict reconstruction mission cannot be assured on an *ad hoc* basis on the ground. That cooperation must,

---

**Armed forces have been trained first in combined, then in joint operations. What is needed is an ability to be part of integrated operations.**

---

first of all, be built into the very planning of the mission. Armed forces, international police components, border security specialists, intelligence agencies, and all the other elements that form the myriad of means needed for an integrated crisis management or peacebuilding mission should integrate SSR cooperation into their basic training – for different security sector components have not only different missions and roles, but also very different institutional philosophies, capabilities, and operational approaches. These “cultural” differences should not be painfully discovered on the ground, but be understood – and ironed

out – before an operation even begins. We need to train not PSO troops, but peacebuilding specialists from a coherent set of institutions that are able to form integrated, effective answers to the real problems on the ground – and which are, therefore, able to initiate in a post-conflict situation change on the ground that is likely to render that very mission temporary, not permanent. We need to move from bandaging problems to solve them.

The ability to effectively cooperate with non-state actors, including NGOs, is in this context essential. And so is the ability to deal with corruption. All those who will participate in crisis management missions, peace support operations or integrated missions need to be trained in it. The ability to transform, build, or re-build an efficient local security sector under effective civilian oversight based on democratic principles is a crucial factor for the success or failure of a mission. It is also the very heart of every exit strategy.

Every international peacebuilding, peace support, or crisis management operation should indeed be a tool that serves a broader, longer-term strategy that aims at restoring first a reasonable degree of human security, secondly leading to the creation/restoration of a reasonable chance for economic development, and thirdly putting in place the bases for the development for working political processes of a democratic nature. In real life, these three challenges will have often to be mastered simultaneously.

The concepts of Security Sector (or Systems) Reform (SSR) and Security Sector Governance (SSG) are increasingly seen as a key element in coping with the growing global potential for violence. SSR and SSG are not only important tools in post-con-

flict reconstruction and peacebuilding, but also for conflict prevention, conflict transformation and conflict solution. Most international actors have adopted – or are in the process of shaping – corresponding strategies and approaches. Many countries have, at the national level, adopted respective strategic concepts and created inter-ministerial implementation mechanisms.<sup>51</sup>

---

**The concepts of Security Sector (or Systems) Reform (SSR) and Security Sector Governance (SSG) are increasingly seen as a key element in coping with the growing global potential for violence.**

---

The challenge faced by the international community is to better combine soft and hard power, to renounce the temptation to ask too much from the armed forces (and ruining them by the same token), to diversify the available tool kit, and to apply to complex issues much more sophisticated answers.

The United Kingdom that has coined, some years ago, the very concepts of SSR and SSG has created a whole series of quality institutions providing sterling advice and operate on the basis of a whole of government approach.

Similar trends can be seen everywhere. The European Union has adopted under the British and Austrian Presidencies a comprehensive SSR strategy (linking development, soft and hard security components of the Union) whose implementation is cautiously under way. The United Nations has, within the framework of the overall reform of the United Nations, given prominence to the integrating concept of “peacebuilding”, and created a corresponding “Peacebuilding Commission.” The UN Security Council has adopted under the Slovak Presidency, on 20 February 2007, a “Presidential Statement” that for the first time formally recognizes the concept of SSR as a key element of post-conflict peacebuilding. The OSCE is currently, through its Security Committee, looking at what an SSG approach might imply for the organisation. NATO pursues cautiously the same line of reasoning through its “Part-

<sup>51</sup> In the case of Switzerland: the Interdepartmental working groups on SSR and on Regional Military Cooperation, both created in 2006.



nership Action Plan in Defence Institution Building" (PAP DIB). Similar moves are under way in the Council of Europe, the West African community (ECOWAS) and other regional or sub-regional organisations.

The trends are, thus, positive; yet there needs still much to be done. In particular, it cannot be that the SSR/SSG approaches of the international community vary widely. More and more often, the EU is picking up a mission from either NATO or the UN. Increasingly global and regional (or sub-regional) organisations are called upon to cooperate. There is a need for continuity – and there is a need for coherence. The United Nations and the European Union, main providers of both hard and soft security assistance, are called upon to play a particularly important role in this respect.<sup>52</sup>

But this cannot be *à la longue* an issue where the North provides standards – let alone recipes – to the South. If the challenges we face are to be surmounted, solutions and approaches need to be found that can gain global ownership. There are encouraging signs in that direction, most notably the development of some sub-regional organisations such as ECOWAS. Additional steps will be needed, the most important of which would be the strengthening and further development of the African Union.

Switzerland has moved, too, when it created, in October 2000, a dedicated centre of excellence for SSR and SSG, the Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF).<sup>53</sup> An international foundation with currently 49 member states, DCAF combines, as the only institution in the world, conceptual, analytical and operational capabilities. It is used by the international community as a centre of excellence and has been invited to contribute to the evolving SSR/SSG strategies, respectively the thinking and new approaches by the United Nations,<sup>54</sup> the European Union, the OSCE, the Council of Europe, OECD DAC, and NATO.<sup>55</sup> Its research division provides every year some 10–20 books and dozens of studies specifically tailored for clearly defined target groups (if not outright commissioned by governments or international organisations). Some of its publications have been translated into close to 40 languages. On the ground, the Centre is conducting every year some 100 projects – ranging from assisting governments in drafting laws and national security documents to parliamentary assistance, all aspects of security sector reform and civil society empowerment.

In sum: The time is clearly ripe for integrated, strategic approaches that can claim local, regional and global ownership and are able to offer a coherent answer to the phenomenon of a shifting face of violence. Switzerland has evolved into a country that is playing, in this key area, an increasingly active role. The DDPS (Federal Department of Defense, Civil Protection and Sports) has played, in this crucial area, a key role. ●

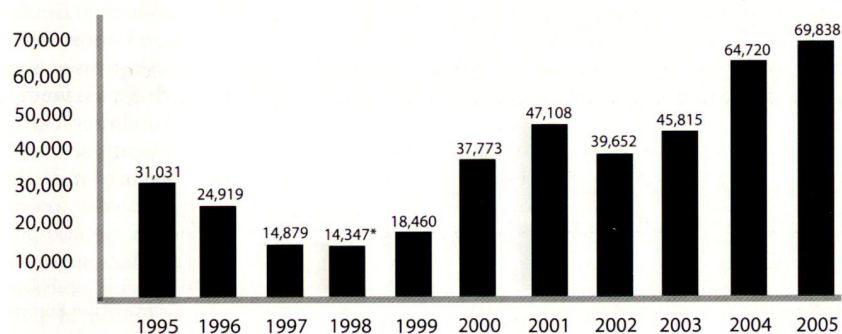
<sup>52</sup> The German EU Presidency has been initiating, successfully, a discussion on this very issue.

<sup>53</sup> For more information about DCAF cf. [www.dcaf.ch](http://www.dcaf.ch)

<sup>54</sup> UNSC Presidential Statement of 20 February 2007.

<sup>55</sup> Partnership Action Plan in Defence Institution Building (PAP DIB).

Table 8. Surge in Troops: 1995 - 2005



Source: United Nations Peace Operations. Year in Review 2005



# Deutschland auf dem Weg zur europäischen Führungsmacht?

Seit der Vereinigung am 3. Oktober 1990 ist die deutsche Sicherheitspolitik durch Wandel und Kontinuität gekennzeichnet. Die meisten Parameter, die die Politik im Kalten Krieg bestimmten, gelten nicht mehr. Die Auswirkungen der regionalen Krisen, der Kampf gegen den internationalen Terrorismus, Informationssicherheit, Migration, die Entwicklung einer gerechteren internationalen Ordnung mit vermutlich weiteren Nuklearwaffenstaaten sowie Klimawandel und Energiesicherheit prägen die heutigen sicherheitspolitischen Debatten. Für Deutschland sind unverändert die Europäische Union, die NATO, die Freundschaft mit den USA und die Vereinten Nationen die zentralen internationalen Organisationen, Partner und Allianzen. Zugleich hat Deutschland weltweit mit allen wichtigen Staaten vertrauensvolle Kooperationen aufgebaut. Aufgrund des gewachsenen Gewichts auf internationaler Bühne stellt sich zunehmend die Frage, ob Deutschland willens ist, die politische Führung in Europa zu übernehmen.

Karl-Heinz Rambke\*

Am Ende der deutschen EU-Präsidentschaft am 30. Juni 2007 steht Deutschland und seine Kanzlerin Angela Merkel sicherheitspolitisch deutlich gestärkt da.<sup>1</sup> Das Zerwürfnis mit den Vereinigten Staaten von Amerika (USA) unter Präsident Bush über dessen unilaterale Politikausrichtung sowie den Irakkrieg ist überwunden. Die Europäische Union (EU) hat unter der Führung von Deutschland einen gangbaren Weg aus ihrer institutionellen Krise gefunden, und es besteht Hoffnung, dass die EU sich zu einem globalen Akteur entwickeln wird. Als militärisches und politisches Bündnis hat die Nordatlantische Verteidigungsorganisation (NATO) auf dem Balkan und vor allem in Afghanistan Handlungsfähigkeit bewiesen, und die deutschen militärischen Kontingente von etwa 6000 Soldaten haben in Operationen bemerkenswerte Leistungen erbracht und Deutschland ein beachtenswertes Mitspracherecht verschafft.

Auch innen- und wirtschaftspolitisch hat sich Deutschland heute wieder besser positioniert. Die Wirtschaft wächst, die Arbeitslosenquote sinkt, die Sozialsysteme sind auf mittlere Sicht konsolidiert, die Schuldenkrise ist abgemildert, und Deutschland als grösste Exportnation der Welt ist auf dem Weg, wieder die führende Wirtschaftsmacht in Europa zu werden. Des Weiteren hat sich Deutschland als wehrhafte Demokratie im Kampf gegen den internationalen Terrorismus im In- und Ausland erwiesen und seine Instrumente geschärft.

\*Dr. Karl-Heinz Rambke, Oberst i.G., Seit Juni 2003 deutsches Fakultätsmitglied im Genfer Zentrum für Sicherheitspolitik (GCSP), Avenue de la Paix 7bis, Case postale 1295, CH-1211 Genève 1. Neben seiner Lehrtätigkeit am GCSP war er auch für eine Vorlesungsreihe «Strategische Studien» an der ETH Zürich verantwortlich. Er vertritt hier seine persönlichen Auffassungen.

Ist dieses Deutschlandbild realistisch, ist Deutschland wirklich innerhalb der letzten zwei Jahre vom «kranken Mann Europas»<sup>2</sup> zu einem führenden Akteur in Europa geworden oder täuscht diese holzschnittartige Beschreibung über die tatsächlichen Gegebenheiten hinweg? Die folgende Analyse zentraler Politikfelder der deutschen Sicherheitspolitik soll einen detaillierten Überblick geben und dort, wo erforderlich, Korrekturen am beschriebenen Bild vornehmen.

In dieser Untersuchung verstehe ich unter Sicherheitspolitik alle staatlichen Politikbereiche, die die Sicherheit Deutschlands und den Schutz seiner Bürgerinnen und Bürger gewährleisten sowie die Durchsetzung deutscher Interessen in Europa und weltweit ermöglichen sollen.

Die Kernpunkte des sicherheitspolitischen Ansatzes Deutschlands sind ein gesamtstaatliches und globales Sicherheitsverständnis, die Berücksichtigung politischer, gesellschaftlicher, ökonomischer, ökologischer und kultureller Bedingungen sowie vernetzte Strukturen. Dabei geht Deutsch-

Die Kernpunkte des sicherheitspolitischen Ansatzes Deutschlands sind ein gesamtstaatliches und globales Sicherheitsverständnis, die Berücksichtigung politischer, gesellschaftlicher, ökonomischer, ökologischer und kultureller Bedingungen sowie vernetzte Strukturen. Dabei geht Deutschland davon

aus, dass es allein seine Sicherheit nicht garantieren kann, sondern auf die enge Zusammenarbeit in der NATO und in der EU angewiesen ist.

land davon aus, dass es allein seine Sicherheit nicht garantieren kann, sondern auf die enge Zusammenarbeit in der NATO und in der EU angewiesen ist.<sup>3</sup>

Wenn sicherheitspolitisch relevante Themen analysiert werden, sollte man beachten, dass weder national noch international eine allgemein anerkannte Definition von Sicherheitspolitik existiert. Zu sehr dominieren die Meinungsunterschiede der Parteien in Deutschland, zu sehr prägen unterschiedliche nationale Interessen und Kulturen die Kooperation in Europa und die internationalen Beziehungen.

## Historische Entwicklung

Nach der bedingungslosen Kapitulation am 8. Mai 1945 folgte die Besetzung und Teilung Deutschlands, die Gründung zweier deutscher Staaten, die durch den Bau der Mauer und des eisernen Vorhangs zementiert wurde. Seit dem Ende des Kalten Krieges und der Vereinigung erscheint dagegen die Entwicklung Deutschlands wie ein Glücksfall der Geschichte. Standen sich noch 1989 hochgerüstete Streitkräfte des Warschauer Paktes und der NATO mit mehr als einer Million Soldaten im geteilten Deutschland gegenüber, so hat sich die

Seit dem Ende des Kalten Krieges und der Vereinigung erscheint dagegen die Entwicklung Deutschlands wie ein Glücksfall der Geschichte.

sicherheitspolitische Situation dramatisch verbessert. Deutschland ist nur noch von befreundeten Staaten umgeben, das Militärpotenzial ist auf ein Drittel reduziert worden, ein militärischer Angriff, der die Existenz Deutschland bedrohen könnte, ist für die absehbare Zukunft auszuschliessen.

Diese überaus positive und friedliche Entwicklung ist massgeblich durch die westdeutschen Bundeskanzler und deren Regierungen, die ostdeutsche Bevölkerung in der revolutionären Umbruchphase 1989/90 sowie die Politik grosser Staatsmänner ermöglicht worden, allen voran die Präsidenten der USA und der Sowjetunion, Bush senior und Gorbatschow. Die westdeutsche Republik hat mit ihren

<sup>1</sup>FT Europe 09.06.07; Der Tagesspiegel, 10.06.2007, Pressestimmen Le Monde u. La Repubblica.

<sup>2</sup>Hans-Werner Sinn, Der kranke Mann Europas, in Internationale Politik, IP Mai 2005.

<sup>3</sup>Weissbuch 2006 zur Sicherheitspolitik Deutschlands und zur Zukunft der Bundeswehr, Bundesministerium der Verteidigung (BMVg), Berlin 25. Oktober 2006, S. 29.



Kanzlern und deren Politikgestaltung viel Glück gehabt. Die durch Konrad Adenauer forcierte Westbindung, die durch Ludwig Erhard entwickelte soziale Marktwirtschaft, die durch Willy Brandt vorangetriebene Entspannungspolitik, die durch Helmut Schmidt betriebene atlantische Ausgleichs- wie finanz- und wirtschaftspolitische Stabilisierungspolitik sowie letztendlich die durch Helmut Kohl verwirklichte deutsche Einheit in Freiheit, dies im Einverständnis mit den ehemaligen Siegermächten, demonstrieren hohe Staatskunst. Gleichzeitig markieren sie die wesentlichen Kontinuitätslinien der deutschen Politik.

Die Westintegration sowie die Übernahme der westlichen Werte und Politikvorstellungen ermöglichten es der Bundesrepublik Deutschland, die Aussöhnung mit den westlichen Kriegsgegnern zu fördern und die Wirtschaft wieder rasch aufzubauen. Zugleich wurde ein attraktives Gesellschaftsmodell entwickelt, das auf längere Sicht die Option für eine Wiedervereinigung Deutschlands in einem vereinten Europa offenhielt. Deutsche Sicherheitspolitik war somit erstens auf die enge Verbundenheit mit den USA angelegt, dies besonders durch die Aufnahme in die NATO, die Wiederaufrüstung und den Aufbau der Bundeswehr im Rahmen der NATO. Zweitens war sie ausgerichtet auf Frankreich, um den lange währenden Antagonismus zwischen beiden Völkern zu überwinden und die Vereinigung Europas zu fördern. Darüber hinaus musste mit der Sowjetunion und den mittel- und osteuropäischen Nachbarstaaten ein Modus vivendi gefunden werden, der den Frieden in Europa sicherte, eine wenn auch begrenzte Kooperation der beiden deutschen Staaten erlaubte und visionär die Überwindung der Blöcke anstrebte. Gute wirtschaftspolitische Zusammenarbeit war dabei ein wesentliches Instrument der Entspannungspolitik.

Die geteilte Hauptstadt Berlin symbolisierte dabei alle Dilemmata der deutschen Politik während des Kalten Kriegs: Abhängigkeit von der Politik der Siegermächte, gleichzeitig die Notwendigkeit des politischen Ausgleichs und das zwingende Erfordernis der Erhaltung und Sicherung des Friedens. Ein Krieg auf deutschem Boden hätte das Ende der Existenz der beiden deutschen Staaten bedeuten können. Kämpfen können, um nicht kämpfen zu müssen, sowie Friedens- und Entspannungspolitik und wirtschaftliche Prosperität waren deshalb die Maximen der westdeutschen Sicherheitspolitik.

Die Hypothek der deutschen Geschichte manifestierte sich auch im 2 + 4-Vertrag, der die völkerrechtliche Grundlage für die deutsche Einheit am 3. Oktober 1990 bildete. Deutschland erhielt die volle Souve-



Bundeskanzlerin Dr. Angela Merkel vor angetretenen Soldaten.

ränität, zugleich hatte es einige sicherheitspolitische Bedingungen (Verzicht auf ABC-Waffen, Festlegung der maximalen Friedensstärke der Bundeswehr auf 370 000 Mann)<sup>4</sup> – denen es ohne weiteres zustimmen konnte – zu akzeptieren. Für Kanzler Kohl waren dabei die im Kalten Krieg entwickelten Kontinuitätslinien wie westliche Werteorientierung, Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Freiheit hochrangiger als die völlige Überwindung der von

### Die Hypothek der deutschen Geschichte manifestierte sich auch im 2 + 4-Vertrag, der die völkerrechtliche Grundlage für die deutsche Einheit am 3. Oktober 1990 bildete.

aussen aufgezwungenen Beschränkungen. Die Mitgliedschaft Deutschlands in der NATO war der Garant für die Sicherstellung der friedlichen Entwicklung, die Zusammenarbeit mit Russland das Beispiel für Entspannung, Verständigung und Überwindung von Grenzen sowie die enge Kooperation mit Frankreich der Motor für die EU.

Die Einbindung der deutschen Einheit in das europäische Einigungswerk war dabei das herausragende historische Verdienst von Kohl. Die europäische Einigung wurde durch die enge Kooperation mit den USA abgesichert, und durch die Erweiterungsrounden der NATO sowie das Programm «Partnerschaft für den Frieden» unterstützt. Konkret wurde sie durch die Aufnahme neuer Mitglieder in die EU vollzogen. Es war deutsches Ziel, Europa zu einem Friedenskontinent zu entwickeln und keine neuen Gräben in Europa entstehen zu lassen. Eine Politik der Zurückhal-

### Die Einbindung der deutschen Einheit in das europäische Einigungswerk war dabei das herausragende historische Verdienst von Kohl.

tung durch Deutschland war in eigenem wie in europäischem Interesse, galt es doch die Befürchtungen, aber auch die Erwartungen der europäischen Nachbarstaaten gleichermassen zu berücksichtigen. Der politische Wille, aktiv Führungsverantwortung über die EU hinaus zu übernehmen, war aber dadurch zugleich aufs Eis gelegt.

Die deutsche Fokussierung auf die Vereinigung, der unerschütterliche Glaube an die Bedeutung des Multilateralismus und der Vereinten Nationen (UN), die Bindewirkung des Völkerrechts wie des Selbstbestimmungsrechts verhinderten, dass die deutsche politische Elite die revolutionären Umwälzungen nach dem Zusammenbruch der Sowjetunion und des Kommunismus in Europa und in der Welt detailliert analysierte. Unverändert galt für die deutsche Sicherheitspolitik, vertrags-, koalitions- und kompromissorientiert zu agieren und sich von wirtschaftspolitischen Interessen leiten zu lassen. «**Handelsstaat Deutschland**»<sup>5</sup> beschreibt diese Ausrichtung präzise, festzumachen ist dies unter anderem an der Scheckbuchdiplomatie im

<sup>4</sup>Richard Kiessler, Frank Elbe, Ein runder Tisch mit scharfen Ecken, Nomos, Baden-Baden 1993, S. 252f.

<sup>5</sup>Michael Staack, Handelsstaat Deutschland. Deutsche Aussenpolitik in einem neuen internationalen System, Schöningh, Paderborn 2000; Christian Hacke, Die Aussenpolitik der Bundesrepublik Deutschland. Von Konrad Adenauer bis Gerhard Schröder, Ullstein Verlag, Berlin 2004.





**Weissbuch 2006, Bundesverteidigungsminister Dr. Franz Josef Jung und General Wolfgang Schneiderhan, Generalinspekteur der Bundeswehr.**

Zweiten Golfkrieg 1990/91 oder am überproportional hohen Beitrag zum EU-Budget. Absolute Priorität besaßen die Friedenssicherung, die Förderung des Wohlbefindens der Bevölkerung und der friedliche Ausgleich durch Wirtschaftsleistungen.<sup>6</sup>

Insbesondere die Kriege im ehemaligen Jugoslawien, die sich vor allem durch die hohe Zahl von Kriegsflüchtigen in Deutschland bemerkbar machten, führten zu einer allmählichen Veränderung der deutschen Sicherheitspolitik. Mit dem ersten militärischen UN-Engagement in Kambodscha und spätestens mit der Grundsatzentscheidung des Bundesverfassungsgerichts über Auslandseinsätze der Bundeswehr vom 10. Juli 1994, die den militärischen Einsatz in Systemen kollektiver Sicherheit uneingeschränkt befürwortete, wurde der Einsatz von Streitkräften schrittweise und zögerlich Teil der deutschen Sicherheitspolitik.

Die Bundeswehr war zunächst durch den Vereinigungsprozess und die Übernahme der Nationalen Volksarmee zur «Armee der Einheit» geworden. Erst Ende der 90er-Jahre wurden die deutschen Streitkräfte konzeptionell an die veränderten sicherheitspolitischen Rahmenbedingungen angepasst und die Umgestaltung zu einer Ausbildungs- und Einsatzarmee wurde begonnen. Einige Besonderheiten blieben dabei erhalten: das Konzept der Inneren Führung zur Einbindung des Militärs in die demokratische Gesellschaft, zur Begründung des soldatischen Dienstes und der Anforderungen im Einsatz sowie das Festhalten an der Wehrpflicht. Zugleich wurde die multinationale Einbindung der Bundeswehr in NATO-, EU-Stäben und deren Einrichtungen sowie in bilateralen Verbänden noch verstärkt.

Ebenso wie andere Politikbereiche hatte auch die Sicherheitspolitik der durch die Vereinigung hervorgerufenen hohen Verschuldung Deutschlands Rechnung zu

tragen.<sup>7</sup> Sowohl der Etat des Auswärtigen Amtes wie die Mittel für Entwicklungszusammenarbeit wurden gekürzt. Zusätzlich führte die «sogenannte Friedensdividende» zu einer ständigen Unterfinanzierung der Streitkräfte und ihrer zahlreichen Reformen. Die ständige Zunahme der Verschuldung zwang die deutsche Regierung auch zu einer Überprüfung der deutschen Beiträge an die EU und führte zu einer verstärkten eigennutzorientierten internationalen Finanzpolitik. Gleichzeitig blieb aber die deutsche Sicherheitspolitik aufgrund der wirtschaftlichen Verflechtungen und Abhängigkeiten von Rohstoffen und Exporten auf ökonomische Faktoren fixiert. Deutschland wurde zurecht als Zivilmacht apostrophiert.

### **Der Beginn der Enttabuisierung des Militärischen**

Waren die Bundeswehreinsätze auf dem Balkan Mitte der 90er-Jahre noch Gegenstand heftiger innenpolitischer Debatten, so bildete die erste Kriegsbeteiligung Deutschlands im Kosovo-Konflikt 1999 den Anfang der Enttabuisierung des Kampfeinsatzes der Bundeswehr. Der deutsche militärische Beitrag mit Tornado-Flugzeugen war militärisch minimal, politisch jedoch höchst bedeutsam, zumal dieser von der rot-grünen Regierung unter Bundeskanzler Gerhard Schröder zu führen und zu verantworten war.<sup>8</sup> Das deutsche Kontingent im anschließenden KFOR-Einsatz war dagegen wesentlich umfangreicher, was auch auf das UN-Mandat zur Friedenssicherung zurückzuführen war. Mit fast 3000 Soldaten übernahm die Bundeswehr den Südwest-Sektor um Prizren, und mit General Klaus Reinhardt<sup>9</sup> stellte es den ersten deutschen NATO-Kommandeur der Kosovo Force 1999/2000 sowie wenig später mit Botschafter Michael Steiner den ranghöchsten UN-Repräsentanten. Sicher-

heitspolitisch waren die diplomatischen Initiativen bedeutsamer, weil damit ein Weg zu einer Friedensregelung und das Ende der NATO-Luftangriffe aufgezeigt wurden. Der von Deutschland maßgeblich entwickelte «Stabilitätspakt für Südosteuropa» bot zusammen mit der UN-Resolution 1244 einen politischen Gesamtrahmen für die Zukunft des Kosovo und den KFOR-Einsatz an.

Die Strukturen sowie die Ausrüstung der Bundeswehr waren aber immer noch vor allem auf Landesverteidigung ausgerichtet. Erst die von Verteidigungsminister Rudolf Scharping veranlassten Reformen und letztendlich die erforderlichen Korrekturen dieser Reformschritte unter Verteidigungsminister Peter Struck im Jahre 2003 hatten das Ziel, bedeutsame Teile der Bundeswehr bis 2010 für das globale Krisenmanagement einsetzbar und einsatzfähig zu machen. Aufgrund der ständigen Unterfinanzierung blieb es jedoch von vornherein offen, ob diese Zielsetzung auch tatsächlich zu realisieren war.

**Das Verteidigungsministerium verabschiedete sich mit den Verteidigungspolitischen Richtlinien vom 21. Mai 2003 von der Hauptausrichtung auf Landesverteidigung. Deutschland, so Struck, werde auch am Hindukusch verteidigt. Erst mit der Herausgabe des Weissbuchs 2006 zur Sicherheitspolitik Deutschlands wurde dieser Paradigmenwechsel offizielle Politik der Bundesregierung.**

Das Verteidigungsministerium verabschiedete sich mit den Verteidigungspolitischen Richtlinien vom 21. Mai 2003 von der Hauptausrichtung auf Landesverteidigung. Deutschland, so Struck, werde auch am Hindukusch verteidigt.<sup>10</sup> Erst mit der Herausgabe des Weissbuchs 2006 zur Si-

<sup>6</sup>Weissbuch zur Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland 1994, hrsg. v. BMVg, Bonn 1994, S. 42.

<sup>7</sup>Helmut Schmidt spricht von mehreren Kardinalfehlern der damaligen Regierung; bis zu 80 Mrd. € werden jährlich in die neuen Bundesländer transferiert.

<sup>8</sup>ECR Tornado-Flugzeuge mit Spezialbewaffnung für elektronische Kampfführung. Rudolf Scharping, Wir dürfen nicht wegsehen. Der Kosovo-Krieg und Europa, Ullstein, Berlin 1999.

<sup>9</sup>Klaus Reinhardt, KFOR. Streitkräfte für den Frieden, Diessen am Ammersee 2001.

<sup>10</sup><http://www.heise.de/tp/r4/artikel/13/13778/1.html> (Zugriff 12.04.07) Struck 13.12.2002 und Verteidigungspolitische Richtlinien: [www.bmvg.de](http://www.bmvg.de)



cherheitspolitik Deutschlands wurde dieser Paradigmenwechsel offizielle Politik der Bundesregierung.

Mit maximal bis zu 35 000 Soldaten für Beiträge zu Einsätzen (Einsatzkräfte) und mit bis zu 14 000 für Friedensoperationen (Stabilisierungskräfte) hat sich Deutschland ehrgeizige Ziele gesetzt.<sup>11</sup> Der Umfang von fast 50 000 einsetzbaren Soldaten für das globale Krisenmanagement soll in den nächsten Jahren erreicht werden, das derzeitige «System von Aushilfen» und die Fähigkeitslücken aufgrund der Unterfinanzierung müssen aber noch überwunden werden.<sup>12</sup> Diese Mängel haben zu Motivationsverlust, Frust und mangelnder Identifikation mit den Aufgaben, insbesondere mit den Auslandseinsätzen, bei den Soldaten geführt.<sup>13</sup> Es muss rasch gelingen, nach den politischen Ankündigungen die zwingend notwendigen Finanzmittel durch die Regierung und das Parlament bereitzustellen.

Derzeit ist es nicht vorstellbar, dass Deutschland diese fast 50 000 Soldaten umfassenden Kräfte gleichzeitig einsetzen wird, aber das Potenzial soll aufgrund seiner eingegangenen Verpflichtungen gegenüber den UN, der NATO und der EU und aufgrund der internationalen Herausforderungen aufgebaut werden. Nach Abschluss des Umbaus der Bundeswehr von einer reinen Territorialarmee zur Landesverteidigung zu einer weltweit dislozierbaren Einsatzarmee in multinationalen Operationen wird der grösste Paradigmenwechsel für die deutschen Streitkräfte abgeschlossen sein. Allerdings steht noch die Erarbeitung eines zukunftsfähigen Konzepts für die «Allgemeine Wehrpflicht» aus. Diese Frage bleibt auf der Agenda, weil der Wehrpflichtigenanteil der Bundeswehr auf 55 000 Soldaten pro Jahr gesunken ist und die künftigen Aufgaben der Bundeswehr sowie

die demografische Entwicklung innovative Lösungen erfordern.

Mit dem Konzept der Transformation verbindet Verteidigungsminister Franz Josef Jung die Vision, die Einsatzfähigkeit der Streitkräfte in einem sich ständig wandelnden sicherheitspolitischen Umfeld zu erhöhen bzw. zu erhalten. **Alte** Denkvorstellungen, Strukturen und Organisationsformen müssen überwunden und neue Formen der nationalen wie internationalen Kooperation aller politischen, militärischen wie zivilen Akteure entwickelt werden.<sup>14</sup>

---

### Alte Denkvorstellungen, Strukturen und Organisationsformen müssen überwunden und neue Formen der nationalen wie internationalen Kooperation aller politischen, militärischen wie zivilen Akteure entwickelt werden.

---

Das Konzept der «zivilen Konfliktprävention» und das deutsche Konzept des «Regionalen Wiederaufbauteams» in Afghanistan weisen in die Richtung zu vernetzender Strukturen und betonen die Gleichzeitigkeit des politischen, wirtschaftlichen, humanitären, polizeilichen und militärischen Engagements beim Krisenmanagement.<sup>15</sup> Vergleicht man die Kosten, die die Auslandseinsätze der Bundeswehr verursachen, mit den Ausgaben für den Einsatz von Polizeikräften und zivilen Experten in diesen Einsätzen sowie mit den Leistungen für humanitäre Hilfe und für wirtschaftlichen Wiederaufbau, so stellt sich die Frage nach einer angemessenen Ba-

lance der eingesetzten Kräfte und Mittel. Daher sollte geprüft werden, ob nicht auf politischer wie auf nichtmilitärischer Seite noch deutlich stärkere Anstrengungen unternommen werden müssen, um dem Anspruch des erweiterten Sicherheitsbegriffs auch gerecht werden zu können.

Die Reformschritte der Bundeswehr waren aufgrund der fundamentalen Veränderung der weltpolitischen Situation zwingend erforderlich. Die Terroranschläge am 11. September 2001 auf die USA haben nicht nur die internationalen Beziehungen verändert, sondern zugleich neue Herausforderungen für die westlichen Demokratien und ihre verwundbaren Gesellschaften offenbart. Mit der Erklärung der «uneingeschränkten Solidarität» Deutschlands mit den USA durch Kanzler Schröder und der NATO-Entscheidung, zum ersten und bisher einzigen Male den Bündnisfall gemäss Artikel 5 festzustellen, hat Deutschland signalisiert, zu «Risiken – auch im Militärischen»<sup>16</sup> überall auf der Welt bereit zu sein. Allerdings schränkte Schröder Deutschlands Bereitschaft sofort ein, – dies im Geiste des NATO-Vertrags sowie gemäss der Vorgaben des Grundgesetzes – «aber nicht zu Abenteuern».<sup>17</sup> Mit der Entsendung von Spezialkräften nach Afghanistan,

---

### Militärische Macht war zu einem Mittel der deutschen Sicherheitspolitik geworden.

---

von ABC-Abwehrkräften nach Kuwait sowie von Marinekräften an das Horn von Afrika und ins Mittelmeer im NATO-Rahmen vollzog Deutschland einen weiteren Paradigmenwechsel. Militärische Macht war zu einem Mittel der deutschen Sicherheitspolitik geworden. Diese veränderte politische Haltung der deutschen Regierung führte allerdings dazu, dass Kanzler Schröder gezwungen war, die mi-



Das Aufklärungsgeschwader 51 «Immelmann» ist bereit für den Einsatz in Afghanistan.

<sup>11</sup> Weissbuch 2006, S. 76f.

<sup>12</sup> Bundespräsident Horst Köhler, Rede bei der Kommandeurtagung der Bundeswehr, Bonn 10.10.2005.

<sup>13</sup> Armee in Not, Der Wehrbeauftragte beklagt unhaltbare Zustände in den Kasernen; Die Zeit <http://zeits.zeit.de/text/online/2007/12/Bundeswehr-Presseschau> (Zugriff 22.03.07).

<sup>14</sup> Franz Josef Jung, Key Note Speech 23rd International Workshop on Global Security, Berlin 18.05.06.

<sup>15</sup> Aktionsplan «Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung» vom 12.05.2004 <http://www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/Aussenpolitik/FriedenSicherheit/Krisenpraevention/Uebersicht.html> (Zugriff 30.04.2007).

<sup>16</sup> Gerhard Schröder, Regierungserklärung am 19.09.2001 vor dem Deutschen Bundestag, siehe: [http://www.documentarchiv.de/bnd/2001/rede\\_schroeder\\_terror-usa02.html](http://www.documentarchiv.de/bnd/2001/rede_schroeder_terror-usa02.html) (Zugriff 12.04.07).

<sup>17</sup> Ebenda.



litärische Unterstützung der US-geführten Operation Enduring Freedom (OEF) in Afghanistan im Deutschen Bundestag am 16. November 2001 mit der Vertrauensfrage zu verbinden.<sup>18</sup>

Einen weiteren Bruch mit der bisherigen Politik stellte in den Augen vieler Politiker und der Mehrheit der deutschen Bevölkerung die deutsche Beteiligung an der UN-Friedenstruppe für den Libanon im Sommer 2006 dar. Ein Engagement deutscher Soldaten im Nahen Osten war aufgrund der historischen Belastung gegenüber dem jüdischen Volk zwar stets ausgeschlossen worden, aber bereits Kanzler Schröder hatte im April 2002 die Möglichkeit eines deutschen militärischen Einsatzes nicht mehr ausgeschlossen. Die Entscheidung von Kanzlerin Merkel, diesen Einsatz zu befürworten, war dennoch erst nach einigen innenpolitischen Streitigkeiten möglich. Seit Herbst 2006 leisten die deutschen Marinekräfte einen wichtigen Beitrag im Rahmen der UNIFIL-Operation, und dies in enger Kooperation mit der libanesischen Regierung sowie auf Bitten Israels. Damit hat Deutschland im Nahen Osten sicherheitspolitisch eine bedeutende friedenssichernde Rolle übernommen, insbesondere weil die Sicherheit Israels von herausragendem Interesse für Deutschland ist.<sup>19</sup>

Das Zustandekommen von Entscheidungen sowie die Planungsprozesse für eine militärische Beteiligung<sup>20</sup> weisen allerdings auf ein Dilemma der deutschen Politik hin, nämlich auf das Fehlen eines übergeordneten sicherheitspolitischen Konzepts. Obwohl ein solches Gesamtkonzept bei der Willensbekundung, ein Weissbuch zur Sicherheit Deutschlands 2006 herauszugeben, angedacht war, konnte dies aufgrund politischer Versäumnisse und Unstimmigkeiten in der Regierungskoalition nicht geleistet werden. So bleibt das Weissbuch hinter den Erfordernissen für eine zukunftsfähige und vorausschauende Sicherheitspolitik zurück, denn eindeutige Positionen für eine eigene Sicherheitsstrategie, die dem Konzept der vernetzten Strukturen gerecht wird und auch die Sicherheit des eigenen Landes einbezieht, wurden nicht entworfen. Desgleichen fehlen Konzepte für die Weiterentwicklung der UN, der NATO und der EU, der nuklearen Abschreckung sowie für das globale Krisenmanagement.

Noch nicht abschliessend beantwortet ist ebenfalls die Rolle der Bundeswehr beim Schutz der deutschen Bevölkerung auf eigenem Territorium. Die Bekämpfung des Terrorismus besitzt eine hohe Priorität für Deutschland. Neben der internationalen Kooperation, die für eine Verhinderung von Terroranschlägen unerlässlich ist, sind in den letzten Jahren unter der Federführung der Bundesminister des Innern Otto Schily und Wolfgang Schäuble die



ISAF-Einsatz: Soldaten des Bataillons Operative Information verteilen Zeitschriften in Afghanistan.

zentralen Strukturen der Inneren Sicherheit reformiert worden (Bundesnachrichtendienst, Bundeskriminalamt, Bundespolizei, Terror-Abwehrzentrum). So konnte bei der Fussball-Weltmeisterschaft im Sommer 2006 durch Kooperation der relevanten nationalen Institutionen und der Bundeswehr sowie durch internationale Zusammenarbeit die Sicherheit gewährleistet werden.

Dennoch erscheint eine Verfassungsänderung zum Schutz des Luftraums, der Seewege und Küstenlinien und zur Ermöglichung internationaler Kooperation inner- und ausserhalb der EU überfällig. War es im Kalten Krieg im Rahmen der Gesamtverteidigung erforderlich, die militärischen Planungen durch die Leistungen der Zivilgesellschaft zu ergänzen, so erfordern die heutigen Risiken und Bedrohungen genau das Gegenteil. Vorrang besitzt heute die zivile Planung und Führung bei der Abwehr von möglichen Gefahren. Der Gebrauch der militärischen Komponente ist nur dann notwendig, wenn die zivilen und polizeilichen Mittel nicht ausreichend vorhanden sind. So bald wie möglich sollten die Zuständigkeiten klar und eindeutig definiert und alle vorhandenen Mittel für Prävention, Abwehr und für das Krisenmanagement bereitgestellt werden.

Mit der Schaffung einer nationalen Führungsfähigkeit, einer strategischen Aufklärungskomponente, von Kapazitäten für strategische Verlegung sowie der Stärkung der Rolle des Generalinspektors sind in der Bundeswehr wegweisende Neuerungen eingeführt worden. Deutsche Streitkräfte sind zu einem Instrument der Friedenspolitik und des globalen Krisenmanagements umstrukturiert worden, ihr Einsatz wird in jedem Einzelfall nach Prüfung der eigenen Werte und Interessen durch die Bundesregierung vorgeschlagen und durch den Deutschen Bundestag beschlossen.<sup>21</sup> Es ist aber hier anzumerken,

dass diese grundlegenden Veränderungen des militärischen Instruments nicht auch zu einer grundsätzlichen Überprüfung und Transformation aller sicherheitspolitischen Elemente und der Strukturen des Regierungshandelns geführt haben (Konzeption des Bundessicherheitsrats, raschere politische Entscheidungsfindung, Erarbeitung einer nationalen Sicherheitsstrategie, politische Führungsstrukturen für zu vernetzende Politikbereiche, um nur einige Punkte zu nennen).

## Deutschland als europäische Mittelmacht

Es wäre sicherlich interessant zu analysieren, ob die Weiterentwicklung der EU oder der NATO für Deutschland von höherer Priorität war und ist. Diese Frage ist aber nicht Gegenstand meiner Untersuchung. Wesentlich wichtiger ist für mich die folgende Feststellung: Zielsetzung deutscher Politik ist es, die Entwicklung der EU in Richtung stärkerer Integration und Erweiterungsfähigkeit zu fördern, und dabei zugleich «die enge, freundschaftliche Verbindung mit den Vereinigten Staaten von Amerika und eine starke NATO»<sup>22</sup> zu

<sup>18</sup> <http://www.bundestag.de/bp/2001/bp0110/0110019a.html> (Zugriff 12.04.07).

<sup>19</sup> Bundestagsmandat für die deutsche Beteiligung an UNIFIL gemäss der UNSR Resolution 1701 vom 11.08.2006, bis zu 2400 Soldaten kann die Bundesregierung einsetzen.

<sup>20</sup> Auslandseinsätze seit 1992: zirka 9 Mrd. € Kosten, über 200 000 Soldaten wurden in verschiedene Einsätze entsendet und dabei haben 68 Soldaten ihr Leben verloren.

<sup>21</sup> Weissbuch 2006, S. 28; siehe auch Hanns W. Maull, nationale Interessen! Aber was sind sie? Internationale Politik, IP Oktober 2006, S. 62–76.

<sup>22</sup> [http://www.bundeskanzlerin.de/nn\\_5296/Content/DE/Rede/2007/03/2007-03-25-rede-bk-berliner-erklaeung.html](http://www.bundeskanzlerin.de/nn_5296/Content/DE/Rede/2007/03/2007-03-25-rede-bk-berliner-erklaeung.html) Bundeskanzlerin Angela Merkel, Berlin 25.03.2007 (Zugriff 12.04.07).



erhalten. Der Ausbau der EU, die Stärkung der NATO und die intensive Kooperation mit den USA sind aus deutscher Sicht von fundamentalem europäischen Interesse. Aber sowohl die EU, die NATO als auch

**Zielsetzung deutscher Politik ist es, die Entwicklung der EU in Richtung stärkerer Integration und Erweiterungsfähigkeit zu fördern, und dabei zugleich «die enge, freundschaftliche Verbindung mit den Vereinigten Staaten von Amerika und eine starke NATO» zu erhalten.**

die transatlantische Zusammenarbeit werden in den letzten Jahren durch unterschiedliche nationale Interessen, Konzepte und Wahrnehmungen der Mitgliedstaaten geprägt.

Die deutsche Politikausrichtung findet innenpolitisch nicht uneingeschränkten Zuspruch, vor allem führt sie aber zu Meinungsverschiedenheiten mit den zentralen westlichen Verbündeten, den USA, Gross-

britannien und Frankreich. Deshalb war immer geschicktes diplomatisches Verhalten notwendig, um als Vermittler die gegensätzlichen Positionen zusammenzuführen und Kompromisse zu ermöglichen. Dies hatte Kanzler Schröder bei seiner Entscheidung aus den Augen verloren, als er den USA die Gefolgschaft in der Irakfrage verweigerte. Mit Marktplatzreden vergrösserte er die Kluft zwischen ihm und US-Präsident Bush junior und marginalisierte den deutschen Einfluss auf die US-Politik und auch auf die EU während der Krise 2002/2003.<sup>23</sup>

Trotz der Schatten der Irakkrise sind in den sieben Regierungsjahren unter Schröder die EU wie die NATO weiterentwickelt worden. Die EU-Erweiterung zum 1. Januar 2007 auf 27 Mitgliedsstaaten mit nunmehr über 480 Millionen Einwohnern hat den europäischen Einigungsprozess vorangebracht. Hervorzuheben ist die von Aussenminister Joschka Fischer<sup>24</sup> initiierte und von Deutschland und Frankreich forcierte Entscheidung, einen Verfassungsvertrag für die EU zu erarbeiten. Allerdings sind die Bemühungen, die EU durch einen Verfassungsvertrag zukunftstauglich und erweiterungsfähig zu machen, aufgrund der Referenden in Frankreich und in den Niederlanden 2005 gescheitert. Der jetzt

**Es bleibt die zentrale Aufgabe der deutschen Regierung in den nächsten Jahren, der EU Wege aus ihrer Krise zu weisen.**

auf dem EU-Gipfel am 21./22. Juni in Brüssel aufgezeigte Weg bietet die Chance, die EU wieder handlungsfähig zu machen. Es bleibt die zentrale Aufgabe der deutschen Regierung in den nächsten Jahren, der EU Wege aus ihrer Krise zu weisen. Dabei hat sich in den letzten Jahren erwiesen, dass nur ein wirtschaftlich starkes Deutschland die EU politisch voranbringen kann.

Mit oberster Priorität setzt sich Deutschland für die Wahrung des Friedens, für die Einigung Europas, für die Beach-

<sup>23</sup> Staack, Rot-Grüne Aussenpolitik, S.29; Staack spricht von handwerklichen Fehlern.

<sup>24</sup> Joschka Fischer, Vom Staatenbund zur Föderation – Gedanken über die Finalität der europäischen Integration. [www.europarecht.jku.at/e1409/e2411/files/2414/Fischer\\_Finaltaet.pdf](http://www.europarecht.jku.at/e1409/e2411/files/2414/Fischer_Finaltaet.pdf) (Zugriff 12.04.07).

**Zivil-militärische Kooperation (CIMIC): Wiederaufbauprojekt in Nordafghanistan.**





tung und Stärkung des Völkerrechts und für die friedliche Streitbeilegung ein. Die Stärkung der gemeinsamen europäischen Aussen- und Sicherheitspolitik war stets ein wesentliches Anliegen deutscher Politik. Jedoch dominieren bei den meisten Regierungen der EU-Mitgliedsstaaten die nationalen Egoismen, und das europäische Interesse steht oft nicht im Vordergrund der politischen Akteure. Die Entwicklung einer gemeinsamen europäischen Politik ist möglich, wenn die Regierungen dazu den Willen haben, wie einige Beispiele illustrieren. Im Rahmen der EU-3-Initiative nimmt Deutschland eine wichtige Rolle bei den diplomatischen Verhandlungen mit dem Iran ein. Ziel ist es, die Entwicklung des Irans zu einer weiteren Atommacht zu verhindern. Auch die Nahost-Diplomatie und die Wiederbelebung des Nahost-Quartetts durch Kanzlerin Merkel und Aussenminister Steinmeier sind Beleg einer bemerkenswerten Übereinstimmung innerhalb der EU.

Die grössten Fortschritte sind der EU neben der Einführung der gemeinsamen Währung im Bereich der europäischen Verteidigungs- und Sicherheitspolitik gelungen. Die starke deutsche Unterstützung für das «European Headline Goal» in militärischer wie in ziviler Hinsicht und die Einrichtung von EU-Strukturen und Gremien in Brüssel sind markante Schritte in Richtung einer grösseren politischen Rolle der EU. Zugleich befürwortet Deutschland den Ausbau der strategischen Partnerschaft der EU mit der NATO, bei der aufgrund politischer Vorbehalte vor allem von Frankreich und der Türkei bisher nur auf militärischem Gebiet durch die «Berlin plus Vereinbarung»<sup>25</sup> und die Unterstützung der NATO für EU-Operationen auf dem Balkan erste vorzeigbare Ergebnisse erzielt worden sind.

Bei aller Wertschätzung dieser Fortschritte darf jedoch nicht übersehen werden, dass die EU und auch Deutschland noch einen weiten Weg zurückzulegen haben, um eine kohärente und glaubwürdige Politik zu entwickeln, die es ermöglicht, effizient politische, zivile, wirtschaftliche, humanitäre und militärische Instrumente in ein Gesamtkonzept einzubinden. Die europäische Sicherheitsstrategie muss überarbeitet werden, damit diese als konkrete Leitlinie für die EU-Politik dienen kann. Deutschland mit seinen bedeutenden Zusagen wird noch erhebliche Anstrengungen unternehmen müssen, um alle seine Verpflichtungen erfüllen zu können; und konzeptionell muss Deutschland die Vernetzung seiner eigenen Instrumente und Politikbereiche realisieren, dies mit höheren finanziellen Aufwendungen und in enger Abstimmung mit EU und NATO.

Aus Sicht Deutschlands ist und bleibt die NATO der sicherheitspolitische Anker der deutschen wie europäischen Sicherheit sowie das politische wie militärische Forum

**Aus Sicht Deutschlands ist und bleibt die NATO der sicherheitspolitische Anker der deutschen wie europäischen Sicherheit sowie das politische wie militärische Forum des transatlantischen Dialogs.**

des transatlantischen Dialogs. Mit dem Ausbau des Partnerschaftsprogramms, zuletzt in Richtung Naher und Mittlerer Osten, vor allem aber mit den Erweiterungsrounden hat die NATO mit jetzt 26 Nationen eine nie da gewesene Grösse erreicht. Fast 70

Prozent der weltweiten Verteidigungsausgaben werden durch die NATO-Nationen ausgegeben, allein das US-Verteidigungsbudget umfasst 46 Prozent der über € 900 Mrd. betragenden globalen Militärausgaben. Deutschland hat gezielt die NATO-Erweiterungsrounden unterstützt, dabei aber immer wieder darauf geachtet, dass die Sicherheitsbedenken Russlands in die Über-

**Deutschlands Leitlinie ist, dass es beim Krisenmanagement ebenso wie bei der Abwehr terroristischer Gefahren keine militärischen Lösungen gibt.**

legungen der NATO einbezogen wurden und keine neuen Trennungslinien in Europa entstanden. Der deutsche Beitrag zu den Operationen auf dem Balkan, in Afghanistan und im Kampf gegen den internationalen Terrorismus ist seit Mitte 1999 konstant hoch, auch die deutsche Beteiligung an der NATO Response Force ist signifikant. Innerhalb der NATO setzt sich Deutschland verstärkt für eine Komplementarität mit der Sicherheits- und Verteidigungspolitik der EU ein und befürwortet bei der Durchführung der Operationen im Kosovo wie in Afghanistan, dass neben der militärischen Absicherung und Stabilisierung in gleichem Masse die erforderlichen Schritte für den Wiederaufbau des Landes und für die wirtschaftliche Entwicklung und die humanitäre Unterstützung der Bevölkerung geleistet werden. Deutschlands Leitlinie ist, dass es beim Krisenmanagement ebenso wie bei der Abwehr terroristischer Gefahren keine militärischen Lösungen gibt.<sup>26</sup>

Mit der Verabschiedung der «Umfassenden Politischen Leitlinie» auf dem NATO-Gipfel im November 2006 hat die NATO ihre Vorstellungen für künftige mögliche Operationen konkretisiert.<sup>27</sup> Hatte Kanzlerin Merkel auf der Münchner Sicherheitskonferenz 2006 noch postuliert, der NATO «ein Primat» zu geben, so verweigerte sie auf diesem NATO-Gipfel zusätzliche substanzielle militärische oder zivile Beiträge für die Friedenskonsolidierung in Afghanistan. Solange Deutschland bei der Auswahl seiner Einsatzgebiete und Einsatzmittel auf Risikominimierung seiner eingesetzten Soldaten setzt, solange die NATO nicht ihre Strategie aus dem Jahre



**ISAF-Einsatz: Interkulturelle Kompetenz ist eine wichtige Voraussetzung, um die Unterstützung der Menschen in Afghanistan gewinnen zu können.**

<sup>25</sup> siehe <http://www.nato.int/issues/nato-eu/index.html> (Zugriff 11.04.07).

<sup>26</sup> Bundeskanzlerin Angela Merkel, Weissbuch 2006, S. 2–3.

<sup>27</sup> <http://www.nato.int/docu/basic/txt/b061129e.htm> (Riga 29. November 2006).





Der Dingo im ISAF-Einsatz in Afghanistan.

1999 den neuen Herausforderungen angepasst hat, und solange die strategische Partnerschaft zwischen der EU und der NATO nicht wirklich realisiert ist, bleibt die politische wie militärische Fähigkeit der NATO begrenzt. Deutschland hat ein besonderes Interesse an einer starken NATO und sollte daher seine eigenen Fähigkeiten deutlich verbessern und Kriterien für eine neue NATO-Strategie wie zur Rolle der Nuklearaffen erarbeiten.

Basis guter transatlantischer Beziehungen ist und bleibt die Pflege und Vertiefung der deutsch-amerikanischen Kooperation, auch die Stationierung von US-Truppen auf deutschen Boden wird begrüßt. Vertrauen und Freundschaft sollen durch gegenseitige Konsultation und abgestimmtes Handeln gebildet werden. Deutschland hat den USA während des Kalten Kriegs und vor allem während der Wiedervereinigung viel zu verdanken. Gleiches gilt für den europäischen Einigungsprozess, auch wenn nicht immer Interessenkongruenz und Harmonie zwischen den transatlantischen Partnern die Kooperation bestimmten. Die Wertegemeinschaft und die globalen Herausforderungen sollten beiden Seiten verdeutlichen, dass beide nur durch gemeinsames Handeln die Welt sicherer gestalten und die Krisen und globalen Herausforderungen überwinden können.<sup>28</sup> Enge Kooperation schließt dabei keineswegs aus, dass beide sich im intensiven Dialog auch ihrer unterschiedlichen politischen und strategischen Konzepte zur Bewältigung internationaler Risiken und Bedrohungen bewusst werden (Irak, militärische Einsatzformen in Afghanistan, Guantanamo, Krieg gegen den Terror, Abrüstung, Klimawandel). Trotz dieser Meinungsunterschiede kann die enge und vertrauensvolle Zusammenarbeit zwischen Kanzlerin Merkel und Präsident Bush zu konkreten Ergebnissen führen, wie zum Beispiel in der Irankrise oder beim Ausbau der wirtschaftlichen Kooperation zwischen den USA und der EU.

Besondere Bedeutung für Deutschland besitzt die Einbindung Russlands in die europäische wie globale Politik. Eine enge Kooperation zwischen der NATO und Russland durch eine stärkere Nutzung des NATO-Russland-Rats sowie zwischen der EU und Russland durch einen Ausbau der angestrebten strategischen Partnerschaft sind konkrete deutsche Ziele. Die Freundschaft zwischen Kanzler Schröder und Präsident Putin hatte während der Irakkrise zu Spekulationen über eine Achsenbildung Paris–Berlin–Moskau geführt,<sup>29</sup> und auch Unbehagen in Polen und bei anderen osteuropäischen Nachbarstaaten ausgelöst. Diese Dissonanzen innerhalb der EU sind mittlerweile weitgehend ausgeräumt, Sachpolitik dominiert wieder die politische Agenda auf deutscher Seite. Die derzeitige Politik Russlands, die mit Streben nach Grossmachtpolitik und neuem Selbstbewusstsein nur ungenügend gekennzeichnet ist, gibt allerdings wenig Hoffnung auf konkrete Kooperationsabkommen.<sup>30</sup> Konfrontation gegenüber dem Westen scheint vorrangiges Motto russischer Politik zu sein. Dennoch bleibt Russland trotz aller Meinungsverschiedenheiten (Menschenrechte, demokratische Entwicklung, Kosovo-Status, Raketenabwehrsystem der USA) für Deutschland ein wichtiger Partner bei der Lösung von regionalen Konflikten, und der Ausbau der bilateralen Beziehungen bleibt zentraler Bestandteil deutscher Politik. Des Weiteren liegt die Schaffung stabiler Energiebeziehungen mit Russland in besonderem deutschen wie europäischen Interesse.<sup>31</sup>

In jüngster Zeit haben die Diskussionen über den Bau einer Raketenabwehr durch die USA mit neuen Radar- und Raketenabwehrbasen in Tschechien und in Polen für erheblichen Zündstoff gesorgt. Für die deutsche Regierung kam es darauf an, sowohl den berechtigten Sicherheitsbedürfnissen der USA und Europas Rechnung zu tragen, als auch keine neuen Fronten mit

Russland entstehen zu lassen. Durch Dialog, Schaffung von Transparenz und Rückkehr zur Sachpolitik ist es gelungen, einen Konsens in der NATO über das weitere Vorgehen zu erzielen und zugleich den Grundsatz der «Unenteilbarkeit der Sicherheit» innerhalb der NATO zu bekräftigen. Möglichen Bedrohungen, die durch die Proliferation von Nuklearaffen und Trägersystemen und durch Langstreckenraketen entstehen können, soll durch den Aufbau von Abwehrsystemen begegnet werden. Dabei wird Russland als Partner der Europäer und der NATO angesehen. Die Prüfung von Optionen für Abwehrsysteme, die einen Schutz für ganz Europa und alle NATO-Staaten gewährleisten, soll bis zum Frühjahr 2008 abgeschlossen sein.<sup>32</sup>

Bei der Ausrichtung der Sicherheitspolitik auf die wichtigsten Mächte USA, Russland und Frankreich darf die Zusammenarbeit mit Grossbritannien, Italien und Polen und mit allen anderen EU-Mitgliedsstaaten nicht vernachlässigt werden. Die enge Kooperation mit allen Partnern sowie die Einbeziehung dieser Positionen in die Entwicklung der eigenen Politik

---

**Die enge Kooperation mit allen Partnern sowie die Einbeziehung dieser Positionen in die Entwicklung der eigenen Politik waren und sind eine besondere Stärke deutscher Sicherheitspolitik.**

---

waren und sind eine besondere Stärke deutscher Sicherheitspolitik. Es bleibt zu hoffen, dass das neue deutsch-französische Tandem mit Präsident Nicolas Sarkozy im Sinne Europas und der Interessen seiner Mitgliedstaaten die Weiterentwicklung der EU forcieren wird. Dies gilt auch für eine enge und vertrauensvolle Kooperation mit der Türkei. Die EU zu 27 braucht deutsch-französische Impulse, aber keine Dominanz. Ziel sollte es sein, nicht nur Krisen von Europa fernzuhalten, sondern auch die Interessen der Nachbarn der EU einzubeziehen und ein Auseinanderdriften mit der

<sup>28</sup> Angela Merkel, Rede Handlungsfähigkeit der NATO stärken, Berlin 25.10.2006, [http://www.bundeskanzlerin.de/nn\\_5296/Content/DE/Rede/2006/10/2006-10-24-rede-bkin-dt-atlantische-gesellschaft.html](http://www.bundeskanzlerin.de/nn_5296/Content/DE/Rede/2006/10/2006-10-24-rede-bkin-dt-atlantische-gesellschaft.html)

<sup>29</sup> vgl. Gemeinsame Erklärung Russlands, Deutschlands und Frankreichs zu Irak vom 10.02.2002, in: Internationale Politik, 58 (2003) 3, S. 119–120.

<sup>30</sup> Russland-EU Gipfel am 18. Mai 2007 in Samara.

<sup>31</sup> <http://www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/Info-service/Presse/Reden/2007/070227-cofac-btg.html> Außenminister Steinmeier, Rede am 26.02.2007.

<sup>32</sup> Frankfurter Allgemeine Zeitung, 15.06.2007 S. 6, NATO prüft Bau einer Raketenabwehr.





Der Transporthubschrauber CH-53 G im KFOR-Einsatz im Kosovo.

US-Politik zu vermeiden. Die EU darf sich nicht noch einmal wie in der Irakkrise spalten lassen. Deutsches Handeln als Vermittler zwischen den transatlantischen Akteuren bleibt auch in Zukunft unerlässlich.

## Deutschland als globaler Akteur

Liegt die Zukunft Deutschlands eindeutig in Europa, so ist dennoch in den letzten Jahren sehr deutlich spürbar geworden, dass die Regierung die Notwendigkeit erkannt hat, die deutschen Interessen weltweit zu vertreten. In einer zunehmend globalisierten Welt, in der die nationale Wirtschaftsentwicklung durch die internationalen Märkte geprägt wird und die Weltwirtschaft weiter rasant wächst, war Deutschland gut beraten, sich auf die veränderten globalen Bedingungen einzustellen. Einige Aspekte sollen hier exemplarisch dargestellt werden.

Deutschland misst der Globalisierung, dem dynamischen Wandlungsprozess der Weltwirtschaft mit seinen positiven wie negativen Folgen eine hohe Bedeutung zu. Daher setzt sich die deutsche Regierung für mehrere Ziele gleichzeitig ein. Leitlinie dabei ist, durch mehr Freiheit für mehr Sicherheit zu sorgen. Erstens sollen durch eine verstärkte Entwicklungszusammenarbeit die Länder in Afrika stärker unterstützt und schrittweise in die Weltwirtschaft integ-

riert werden.<sup>33</sup> Gerade die zu erwartende Bevölkerungsexplosion verbunden mit den Konsequenzen des Klimawandels erzeugt hohen Handlungsbedarf für die internationale Gemeinschaft wie für die afrikanischen Länder selbst. Zweitens ist sich Deutschland zusammen mit den EU-Mitgliedsstaaten seiner grossen Abhängigkeit von Energieressourcen bewusst. Die auf dem EU-Gipfel im März beschlossenen Massnahmen zur Reduzierung von CO<sub>2</sub>-Emissionen tragen deutlich die Handschrift der deutschen EU-Präsidenschaft. Drittens sind Klimaschutz und Energiesicherheit untrennbar voneinander zu begreifen und Lösungsansätze und bindende Vereinbarungen nur auf globaler Ebene zu erreichen.<sup>34</sup>

Als Mitglied in der Gruppe der Acht (G-8) hatte Deutschland im Jahre 2007 turnusmässig die Präsidenschaft. Auf dem Gipfel in Heiligendamm vom 6. bis 8. Juni standen verschiedene Themen wie die Ausgestaltung der Weltwirtschaft, der Klimawandel und die Entwicklung Afrikas auf der Agenda. Dabei ist es gelungen, die Klimapolitik der beteiligten Staaten auf die UN-Ebene zu verpflichten und für den afrikanischen Kontinent neue Perspektiven zu eröffnen. Kanzlerin Merkel hat sich dabei als ausgezeichnete Regierungschefin profiliert und nochmals ihre Absicht bekräftigt, die deutschen Leistungen für Entwicklungszusammenarbeit deutlich zu steigern.<sup>35</sup>

Da Deutschland vertrags- und kompromissorientiert agiert, befürwortet es für die Weiterentwicklung der Zusammenarbeit der Staatengemeinschaft den multilateralen

Da Deutschland vertrags- und kompromissorientiert agiert, befürwortet es für die Weiterentwicklung der Zusammenarbeit der Staatengemeinschaft den multilateralen Ansatz. Den UN sowie dem UN-Sicherheitsrat kommt dabei eine zentrale Rolle zu.

Ansatz. Den UN sowie dem UN-Sicherheitsrat kommt dabei eine zentrale Rolle zu. Im Jahre 2005 scheiterten die Bemühungen der Regierung Schröder, einen permanenten Sitz im UN-Sicherheitsrat zu

<sup>33</sup> [http://www.bundeskanzlerin.de/nn\\_5296/Content/DE/Rede/2007/02/2007-02-15-rede-bkin-afrika-frankreich-gipfel-in-cannes.html](http://www.bundeskanzlerin.de/nn_5296/Content/DE/Rede/2007/02/2007-02-15-rede-bkin-afrika-frankreich-gipfel-in-cannes.html) Bundeskanzlerin Angela Merkel, Rede am 27.02.2007.

<sup>34</sup> Bundeskanzlerin Angela Merkel, Rede am 24.01.2007 in Davos, Eröffnung World Economic Forum [http://www.bundeskanzlerin.de/nn\\_5296/Content/DE/Rede/2007/01/2007-01-24-rede-bkin-davos.html](http://www.bundeskanzlerin.de/nn_5296/Content/DE/Rede/2007/01/2007-01-24-rede-bkin-davos.html)

<sup>35</sup> Welt am Sonntag, 10.06.2007; geplant: 0,7% des Bruttoinlandsprodukts bis 2015 bereitzustellen.



erhalten, da die Initiative der «Group of Four» (Japan, Indien, Brasilien, Deutschland) nicht die erforderliche Unterstützung erhielt. Auch andere Reformbestrebungen erzielten nur geringe Fortschritte; dennoch müssen die UN konzeptionell und strukturell besser aufgestellt werden, wenn sie den künftigen Herausforderungen mit mehr Effektivität begegnen sollen. Unverändert ist Deutschland bereit, Verantwortung zu übernehmen, den Reformprozess der UN zu unterstützen und nach einer UN-Reform einen ständigen Sitz im UN-Sicherheitsrat mit weiteren Staaten zu akzeptieren.

Zur Förderung der eigenen Politik wäre es sehr zu begrüßen, wenn die deutsche Regierung konzeptionelle Grundlagen für eine engere Zusammenarbeit mit Indien und mit China erarbeitet und sich für den Abbau von Protektionismus und Subventionen, vor allem von Agrarsubventionen innerhalb der EU einsetzt. Nur wenn sich Deutschland noch wesentlich intensiver China und Indien zuwendet und seine Politik in die gemeinsame EU-Politik einfließen lässt, wird es gelingen, sich adäquat auf die globalen Veränderungen einzustellen und diese auch zu gestalten.

Aufgrund seiner historischen Entwicklung setzt sich Deutschland für Abrüstung und Rüstungskontrolle ein und fordert verstärkte Bemühungen um Abrüstung, da heute der Friede «weniger denn je auf militärische Abschreckung, sondern auf der Bereitschaft zur Zusammenarbeit und zur Überwindung politischer Trennlinien»<sup>36</sup> basiert. Vor allem die Nuklearmächte müssen

Aufgrund seiner historischen Entwicklung setzt sich Deutschland für Abrüstung und Rüstungskontrolle ein und fordert verstärkte Bemühungen um Abrüstung, da heute der Friede «weniger denn je auf militärische Abschreckung, sondern auf der Bereitschaft zur Zusammenarbeit und zur Überwindung politischer Trennlinien» basiert.

ten klare Abrüstungssignale senden, und die internationale Gemeinschaft sollte den hohen Wert von vertraglich abgesicherter Nichtverbreitung sowie von weltweit geltenden Abrüstungsabkommen anerkennen. Mit präventiver Diplomatie und auch mit Einsatz von Druck könnten Bedingungen für den Verzicht bestimmter Staaten von der Entwicklung von Massenvernichtungswaffen geschaffen werden. Ob dieser An-

satz allerdings ausreichend ist, Terroristen und Staaten den Zugriff auf diese Waffen und deren Einsatz zu verwehren, ist höchst fraglich. Das Motto «Wachsamkeit ist der Preis der Freiheit» gilt unverändert. Zugleich wäre es auch in diesem wichtigen Politikfeld erstrebenswert, wenn Deutschland mit Abrüstungsinitiativen und Vorschlägen für eine Begrenzung des Waffenhandels einen Beitrag für eine konfliktärmere Welt leistet.

Begünstigt durch seine Werteorientierung, den friedlichen Vereinigungsprozess und seinen umfassenden sicherheitspolitischen Ansatz hat Deutschland mehr und mehr das Format gewonnen, auch auf globaler Ebene eine zentrale Rolle einzunehmen. Aufgrund seiner eigenen Grösse und Stärke<sup>37</sup> könnte der Wille der deutschen Regierung wie der politischen Eliten

### Daher ist eine breite gesellschaftliche Debatte über die Sicherheitspolitik und die Rolle der Bundeswehr notwendig.

wachsen, sich den internationalen Herausforderungen, Risiken und Bedrohungen in vorderster Linie zu stellen und hierfür auch Verantwortung zu übernehmen. Dies ist bisher kaum erkennbar, zumal auch für Auslandseinsätze der Bundeswehr die Unterstützung der Bevölkerung nicht immer gegeben ist. Mit freundlichem Desinteresse hat Bundespräsident Horst Köhler diese Haltung beschrieben. Daher ist eine breite

gesellschaftliche Debatte über die Sicherheitspolitik und die Rolle der Bundeswehr notwendig.<sup>38</sup> Wenn es richtig ist, dass die Haltung der Menschen («all politics is local») ein wesentliches Element bei der Entscheidungsfindung der Regierung ist, dann wird die deutsche Politik weiter eher zu «soft power» neigen.

Dass das Ringen um Macht und Einfluss ein politischer Prozess und ein Wesensmerkmal demokratischer Prozesse ist, kann jeden Tag auf nationaler Ebene beobachtet werden. Machtpolitische Auseinandersetzungen sind aber auch Kennzeichen für das Zusammenleben der internationalen Staatengemeinschaft. Will Deutschland verstärkt seine Interessen und Zielvorstellungen durchsetzen, muss es mehr Macht und Einfluss anstreben. Will es nur Mitspieler und Mitgestalter sein, so werden andere Staaten die politischen Entwicklungen in der Welt stärker bestimmen. Noch dominieren nationale Themen und Empfindlichkeiten die politische Agenda in Deutschland. Deshalb ist es auch nicht überraschend, dass Deutschland seine Rolle als globaler Akteur noch nicht definiert hat.

<sup>36</sup> <http://www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/Infoservice/Presse/Reden/2007/070321-Abruestung-Btg.html> (Zugriff 22.03.07) Rede Bundesausserminister Steinmeier.

<sup>37</sup> Bevölkerungsgrösse (82 Mio. – Nr. 12 der 192 Staaten), Bruttosozialprodukt (2300 Mrd. € – Nr. 4), Verteidigungsetat (29 Mrd. € – Nr. 6; prozentual gesehen deutlich unter den geforderten 2 Prozent).

<sup>38</sup> Bundespräsident Köhler, Rede Kommandeurtagung 10.10.2005.



Sicherung der Seewege am Horn von Afrika im Rahmen der NATO-Operation Enduring Freedom.



## Ausblick

Deutschland spielt derzeit eine wesentliche Rolle für die transatlantischen Beziehungen, für die EU, aber auch global für Klimaschutz, Energiesicherheit und die Reduzierung der Armut. Kernpunkte deutscher Sicherheitspolitik waren immer Kontinuität, Verlässlichkeit und Solidarität. Kompromisse im europäischen Interesse waren dabei stets auch in deutschem Interesse, zumal Grundsatz deutscher Sicherheitspolitik war und ist, niemals allein zu

## Grundsatz deutscher Sicherheitspolitik war und ist, niemals allein zu handeln.

handeln. Das ausgeprägte Gespür für Balance, Augenmass auch bei Kritik, Ausgleich der unterschiedlichen nationalen Interessen, verbunden mit starker persönlicher Wertebindung, ist Kennzeichen der Politik von Kanzlerin Merkel. In weiten Teilen der Bevölkerung sind aber die heutigen globalen Herausforderungen und die daraus sich ergebenden Konsequenzen für Deutschland noch nicht erfasst worden. Die Politik wie die Medien tragen hierfür

<sup>39</sup> John C. Hulsmann, Jan Techau, Zu hohe Erwartungen? In: Internationale Politik, IP Januar 2007, S.19.

<sup>40</sup> Angela Merkel, Rede am 08.11.2006 Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik, (Zugriff 12.04.07) [http://www.bundestkanzlerin.de/nm\\_5296/Content/DE/Rede/2006/11/2006-11-08-rede-bkein-deutsche-gesellschaft-fuer-auswaertige-politik.html](http://www.bundestkanzlerin.de/nm_5296/Content/DE/Rede/2006/11/2006-11-08-rede-bkein-deutsche-gesellschaft-fuer-auswaertige-politik.html)

die Verantwortung. «Die Mentalität eines Grossteils der deutschen politischen Elite stammt aus der Zeit vor dem 9. November (1989). Das reicht nicht für die Welt nach dem 11. September (2001).»<sup>39</sup> Möglicherweise liegt dies auch an einem weiteren Merkmal der deutschen Sicherheitspolitik, nämlich dass diese in der Regel in Wahlkämpfen keine entscheidende Rolle spielt. Ausnahme hier war die Irakkrise im Wahljahr 2002, die von Kanzler Schröder für seine eigenen Interessen, sprich Wiederwahl und Machterhalt, instrumentalisiert wurde.

«Viele Augen werden sich auf Deutschland richten, wenn es um weitere Verantwortung in der Welt geht. Wir werden uns vor dieser Verantwortung nicht drücken können»,<sup>40</sup> so Kanzlerin Merkel am 8. November 2006.

Deutschland hat aber seinen eigenen Platz und seine Rolle in der Welt noch nicht gefunden. Zudem fehlt unverändert ein klares Konzept mit strategischer, d.h. globaler Ausrichtung und der politische Wille, die notwendigen Korrekturen der Verfassung einzuleiten. Ohne die Zustimmung der eigenen Bevölkerung wird Deutschland allerdings seine grösser gewordene Bedeutung in Europa und in der Welt nicht voll ausfüllen können. Solange ein Gesamtkonzept nicht vorliegt, wird die deutsche Sicherheitspolitik auch durch Einzelfall-Entscheidungen geprägt sein.

Trotz aller Notwendigkeit, die eigene Politik weiterzuentwickeln, kann hier festgestellt werden, dass Deutschland unter Kanzlerin Merkel sicherheitspolitisch eine positive Entwicklung genommen hat. Aber innenpolitische Reformen und finanzielle

«Viele Augen werden sich auf Deutschland richten, wenn es um weitere Verantwortung in der Welt geht. Wir werden uns vor dieser Verantwortung nicht drücken können», so Kanzlerin Merkel am 8. November 2006.

Bedingungen werden die deutsche Sicherheitspolitik in naher Zukunft weiter behindern. Dies wird sich auch auf die EU und die NATO auswirken, deren sicherheitspolitische Fähigkeiten noch deutlich verbessert werden müssen.

Wesentlich wichtiger ist aber aus deutscher Sicht, dass die politische Elite entscheidet, welche Rolle Deutschland in Zukunft übernehmen soll. Politischer Wille ist dazu gefordert: Wer führen will, muss dazu bereit und auch willens sein, mehr zu geben als zu nehmen. Die hohe Zustimmung der Bürgerinnen und Bürger für Kanzlerin Merkel und Aussenminister Steinmeier gibt Anlass zu vorsichtigem Optimismus, dass die erforderlichen Korrekturen schrittweise implementiert werden. Jedoch ist heute die Frage, ob Deutschland auf dem Weg zu einer europäischen Führungsmacht ist, zu verneinen. Ob diese Feststellung in wenigen Jahren revidiert werden muss, ist offen. Deutschland besitzt das Potenzial, seine Fähigkeiten und Möglichkeiten stärker zum Ausdruck zu bringen und in der Welt mehr Verantwortung zu übernehmen. Der friedliche Wandel, das Festhalten an wesentlichen Kontinuitätslinien und seine Politikausrichtung auf UN, EU, NATO und auf freundschaftliche transatlantische Kooperation bieten hierfür eine ausgezeichnete Basis. ●

**Maritime Task Force mit deutschem Einsatzverband in der UNIFIL-Operation vor der Küste des Libanon.**





# Forces armées suisses: how to learn lessons?

## Pratiques, problèmes et conditions des processus d'apprentissage

*«Human beings, who are almost unique in having the ability to learn from the experience of others, are also remarkable for their apparent disinclination to do so.»*

Douglas Adams

Dans le processus contemporain de transformation des forces armées, le développement de la capacité d'apprentissage de l'armée suisse en tant qu'organisation est devenu un objectif central. Comment tirer des leçons pertinentes des expériences faites? C'est cette question que nous souhaitons aborder ici, en proposant une réflexion sur les facteurs favorables et défavorables aux processus d'apprentissage dans l'armée suisse.

Aurélien Buffat\*

### Introduction et questions soulevées

Dans un article paru en septembre 2005,<sup>1</sup> le colonel EMG Alain Vuitel, chef doctrine militaire à l'EM plan A, pose la question de la finalité et du rôle de la doctrine dans la transformation continue des Forces armées. L'auteur y met en avant la fonction motrice que celle-ci occupe dans le processus de développement de l'armée suisse. Vuitel insiste sur la nécessité d'envisager la doctrine comme un cycle dynamique d'adaptation permanent à son environnement tant présent que futur. Comme l'illustre le schéma proposé (fig. 1), cette évolution se fait en deux boucles: «La première, orientée sur le présent, se concentre sur l'intégration des expériences réalisées en Suisse et à l'étranger lors d'opérations réelles ou d'exercices; c'est le retour d'expériences. La deuxième vise à rechercher et à prendre en compte les modifications possibles de l'environnement qui impliqueront une adaptation significative de la façon de penser et de conduire les opérations militaires de demain.» Ce schéma nous semble bien résumer les deux activités fondamentales dans l'évolution des forces armées en général: l'une centrée sur le présent de l'organisation et qui vise l'adaptation à son environnement actuel; l'autre, centrée sur le futur de l'armée et qui vise à prévoir et anticiper les développements possibles auxquels elle pourrait faire face.

Dans l'idée d'approfondir l'analyse de la première boucle, le présent article<sup>2</sup> se focalise sur la case du retour d'expériences (RETEX).<sup>3</sup> Notre analyse ne se situe donc pas au niveau global du cycle long et prospectif (5 à 10 ans) de l'apprentissage de la doctrine militaire suisse mais plutôt au niveau du cycle plus court et situé dans le présent d'une organisation qui tente d'ap-

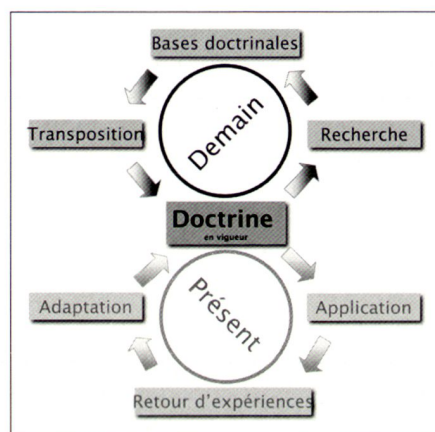


Figure 1: Cycle doctrinal.<sup>2</sup>

prendre de ses expériences et de celles des autres. Pour ce faire, nous replaçons le RETEX dans la perspective conceptuelle plus large du processus d'apprentissage<sup>5</sup> (*learning process*).

Dans l'idée de donner du corps à ce concept, nous abordons les questions suivantes: comment s'effectue concrètement un retour d'expérience? De manière plus large, quelles sont les conditions nécessaires et favorables au processus d'apprentissage d'une organisation militaire? A contrario, quels peuvent être les facteurs qui rendent difficile voire inhibent un tel processus, ainsi que ses limites inhérentes? Au final, quels enseignements peuvent-être tirés pour l'apprentissage des forces armées suisses?

Pour traiter de ces questions, nous commençons par passer brièvement en revue les pratiques de RETEX dans les Forces armées de pays étrangers (Etats-Unis, Grande-Bretagne, France, Allemagne) ainsi que celles existantes actuellement dans l'armée suisse. Puis, dans une perspective plus analytique, les apports de la littérature organisationnelle et institutionnaliste nous permettront de signaler les facteurs influençant la qualité de l'apprentissage. Seront d'abord abordés les principaux facteurs pouvant rendre difficile le processus d'apprentissage, ainsi que ses limites intrinsèques. Sur cette base, il s'agit ensuite

de réfléchir néanmoins aux conditions nécessaires et favorables à un *learning process* efficace. A partir de ces assises analytiques, notre conclusion procèdera alors à quelques remarques concernant l'apprentissage au sein des forces armées suisses.

### Retour d'expériences et apprentissage dans les forces armées étrangères et en Suisse.

Si l'institutionnalisation du concept précis de «lessons learned» dans les forces armées est plutôt récent (années 1980), l'idée à laquelle il renvoie est pourtant des plus élémentaires et, serait-on tenté de dire, «vieille comme le monde»: Otto von Bismarck ne déclarait-il pas: «Ihr seid alle Idioten zu glauben, aus Eurer Erfahrung etwas lernen zu können, ich ziehe es vor, aus den Fehlern anderer zu lernen, um eigene Fehler zu vermeiden.»<sup>6</sup> Dans l'armée suisse, pendant la Deuxième Guerre mondiale, le Général Guisan quant à lui avait déjà instauré un système de livrets de leçons tirées des opérations sur des théâtres étrangers. Les brochures étaient distribuées aux commandants de troupe (voir fig. 2). Dans les années cinquante, le commandant de corps Corbat, commandant du premier corps d'armée de campagne, fait évaluer les manœuvres et en publie un *Compte rendu* distribué jusqu'au niveau des corps de troupe.<sup>7</sup>

Il paraît alors évident que les organisations militaires ont essayé d'apprendre de leurs erreurs, de leurs expériences et de celles des autres bien avant que le concept de «lessons learned» devienne incontournable. Historiquement présent dans la réflexion des armées, apprendre de ses erreurs n'en constitue pas moins de façon croissante un impératif catégorique du fonctionnement des organisations privées et publiques.

<sup>1</sup> Vuitel, Alain, «Une doctrine: pour quoi faire?», *L'Officier neuchâtelois*, septembre 2005, pp. 1-4.

<sup>2</sup> Vuitel, Alain, op. cit., p. 4.

<sup>3</sup> Rédigé lors d'un service de troupe de l'auteur auprès du domaine «Recherche et développement en matière de doctrine» à l'EM plan A du 25.09 au 13.10.06.

<sup>4</sup> Nous employons ici l'acronyme français de RETEX, lequel peut être considéré comme la partie centrale du processus plus général couramment appelé «lessons learning».

<sup>5</sup> De manière large, l'on peut définir ce processus comme un «type d'adaptation d'une organisation à son environnement».

<sup>6</sup> Cité dans la préface de Robert D. Buzzell et Bradley T. Gale, *Das PIMS-Programm. Strategien und Unternehmenserfolg*, Wiesbaden, 1989.

<sup>7</sup> Chuard, Jean Pierre, et al. *Vie et Histoire du Corps d'Armée de Campagne 1 1892-1986*, Lausanne: Editions 24 heures, 1986, p. 115.

\* Aurélien Buffat, politologue, assistant diplômé et doctorant en sciences politiques à l'Institut d'Etudes Politiques et Internationales (IEPI), Université de Lausanne. E-Mail: aurelien.buffat@unil.ch



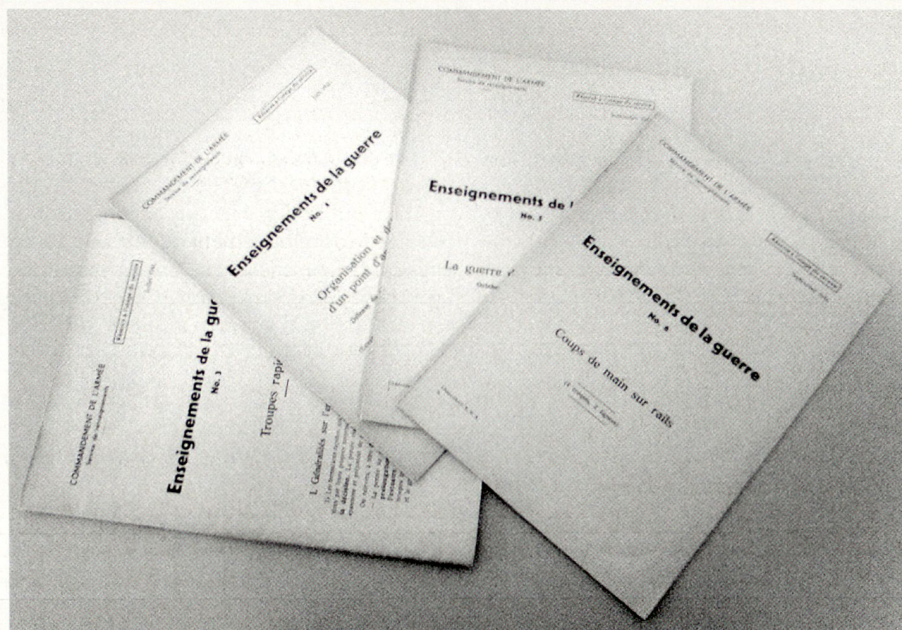


Figure 2: RETEX durant la 2<sup>e</sup> guerre mondiale.<sup>8</sup>

Qu'est-ce qu'un retour d'expériences? Il s'agit d'une leçon apprise ou retenue par rapport ou suite à une expérience faite. Selon Argyris, «nous apprenons quand nous détectons une erreur et que nous la corrigeons».<sup>9</sup> Dans les forces armées, la définition américaine donne une image relativement complète de l'idée: «A lesson learned is validated knowledge derived from actual experience, observation, and analysis of military training or actual operations that results in changed behavior by soldiers, leaders and units.»<sup>10</sup> Afin de mieux saisir comment ce concept se traduit au niveau militaire, passons maintenant en revue les pratiques actuelles en la matière dans quelques forces armées étrangères ainsi que dans l'armée suisse.

### Forces armées étrangères: Etats-Unis, Grande-Bretagne, France, Allemagne<sup>11</sup>

C'est au milieu des années 1980, notamment à la suite de l'intervention américaine à la Grenade (*Operation Fury*), qu'une prise de conscience de la nécessité de capturer des «warfighting lessons» émerge dans l'*US Army*. En 1985 est ainsi créée le *Center for Army Lessons Learned* (CALL),<sup>12</sup> lequel a pour tâche de planifier, collecter, analyser, publier, distribuer et archiver dans le cadre d'un processus systématique, les différentes leçons apprises lors d'exercices ou d'engagements militaires réels.<sup>13</sup> Chaque force (Air force, Army, Navy, USMC) possède son centre consacré uniquement aux procédures de «lessons learned». De plus, ce processus se déploie selon les nombreuses spécialisations propres à chaque arme (*engineer, medical, material, information, etc.*). En étroite coopération avec le CALL, le travail ainsi effectué est coordonné, analysé et rediffusé par le *Combined Army Center* (CAC) et finalement intégré dans les procédures et la doctrine militaire américaine. Du coup, le processus d'apprentissage au sein de l'*US Army* présente les caractéristiques suivantes: des ressources considérables permettant une forte institutionnalisation des procédu-

res combinée à une importante spécialisation, conduisant à une production d'expertise volumineuse.<sup>14</sup> Ce modèle américain du «center for lessons learned» semble avoir considérablement inspiré les armées australiennes et canadiennes, lesquelles se sont dotées d'unités similaires avec, certes, des moyens inférieurs.<sup>15</sup>

En Europe, la Grande-Bretagne s'est elle aussi dotée de structures en la matière, mais selon une configuration administrative différente, apparemment plus modeste et récente, avec des structures plus centralisées que dans le cas américain. Au sein de l'unité *Development, Concepts & Doctrine Center* (DCDC) s'est ainsi constituée une *Joint Lessons Cell* (JLC) dont l'objectif initial renvoie à la création d'un «Defence repository of all authoritative UK lessons at the tactical, operational and strategic level».<sup>16</sup>

Quant à la France, on notera l'existence, au sein du *Centre de doctrine d'emploi des forces* du Ministère de la Défense (CDEF), de la *Division Recherche et Retour d'expériences* (DREX). Sous l'autorité du général commandant le CDEF, cette unité a pour mission de coordonner pour l'armée de terre la fonction de retour d'expérience (RETEX), laquelle est définie de la manière suivante: «Le RETEX vise à tirer les enseignements des engagements opérationnels et des exercices afin d'améliorer la capacité opérationnelle des forces et d'adapter l'outil de défense aux nouveaux cadres d'engagement.»<sup>17</sup> La question du retour d'expériences fait même l'objet d'une rubrique spécifique dans la publication doctrinale de l'armée française (la revue *Doctrine*), signe probant d'une intégration réussie dans ces forces armées.

Enfin, l'Allemagne s'est elle aussi dotée de procédures de RETEX sur le mode d'un mélange entre une approche *top-down* et une approche *bottom-up* dans la recherche, collecte, analyse et évaluation des leçons à identifier. Un concept d'information est censé donner la cohérence aux deux processus. Néanmoins, l'architecture

institutionnelle de la *Bundeswehr* en la matière demeure encore floue dans la mesure où un nouveau modèle d'organisation est en cours de réalisation. Depuis juin 2004, il existe par ailleurs une base de données intranet sur les expériences des engagements de l'armée allemande et les leçons apprises au niveau national et international.<sup>18</sup>

### Le cas de l'armée suisse

Selon les dernières directives de l'Etat-major de conduite de l'armée, le *Lessons Learned Prozess* (LLPV) est défini de la manière suivante: «Der LLPV ist jener Prozess, der auf Stufe Armeeführung zur Auswertung von Einsätzen und Übungen angewendet wird. Er ist ein Teilprozess des Kernprozesses V. Als solcher dient er der Strategieentwicklung V. Er verbessert die Ist-Fähigkeiten der Armee und verkleinert das Delta zu ihren Soll-Fähigkeiten.»<sup>19</sup> Plus exactement, l'apprentissage se fait sur la base de l'évaluation des engage-

<sup>8</sup> Brochures réalisées durant la 2<sup>e</sup> guerre mondiale par le Service de renseignements de l'Armée sur des thèmes particuliers

<sup>9</sup> Argyris, Chris, *Savoir pour agir. Surmonter les obstacles à l'apprentissage organisationnel*, InterEditions, 1995, p. 17.

<sup>10</sup> Définition officielle du *Center for Army Lessons Learned*. (06-5 Guide to CALL Services, p. 5).

<sup>11</sup> Précisons que cette partie n'aborde que de manière superficielle la complexité et l'étendue des systèmes de RETEX des armées. Par souci de ne pas se perdre dans les détails, elle vise ainsi uniquement à donner un aperçu général des formes diverses que celui-ci peut prendre.

<sup>12</sup> voir : <http://call.army.mil>

<sup>13</sup> Selon le descriptif du site internet: «Because of the uncertainties and diversity of the modern battlefield, the Army is constantly learning and adapting its doctrine, tactics, techniques and procedures. The various mechanisms that drive this change in a coordinated and coherent process fall within an umbrella concept known as 'Lessons Learned'. This process is represented at all levels of the Army – from individual units conducting 'After Action Reviews' immediately after a training or operational mission through the formal programs conducted by the Center for Army Lessons Learned and several branch schoolhouses.» (source: <http://usacac.army.mil/CAC/lessons.asp>)

<sup>14</sup> Pour s'en convaincre, il suffit de consulter le site suivant répertoriant les différentes leçons retenues de l'engagement américain en Irak depuis 2003: [www.globalsecurity.org/military/ops/oif-lessons-learned.htm](http://www.globalsecurity.org/military/ops/oif-lessons-learned.htm)

<sup>15</sup> Pour le Canada voir le site du *Centre des leçons retenues de l'armée*: <http://armyapp.dnd.ca/allc>. Pour le cas australien, voir le site du *Center for Army Lessons* (CAL): <http://www.defence.gov.au/army/cal>

<sup>16</sup> <http://mod.uk/DefenceInternet/AboutDefence/WhatWeDo/DoctrineOperationsandDiplomacy/DCDC>

<sup>17</sup> <http://www.cdef.terre.defense.gouv.fr/organismes/drex/drex.htm#1>

<sup>18</sup> Pour plus d'informations sur les différents systèmes de «lessons learned» dans les Forces armées, voir les présentations effectuées lors d'un récent séminaire du *George Marshall European Center for security studies* intitulé «Lessons Learned System Development», Garmisch, Allemagne, 5-7 septembre 2006. (<http://www.marshallcenter.org>)

<sup>19</sup> Führungsstab der Armee (FST A), «Richtlinie für die Durchführung des Lessons Learned Prozesses V», Berne, 18 septembre 2006, p. 2.



ments et des exercices effectués au niveau national et international. En termes d'institutionnalisation du processus, un *Joint Lessons Learned Board* (JLLB), composé de tous les subordonnés directs du Chef de l'Armée, a été mis en place pour gérer et effectuer l'évaluation des rapports de LL. Ce conseil valide les enseignements tirés, vérifie leur pertinence, les moyens de mise en œuvre et fixe les priorités. Il décide ainsi quels sont les enseignements à mettre rapidement en pratique, par quels canaux et selon quelle planification.<sup>20</sup> Il s'agit donc du système de LL au niveau de l'Etat-major de conduite de l'armée, sous une forme inter-forces (*joint*). A noter que les directives de ce système (LLP V) s'inscrivent dans une phase pilote et qu'il est prévu de les remanier au 1.01.08.

A l'échelon de la conduite tactique, lors d'engagements ou d'exercices, le processus suisse de RETEX est décrit dans le cadre du règlement Commandement et organisation des états-majors de l'armée (COEM XXI, chiffres 259–270), lequel codifie en fait le processus d'évaluation de l'action (*After Action Review*). Ainsi, il s'agit de recenser de manière systématique «des expériences et des déductions liées à une action passée ou éventuellement une action encore en cours afin d'en tirer des expériences respectivement des enseignements.» (chiffre 259, COEM XXI) Le processus doit être permanent, systématique et itératif. Il comprend les phases suivantes: recherche de l'information, analyse, exploitation, approfondissement, contrôle (banque de données et bilan).

En comparaison avec les armées étrangères, l'on s'accordera sans doute sur le constat qu'il existe encore un certain potentiel de développement des forces armées suisses. Néanmoins, cette phase pilote du processus a tout intérêt à prendre conscience des facteurs qui, de manière globale, pèsent dans les processus d'apprentissage de toute organisation. Dans une perspective plus analytique, c'est ce que nous proposons dans la section suivante.

## Les facteurs influençant les processus d'apprentissage

On peut définir l'apprentissage comme un type d'adaptation d'une organisation à son environnement, ce au travers de l'expérience/expérimentation. Mais un tel processus n'est pas donné en tant que tel. Selon la littérature, il existe en effet à la fois des facteurs susceptibles de limiter les processus d'apprentissage des organisations ainsi que, de l'autre côté, des conditions qui lui sont favorables. Dans une visée réflexive, nous rendons compte ici des principaux de manière successive. L'objectif est de sensibiliser tout effort d'adaptation du présent système suisse de RETEX à l'aune de ces facteurs.

### Facteurs perturbateurs et limites intrinsèques de l'apprentissage

La question de l'apprentissage serait un problème trivial – et ne constituerait dès lors aucun défi pour l'armée – si l'adaptation à l'environnement visée par ce processus pouvait se faire sur le mode simpliste du «stimulus-réponse» et si la rationalité des acteurs en présence était absolue. Or, les connaissances acquises sur le fonctionnement des institutions en général et sur l'apprentissage organisationnel en particulier montrent les difficultés qui pèsent sur la capacité des organisations à apprendre.

Premièrement, les travaux américains de l'école institutionnaliste sur l'apprentissage organisationnel<sup>21</sup> ont montré que celui-ci ne pouvait échapper au filtre important que constituent les règles au sens large d'une institution donnée (procédures, formes organisationnelles, normes culturelles, routines). Ainsi, loin de toujours agir en fonction d'une pure logique des conséquences

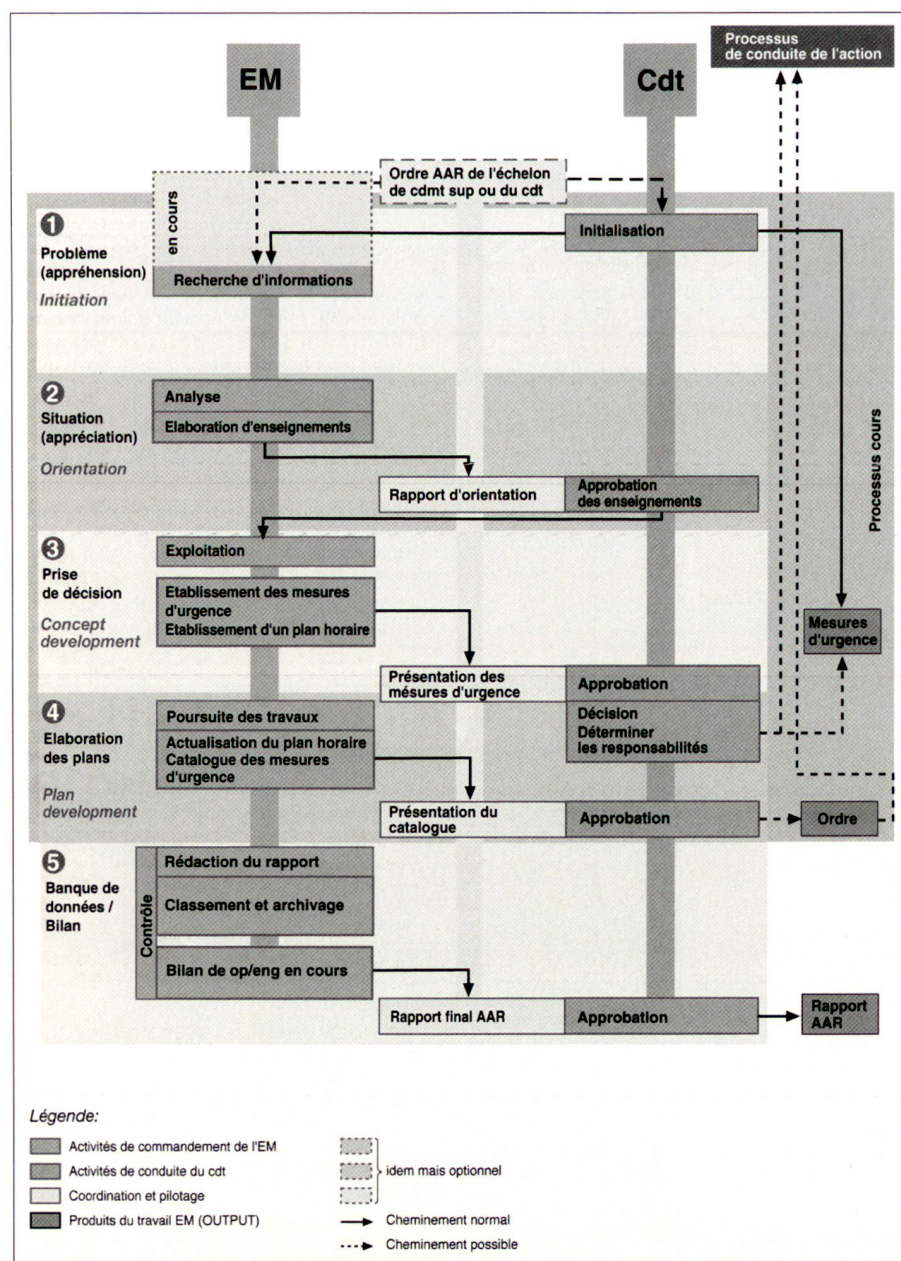


Figure 3: Processus d'évaluation de l'action.

<sup>20</sup> A ce sujet, voir l'interview du divisionnaire Heinz Aschmann (chef de la Direction de l'instruction), «Le processus Lessons Learned (PLL) à la Défense. Savoir tirer les enseignements», *Intra*, n°3, octobre 2006, pp. 12–13.

<sup>21</sup> March, J.G. et Olsen, J.P. (1975) «The Uncertainty of the Past: Organizational Learning under Ambiguity», *European Journal of Political Research*, 3, 147–171. Levitt, B. et March, J.G. (1988) «Organizational Learning», *Annual Review of Sociology*, 14, 319–340. Levinthal, D.A. et March, J.G. (1993) «The Myopia of Learning», *Strategic Management Journal*, 14, 95–112.



(*logic of consequentiality*), le comportement organisationnel est également conditionné par une logique d'appropriation à ce cadre normatif et culturel pré-existant (*logic of appropriateness*). Du coup, ce qu'une organisation telle que l'armée devrait «idéalement» apprendre peut être rendu difficile par une telle logique de respect des normes traditionnelles. Dans ce cas, l'apprentissage ne peut être qu'un processus de rationalité limitée. A titre d'exemple illustratif, l'on peut penser ici à la politique de l'armée israélienne de non-abandon des dépouilles de soldats morts sur le champ de bataille<sup>22</sup> laquelle tient plus à des impératifs culturels et religieux qu'à la recherche d'une efficacité tactique. A un autre niveau, les difficultés des stratèges américains à sortir du modèle militaire classique de la bataille décisive lors de la guerre du Vietnam<sup>23</sup> montrent assez bien le poids que peut revêtir une *logic of appropriateness*. Enfin, un dernier exemple peut être tiré de l'armée suisse, dans laquelle l'on constate le maintien jusqu'en 1972 des forces de cavalerie, ceci en vertu d'un attachement traditionnel (essentiellement paysan) fortement ancré.

Allant dans une direction similaire, les recherches d'Argyris en management des organisations ont quant à elles montré le poids de ce qu'il nommait les «*routines organisationnelles défensives*» comme autant de facteurs *anti-learning*.<sup>24</sup>

Concernant les difficultés de l'apprentissage, Levitt et March (1988) identifient quant à eux trois types de difficultés structurelles du *learning from experience*. Premièrement, phénomène particulièrement criant dans les périodes de changements rapides de l'environnement, l'apprentissage peut souffrir du manque d'expériences disponibles. A tout problème rencontré ne correspond donc pas forcément une leçon possible à retenir. Deuxièmement, le développement d'un apprentissage ordinaire peut conduire à de la stabilité dans les routines et donc à faire éteindre l'expérimentation requise. L'objectif de l'adaptation permanente s'évapore alors. Enfin, l'apprentissage est pris dans un environnement par définition complexe, lui-même fait d'interactions avec d'autres organisations apprenantes, ce qui a pour conséquence de rendre les systèmes causaux en question très compliqués. Il devient alors difficile de tirer des enseignements quand les chaînes de causalité présentent un haut degré de complexité.

Dans un autre texte datant de 1993, Levinthal et March vont même jusqu'à parler de myopie propre au *learning process*. Selon eux, «*learning has its own traps*». <sup>25</sup> Qu'entendent-ils par là? De manière générale, une limite inhérente à tout processus d'apprentissage est la difficulté d'utiliser de petits échantillons d'expérience (problème quantitatif) au statut interprétatif

parfois ambigu (problème qualitatif) pour trouver des solutions viables à des problèmes généraux et complexes. C'est ce que l'on peut appeler les limites d'inférence du raisonnement expérimental.

Cette difficulté est bien mise en exergue dans le témoignage suivant tiré de l'expérience française: «*Si les enseignements ont généralement été tirés des conflits passés par les états-majors, c'est en revanche dans leur mise en application que réside la difficulté. D'abord il n'y pas toujours d'applicabilité possible. Chaque conflit apparaît souvent, en effet, comme un cas particulier. Ensuite, les champs pratiques d'application n'existent pas forcément.*»<sup>26</sup>

Cela renvoie plus généralement au problème typique de pouvoir tirer des leçons d'expériences passées afin de modifier des règles existantes. A titre d'exemple, l'on a souvent entendu dire que l'engagement américain en Irak depuis 2003 (Operation Iraqi Freedom et les opérations subséquentes) s'apparente à un deuxième Vietnam. Mais comment inférer à partir d'expérience singulière ayant eu lieu dans les années 1960 et 1970 des enseignements valables pour la situation contemporaine?

Et la recherche de leçons par l'expérience des autres dans le présent est soumise à la même tension: comment des expériences tirées dans certains pays peuvent-elles devenir valables dans d'autres? C'est ce que Richard Rose, spécialiste des politiques publiques, a nommé la «*contingence des leçons*» (*contingency of lessons*).<sup>28</sup> Rose explique le problème en ces termes: «*There is no certainty that a search of experience elsewhere will provide lessons that can lead to the design of a program that can be applied at home. The transfer of a program is affected by its specific context as well as by generic attributes.*»<sup>29</sup> Simplement dit, ce qui fonctionne bien chez le voisin ne va peut-être pas fonctionner chez soi. Ce

dernier point est tout à fait pertinent pour l'apprentissage de l'armée suisse, puisque celle-ci cherche explicitement à tirer des leçons des expériences faites par d'autres forces armées, pour les intégrer dans un modèle très particulier (fédéralisme, système de milice, etc.).

Pour compliquer un peu plus le schéma de l'apprentissage, Levinthal et March montrent encore que les mécanismes usuellement déployés par les organisations pour lutter contre ces problèmes inhérents – simplification et spécialisation du processus – sont eux-mêmes générateurs de conséquences néfastes sur le *learning*. Brièvement dit, trois formes de myopie de l'apprentissage peuvent se développer. Premièrement, une certaine myopie temporelle naît dans la mesure où les perspectives de long terme sont sacrifiées à celles du court terme. Deuxièmement, une myopie spa-

<sup>22</sup> Plus précisément: le commandant repart avec ses blessés et ses morts après une action, même si pour cela il doit aussi avoir des blessés ou des morts.

<sup>23</sup> A cet égard voir: Summers, Harry G., *On Strategy. A critical analysis of the Vietnam War*, Presidio Press, 1995.

<sup>24</sup> Argyris en donne la définition suivante: «*J'appelle routine défensive organisationnelle toute politique ou action qui évite aux individus, aux groupes, aux intergroupes et aux organisations de connaître l'embarras ou la menace et qui les empêche en même temps d'en identifier et d'en atténuer les causes. Les routines défensives font obstacle à l'apprentissage (anti-learning) et sont surprotectrices.*» (Argyris, op.cit., p. 29)

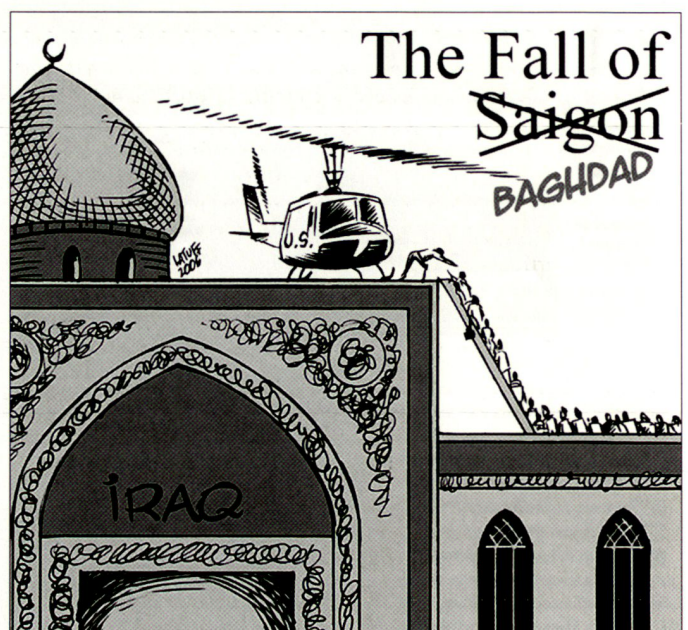
<sup>25</sup> Levinthal, D.A. et March, J.G. (1993), op. cit., p. 97.

<sup>26</sup> Le Bail, Pierre-Yves, «le RETEX : un système de management pour les grands décideurs», *Doctrines*, n°38, décembre 2003, p. 73.

<sup>27</sup> [http://normanfinkelstein.com/img/photos/latuff/tiw/Saigon\\_Baghdad.jpg](http://normanfinkelstein.com/img/photos/latuff/tiw/Saigon_Baghdad.jpg)

<sup>28</sup> Rose, Richard, *Lesson-Drawing in Public Policy. A Guide To Learning Across Time and Space*, Chatham House Publishers Inc., 1993, pp. 14–18.

<sup>29</sup> Ibid., p.14.



**Figure 4: Retour d'expérience: quelle validité?**<sup>27</sup>



tiale est susceptible de surgir quant l'organisation apprenante tend à favoriser les phénomènes et effets proches d'elle. Elle perd alors de vue la «larger picture». Un bon exemple de cela peut émerger lors des procédures d'*After Action Review*, lesquelles, prises dans des problèmes de terrain très concrets, peinent parfois à considérer ceux-ci dans le tableau plus large des échelons supérieurs.<sup>30</sup> Enfin, le risque est également qu'une «*failure myopia*» émerge, ce en vertu du fait que l'organisation a souvent tendance à surestimer ses succès et minimiser ses échecs.

Enfin, Levinthal et March indiquent que toute organisation apprenante est prise dans une balance (*trade-off*) entre deux grands types d'activités: l'exploitation d'une part, c'est-à-dire l'utilisation et le développement de savoirs déjà acquis; d'autre part, l'exploration, à savoir la poursuite de nouvelles connaissances. La difficulté réside principalement dans la recherche d'équilibre entre les deux. Si une organisation est déséquilibrée du côté «exploitation», elle souffrira aisément d'obsolescence, c'est-à-dire de dépassement par son environnement. En somme, dans ce cas, elle est prisonnière de son présent en négligeant sa capacité à anticiper le futur. A l'opposé, si l'organisation est trop déséquilibrée vers son versant «exploration», celle-ci risque de ne jamais profiter des retours de sa connaissance du présent. Dès lors, le problème de base pour toute organisation apprenante «*is to engage in sufficient exploitation to ensure its current viability and, at the same time, to devote enough energy to exploration to ensure its future viability. Survival requires a balance, and the precise mix of exploitation and exploration that is optimal is hard to specify.*»<sup>31</sup> On notera à cet égard que tant l'évolution de la doctrine militaire que celle de l'armée en général se situe exactement dans cette recherche d'équilibre. On retrouve ici notre schéma de départ.

En conclusion, deux remarques s'imposent. Premièrement, la liste des facteurs potentiellement perturbateurs des processus d'apprentissage organisationnel étant plutôt importante, l'on comprendra alors qu'il serait dangereux car contre-productif de voir l'apprentissage en général et le RETEX en particulier comme la solution miracle ou la panacée absolue de la transformation militaire. Il y a donc tout lieu de sortir – ou de ne pas entrer, c'est selon – d'une vision désincarnée, par trop abstraite et automatique de l'apprentissage. Celui-ci comporte des limites inhérentes et subit des influences de diverse nature (organisationnelle, culturelle, contextuelle, etc.) dont il est nécessaire d'avoir conscience. Pour autant et deuxièmement, il ne faut pas non plus surestimer de façon trop rigide le poids de ces contraintes. Dans l'idée d'accompagner analytiquement l'évolution du



Figure 5: Vers une culture d'apprentissage.

système de *learning* de l'armée suisse, nous les signalons plus comme de possibles obstacles que comme des barrières infranchissables. Il existe en effet un certain nombre de conditions favorables à un apprentissage organisationnel possible et efficace, ce dont nous rendons compte dans la section suivante.

#### Conditions nécessaires à l'apprentissage: how to draw lessons?

L'idée n'est pas ici de donner des «*re-cettes*» miracles ou encore moins la «*formule magique*» valable en tout temps des processus d'apprentissage (cela serait de toute façon utopique). Il s'agit plutôt d'évoquer les éléments centraux qu'une organisation telle que l'armée devrait (idéalement) réunir si celle-ci entend devenir ou être véritablement une organisation apprenante (*Lernende Organisation*). A notre sens, et sur la base de la littérature consultée, plusieurs éléments sont à considérer.

Premièrement, cela peut sembler trivial, mais pour qu'il y ait effectivement apprentissage, il est crucial que l'organisation en question ait elle-même intégré une culture d'apprentissage. Plus exactement – et cela rejoint la *logic of appropriateness* – il est important que les acteurs en présence soient convaincus par l'idée que les procédures de RETEX ou de *learning* en général sont utiles et nécessaires au développement de leur institution. Ces procédures impliquent en effet que les acteurs soient capables de remettre en cause certains fonctionnements, ce qui n'est pas toujours facile. Ceci est une des conditions fondamentales récemment mise en avant par des représentants de l'US Army: «*a desire to supply and use lessons learned information: a culture of learning.*»<sup>32</sup> Les Forces armées françaises ont également saisi l'importance de cet élément: «*Il faut développer en France une véritable culture du RETEX, à l'image de celle du renseignement, en s'inspirant de l'exemple des pays anglo-saxons. Le RETEX est une boucle itérative qui doit faire partie intégrante de nos méthodes de commandement moderne.*»<sup>33</sup>

De plus, la mise en place de cette culture, impliquant une socialisation professionnelle à certaines normes de fonctionnement, nécessite du temps: «*«AAR Culture» did not grow in the U.S. Army overnight.*»<sup>34</sup> Il ne suffit donc pas de dire qu'une organisation militaire doit être apprenante pour que celle-ci le devienne effectivement. D'où la nécessité également d'apprendre à apprendre (*das Lernen zu lernen*) c'est-à-dire de procéder à de l'apprentissage réflexif – *Reflexives Lernen*.<sup>35</sup> Ce type d'apprentissage renvoie à la question: «*Wie können politische Organisationen lernen, schneller und flexibler auf neue Informationen zu reagieren?*»<sup>36</sup>

De manière plus globale, il apparaît donc aussi qu'une organisation se doit d'être au clair sur ce qu'elle veut et peut apprendre exactement. Bandelow évoque deux autres types d'apprentissage: le *einfaches Lernen* et le *komplexes Lernen*. La signification du premier est de nature instrumentale: il s'agit d'un ajustement des stratégies opérationnelles employées afin de mieux atteindre les buts de l'organisation. En somme, ce type d'apprentissage répond à la question: «*Wie können politische Programme verbessert (effektiver, effizienter, legitimer) werden?*» Dans la terminologie d'Argyris,<sup>37</sup> cela correspond à de l'apprentissage en simple learning

<sup>30</sup> L'inverse – la myopie du commandement général vis-à-vis des aspects spécifiques de terrain – est possible également.

<sup>31</sup> Levinthal et March, op. cit., p. 105.

<sup>32</sup> US Army, document power point CALL «Why Establish a Lessons Learned Center?», Garmisch, septembre 2006.

<sup>33</sup> Le Bail, Pierre-Yves, op. cit., p. 73.

<sup>34</sup> US Army, document power point CALL «The After Action Review Process & its Impact on Training & Doctrine Development», Garmisch, septembre 2006.

<sup>35</sup> Voir: Bandelow, Nils C. «Policy Lernen und politische Veränderungen» in Schubert Klaus & Bandelow Nils C. (2003). *Lehrbuch der Politikfeldanalyse*, Munich, Oldenbourg, pp. 289–331.

<sup>36</sup> Ibid., p. 300.

<sup>37</sup> Argyris, op. cit., p. 67.



(single-loop learning) dans lequel seules les stratégies employées en vue d'un but sont changées. Les buts restent, les moyens changent. Par contre, le *komplexes Lernen* (ou *double-loop learning* selon Argyris) implique quant à lui une modification des buts principaux et/ou des convictions fondamentales de l'organisation (*Kern*). Ce processus renvoie à la question: «*Wie verändern sich die Grundlagen/Paradigmata politischer Programme?*»

Si nous prenons la peine de mentionner ces distinctions, c'est qu'il nous semble que si l'armée suisse veut bel et bien être une organisation apprenante, elle devrait être capable, dans l'idéal, de procéder aux trois types d'apprentissage, en commençant préalablement par intégrer ou affirmer une culture d'apprentissage (*Reflexives Lernen*), base nécessaire pour procéder ensuite à des apprentissages simples ou complexes. En tous les cas, elle se doit d'être au clair sur l'existence de types différents d'apprentissage et de bien conceptualiser la nature de ses efforts quant à ces divers processus. Ce qui pose bien évidemment de manière centrale la question des multiples ressources que ceux-ci nécessitent.

En effet, l'apprentissage dans une organisation ne peut se faire sans certaines ressources. Liée à l'importance d'une véritable culture de *learning*, une première ressource importante est un certain soutien de la hiérarchie militaire et des décideurs politiques. Ainsi, selon Rose,<sup>38</sup> il faut effectivement que les *polymakers* aient envie ou besoin d'apprendre quelque chose qu'ils ne savent pas, et donc de soutenir les efforts de l'organisation en ce sens. En effet, pour accorder les moyens nécessaires, ceux-ci doivent être convaincus que cela en vaut la peine. Comme le rappelle l'expérience américaine en la matière: «*Leader support is critical to success.*»<sup>39</sup> Or, un soutien défaillant de la hiérarchie militaire ou/et civile est possible (soutien en paroles mais pas en actes) en vertu de plusieurs raisons: refus d'accorder une valeur importante aux programmes d'apprentissage, priorités concurrentes, manque de compréhension ou encore perception des procédures de RETEX comme menaçant la chaîne de commandement et les processus existants.

Deuxièmement, il est évident que des ressources budgétaires suffisantes sont incontournables, dans la mesure où ce sont elles qui vont permettre d'institutionnaliser des procédures, de créer des unités administratives centrées sur cette mission, de les faire fonctionner dans les exigences propres à ce travail (analyse, collecte, archivage, distribution de données), d'engager du personnel, d'acheter le matériel nécessaire, etc. A titre d'exemple, les ressources organisationnelles du CALL de l'armée américaine se montent à 140 militaires engagés à plein temps, 300 postes d'ordinateurs et deux

bâtiments dont la taille totale atteint les 6500 mètres carrés.<sup>40</sup>

Un troisième type central de ressources est l'information. Rose indique ainsi qu'un accès facilité à l'information cherchée est fondamental à l'apprentissage par expérience.<sup>41</sup> Dans une armée apprenante, cette question se pose tant à l'interne de l'organisation (par quels moyens concrets l'information concernant le retour d'expériences des exercices ou engagements se fait?) que vis-à-vis de l'extérieur (comment avoir un accès privilégié aux informations en provenance des expériences faites par les autres forces armées?). Sur cette dernière dimension, une organisation peut être effectivement apprenante au travers de l'expérience des autres pour autant qu'elle dispose d'un certain nombre de relais, de canaux tant formels qu'informels de transmission des informations, de plateformes d'échange et de lieux de rencontres garantis. Ce qui renvoie, là aussi, aux deux ressources mentionnées plus haut (soutien hiérarchique et ressources financières/organisationnelles). Enfin, une dernière difficulté est que ce travail va au-delà du simple domaine de l'information et glisse progressivement vers celui du renseignement, domaine qui par nature n'est pas transparent.

L'exemple des forces armées françaises illustre très bien la nature incontournable du triptyque ressourciel «soutien politique/moyens financiers/information». Les raisons à l'origine des problèmes rencontrés par leur système de RETEX sont établies de la façon suivante: «*Les raisons sont souvent liées au manque de crédits budgétaires, mais aussi à la chaîne de transmission et à une mauvaise régulation administrative vers les instances décisionnelles pour modifier les matériels, les programmes et l'entraînement.*»<sup>42</sup> Preuve en est que ces ressources sont centrales.

Terminons cette partie en évoquant de façon plus précise comment il est possible de tirer des leçons des expériences faites par d'autres forces armées. Les réflexions formulées par Richard Rose sur la question *how to draw lessons?* nous paraissent particulièrement intéressantes. Ainsi, celui-ci commence par insister de manière générale sur l'importance primordiale des capacités systématiques d'analyse. Comme il l'explique lui-même: «*In order to draw a lesson, it is necessary to search analytically rather than anecdotally. The collection of stories about how others deal with their problems is insufficient. In order to draw a valid lesson, searchers must be more than mere travellers; they should understand the principles and practice of lesson-drawing.*»<sup>44</sup> Cela implique donc de conceptualiser et de planifier clairement les procédures de RETEX et d'apprentissage. Rose propose ainsi un processus analytique en quatre étapes:

- 1) recherche d'expériences
- 2) établissement d'un modèle conceptuel

- 3) création d'une leçon
- 4) évaluation prospective

La première étape consiste en une recherche d'information. Il s'agit de rechercher des expériences pertinentes par rapport au problème en question au sein du temps et de l'espace. Il faut donc parvenir à identifier quelles sont les expériences faites au sein de certaines forces armées susceptibles d'intéresser l'armée suisse.

Puis, dans un deuxième temps, il faut créer un modèle. Cette phase est de nature analytique dans la mesure où il faut dresser un modèle conceptuel de comment le programme préalablement identifié traite le problème en question. Ici, la spécification d'un modèle conceptuel des relations de cause-à-effet qui font qu'un tel programme fonctionne dans l'armée étudiée est centrale.

Après cela, la troisième étape consiste à créer une leçon à proprement parler. Rose met en avant ici le rôle de la créativité nécessaire de l'organisation apprenante: «*an element of creativity is required, for differences in time and space normally make impossible a carbon copy of a program in effect elsewhere.*»<sup>44</sup> Dès lors, il existe plusieurs manières possibles de dresser une leçon et de l'intégrer ensuite: une copie simple du programme du pays étudié, une adaptation de celui-ci aux divers éléments contextuels, une combinaison de certains éléments avec le programme déjà existant, la création d'un nouveau programme à partir d'une synthèse des deux ou encore une simple inspiration (stimulation intellectuelle provoquée par la découverte).

Enfin, la dernière étape consiste en une évaluation prospective de la probabilité que le programme finalement retenu soit effectif. En effet, rappelons-le, l'applicabilité dans nos forces armées d'une leçon identifiée ailleurs est contingente. Il faut donc pouvoir, sur la base de l'analyse des conditions de succès du programme dans le pays X, formuler des hypothèses futures sur le comportement prévisible du programme dans le pays Y apprenant.

A ce niveau là, une fois une leçon identifiée, analysée, créée puis évaluée prospectivement, il existe encore des conditions afin que ce retour d'expériences puisse être appliqué avec succès au sein de l'organisation apprenante, respectivement l'armée suisse. Toujours selon Rose,<sup>45</sup> quatre fac-

<sup>38</sup> Rose, op. cit., p. 57.

<sup>39</sup> US Army, CALL power point "Unit Level Lesson Learned Management", Garmisch, septembre 2006.

<sup>40</sup> US Army, CALL power point "Why establish a Lessons Learned Center?", Garmisch, septembre 2006.

<sup>41</sup> Rose, op. cit., p. 3.

<sup>42</sup> Le Bail, op. cit., p. 73.

<sup>43</sup> Rose, op. cit., p. 19.

<sup>44</sup> Ibid., p. 30.

<sup>45</sup> Rose, op. cit., pp. 14-15.



teurs interviennent alors dans cette application: la relation avec le pouvoir politique, les ressources à disposition pour l'application du programme, l'opinion des experts et les valeurs politiques des décideurs.

En résumé, une organisation véritablement apprenante doit pouvoir disposer de plusieurs éléments. Premièrement, une réelle culture d'apprentissage qui soit (a) consciente des problèmes et limites de l'apprentissage; (b) capable d'analyser et de conceptualiser des leçons dans le temps et dans l'espace; (c) dotée de ressources multiples pour ce faire (soutien de la hiérarchie et soutien politique, ressources budgétaires, moyens organisationnels et institutionnels, accès à l'information nécessaire au travers de canaux de transmission garantis). Voyons maintenant, en guise de synthèse, comment situer les Forces armées suisses par rapport à ces diverses exigences de l'apprentissage.

### Conclusion: synthèse et considérations sur le cas suisse.

Notre contribution aura atteint son but principal si elle a permis de mettre en garde contre une conception mécaniciste et désincarnée de l'apprentissage organisationnel. On l'a vu, ce processus ne se fait pas dans le vide ou dans un monde éthéré fait de rationalité absolue des acteurs et d'une adaptation naturelle à l'environnement. La culture d'une armée et de ses membres, le poids parfois lourd du fonctionnement organisationnel entre plusieurs échelons amenés à communiquer et échanger, la possibilité d'un soutien défaillant de la part des décideurs militaires voire politiques ainsi que le manque de ressources diverses sont autant de facteurs qui pèsent dans la qualité et la capacité à apprendre d'une organisation militaire.

Par rapport à ces éléments, que dire du RETEX et de la capacité des forces armées suisses à apprendre au sens large?

Concernant la culture d'apprentissage elle-même, sans doute l'armée suisse se situe-t-elle encore dans des phases initiales amenées à s'affirmer dans le temps, mais néanmoins bien entamées. La récente mise en place des évaluations après action (AAR) et l'institutionnalisation du *Lessons Learned Prozess* au niveau de l'Etat-major de conduite de l'armée (LLPV) contribuent bel et bien à améliorer les capacités d'apprentissage des forces armées suisses. En l'espace de deux ans, le progrès est plus que louable.

Reste bien évidemment à savoir si les ressources du processus sont adéquates et suffisantes. La question est des plus légitimes puisque le système RETEX de nos



Figure 6: Un exemple de RETEX réussi – l'instruction au tir de combat (ITC).

voisins français, pourtant dotés de moyens différents, rencontre des difficultés liées aux trois types de ressources identifiées précédemment. En Suisse, concernant le soutien de la hiérarchie militaire, celui-ci ne semble pas vraiment faire de doute, preuve en sont les efforts réalisés en ce sens par les plus hauts échelons du groupe Défense. Par contre, le débat en cours pour faire passer l'idée d'une transformation permanente des forces armées, à l'image de la discussion sur l'étape de développement 08/11, montre que l'idée d'une organisation apprenante n'est pourtant pas encore acquise. Dans cette conjoncture là, la capacité d'apprentissage de l'armée suisse n'est, a priori, pas favorisée.

Au chapitre des ressources budgétaires, l'on peut affirmer que si le processus de «lessons learned» a certes fait l'objet d'une récente institutionnalisation, il n'existe néanmoins pas véritablement d'unité administrative et de personnel professionnel dont les activités sont uniquement consacrées à cette tâche, préférant, pour des raisons d'économie et d'organisation, déléguer aux unités d'organisation les tâches de recueillir et de mettre en œuvre le RETEX.

Enfin, les ressources informationnelles semblent être réunies, en tous les cas en ce qui concerne les relations et échanges régulièrement entretenus avec les forces armées étrangères. Concernant la circulation de l'information au sein de l'armée suisse elle-même, notamment entre les niveaux AAR et LLPV, les données sont encore lacunaires pour pouvoir se prononcer. Néanmoins, comme le signale le divisionnaire Heinz Aschmann au sujet du LLP, l'information semble avoir été une ressource bien maîtrisée dans le cadre des engagements de l'armée lors des intempéries de l'été 2005.<sup>46</sup> Mais c'est seulement l'évaluation comparée et systématique des processus de RETEX lors de futurs exercices et engage-

ments qui permettra de juger de la qualité des canaux de transmission internes.

Une dernière remarque sur la question des ressources tient au fait que, dans un contexte où celles-ci sont toujours limitées, la recherche d'un équilibre entre les activités d'exploration (la boucle de connaissances orientée vers le futur) et l'exploitation (boucle de connaissances sur le présent) se révèle d'autant plus cruciale. L'armée suisse, comme les autres forces armées, ne peut échapper à cette tension sous forme de dilemme.

Quoiqu'il en soit, au final, l'on ne peut que saluer la volonté de faire évoluer l'armée suisse vers une organisation véritablement apprenante. Et s'il fallait conclure sur une note optimiste, nous signalerons l'exemple déjà ancien (1995) – mais non moins criant d'actualité de par sa valeur d'exemple – de l'adoption de la nouvelle technique de tir de combat (NTTC).<sup>47</sup> Celle-ci constitue en effet un cas d'école d'un processus d'apprentissage réussi à triple titre:

1. Il illustre à merveille comment un programme spécifique a pu être diffusé de l'expérience acquise par les uns (notamment par l'ancien lieutenant colonel des US Marines «Jeff» Cooper) à la recherche de solutions d'autres armées.

2. En ce qui concerne son adoption dans l'armée suisse, c'est par les efforts répétés d'un travail de persuasion en provenance de jeunes instructeurs que le système antérieur a pu être remplacé.

3. La NTTC/ITC intègre en permanence les leçons des engagements dans ses programmes d'instruction.

Gageons donc que l'armée suisse, pionnière dans cet exemple, saura puiser dans son potentiel avéré d'apprentissage, en se mettant efficacement et sereinement à l'écoute tant de ses propres expériences et erreurs que de celles des autres. ●

<sup>46</sup> Intra, op. cit., p. 12.

<sup>47</sup> Devenue depuis instruction au tir de combat (ITC).



# Multicultural Challenges for Armed Forces in Theatre

The end of the Cold War has not seen the expected decline in the relevance of armed forces. In fact, armed forces across the world, especially those of NATO member and NATO partner countries, are busier than ever before. They have to cover the whole range of missions – from peacekeeping to combat. For this reason, armed forces are deployed in missions in an array of tasks. They have to combat threats of military and mostly non-military transnational nature emerging from political, economic, and societal considerations.<sup>1</sup> These missions require more adaptive, flexible and mobile forces to deal with the broad range of tasks.<sup>2</sup> National armed forces have to cooperate intensively with the armed forces of other nations in the theatre.

Various evaluations of multicultural missions can be found in research literature.<sup>3</sup> They deal on the one hand with the advantages of diversity and on the other with the pitfalls of such multicultural missions. Behind the various national military contributors are the national populations, which indirectly exercise political and social influence on the forces deployed. Each player operates within its own cultural sphere, according to its own understanding of the situation and its own policies and practices.

In this article our interest focusses on this last point: the military-military challenges within different national armed forces operating together. Since the end of the Cold War cooperation within armed forces has expanded and deepened.<sup>4</sup> Of course, cooperation also existed during the Cold War in different UN missions. But these missions normally did not have the mandate to use force. They were just peacekeeping missions under Paragraph 6 of the UN Convention. So cooperation within the different armed forces was limited to bureaucratic cooperation and was never tested in a real mission.

Tibor Szvircsev Tresch \*

## The emergence of multicultural forces

Military operations have been analyzed mainly from historical, organizational, and institutional perspectives. In recent years there has also been a growing interest in culture-related factors and issues in multinational operations. Findings show that the basic conditions for successful military cooperation within armed forces are communication, mutual understanding, friendliness, open-mindedness and social competence.<sup>5</sup>

Furthermore, the research findings clearly indicate that lack of skills and training in multinational teamwork is a specific barrier to effective performance in coalition missions.

But what were and what are the main reasons for multinational forces? First, the Cold War: in the context of East-West con-

frontation, alliances were far more important, urgent and effective. Second, the UN missions conducted since 1948. In these missions, the different armed forces were used to working together and had a good opportunity to share experiences in the field. The third major reason was the end of the Cold War, which saw an increase in multinational forces accompanied by downsizing of armed forces, low military budgets, and new threats and combat missions. However, although multinational

## The most important fact is that the quality of cooperation has changed.

military operations in themselves are nothing new, since the end of the Cold War military multinationalism has acquired a new dimension. The most important fact is that the quality of cooperation has changed. In the past cooperation took place at chief of staff and headquarters level, while today national units are also being integrated into bi-national or multinational formations.<sup>6</sup> So the internationalization of personnel (for instance in multinational headquarters or in standing formations) and the multinational and multicultural

character of military contingents during deployments have become the principal features of current military activities.

Since the end of the Cold War all European states have reduced their armed forces and face the problem of shrunken defence budgets that do not allow them to train and equip their troops to the level required for employment in autonomous missions. Generally speaking, by applying the principle of multinational cooperation it is possible to concentrate capacities and produce military results in higher quantities with lower costs.<sup>7</sup>

To conclude, the post-Cold War period has seen a significant increase in the number of military operations that have required UN, NATO and other organizations to contribute forces as part of multinational coalitions in order to implement a variety of missions such as peacekeeping, peace enforcement, antiterrorist actions, humanitarian aid, policing, etc. Since the first UN mission in 1948 in the

<sup>1</sup>Heineken, Lindy (2005). New missions and the changing character of military missions. Paper presented at the Biennial International 45th Anniversary Conference, Inter-University Seminar on Armed Forces and Society, 21–23 October 2005, Chicago.

<sup>2</sup>Boëne, Bernard (2003). «La professionnalisation des armées: contexte et raisons, impact fonctionnel et sociopolitique.» *Revue française de sociologie*, Volume 44, No. 4, 647–693.

<sup>3</sup>On 15 and 16 March 2007 a conference was held at the NATO Defense College in Rome, also dealing with the topic of “Cultural Challenges in Military Operations”. The fruitful and critical discussions during the conference and the recommendations and thoughts of the participants have been implemented in this article. For more details see the forthcoming publication: Szvircsev Tresch, Tibor; Dufourcq, Jean (eds.) (2007). *Cultural Challenges in Military Operations*. Occasional Paper, NATO Defense College, Rome.

<sup>4</sup>Klein, Paul; Haltiner Karl W. (2005). Multinationality as a Challenge for Armed Forces. In: Caforio, Giuseppe; Kümmel, Gerhard (eds.) (2005). *Military Missions and Their Implications Reconsidered: The Aftermath of September 11th*. Contributions to Conflict Management, Peace Economics and Development, Volume 2, Elsevier Ltd.: Amsterdam, 403–414.

<sup>5</sup>See also: Moelker, René; Soeters, Joseph; Vom Hagen, Ulrich (2006). *Sympathy, the Cement of Interoperability – German-Netherlands Military Cooperation, Cross-cultural Images and Attitudes in Longitudinal (10 Years) Perspective*. In: Vom Hagen, Ulrich; Moelker, René; Soeters, Joseph (eds.) (2006). *Cultural Interoperability, Ten Years of Research into Co-operation in the First German-Netherlands Corps*. Sozialwissenschaftliches Institut der Bundeswehr. Forum International. Volume 27. Breda & Strausberg, 15–51.

<sup>6</sup>Klein, Paul; Kümmel, Gerhard (2000). The Internationalization of Military Life. Necessity, Problems and Prospects of Multinational Armed Forces. In: Kümmel, Gerhard; Prüfert, Andreas D. (eds.) (2000). *Military Sociology. The Richness of a Discipline*. Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 311–328.

<sup>7</sup>Klein et al. (2005). *Multinationality as a Challenge for Armed Forces*.

\*Tibor Szvircsev Tresch, Dr. (Sociology, University of Zurich). Assigned to the NATO Defense College in Rome as a Senior Research Fellow (2006–2007). Lecturer in sociology at the ETH Zurich.





The basic conditions for successful military cooperation within armed forces are communication, mutual understanding, friendliness, open-mindedness and social competence.

Foto: Zentrum elektronische Medien

Middle East (UNTSO), 61 missions have been carried out by the UN. 43 of these missions started after 1989. In 2006, there were 114 troop-contributing nations, who had over 80,000 soldiers, military observers and police in the field:<sup>8</sup> a clear indication of the need for closer cooperation among armed forces.

New missions also need to have political legitimacy. Shared responsibilities and balance of power control tend to improve political and public acceptance of military operations, as in the case of UN operations legitimized by the Security Council.

## Military culture

Culture can always be a factor in co-operation among people from different countries, whether it plays a central role or influences it subtly and gently. Normally culture refers to values, norms, or all human activities within one group. These norms and values differ from culture to culture and from nation to nation. In this regard,

In many parts of the world, such as the Middle East, Asia and Russia, compromise has a negative connotation.

when describing national cultures, common elements within each nation can be highlighted, but culture cannot be generalized to every individual within a nation. For example, in many parts of the world, such as the Middle East, Asia and Russia, compromise has a negative connotation, and is often associated with surrendering

principles and losing face.<sup>9</sup> But that does not mean that it applies to every person of a particular culture. It should be understood more as a general criterion for evaluation of these societies. However, armed forces have a unique culture, which can be described as follows:

Military organizations are specialized in threatening and making use of collective violence. The use of focused violence calls for a high degree of coordination. Military organizational culture is based on a rigidly structured top to bottom leadership with a

The military is probably the only organization that is ready to risk its partial destruction and to put the lives of its members willingly at risk.

clear chain of command based on the principle of centralization. The military is probably the only organization that is ready to risk its partial destruction and to put the lives of its members willingly at risk in order to attain its goals. The soldier is expected to sacrifice his or her individual freedom and, if inevitable, his or her life for a collective cause, because the community is valued more importantly than the individual. There is a clear primacy of the collective. Morale and cohesion are vital factors in combat motivation and are part of the soldier's education and training.<sup>10</sup>

Despite the fact that military personnel represent different national military traditions, the military profession has a large array of commonalities. Military culture tends to be very similar all over the world,

at least in Europe and within alliances like NATO. The result of this similarity is that military personnel from different nations get along with one other without too many problems.<sup>11</sup> There seems to be – within NATO, for instance – a kind of supranational military culture, enabling military personnel from different backgrounds to work together smoothly.<sup>12</sup> However, on the inside, the military is not unique and homogeneous. Going from the macro down to the micro level, armed forces themselves have a variety of subcultures.<sup>13</sup> These subcultures are found in structural as well as geographical areas. Structural subcultures appear to be of at least two different kinds: horizontal among the services and vertical among the different categories of personnel, such as the classic vertical structure of officers or NCOs. Obviously, there are national culture-related variations on this theme and not every branch or unit within the military – not even within one nation – will be the same in this respect. For example, different approaches to time can give rise to problems of cooperation between U.S. armed forces and North European armies on the one hand and military personnel from the South, Mediterranean countries, Africa or Asia on the other. Generally speaking, people from the South start and end meetings at flexible times, take breaks when it seems appropriate, view

<sup>8</sup>United Nations (2007). United Nations Peace Operations. Year in Review 2006.

[http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/pub/year\\_review06/](http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/pub/year_review06/)

<sup>9</sup>Leeds, Christopher A. (2001). Culture, Conflict Resolution, Peacekeeper Training and the D Mediator. *International Peacekeeping*, Vol. 8, No. 4, (Winter 2001), Taylor & Francis Ltd, London, 92–110.

<sup>10</sup>Haltiner, Karl W.; Szvircevic Tresch, Tibor (2006). Phänomen «Militär» – Eigenschaften einer eigenartigen Organisation. In: Annen, Hubert; Zwiggart, Ulrich (2006). *Das Ruder in der Hand. Aspekte der Führung und Ausbildung in Armee, Wirtschaft und Politik*. Festschrift für Rudolf Steiger. Huber & Co. Verlag: Frauenfeld, 193–202.

<sup>11</sup>Soeters, Joseph; Restaigne, Delphine; Moelker, René; Manigart, Philippe (2006). Smooth and Strained International Military Co-operation. In: Vom Hagen, Ulrich; Moelker, René; Soeters, Joseph (eds.) (2006). *Cultural Interoperability: Ten Years of Research into Co-operation in the First German-Netherlands Corps*. Sozialwissenschaftliches Institut der Bundeswehr. Forum International. Volume 27. Breda & Strausberg, 131–161.

<sup>12</sup>Soeters, Joseph; Poponete, Christina-Rodica; Page, Joseph T. (2006). Culture's consequences in the military. In: Britt, Thomas W.; Adler, Amy B.; Castro, Carl A. (eds.) (2006). *Military life: The psychology of serving in peace and combat*. Vol. 4, Military Culture. Westport, CT: Praeger Security International; Greenwood Publishing Group, Inc. Chapter 2, 13–34.

<sup>13</sup>Soeters, Joseph; Winslow, Donna J.; Weibull, Alise (2003). *Military Culture*. In: Caforio, Giuseppe (ed.) (2003). *Handbook of the Sociology of the Military*. Kluwer Academic/Plenum Publishers, New York, 237–254.



People from the South start and end meetings at flexible times, take breaks when it seems appropriate, view start times as flexible, and do not take lateness personally.

start times as flexible, and do not take lateness personally. Nordic cultures tend to prefer prompt beginnings and endings; they schedule breaks, deal with one agenda item at a time and view lateness as devaluing or a mark of disrespect.<sup>14</sup> These kinds of behaviour also affect the national militaries.

### Multiculturalism and multinationality in the military

On the whole, two different kinds of multinationality can be observed, each with different preconditions for the working process. Firstly, standing multinational corps based in barracks in one of the participating countries: at most two to four countries are involved in these standing formations. Examples are EUROFOR, permanently headquartered in Florence, or the 1st German-Netherlands Corps, located in Munster. These units have encountered some of the sociological problems typical of multinational military formations, such as language, different ranking systems, payment and so on. But all in all smooth cooperation is possible in standing formations.

Secondly, the form of multinational cooperation more frequently observed nowadays is based on ad hoc cooperation in military missions abroad, for example in Kosovo, Afghanistan or Iraq. Here nations from more than 40 countries may be involved in one mission. This can cause misunderstandings and jeopardize the mission goals. In most cases multinational forces are needed to intervene quickly and on an ad hoc basis in crisis situations which are ambiguous, dangerous and complex. National militaries assigned to urgent missions often have no time for specific joint training with the other armed forces. Additionally, they are subjected to different Rules of Engagement (ROE) and different legal systems governing discipline and the use of violence.<sup>15</sup>

As mentioned above, multinational armed forces normally consist of more than two nations. Even when cooperation is binational, many problems can arise. There is always a preponderance of one party, leading to tensions and animosity. At Camp Julien in Afghanistan, for example, most of the friction that arose was between the large minority of Belgians and the dominating Canadians. In this case there was moderate heterogeneity: two sizeable participating armed forces that formed two "blocs" and were continuously frustrating each other.<sup>16</sup>

But the multinational approach is common. It is an example of high heterogeneity involving several countries and national contingents of roughly equal size, a condition which helps to optimize processes and outputs. With many armed forces of different cultures in the same mission, personal conversations about one's own culture frequently take place and friendly compari-

sons are made. On the whole it seems that officers are ready to engage in such multinational contacts. At the rank and file rank level this readiness is less frequent.<sup>17</sup>

In multinational missions, national units have to surrender some control and have less autonomy. People in general, and military personnel in particular, do not like to be dependent on other nations, certainly not in life-threatening and dangerous situations.

Military personnel in particular, do not like to be dependent on other nations in situations that can be life-threatening and dangerous.

ations. This dependence has to be adapted to interdependence, which means that it is essential to stress the equal status of all units involved in the multinational mission. If each nation insists on having its own support, this leads to lack of confidence in the ability of other nations to provide it adequately.<sup>18</sup>



A broad knowledge of the area of military operations is essential, including aspects related to geography, demography, socio-economics, culture, customs, traditions and religion.

Foto: Zentrum elektronische Medien

<sup>14</sup>Beyond Intractability: Culture-Based Negotiation Styles. [http://www.beyondintractability.org/essay/culture\\_negotiation/](http://www.beyondintractability.org/essay/culture_negotiation/)

<sup>15</sup>Elron, Efrat; Shamir, Boas; Ben-Ari, Eyal (1999). Why Don't They Fight Each Other? Cultural Diversity and Operational Unity in Multinational Forces. *Armed Forces & Society*, Vol. 26, No. 1, (Fall 1999), 73-98.

<sup>16</sup>Soeters et al. (2006). Smooth and Strained International Military Co-operation.

<sup>17</sup>Van Ruiten, Schelte (2006). Who is We? Narratives Regarding Trust, Identity and Co-operation within 1 (GE/NL) Corps. In: Vom Hagen, Ulrich; Moelker, René; Soeters, Joseph (eds.) (2006). *Cultural Interoperability. Ten Years of Research into Co-operation in the First German-Netherlands Corps*. Sozialwissenschaftliches Institut der Bundeswehr. Forum International. Volume 27. Breda & Strausberg, 97-129. Elron, Efrat; Halevy, Nir; Ari, Eyal Ben; Shamir, Boas (2003). Cooperation and Coordination across Cultures in the Peacekeeping Forces: Individual and Organizational Integrating Mechanisms. In: Britt, W. Thomas; Adler, B. Amy (2003). *The Psychology of the Peacekeeper. Lessons from the Field*. Praeger, Westport, Connecticut, 261-282.

<sup>18</sup>Soeters, Joseph; Tanerçan, Erhan; Varoğlu, Kadir; Sığrı, Ünsal (2004). Turkish-Dutch Encounters in Peace Operations. *International Peacekeeping*, Vol. 11, No. 2, (Summer 2004), Taylor & Francis Ltd, London, 354-368.





Communication between the military, international organizations, NGOs, local authorities and the media is crucial for the positive outcome of a mission. Foto: ISAF

#### *Different Strategies: Assimilation, Integration and Separation*

In multinational missions there are three different strategies for the armed forces involved: assimilation, integration and separation.<sup>19</sup> In general, the assimilation strategy tends to develop if one armed force clearly dominates the others. Normally, the larger party implicitly or explicitly expects this to happen. If the smaller parties agree, this strategy generally works quite well. But this means that the smaller armed forces have to internalise the culture of the lead nation. In reality most national armed forces are proud of themselves and are not likely to hand over their collective identity, so it seems that for the military this strategy as a rule does not work very well.

The integration strategy, on the other hand, tries to get people from different national armed forces working and living together, which happens quite successfully in multinational headquarters or in low intensity operations. "According to this approach, working and living conditions are shared, and the lines of command are fully international. One common language is used requiring all members to be sufficiently proficient".<sup>20</sup> The precondition for this strategy is that the staff from all nations involved should know the relevant procedures of their integrated unit.

If armed forces are not inclined to give up on their own cultural practices, then a strategy of separation may be the best. This approach can be strengthened by giving each national contingent its own role and geographical area of responsibility where it can act more or less independently. Secondly, the separation strategy also entails each contingent having its own housing facilities in its own camp. In this case, each national contingent commander has his own distinct authority based upon national sensitivities. This strategy is very appropriate for elite units who have strong

---

If armed forces are not inclined to give up on their own cultural practices, then a strategy of separation may be the best thing.

---

internal cohesion, but are reluctant to be involved with other units in high intensity conflicts. Both strategies, integration and assimilation, seem to work. If the cultural differences among the armed forces are strong, the separation strategy is preferable.<sup>21</sup>

The question of the right strategy is not just a scientific one, as the example of the Anglo-Dutch cooperation in Cyprus (UNFICYP) shows: "In the case of the Anglo-Dutch cooperation and after the fairly problematic experiences with the fully mixed Anglo-Dutch structure during the first two rotations, it was decided the Dutch company would be given its own subsector".<sup>22</sup> This shift in the level of cooperation seemed to improve the efficiency and certainly the motivation of the Dutch contingent.

#### **Critical factors in multicultural cooperation in military missions**

In standing formations, cultural differences are minimized over time and do not cause great concern, as the example of the 1st German-Netherlands Corps in Münster shows. In missions abroad this well-rehearsed cooperation can change dramatically. In Afghanistan, Dutch and German forces who were used to cooperating as a standing formation in Münster also worked together. Even though these two armies had been cooperating closely for years as standing formations, the mission in Afgha-

nistan was fraught with tension. Unlike Münster, where positions are covered on a more or less equal basis, in Afghanistan the Dutch contingent was much smaller than its German counterpart and the operation was clearly dominated and conducted by the Germans. The isolated position of the Dutch encouraged internal gossip and grievances.<sup>23</sup> They complained about the supply of goods, logistics, and the safety policies implemented by the Germans. Small things like the availability of telephones, the quality of the food and alcohol policies, which varied between the Germans and the Dutch, caused friction. Relations between the German and the Dutch units deteriorated and this was publicised in the Dutch newspaper "Brabants Dagblad" of January 11, 2003 in an article that quoted Dutch soldiers as saying that "the Afghans are not the problem, the Germans are ..."<sup>24</sup>

As we have seen from this example, in a mission abroad minor issues can undermine mutual trust and good working relations. But it is not just the small things that hinder smooth cooperation. Multinational missions face challenges on at least three different levels of cultural diversity:

---

In a mission abroad minor issues can undermine mutual trust and good working relations.

---

the political-cultural level (macro level), the organizational-cultural level (mezzo level) and the individual-cultural level (micro level). Every level is confronted with specific challenges and problems in military-military cooperation. Of course the different levels are interconnected: the classification is just a rough pattern for further research on this topic.

For each level the most critical factors in multicultural missions are listed below.

<sup>19</sup> Soeters et al. (2006). Culture's consequences in the military.

<sup>20</sup> Moelker et al. (2006). Sympathy, the Cement of Interoperability, 48.

<sup>21</sup> Soeters et al. (2006). Culture's consequences in the military.

<sup>22</sup> Soeters, Joseph; Bos-Bakx, Miepke (2003). Cross-Cultural Issues in Peacekeeping Operations. In: Britt, Thomas W.; Adler, Amy B. (2003). The Psychology of the Peacekeeper. Lessons from the Field. Praeger, Westport, Connecticut, 283-298 (Page 292).

<sup>23</sup> Soeters et al. (2006). Smooth and Strained International Military Co-operation.

<sup>24</sup> Moelker, René; Soeters, Joseph (2003). Putting the Collaboration to the Test, Münster and Kabul. In: Vom Hagen, Ulrich; Klein, Paul; True Love, A. Study in Integrated Multinationality within 1 (German/Netherlands) Corps. Sozialwissenschaftliches Institut der Bundeswehr. Forum International. Volume 25. Breda & Strausberg, 127-146 (Page 133).





European armed forces and NATO in particular are more and more frequently turning from simple co-operation between purely national units to a mixture of soldiers from different countries (even on small unit level).

Foto: SHAPE

#### Political-cultural level

On the political-cultural level five major challenges must be highlighted: clear mission statement and definition of the end-state by the political authorities; well-defined Rules of Engagement; politically clear division of responsibility; loyalty conflicts and general problems emerging from cultural diversity.

*Clear mission statement and end-state:* The purpose of the mission must be described precisely and the commanders have to understand the political goals. The military mission should follow the mandate and serve the political goals as defined by the international authorities; hence the need to ensure that the military force's conceptual platform will be relevant and well-developed. Without a conceptual platform based on accumulated knowledge and experience and converted into well-established doctrine and training, the military mission as a whole is doomed to fail.<sup>25</sup>

*Rules of Engagement:* ROE are essential in order to clarify the mission and the main steps to be taken, thus avoiding any kind of misunderstandings and duplication of efforts. Where forces are operating alongside each other without a common set of ROE, real difficulties in implementing the mandate arise.<sup>26</sup> National caveats have a direct bearing on this. Of course each nation has

---

But if a multinational force is to function effectively it must aspire to become a "risk community" in which national caveats can be translated over time into transnational ROE.

---

a different risk threshold, as we see in Afghanistan. National caveats can be regarded as the right to "opt out" of missions that in the nation's view might endanger the forces. But if a multinational force is to function effectively, it must aspire to become a "risk community"<sup>27</sup> in which national caveats can be translated over time into transnational ROE.

*Division of responsibility/tasks:* A clear political division of responsibility between the respective armed forces helps to improve the mission's effectiveness. If every national contingent is aware of its tasks,

misunderstandings can be minimized. Division of tasks makes it easier for the different contingents to concentrate on individual parts of the mission. But for effective sharing of responsibilities, trust in the other national armed forces is extremely important.

The experience in the INTERFET mission in East Timor is a good example of successfully shared tasks and responsibilities. Under the lead of the Australian General Cosgrove, synchronization of the efforts of the multinational force contingents started and proceeded in accordance with the national political guidelines of the armed forces involved. Right from the start he formed a core war fighting element based on the Australian, New Zealand, and British contingents. These forces were responsible for initial security operations and were sent to the zones where the heaviest fighting was expected. The other major contingents took over tasks such as humanitarian assistance operations, for

<sup>25</sup> King, Anthony (2006). The Word of Command: Communication and Cohesion in the Military Armed Forces & Society, Vol. 32, No. 3, (April 2006), 493–512.

<sup>26</sup> Forster, Anthony (2006). Armed Forces and Society in Europe. Palgrave Macmillan, Hampshire.

<sup>27</sup> Coker, Christopher (2006). Between Iraq and a Hard Place. RUSI, Vol. 151, No. 5, (October 2006), 14–19 (Page 17).



which they were mandated, organized and trained.<sup>28</sup>

However, the INTERFET mission demonstrated that an excellent way of proceeding is to task contributors to provide their core capabilities (e.g., war fighting, logistics, rebuilding) and consider their political sensibilities. In any case, detailed determination of the politically and militarily responsibilities of each contingent must be defined in the guidelines for troop-contributing nations.

**Diversity:** Closely related to the division of responsibilities and tasks is the fact that the national armed forces differ in terms of military culture and political perception of the mission. The advantage of that diversity is an increase in cognitive resources and task-relevant abilities and skills in the organizational structure of a multinational force. This can result in higher creativity and better quality of decisions.<sup>29</sup> On the other hand, diversity in perceptions, political views and values may rise barriers to interaction, misunderstandings, prejudices and unknowingly offensive behaviour which reduce the chances for constructive activity.<sup>30</sup> The solution may lie in tolerating and accepting political and cultural differences. This creates more cultural space, allowing national units to engage in their culture-specific practices.

Since cultural diversity could have a negative impact on the mission's effectiveness, the main goal is to enhance cultural integration and interaction on the political level.

**Multiplicity of Loyalties:** Multinational forces are composed of people from different countries, each one expressing strong affiliation with his or her country. This naturally creates an environment of varied loyalties and associations. It may lead to parallel national chains of command, because national governments wish to retain ultimate control over their national

under whose command the Turkish company had in fact been placed."<sup>31</sup> However, when states deploy forces to military missions, national military forces have the tendency to establish parallel reporting and control structures with their home headquarters. Since field commanders have to report both to national and to operations command, national Defense policies and legislation can result in a lack of coordination between the national command and the coalition command. Planners of missions should bear that in mind and officers have to be trained to understand the unity of a mission.

#### **Organizational-cultural level**

On the organizational-cultural level, in missions abroad armed forces differ mainly in hierarchy and rank, the use of alcohol and force, the rotation system for missions, and types of units (combat or support oriented, Army, Navy, Air Force). Under certain circumstances these differences can cause serious problems in the cooperation of the armed forces concerned. It can also be an organizational advantage for multinational units.

**Hierarchy and rank:** Military organizations are similarly structured. One of the most striking features of any armed force is the strength of its hierarchical system per se. A hierarchical organization is crucial to ensure that personnel act in an appropriate manner, even if parts of the armed forces have been destroyed by the enemy or are unable to fight. But levels of hierarchy in national armies differ in two ways. Firstly, various ranking systems exist. In Europe or within NATO it is obvious that national armed forces are more and more in line with NATO standards. The structural

problem seems to have been solved in recent years. The cultural aspects of hierarchy are much more interesting. Some countries draw a clear distinction between ranks, not just in a structural sense but also in a psychological and social sense.

An issue that arises in many missions abroad are the differences in the power competences between the various levels of rank.<sup>32</sup> Some countries rely on an autocratic style of leadership, whereas other armed forces place far more emphasis on consultation and consensus. However, the authoritarian way in which orders are issued in some armies may appear strange

---

Some countries rely on an autocratic style of leadership, whereas in other armed forces there is far more emphasis on consultation and consensus.

---

<sup>28</sup> Ballard, John R. (2002). Mastering Coalition Command in Modern Peace Operations: Operation "Stabilise" in East Timor. Small Wars and Insurgencies, Vol. 13, No. 1 (Spring 2002), Frank Cass Taylor and Co. Ltd, London, 83–101.

<sup>29</sup> Elron et al. (1999). Why Don't They Fight Each Other?

<sup>30</sup> Duffey, Tamara (2000). Cultural issues in Contemporary Peacekeeping. In: Woodhouse, Tom; Ramsbotham, Oliver (2000). Peacekeeping and Conflict Resolution. Frank Cass, London, 142–168.

<sup>31</sup> Soeters et al. (2004). Turkish-Dutch Encounters in Peace Operations, page 358.

<sup>32</sup> Soeters et al. (2004). Turkish-Dutch Encounters in Peace Operations.

---

When states deploy forces to military missions, national military forces have the tendency to establish parallel reporting and control structures with their home headquarters.

---

armed forces. "In Kosovo, it was well known that the Turkish company under Dutch command in Mamusa 'just needed to call Ankara' for every new or unfamiliar order. In a few cases, this led to the explicit refusal to follow a Dutch order. In practice, there were weekly discussions between the Turkish company commander and his Turkish battalion commander, but fewer with the Dutch battalion commander



**The political end state and the Rules of Engagement should be absolutely clear and shared.**  
Foto: Zentrum elektronische Medien





The personality of the Commander and personal relationships are very important.

Foto: Zentrum elektronische Medien

in the eyes of more consensus-based armed forces, because in the former there is very little place for participative leadership. Questioning the decision of superiors is considered as impolite and something that destroys harmony. "Turkish and British (but also German) officers do not expect to be contradicted, which is in line with the relatively strong power distance in the armed forces of those countries."<sup>33</sup>

For mission effectiveness it is imperative to have the same or at least a similar concept of hierarchy, both structurally and culturally, within the respective national armed forces.

*Use of alcohol and food:* Differences exist in the permitted consumption of alcohol by soldiers and officers in their free time. Some nations have the so called "two can" regulation, which allows them to drink two bottles of beer per day. Other nations have no restrictions. Research shows that soldiers from nations with drinking limitations had difficulties understanding that other nationalities were permitted to drink alcohol without any formal restraints.<sup>34</sup> Additionally, more missions are taking place in regions with religious backgrounds that are different from Western societies. Also armies with different religions are involved in multinational forces. This can lead to tensions if the national kitchen unit in charge is not aware of such cultural differences. It should, for example, be common knowledge that Muslims do not eat pork and drink little, if any, alcohol.<sup>35</sup>

*Use of force.* The interpretation of the same event or situation often differs according to nationality. Mindset may influence activities within the specific operational environment (war fighting/reconstruction, dangerous/more relaxing, etc.). In encounters among military personnel from different nations, debates arise on how to patrol, how to carry one's weapon, how to establish close and positive contact with

the local population, and how to communicate with the local authorities. On the one hand they are related to different threat perceptions, and on the other hand organizational cultures play a role. In Kosovo, for example, a U.S. soldier who wants to get food from outside the camp will need armed vehicles and at least four escort soldiers, whereas a Danish officer will just have an ordinary jeep with two soldiers.<sup>36</sup> This is a case where the U.S. military is far more concerned with force protection. This could also explain why the American approach is more confrontational. Americans seem to be much tougher and more distant in their contacts with the local population than other forces in the field.<sup>37</sup> In general, Americans are more focused on the sharper end of war fighting, whereas armies from North European countries such as Sweden, Finland and Norway place more emphasis on the peacekeeping aspect.

*Rotation:* Multinational forces are temporary organizations. There is frequent rotation of military personnel. But force rotation differs considerably from one nation to another. Most units serve six months, some only four. Some civilian employees serve

Within a twelve to fifteen month  
tour of duty, such as the Americans  
have in Iraq, it is difficult to maintain  
motivation and the same level  
of performance at all times.

even less. In view of the constant fluctuation of personnel, it is difficult to establish long term cooperation in theatre. It can be argued that, on the personal and organizational level, more time and prolonged contacts are necessary in order to become

really familiar with one another and to appreciate soldiers of other nationalities. This has an impact on the multinational force as an organization. Without mutual understanding based on longstanding working relations, previously developed procedures are difficult to implement. But boredom, at least on the rank and file level (for instance guarding the compound), is one of the major problems. Within a twelve to fifteen month tour of duty, such as the Americans have in Iraq, it is difficult to maintain motivation and the same level of performance at all times.<sup>38</sup> In addition, the reintegration of military personnel at home should be taken into account. Most experts believe that it takes several months to readjust to their home country. Four months is the typical readjustment period after a non-traumatic deployment, while a much longer period is required to recover from a traumatic deployment.<sup>39</sup>

*Different units:* Experiences in Afghanistan have demonstrated that military personnel from staff units and less elitist units faced relatively fewer problems when cooperating with military from other nationalities. Elite units of various nations are far less inclined to accept other people's views. In what is perhaps a too simple generalisation, it can be stated that the further soldiers are away from core combat expertise, the more likely they will succeed in cooperation with other armed forces. A case study on Dutch infantry and artillery units in Bosnia, conducted by Liora Sion,<sup>40</sup> found that the soldiers from these two

<sup>33</sup> Soeters et al. (2006). Culture's consequences in the military, 23.

<sup>34</sup> Moelker et al. (2003). Putting the Collaboration to the Test, Münster and Kabul.

<sup>35</sup> Soeters et al. (2004). Turkish-Dutch Encounters in Peace Operations.

<sup>36</sup> Soeters et al. (2003). Cross-Cultural Issues in Peacekeeping Operations.

<sup>37</sup> Coker, Christopher (2006). Between Iraq and a Hard Place; Soeters et al. (2006). Smooth and Strained International Military Cooperation.

<sup>38</sup> See also: Best, Carla (2002). A Young Officer's View of Peace Support Operations. In: Essens, Peter; Vogelaar, Ad; Tanercan, Erhan; Winslow, Donna (eds.) (2002). The Human in Command: Peace Support Operations. Mets & Schilt, Amsterdam and KMA Royal Netherlands Military Academy, Breda, 52-63.

<sup>39</sup> Thompson, Megan; Gignac, Monique (2002). Adaptation to Peace Support Operations: The Experience of Canadian Forces Augmentees. In: Essens, Peter; Vogelaar, Ad; Tanercan, Erhan; Winslow, Donna (eds.) (2002). The Human in Command: Peace Support Operations. Mets & Schilt, Amsterdam and KMA Royal Netherlands Military Academy, Breda, 235-263.

<sup>40</sup> Sion, Liora (2006). "Too Sweet and Innocent for War"? Dutch Peacekeepers and the Use of Violence. Armed Forces & Society, Vol. 32, No. 3, (April 2006), 454-474.



units had different perceptions about the mission. While most of the Dutch infantry soldiers questioned defined the mission as combat, artillery soldiers defined it as humanitarian. The different perceptions of the mission shaped different levels of satisfaction with work. The combat oriented

### The different perceptions of the mission shaped different levels of satisfaction with work.

infantry soldiers were less satisfied than the artillery soldiers, who viewed the mission as humanitarian. Infantry soldiers were proud of their performance during the training in the Netherlands and Germany and felt ready for deployment. «They rejected the mission's humanitarian aspects in Bosnia because it was not as exciting as their training, and they felt frustrated and dissatisfied.»<sup>41</sup>

A further distinction exists among the Army, the Navy and the Air Force. According to research by Soeters et al.<sup>42</sup>, in the Air Force the uniformity in technologies reduces the cultural impact. Air Force operations are completely structured because of the danger of technical failures caused by human error. They have common operating procedures and training which minimize the effects of different culture-related working styles. So the cultural impact on Air Force operations seems to be lower than in the Army.

### Individual-cultural level

This aspect affects soldiers to a higher degree because it demands initiative and a willingness to enhance professional skills and cultural awareness in two main areas: intercultural training and language. Of course, without political and organizational support the individual soldier would be not able to improve competency in these domains. Ultimately, though, individual effort is required of each and every soldier.

*Training:* Appropriate training and military skills are the basis for successful missions abroad. Special training is needed, particularly for multicultural force operations, because success normally comes to those who train together. Soldiers have to be more flexible, better trained and better educated.

Today most countries think that intercultural training is their own national business. With this precondition, a process of comprehensive training within armed forces is not likely to develop. Without mutual pre-deployment training, national

### Intercultural training is important as part of combat training.

contingents would be better deployed separately. But in the majority of cases this is not possible, for geographical and operational reasons. In the end the various armed forces will be forced to train and work together if the mission is to be carried

out effectively. Intercultural training is important as part of combat training. Studies have demonstrated that a life-threatening event (for instance an attack) has a negative impact on willingness to cooperate with military personnel from other nations.<sup>43</sup>

*Language:* There should be one official language, e.g. English, in order to guarantee effective communication flows within the mission. Also, military personnel should have a basic knowledge of the local language. Lack of overall language preparation and specialized English language training is one of the most serious challenges to the

### There is an undeniable need for a common language among units deployed on missions.

individual integration of national soldiers in a multinational environment. Research demonstrates that conflicts rarely occur, but when they do, they are caused by misunderstandings and disagreements related to culture and language.<sup>44</sup> These language-related problems are exemplified by the experience at the Kabul International Airport (KAIA): «The most prominent one referred to the Spanish medics who did not master the English language sufficiently, inducing people in case of emergency to seek medical help outside the base at the German medical facilities at ISAF HQ.»<sup>45</sup> There is an undeniable need for a common language among units deployed on missions, and deployed soldiers should be willing to learn languages. This is crucial to both the execution of the mission and the day-to-day tasks of deployed forces. English language training for the forces should therefore be intensified. However, language in a multinational context is an instrument of individual power for those who are proficient in English, enabling them to dominate interaction and decisions.<sup>46</sup>



Kabul International Airport (KAIA): All national units are more or less equally in size, and all have been assigned to one specific, independent operational task. Therefore the cooperation runs fairly smoothly and successfully. Foto: ISAF

<sup>41</sup> Ibid., 465.

<sup>42</sup> Soeters et al. (2006). Culture's consequences in the military.

<sup>43</sup> Ibid, 30.

<sup>44</sup> Elron et al. (2003). Cooperation and Cooperation across Cultures in the Peacekeeping Forces.

<sup>45</sup> Soeters et al. (2006). Smooth and Strained International Military Co-operation, 148.

<sup>46</sup> Abel, Heike (2007). Multinationale Streitkräftestrukturen als Herausforderung für die Streitkräfteintegration Europas. Das Beispiel der Deutsch-Französischen Militärkooperation. In: Kümmel, Gerhard; Collmer, Sabine (Hrsg.). Die Bundeswehr heute und morgen. Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 47–64.



When forces come under fire, proper communication is critical. In a combat situation, units are effective when they are able to communicate. Under strain, officers and soldiers tend to fall back on their native language. This hinders the success of missions in high intensity environments.

## Conclusion

In the face of new threats and declining budgets, NATO and the EU have been forced to engage in multicultural missions. Alliance members simply do not have the resources to engage in independent military action and, for reasons of political legitimacy, it has also become essential for the US to operate in coalitions. Multinational missions are a reality.<sup>47</sup>

European armed forces and NATO in particular are more and more frequently moving from simple cooperation between purely national units to a mixture of soldiers from different countries within even the smallest units. This applies not only to standing formations and international Headquarters but also to units in missions abroad. In multinational missions, military personnel are confronted with various challenges, not only on the organizational but also on the cultural level: soldiers have to show intercultural competence, be loyal to their nation and, at the same time, integrate themselves into multinational forces.<sup>48</sup> The willingness to accept vulnerability and contribute to the collective is essential. Furthermore, the development of intercultural understandings among commanders and their officers is crucial for a successful multinational mission. For that

**Soldiers have to show intercultural competence, be loyal to their nation and, at the same time, integrate themselves into multinational forces.**

purpose, more emphasis should be placed on intercultural training.

Effectiveness is crucial for a military mission. In multicultural missions, effectiveness depends on successful and smooth cooperation among all the armed forces involved. The effectiveness of a mission is also affected by the complexity of the tasks assigned to the mission itself. According to the research results of cultural challenges, there are certain measures which should be taken in account in order to make operations effective and manageable on the political-cultural level:

- The political end state and the Rules of Engagement should be absolutely clear and shared.
- For effective sharing of responsibility, trust in the other national armed forces is extremely important. Thus duplication of command and control can be avoided.
- Culturally armed forces should not be too different from each other.

The organizational-cultural level

- Common activities have a positive influence on social interaction. They foster integration and multinational contacts and can reduce organizational differences related to hierarchy and rank.

• Multinational forces are successful when operating in a low intensity environment, while life-threatening combat situations seem to reduce the multinational output because of the different perceptions of the use of force.

• National rotation systems should be more closely coordinated.

• Multinational units should not comprise so-called "elite units", which have strong internal cohesion but are reluctant to co-operate with other (national and foreign) units.

The individual-cultural level

• Participants should be provided with intensive intercultural training, especially in language skills (in a common language, normally English). Language training should focus not only on the language problems themselves (difficulties in comprehension, use of slang, abbreviations, etc.) but also on culturally based cognitive perceptions.

Generally speaking, multinational cooperation in standing formations is not a problem, and smooth cooperation and working relations are achieved on the political-cultural, organizational-cultural and individual-cultural level. Multinational arrangements also seem to have proved adequate in low intensity operations. On a purely individual level, tensions can arise, particularly among soldiers, over small things like consumption of alcohol, language difficulties, etc. The main multicultural challenges emerge in high intensity missions, such as those in Iraq and increasingly so in Afghanistan. Besides cooperation problems on the individual level, organizational differences will in-



**There is an undeniable need for a common language among units deployed. This is crucial to both the execution of the mission and the day-to-day tasks of deployed forces.**

Foto: Zentrum elektronische Medien

<sup>47</sup>King, Anthony (2007). The Paradox of Multinationality. Paper presented at the conference "Cultural Challenges in Military Operations", NATO Defense College, 15-16 March 2007, Rome.

<sup>48</sup>Tomforde, Maren (2007). How about pasta and beer? Intercultural Challenges of German-Italian Cooperation in Kosovo. Paper presented at the conference "Cultural Challenges in Military Operations", NATO Defense College, 15-16 March 2007, Rome.





Multinational troops at ISAF HQ in Kabul.

Foto: ISAF

crease in life-threatening situations. Also, the implementation of national caveats (which in the end represent the national mentality of armed forces and are culturally motivated), with the aim of protecting the nation's soldiers and obtaining the poli-

will have to internalise the culture of the lead nation and opt for the assimilation strategy. As explained above, most national armed forces are unlikely to hand over their collective identity and so the assimilation strategy does not work very well. Therefore, multicultural armed forces in challenging missions face a paradoxical situation. Multicultural missions have become necessary due to strategic, political and financial reasons, but multinationality may tend to minimize operational success in real combat missions. ●

---

The main multicultural challenges are in high intensity missions, such as those in Iraq and increasingly so in Afghanistan.

---

tical support of the national population, may hinder attainment of the mission's goal. Tensions can emerge, placing a strain on the multinational coalition and impeding further cooperation. It would appear that in high intensity missions multiculturalism has its limitations. In this case the most effective multinational forces may indeed be those consisting of small national contingents under a strong lead nation. But this means that the smaller armed forces



# Karl Schmid und die Frage einer schweizerischen Atombewaffnung

Das diplomatische Tauziehen um das nordkoreanische und das iranische Atomprogramm verleiht den Bemühungen um die Durchsetzung des Nonproliferationsabkommens neue Aktualität. In diesem Zusammenhang wird oftmals vergessen, dass sich die Schweiz zu Beginn ebenfalls ausgesprochen schwer tat, eine Beschränkung der lange Zeit auch im Bereich der Nuklearrüstung angestrebten, maximalen staatlichen Handlungsfreiheit innerlich zu akzeptieren und dass die seit Ende des Zweiten Weltkrieges im Geheimen verfolgte Option einer eigenen Atombewaffnung erst nach und nach, gleichsam stillschweigend, fallengelassen wurde. Im Rahmen seines Mandates als Präsident der *Studienkommission für strategische Fragen* befasste sich mit dieser brisanten Thematik Ende der sechziger Jahre auch der brillante Germanist, ETH-Rektor und Generalstabsobers Karl Schmid (1907–1974), der dieses Jahr seinen hundertsten Geburtstag gefeiert hätte. Seine Rolle innerhalb der schweizerischen Atomwaffendebatten und dabei nicht zuletzt auch seine Auseinandersetzungen mit einem anderen herausragenden sicherheitspolitischen Querdenker, Gustav Däniker, stehen im Zentrum des folgenden Artikels.\*\*

Peter Braun\*

## Einleitung

Von der Rekrutenschule 1927 bis zur Entlassung aus der Wehrpflicht dreieinhalb Jahre vor seinem Tod spielte das Militär im Leben Karl Schmidts eine zentrale Rolle. Eine eindrucksvolle Karriere führte ihn bis zum Grad eines Obersten im Generalstab und liess ihn insgesamt 2300 Diensttage leisten. Bei so viel Engagement war der Gedanke freilich nicht abwegig, die Berufung endgültig zum Beruf zu machen und sich ganz dem Dienst in Uniform zu verschreiben. Die Gelegenheit dazu hätte durchaus bestanden. Als ihm Ende 1957 tatsächlich ein Divisionskommando angeboten wurde, lehnte er dieses ab, und zwar mit der Begründung, dass er eine Zusage «mit einem lebenslänglich schlechten Gewissen gegenüber der Hochschule» erkaufen müsste, obschon es – wie er bescheiden anmerkte – natürlich verlockend wäre, auf militärischem Gebiet «die Stufe des mehr oder weniger Dilettantischen» endlich zu verlassen. Er unterliess es nicht, seine Absage mit der Versicherung zu verbinden, dass dieser Entscheid an seiner Einstellung gegenüber Land und Armee nichts ändere und dass er als Milizoffizier versuchen werde, auch in Zukunft das Seinige beizutragen.<sup>1</sup> Dies sollte kein leeres Versprechen bleiben. Gleichsam krönender Höhepunkt

seines jahrzehntelangen Einsatzes zugunsten der res publica, und namentlich der militärischen res publica war das Präsidium der *Studienkommission für strategische Fragen*, das er 1967, ziemlich genau zehn Jahre nach seinem Verzicht auf eine Karriere als Berufsoffizier, auf Anfrage des damaligen Generalstabschefs Paul Gygli übernahm.

Fragen der Landesverteidigung, welche auch in Schmidts publizistischem Schaffen einen nicht zu unterschätzenden Stellenwert einnehmen, beinhalteten nach den Atombombeneinsätzen vom August 1945 beinahe zwangsläufig immer auch die ver-

tiefe Auseinandersetzung mit den spezifischen Herausforderungen des Nuklearzeitalters. Dazu gehörte – angesichts der damaligen existenziellen Bedrohung weit weniger befremdend als aus heutiger Sicht – auch die Beantwortung der Frage, ob die Schweizer Armee nicht ebenfalls mit Atomwaffen ausgerüstet werden müsste, sollte sie ihre verfassungsmässigen Aufträge auch im Schatten des nuklearen Damoklesschwertes weiterhin mit Aussicht auf Erfolg erfüllen – eine Frage, die bis Anfang der siebziger Jahre nicht nur in Militärkreisen, sondern bisweilen auch in der Öffentlichkeit ausgesprochen kontrovers diskutiert wurde. Diesem zweifelsohne heiklen Thema konnte sich selbstredend auch Karl Schmid nicht entziehen. Innerhalb der von ihm präsierten Studienkommission nahm die Diskussion um eine schweizerische Kernwaffenoption denn auch einen prominenten Platz ein, und Schmid selbst äusserte sich ab Mitte der sechziger Jahre verschiedentlich pointiert zur Thematik.

Die schweizerische Atomwaffendiskussion im Kalten Krieg und Schmidts Rolle darin stehen im Zentrum der folgenden Ausführungen. Dabei werden zunächst die wichtigsten Konfliktlinien und Eckpunkte der Diskussion in den beiden ersten Nachkriegsjahrzehnten überblicksartig nachgezeichnet. Alsdann wird vertieft auf einen

<sup>1</sup>AfZ, Nachlass Karl Schmid, 287.6, Schmid an KKdt Thomann, 19.10.1957.



Karl Schmid  
als Generalstabsobers

## Karl Schmid (1907–1974)

Karl Schmid wurde am 31. März 1907 in Zürich geboren. Nach dem Gymnasium studierte er an den Universitäten Zürich und Berlin Germanistik und Geschichte und promovierte 1934 bei Prof. Emil Ermatinger mit der Dissertation «Schillers Gestaltungsweise». Am 1. April 1944 wurde er zum ausserordentlichen Professor für deutsche Spra-

che und Literatur an der ETH berufen, drei Jahre später erfolgte seine Wahl zum Ordinarius. Zwischen 1953 und 1957 versah er das Amt des Rektors. Seine letzte Vorlesung hielt er im Sommersemester 1974.

Die Rekrutenschule absolvierte er 1927 bei der Artillerie. Im Folgejahr wurde er zum Leutnant befördert. 1940 besuchte er den Generalstabskurs I und versah in der Folge verschiedene Funktionen im Stab der 9. Division. Als Oberst i Gst war er zuerst Kommandant eines Artillerieregiments und anschliessend, 1952 bis 1953, Stabschef des 3. Armeekorps. Es folgten Einteilungen in verschiedenen höheren Stäben. Am 31. Dezember 1970 wurde er unter Verdankung der geleisteten Dienste aus der Wehrpflicht entlassen.

Karl Schmid war seit 1940 mit der Schauspielerin Elsie Attenhofer verheiratet und hatte zwei Kinder, Christoph und Regine. Neben seinem beruflichen Wirken als Professor und Rektor der ETH und dem militärischen Engagement als Milizoffizier war er zeit seines Lebens in verschiedensten Akademien, Stiftungen und Arbeitsgruppen tätig, unter anderem in der *Studienkommission für strategische Fragen*, die er 1967 bis 1969 präsierte. Er starb am 4. August 1974 in Zürich.

\*Peter Braun, Dr. phil., Historiker Universität Zürich, Hptm Betr Det Log Br 1, Kernprozessmanager Doktrinforschung und -entwicklung im Planungsstab der Armee, 3003 Bern.

\*\*Beim vorliegenden Artikel handelt es sich um den Vorabdruck eines Beitrages zu: Bruno Meier (Hrsg.), Das Unbehagen im Kleinstaat Schweiz. Der Germanist und politische Denker Karl Schmid (1907–1974). Zürich 2007.



medialen Schlagabtausch Schmidts mit einem anderen sicherheitspolitisch herausragenden Kopf der Schweiz eingegangen, nämlich mit Gustav Däniker, einem der vehementesten Atomwaffenbefürworter seiner Zeit. Abschliessend werden die Diskussionen innerhalb der *Studienkommission für strategische Fragen* ausführlicher dargestellt, welche nicht zuletzt auch zu einem allfälligen Beitritt der Schweiz zum Non-proliferationsabkommen Stellung zu nehmen und die Frage einer Schweizer Atombewaffnung unter Berücksichtigung gesamtstrategischer Gesichtspunkte zu klären hatte.

## Die schweizerische Atomwaffenoption 1945–1964

Nur wenige Wochen nach den Atombombeneinsätzen auf Hiroshima und Nagasaki wurden die Diskussionen um das Für und Wider einer eigenen Nuklearbewaffnung auch in der Schweiz eingeleitet.<sup>2</sup> Auf Anregung hoher Offiziere bestellte das Eidgenössische Militärdepartement (EMD) im Spätherbst 1945 eine aus renommierten Kernphysikern bestehende *Studienkommission für Atomenergie* (SKA), die sich – ihren geheimen Richtlinien zufolge – auch mit der «Schaffung einer schweizerischen Bombe oder anderer geeigneter Kriegsmittel, die auf dem Prinzip der Atomenergie beruhen», befassen sollte.<sup>3</sup> In der Praxis lag das Schwergewicht der Arbeiten indes bei der friedlichen Nutzung der neuen, zukunftssträchtigen Technologie, wobei allerdings die zumindest vordergründig rein «zivilen» Vorhaben, wie etwa der Bau eines Versuchskernreaktors, durchaus auch einen vom EMD stets mit Erfolg geförderten militärischen Nebeneffekt hatten.

Hatte es sich bei diesen ersten geheimen Forschungsarbeiten noch um Bemühungen innerhalb eines kleinen militärisch-wissenschaftlichen Spezialistenkreises gehandelt, so wurde der Atomwaffendiskurs ab Mitte der fünfziger Jahre zunehmend auch in der medialen Öffentlichkeit ausgetragen. Die absehbare vollständige Nuklearisierung des europäischen Gefechtsfeldes infolge der Einführung sogenannter «taktischer» Atomwaffen sowie das damit einhergehende Schreckgespenst eines «Atomvakuums Schweiz» und einer – angesichts der offensichtlichen Asymmetrie innerhalb der NATO – nicht zu Unrecht befürchteten weiteren Kernwaffenproliferation führten dazu, dass ab Beginn des Jahres 1955 in schweizerischen Offizierskreisen der Ruf nach eigenen Atombomben immer lauter wurde. Das EMD kam zu ähnlichen Schlüssen. In einem Ende Mai 1958 dem Bundesrat unterbreiteten Geheimbericht wurde gefolgert, dass die Schweiz alles Interesse daran habe, ihre Ar-

**Die Einführung kleinkalibriger Nuklearwaffen für den Einsatz auf dem Gefechtsfeld (sogenannt «taktische» Atomwaffen) führte in der Schweiz Mitte der fünfziger Jahre zu einer Intensivierung der Bemühungen um eine eigene atomare Aufrüstung.**



mee mit Nuklearwaffen auszurüsten. Die Exekutive hiess zwar noch vor Jahresende verschiedene vom EMD beantragte Massnahmen zur Abklärung der Beschaffungsmöglichkeiten im In- und Ausland gut, die konkrete Umsetzung der bundesrätlichen Aufträge kam in den folgenden Monaten und Jahren jedoch nur schleppend voran, nachdem die Landesregierung die zwingend nötigen, neutralitätspolitisch aber äusserst heiklen Auslandkontakte in Sachen Atomwaffen im Frühjahr 1960 faktisch verboten und damit den nuklearen Ambitionen gewisser Offiziere der Generalstabsabteilung einen einstweiligen Riegel geschoben hatte.

Der Grund für die bundesrätliche Zurückhaltung lag nicht zuletzt in den heftigen internationalen Reaktionen auf eine Verlautbarung gut zwei Jahre zuvor. In der Absicht, gegen die sich formierende schweizerische Antiatombewegung Stellung zu beziehen, deren pazifistisch motivierten Postulate er für defätistisch und von Moskau gesteuert hielt, hatte sich der Bun-

... hatte sich der Bundesrat am 11. Juli 1958 in einer prinzipiellen Erklärung erstmals auch öffentlich mit aller Deutlichkeit für eine eigene Atombewaffnung ausgesprochen, falls eine effiziente Landesverteidigung und ein wirksamer Neutralitätsschutz anders nicht mehr zu gewährleisten wären.

desrat am 11. Juli 1958 in einer prinzipiellen Erklärung erstmals auch öffentlich mit aller Deutlichkeit für eine eigene Atombewaffnung ausgesprochen, falls eine effiziente Landesverteidigung und ein wirksamer Neutralitätsschutz anders nicht mehr zu gewährleisten wären. Das folgende diplomatische Säbelrasseln hoher Sowjetführer,

welche die atomwaffenpolitische Grundsatzerklärung fälschlicherweise als mehr oder weniger definitiven Beschaffungsentcheid interpretierten – eine Beschaffung, die in ihren Augen nur bei einer der beiden angelsächsischen Atommächte getätigt werden konnte – hatte dem Bundesrat und insbesondere dem Eidgenössischen Politischen Departement (EPD) zum ersten Mal deutlich vor Augen geführt, dass ein Kauf von Kernwaffen im Ausland, sollte sich die Gelegenheit dazu überhaupt je bieten, entgegen den Ausführungen in den Geheimberichten des EMD eben doch nicht einfach denselben Modalitäten unterliegen würde wie jedes andere Rüstungsgeschäft.

### Die atomwaffenpolitische Grundsatzerklärung des Bundesrates vom 11. Juni 1958

«In Übereinstimmung mit unserer jahrhundertalten Tradition der Wehrhaftigkeit ist der Bundesrat [...] der Ansicht, dass unserer Armee zur Wahrung unserer Unabhängigkeit und zum Schutze unserer Neutralität die wirksamsten Waffen gegeben werden müssen. Dazu gehören die Atomwaffen.»

Auch innenpolitisch zeitigte die Verlautbarung vom Juli 1958 nicht die gewünschte beruhigende Wirkung. Im Gegenteil: Ende der fünfziger Jahre lancierte die politische Linke gleich zwei Volksinitiativen, wobei die eine auf ein vollständiges Verbot, die andere zumindest auf eine verfassungsrechtliche Erschwerung einer atomaren Rüstung angelegt war. Die beiden Atom-

<sup>2</sup> Zur Nuklearbewaffnungsoption in den beiden ersten Nachkriegsjahrzehnten siehe: Metzler, Dominique B., Die Option einer Nuklearbewaffnung für die Schweizer Armee, 1945–1969. In: *Rüstung und Kriegswirtschaft*. Bern/Stuttgart/Wien 1997 (Studien und Quellen; Bd. 23), S. 121–169 und Braun, Peter, Von der Reduitstrategie zur Abwehr. Die militärische Landesverteidigung der Schweiz im Kalten Krieg 1945–1966. Diss. Univ. Zürich. Baden 2006, (Der Schweizerische Generalstab; Bd. 10), S. 745–824.

<sup>3</sup> BAR E 27/19038, 3, Richtlinien für die Arbeiten der SKA auf militärischem Gebiet, 5.2.1946, S. 2.



initiativen wurden 1962 und 1963 nach äusserst harten Abstimmungskämpfen mit grossem Mehr vom Souverän verworfen, der sich damit der Auffassung des Bundesrates anschloss, dass es erstrebenswert sei, «für die Zukunft den Weg für eine atomare Rüstung der Armee offenzulassen, sofern sich die Möglichkeiten dazu ergeben und sie sich als notwendig erweist».<sup>4</sup> Die Exekutive und mit ihr die Armeespitze hielten damit einen klaren Beweis in Händen, dass eine Mehrheit der Bevölkerung einer Ausrüstung der Schweizer Armee mit Nuklearwaffen gegenüber nicht grundsätzlich ablehnend eingestellt war.

Mit dem Scheitern der zweiten Atominitiative Ende Mai 1963 war der Weg frei, die längst überfälligen Schritte zu unternehmen, um in Sachen Atombewaffnung endlich vorwärts zu kommen. In denselben Sommermonaten 1963, in denen sich der Bundesrat für einen Beitritt zum Moskauer Abkommen über das partielle Verbot von Kernwaffenversuchen aussprach und damit

---

Mit dem Scheitern der zweiten  
Atominitiative Ende Mai 1963 war  
der Weg frei, die längst überfälligen  
Schritte zu unternehmen,  
um in Sachen Atombewaffnung  
endlich vorwärts zu kommen.

---

politisch relativ unmissverständlich signalisierte, dass er sich von internationalen Bemühungen, die Proliferation vertraglich einzudämmen, offensichtlich zunehmend mehr versprach als von einer Verstärkung der militärischen Abwehrkraft durch die Beschaffung eigener Nuklearwaffen, erarbeitete eine aus drei verwaltungsexternen Kernphysikern bestehende Studiengruppe im Auftrag des Unterstabschefs Planung den streng geheimen MAP-Bericht. Dieser setzte sich – anders als die Studien Ende der fünfziger Jahre – nun auch wissenschaftlich mit der Frage auseinander, ob eine schweizerische Atomwaffenproduktion technisch und finanziell überhaupt machbar wäre. Die Experten bejahten diese Frage und schlugen vor, eine Reihe weiterer Abklärungen in Angriff zu nehmen, in erster Priorität die Erforschung der waffentechnischen Grundlagen, der Urananreicherung und der inländischen Uranprospektion. Der Bundesrat zeigte sich diesen Anträgen gegenüber indessen von Anfang an ausgesprochen skeptisch – eine Haltung, die sich nach der Mirage-Affäre vom Sommer und Herbst 1964 noch zusätzlich akzentuieren sollte.

## Zögernde Haltung des Bundesrates infolge der Mirage-Affäre

Die innen- und militärpolitische Krise infolge der massiven Kostenüberschreitungen beim *Mirage*-Geschäft – ein Flugzeug notabene, das nicht zuletzt auch als Trägersystem für die dereinst zur Verfügung stehenden Atomwaffen evaluiert worden war<sup>5</sup> – bedeutete für die nuklearen Pläne des EMD den wohl herbsten Rückschlag. Nicht nur dem Bundesrat, auch zahlreichen hochrangigen Offizieren wurde in der Folge immer deutlicher bewusst, dass es dem Kleinstaat Schweiz ganz offensichtlich nicht mehr möglich war, auf allen Gebieten der modernen Kriegstechnik mit den militärischen Führungsmächten Schritt zu halten. Konsequenterweise fiel die Landesregierung im Bereich der militärischen Atomforschung nach 1964 nur noch halbherzige Entscheide, welche weder ein Ende der Option bedeuteten, noch den nötigen politischen Rückhalt für weitere Abklärungen schaffen konnten.<sup>6</sup>

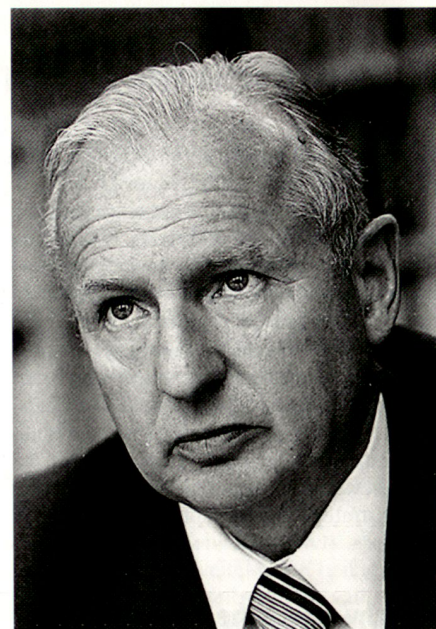
Deutlichster Ausdruck der allgemeinen militärpolitischen Kurskorrektur war der bundesrätliche Bericht zur Konzeption der militärischen Landesverteidigung vom 6.6.66, worin nicht nur die Einsatzdoktrin der Armee ausgesprochen zurückhaltend umschrieben war, sondern auch und gerade die Problematik eigener Nuklearwaffen. Aufgrund ethisch-weltanschaulicher Überlegungen, hiess es dazu, sei die Schweiz «an allen Bestrebungen, die auf eine Eindämmung und Nichtanwendung solcher Waffen hinielen und in dieser Beziehung

---

Deutlichster Ausdruck der  
allgemeinen militärpolitischen  
Kurskorrektur war der bundesrätliche  
Bericht zur Konzeption der militärischen  
Landesverteidigung vom 6.6.66.

---

Garantien schaffen, in höchstem Masse interessiert». Dies bedeutete freilich keineswegs, dass der Bundesrat die Option einer allfälligen atomaren Aufrüstung mittlerweile vollständig fallengelassen hätte, denn solange Atomwaffen vorhanden seien und gegen die Schweiz eingesetzt werden könnten, bestehe weiterhin die Pflicht, die Vor- und Nachteile einer eigenen Nuklearbewaffnung gründlich zu überprüfen. «Diese Abklärungen müssen die Frage einschliessen, wann der Punkt erreicht ist, an dem die weitere Ausbreitung der Kernwaffen unser Land zu ihrer Beschaffung zwingen könnten.»<sup>7</sup>



**Gustav Däniker d.J. (1928–2000), einer der profiliertesten Militärpublizisten der Schweiz und in den sechziger Jahren vehementer Verfechter schweizerischer Atomwaffen.**

Foto: EMB, Sammlung Walter Rutishauser

## Gustav Dänikers Strategie des Kleinstaats

Während die Konzeption 66 sowohl in den Medien als auch im Parlament ausserordentlich wohlwollend aufgenommen wurde, waren es vor allem Exponenten der Zürcher Offiziersgesellschaft, welche teilweise scharfe Attacken gegen den bundesrätlichen Bericht ritten. Die dort vertretene Sicht – so beanstandeten sie – sei viel zu eng und die geschilderten Abwehrmassnahmen trügen der tatsächlichen Bedrohungen im Atomzeitalter nicht wirklich Rechnung. Die Kritik der Zürcher Offiziere war stark von den Thesen Major i Gst Gustav Dänikers, einem der profiliertesten Militärpublizisten der Schweiz beeinflusst.<sup>8</sup>

<sup>4</sup>Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über das Volksbegehren für ein Verbot von Atomwaffen vom 7. Juli 1961. In: BBl 1961, II, S. 202–223, hier S. 221.

<sup>5</sup>Braun, Peter, Die Nuklearbewaffnungsoption der *Mirage III*. In: ASMZ 4 (2000), S. 12f.

<sup>6</sup>Sehe ausführlich: Stüssi-Lauterburg, Jürg, Historischer Abriss zur Frage einer Schweizer Nuklearbewaffnung. In: Schweizerische Vereinigung für Militärgeschichte und Militärwissenschaft (Hrsg.), *Travaux & recherches – Beiträge zur Forschung*. Bern 1997, S. 107–171.

<sup>7</sup>Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Konzeption der schweizerischen Landesverteidigung vom 6. Juni 1966. In: BBl 1964, I, S. 853–877, hier S. 871f.

<sup>8</sup>Braun, Peter, Kritik an der Konzeption 66 und Anfänge einer schweizerischen Strategiediskussion – Gustav Dänikers *Strategie des Kleinstaats*. In: Planungsstab der Armee/Militärdoktrin (Hrsg.), *Die Konzeption vom 6.6.66 – 40 Jahre danach*. Beiträge zum Symposium des Chefs der Armee vom 6.6.2006. Bern 2007, S. 48–59.



Mitte September 1966, unmittelbar vor Beginn der parlamentarischen Behandlung des Berichtes, veröffentlichte er ein Buch mit dem Titel *Strategie des Kleinstaats*. Es wäre indessen verfehlt, in der *Strategie des Kleinstaats* einfach nur eine polemische Antwort auf die Konzeption vom 6.6.66 zu sehen. Nach späteren Aussagen Dänikers entstand das Buch durchaus nicht einfach spontan, sondern die darin vertretenen Thesen waren Ausfluss eines jahrelangen Denkprozesses und der intensiven Beschäftigung mit ausländischen Strategieexperten, insbesondere mit dem französischen General André Beaufre. Däniker hatte denn auch bereits in einem 1964 erschienenen, damals aber nur wenig beachteten Artikel moniert, dass sich das schweizerische militärische Denken im Verlaufe des 20. Jahrhunderts zusehends von der Strategie entfernt und nahezu ausschliesslich der Behandlung operativer Probleme zugewandt habe. Eine derart beschränkte Sicht entspreche den aktuellen Bedrohungen indessen nicht mehr. Neben die beiden traditio-

### Anders als der Generalstab Ende der fünfziger Jahre forderte Däniker nicht eine taktische, sondern eine operative Atombewaffnung.

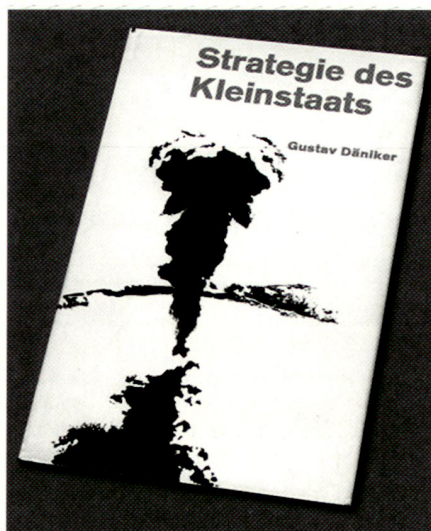
nellen strategischen Ziele der Schweiz – die Bewahrung der Unabhängigkeit und die Behauptung des Territoriums – müsse zwingend ein drittes treten, nämlich der Schutz der Bevölkerung vor der Vernichtung bzw. der Drohung mit Vernichtung. Gegen die nukleare Erpressung, der grössten Gefahr des Nuklearzeitalters, existiere nur ein Mittel, nämlich eine auf realen Möglichkeiten basierende Gegendrohung: die atomare Abschreckung.<sup>9</sup>

In völliger Übereinstimmung mit den Ergebnissen des MAP-Berichts von 1963, über dessen Inhalt Däniker zumindest in den Grundzügen im Bilde zu sein schien, beurteilte er die Möglichkeiten der Schweiz, dieses Ziel in absehbarer Zeit zu erreichen, durchaus optimistisch: «Experten nehmen an», schrieb er in der *Strategie des Kleinstaats*, «dass die Schweiz imstande sei, unabhängig vom Ausland und innert eines Zeitraumes von etwa zwanzig Jahren für Forschung, Entwicklung und Produktion mit einem tragbaren finanziellen Aufwand von einigen hundert Millionen pro Jahr drei- bis vierhundert Atomsprengköpfe kleineren und mittleren Kalibers herzustellen.»<sup>10</sup> Anders als der Generalstab Ende der fünfziger Jahre forderte Däniker nicht eine taktische, sondern eine operative Atombewaffnung, wobei er sich unübersehbar von der französischen *Force de frappe*

inspirieren liess. Ein rein taktisches Arsenal würde zwar eine sehr wünschenswerte Verstärkung der Feuerkraft der Armee darstellen; zum Ziel, einen Krieg gegen die Schweiz überhaupt zu verhindern, trüge sie hingegen nur marginal bei. Deshalb sei es besser, weniger, dafür grössere Kaliber zu beschaffen, die mit Flugzeugen und Mittel-

«Jedes, auch ein noch so geringes schweizerisches Atompotenzial»,  
gab er sich diesbezüglich überzeugt,  
«wird zur Steigerung des  
Eintrittspreises beitragen ...»

streckenraketen eingesetzt werden könnten. Innereuropäisch käme einem derartigen operativen Atomwaffenpotenzial darüber hinaus auch strategische Bedeutung zu. «Jedes, auch ein noch so geringes schweizerisches Atompotenzial», gab er sich diesbezüglich überzeugt, «wird zur Steigerung des Eintrittspreises beitragen und damit die konventionelle Bewaffnungslinie in einem gewissen Sinne fortsetzen. [...] Wichtiger sind aber die politisch-strategischen Wirkungen jeder Atombewaffnung, einmal auf eine allfällige herkömmliche Kriegführung, die nicht mehr unter einseitig schlechten Bedingungen für uns vor sich gehen würde, andererseits aber vor allem im Hinblick auf die Kriegshinderung.»<sup>11</sup>



Gustav Dänikers 1966 erschienenes Buch *Strategie des Kleinstaats* löste zeitgenössisch wegen der darin verfochtenen Forderung nach einem strategisch-operativen Atomwaffenpotenzial harsche Kritik aus. Auch Karl Schmid sah sich veranlasst, der «gefährlichen These» des Zürcher Militärpublizisten in einer ausführlichen Rezension entgegenzutreten.

### Karl Schmid nimmt Stellung

Es vermag nicht weiter zu erstaunen, dass Dänikers Buch zeitgenössisch weniger wegen der darin vertretenen integralen strategischen Gesamtsicht Aufsehen erregte, als vielmehr wegen der Forderung nach einem strategisch-operativen Atomwaffenpotenzial – eine Forderung, welche allenthalben als Provokation und Desavouierung der traditionellen Verteidigungsbemühungen aufgefasst und medial aufs heftigste kritisiert wurde. Die wohl gründlichste Auseinandersetzung mit den Überlegungen des streitbaren Zürcher Militärpublizisten stammte aus der Feder Karl Schmid, der im *Tages-Anzeiger* vom 29. Oktober 1966 eine ausführliche Buchbesprechung veröffentlichte. Schmid hatte sich zwar fast zeit seines Lebens immer wieder publizistisch mit Fragen der Landesverteidigung auseinandergesetzt; die Problematik einer schweizerischen Nuklearbewaffnung hatte er dabei jedoch nie angeschnitten.<sup>12</sup> Wie sehr ihm die Thematik offensichtlich missfiel, geht aus dem Brief, den er zusammen mit seiner Rezension an die *Tages-Anzeiger*-Redaktion sandte, mehr als deutlich hervor. An und für sich habe er die «Filiale «Militärisches» im Kaufhaus seines Lebens» bereits geschlossen, meinte er, als «besorgter Zeitgenosse K. Schmid, in der «Abendstunde des Einsiedlers» komme er indessen nicht darum herum, der «gefährlichen These» des sicherheitspolitischen Vor- und Querdenkers «mit einer einigermassen hieb- und stichfesten Argumentation entgegenzutreten».<sup>13</sup>

<sup>9</sup>Däniker, Gustav, Zurück zur Strategie! Konsequenzen des neuen Kriegsbildes für die schweizerische Landesverteidigung. In: Si vis pacem – militärische Betrachtungen von Schweizern. Festschrift für Georg Züblin zum 60. Geburtstag. Frauenfeld 1964, S. 84–101.

<sup>10</sup>Däniker, Gustav, Strategie des Kleinstaats. Politisch-militärische Möglichkeiten schweizerischer Selbstbehauptung im Atomzeitalter. Frauenfeld/Stuttgart 1966, S. 161.

<sup>11</sup>Ebd., S. 218.

<sup>12</sup>Immerhin hatte er bereits 1964, in einem – allerdings unpublizierten – Vortrag vor der Konferenz der kantonalen Militärdirektoren in der Frage einer schweizerischen Atombewaffnung für eine Art Kompromiss plädiert, indem er zwar entschieden gegen eine autonome *Force de frappe* nach französischem Vorbild Stellung genommen, eine taktische Atombewaffnung, «sollte sie zur Normalrüstung in Europa werden», aber offengelassen hatte. Siehe: Luchsinger, Fred, Die sicherheitspolitische Lage 1969 und die Beurteilung durch Karl Schmid. In: Kurt R. Spillmann Hans Künzi (Hrsg.), Karl Schmid als strategischer Denker. Beurteilung aus historischer und aktueller Perspektive. Bericht und Auswertung der Tagung vom 1. Juli 1997. Zürich 1997, (Zürcher Beiträge zur Sicherheitspolitik und Konfliktforschung; Bd. 45), S. 37–40.

<sup>13</sup>Karl Schmid an August E. Hohler, 12.10.1966. Zit. nach: Thomas Sprecher/Judith Niederberger (Hrsg.), Karl Schmid, Gesammelte Werke; Bd. V. Zürich 1998, S. 296.



Anders als viele Zeitgenossen konnte Schmid den Überlegungen Dänikers durchaus auch Positives abgewinnen, zwingt das Buch doch dazu, die Grundlagen der schweizerischen Landesverteidigung mit Blick auf die atomare Strategie, die sich in der Tat fundamental von der konventio-

---

**Anders als viele Zeitgenossen  
konnte Schmid den Überlegungen  
Dänikers durchaus  
auch Positives abgewinnen.**

---

nellen militärischen Denkweise unterscheide, kritisch zu hinterfragen. Allerdings werde der Zugang überflüssigerweise dadurch erschwert, «dass Däniker beim Vortrag seiner These sich nicht auf die Darlegung seiner Argumente beschränkt, sondern diesen durch polemische Ausfälle Nachdruck verleihen zu müssen glaubt».

Inhaltlich hielt Schmid die Argumentation des Zürcher Militärpublizisten aus dreierlei Gründen für falsch. Zum Ersten sei die «Versuchsanordnung», d.h. Dänikers Annahme, dass eine völlig isolierte Schweiz ausserhalb eines generellen Konfliktes zwischen den Weltmächten von einer atomaren Grossmacht nuklear erpresst würde und diese Erpressung vollkommen auf sich allein gestellt und mit eigenen Mitteln zurückweisen müsste, «grenzenlos unwahrscheinlich». Für alle anderen denkbaren

---

**Inhaltlich hielt Schmid die Argumentation des Zürcher Militärpublizisten aus dreierlei Gründen für falsch.**

---

strategischen Lagen aber fielen ein paar schweizerische Atombomben nicht ins Gewicht und sei die atomare Drohung des Kleinstaates schlichtweg unglaubwürdig. Zum Zweiten könnte die Aufstellung einer schweizerischen *Force de frappe* allein schon aus finanziellen Gründen kaum zusätzlich zur bisherigen konventionellen Landesverteidigung realisiert werden und müsste notgedrungen auf Kosten der traditionellen Verteidigungsbereitschaft gehen. Und zum Dritten schliesslich hätte die Beschaffung strategisch-operativer Atomwaffen nicht nur militärische Konsequenzen, sondern würde das gesamte politische Gesicht und die politische Situation der Schweiz «in schwer absehbarem Ausmass» verwandeln. Namentlich sei zu befürchten, dass das Bild der friedliebenden Schweiz international einen «schwer reparierbaren Schaden» nähme, würde sie sich tatsächlich entscheiden, als nächster Staat – und als erster

ganz kleiner Staat – in den Klub der Atom-mächte einzutreten.<sup>14</sup>

In einem Punkt gab Schmid seinem Widersacher indessen völlig Recht: Die von Däniker geforderten Studien zur Abklärung der Machbarkeit einer eigenen Nuklearbewaffnung sollten unbedingt durchgeführt werden, jedoch «nicht in erster Linie im Hinblick auf eine *Force de frappe*, sondern im Hinblick auf eine vielleicht einmal notwendige Verstärkung unseres Verteidigungspotenzials mit taktischen Atomwaffen». <sup>15</sup> Das Zitat zeigt, dass Schmid eine atomare Aufrüstung der Schweizer Armee zu diesem Zeitpunkt noch nicht grundsätzlich ablehnte – eine Haltung, die er allerdings später zunehmend in Frage stellen sollte.

**Die Einsetzung der Studienkommission für strategische Fragen**

Die letzte, von Gustav Däniker initiierte öffentliche Debatte über eine Schweizer Atombewaffnung hatte anders als jene in den späten fünfziger Jahren keinen direkten Einfluss mehr auf die Entscheidungsträger. In Bezug auf seine in den Medien wenig beachtete Forderung nach Darlegung einer sicherheitspolitischen Gesamtstrategie sollte ihm hingegen Erfolg beschieden sein. Unmittelbar nach Erscheinen des Buches, am 22. September 1966, regte der Unterstabschef Planung, Oberst i Gst Hans Wildbolz, nämlich an, einen aus verwaltungs-externen Persönlichkeiten bestehenden Ausschuss zu bilden, welcher Grundlagen für die Meinungsbildung im Bereich der strategischen Konzeption erarbeiten sollte. <sup>16</sup> Nachdem anlässlich der Landesverteidigungsübung vom Januar 1967 das Fehlen einer strategischen Denkweise einmal mehr mit aller Deutlichkeit offen zutage

---

**Der sogenannten Studienkommission für strategische Fragen (SFF) gehörten insgesamt 26 ausgewiesene Strategieexperten an.**

---

getreten war, nahm Generalstabschef Paul Gygli diese Anregung auf und beantragte dem Departementsvorsteher und der Landesverteidigungskommission (LVK) nun seinerseits, eine entsprechende Studiengruppe einzusetzen. Die Armeespitze gab diesem Ersuchen Mitte März 1967 statt. Neben wenigen Exponenten aus der Generalstabsabteilung, welche mit beratender Stimme an den Sitzungen teilnehmen sollten, gehörten der so genannten *Studienkommission für strategische Fragen* (SFF) insgesamt 26 ausgewiesene Strategieexperten an, un-

ter ihnen, um nur die wichtigsten zu nennen, Curt Gasteyer, Jacques Freymond, Urs Schwarz und – selbstverständlich – Gustav Däniker. Zum Präsidenten wurde Karl Schmid berufen, nicht nur, weil er sich seit dem Zweiten Weltkrieg verschiedentlich zu politisch-strategischen Fragen geäussert hatte, sondern nicht zuletzt auch deshalb, weil er in seiner Eigenschaft als Generalstabsoffizier an allen drei bisher durchgeführten Landesverteidigungsübungen jeweils die zivilen Expertengruppen geleitet hatte und dadurch mit der Materie bestens vertraut war. <sup>17</sup>

Der ganze Fragenkomplex rund um die Problematik einer allfälligen eigenen Nuklearbewaffnung hatte freilich auch innerhalb der SFF zentrale Bedeutung, dies umso mehr, als dass die LVK von der Kommission in erster Dringlichkeit eine Stellungnahme zur Haltung der Schweiz gegenüber dem seit Beginn der sechziger Jahre zwischen den Grossmächten in Genf verhandelten Atomwaffensperrvertrag erwartete. <sup>18</sup> Oberstkorpskommandant Gygli machte diese Erwartungshaltung anlässlich der ersten Plenarsitzung der SFF vom 7. Juli 1967 unmissverständlich deutlich, indem er ausführte: «Was die Arbeit der Studienkommission betrifft, scheint es mir in Anbetracht der intensivierte Bemühungen um den Abschluss eines *Nonproliferationsabkommens für Nuklearwaffen* richtig, aus dem Gesamtzusammenhang der strategischen Konzeption vorerst das besonders dringliche Problem der Erarbeitung von *Richtlinien für eine schweizerische Nuklearpolitik* herauszugreifen.» <sup>19</sup> Der Druck, prioritär

<sup>14</sup> Schmid, Karl, Sind Atomwaffen für die Schweiz unerlässlich? Eine kritische Auseinandersetzung mit dem Buch von Gustav Däniker über die «Strategie des Kleinstaats». In: Thomas Sprecher/Judith Niederberger (Hrsg.), Karl Schmid, Gesammelte Werke; Bd. V. Zürich 1998, S. 7–13.

<sup>15</sup> Ebd., S. 13.

<sup>16</sup> BAR E 5560(D), 1996/188, 71, USC Plan, Oberst i Gst Wildbolz, an GSC, KKdt Gygli, 22.9.1966.

<sup>17</sup> Zur SSF siehe: Senn, Hans, Friede in Unabhängigkeit. Von der Totalen Landesverteidigung zur Sicherheitspolitik. Frauenfeld 1983, S. 103–131, und Breitenmoser, Christoph, Strategie ohne Aussenpolitik. Zur Entwicklung der schweizerischen Sicherheitspolitik im Kalten Krieg. Diss. Univ. Zürich, Bern [u.a.] 2002, (Studien zur Zeitgeschichte und Sicherheitspolitik; Bd. 10), S. 155–186.

<sup>18</sup> Siehe dazu: Wollenmann, Reto, Zwischen Atomwaffen und Atomsperrvertrag. Die Schweiz auf dem Weg von der nuklearen Option zum Nonproliferationsvertrag (1958–1969). Zürich 2004, (Zürcher Beiträge zur Sicherheitspolitik und Konfliktforschung; Bd. 75) und Winkler, Theodor, Kernenergie und Aussenpolitik. Die internationalen Bemühungen um eine Nichtweiterverbreitung von Kernwaffen und die friedliche Nutzung der Kernenergie in der Schweiz. Diss. Univ. Genf, Berlin 1981, (Studien zur internationalen Sicherheit; Bd. 7).

<sup>19</sup> BAR E 5560(D), 1996/188, 72, Protokoll der 1. Plenarsitzung der SFF vom 7.7.1967, S. 10.



zum Atomwaffensperrvertrag Stellung zu beziehen, war allerdings nicht unproblematisch, hiess dies doch, dass, wie Karl Schmid an derselben Sitzung erläuterte, auf eine konkrete Frage eine konkrete Antwort formuliert werden müsse, wobei die Grundsätze, aus denen diese Antwort zu deduzieren sei, noch gar nicht existierten.<sup>20</sup> Oder anders ausgedrückt: Die SSF hatte mit der Beurteilung der schweizerischen Strategie im Nuklearzeitalter noch nicht einmal angefangen und musste schon relativ bald ein Urteil darüber abgeben, ob eigene Atomwaffen ein taugliches Mittel zur Erhöhung der Sicherheit der Schweiz darstellten und welche sicherheitspolitischen Konsequenzen ein freiwilliger Verzicht auf die Weiterführung der Option, wie er mit dem Nonproliferationsvertrag ja gefordert wurde, aus strategischer Sicht hätte.

Die SSF war nicht das einzige Gremium, welches sich mit den möglichen Folgen eines Beitritts der Schweiz zum Atomwaffensperrvertrag befasste. Seit dem Frühsommer 1967 untersuchte eine Arbeitsgruppe von Fachleuten der schweizerischen Reaktortechnik das Problem unter

---

**Die SSF war nicht das einzige  
Gremium, welches sich mit  
den möglichen Folgen eines  
Beitritts der Schweiz zum  
Atomwaffensperrvertrag befasste.**

---

Berücksichtigung der industriell-technischen Aspekte, und etwa zeitgleich mit der SSF wurde auch eine vom EPD geführte *Interdepartementale Arbeitsgruppe Atomsperrvertrag* (IAA) tätig, welche vor allem die ausserpolitische Dimension des Abkommens beleuchten sollte. Brisant war dabei, dass der sozialdemokratische EPD-Vorsteher Willy Spühler und viele seiner engsten Mitarbeiter dem Vertrag gegenüber von Anfang an positiv eingestellt waren. Dass der Schlussbericht der SSF überhaupt noch in die politische Entscheidungsfindung einbezogen wurde, war denn auch eher dem Zufall, sprich der sowjetischen Intervention in der Tschechoslowakei, zu verdanken. Die angespannte Weltlage im Nachgang zum sogenannten «Prager Frühling» lieferte Bern im Sommer 1968 nämlich den Vorwand, sich dem vor allem von den USA ausgeübten Druck auf möglichst baldige Vertragsunterzeichnung vorläufig zu entziehen und die Unterschrift bis Mitte November 1969 hinauszuzögern.

## **Die Atomwaffenfrage in der Kommission Schmid**

Doch zurück zu den Arbeiten innerhalb der SSF, wo sich ab August 1967 der neunköpfige *Arbeitsausschuss (AA) 1 Nuklearpolitik* unter Leitung von Professor Urs Schwarz mit der gesamten Atomwaffenproblematik beschäftigte. Dem AA1 gehörten neben den bereits erwähnten Strategieexperten Däniker, Gasteyer und Freymond auch Fachleute für die technischen Belange an, unter ihnen Prof. Walter Winker, einer der Verfasser des MAP-Berichtes von 1963, sowie als ausgewiesener Spezialist für die militärischen Fragen Oberst i GSt Hans Senn, der Chef der Operationssektion. Trotz anfänglich kontroversen Standpunkten von Befürwortern und Gegnern einer atomaren Bewaffnung und eines Beitritts zum Atomwaffensperrvertrag gelang es den Mitgliedern des AA1 schliesslich, sich in beiden Fragen auf gemeinsame Positionen zu einigen.

Der gewünschte Vorbericht zum Nichtweiterverbreitungsabkommen wurde dem Generalstabschef noch vor Jahresende unterbreitet. Nach ausführlichen Diskussionen über die Vor- und Nachteile einer Vertragsunterzeichnung hatte sich der Arbeitsausschuss zu einer zustimmenden Empfehlung durchringen können. Eine Nichtweiterverbreitung von Nuklearwaffen – so wurde argumentiert – wirke zweifelsohne einer Verschlechterung der internationalen Beziehungen entgegen, was durchaus im Interesse der Schweiz liege. Allerdings bedeute der im Beitritt zum Nonproliferationsvertrag liegende Verzicht auf jede Möglichkeit einer eigenen Atombewaffnung «eine Beschränkung unserer Handlungsfreiheit, die nur gerechtfertigt werden kann durch die überzeugende Feststellung, dass eine uns zugängliche Nuklearbewaffnung die nationale Sicherheit nicht erhöhen würde, und durch die Gewissheit, dass unser Verzicht die Sicherheit auf indirektem Wege besser gewährleistet».<sup>21</sup>

## **Beurteilung des militärischen Nutzens eigener Atomwaffen**

Die Beantwortung genau dieser Fragen stand im Zentrum der weiteren Arbeiten des AA1. Am 23. Januar 1968 beauftragte der Ausschuss den Chef Operationssektion, eine Studie zum militärischen Problem einer eigenen Nuklearbewaffnung zu verfassen.<sup>22</sup> Der erste Entwurf zu diesem Bericht mit dem Titel *Beurteilung des militärischen Nutzens einer Ausrüstung der Armee mit Kernwaffen* lag am 15. April 1968 vor. Senn hatte sich vor der Übergabe des 35-seitigen Dokumentes an den Ausschuss mit Gustav Däniker abgesprochen, weil es seines Er-

achtens angezeigt war, gerade den vehementesten Verfechter einer schweizerischen Atombewaffnung in die Erarbeitung der Studie einzubinden, damit dieser später nicht sagen konnte, seine Argumente seien von offizieller Seite überhaupt nie ernsthaft diskutiert worden.<sup>23</sup> Bei der Beurteilung des Nutzens eigener Nuklearwaffen unterschied Senn zwischen einem strategischen Potenzial, welches die Schweiz höchstens unter Inkaufnahme einer Schwächung der konventionellen Kampfkraft aufbauen könnte, und einer operativ-taktischen Atombewaffnung. Ersteres sei von vorneherein unglaubwürdig. Demgegenüber steige die Abschreckungswirkung auf einen atomgerüsteten Gegner und damit auch die Möglichkeit zur Kriegsverhinderung durch eine gemischt atomar-konventionelle Armee stark an. «Die durch die atomare Bewaffnung erhöhte kriegsverhindernde Wirkung hängt letztlich davon ab, ob die Drohung, unter Umständen als Erste Atomwaffen einzusetzen, glaubwürdig ist. Diese Glaubwürdigkeit ist nur dann gewährleistet, wenn die Armee auch in der Lage ist, in einem atomaren Krieg zu kämpfen; die konventionelle Ausrüstung ist daher ebenso entscheidend. [...] Daraus muss der Schluss gezogen werden, dass eine atomare Bewaffnung nicht auf Kosten der konventionellen Rüstung vorgenommen werden kann. [...] Ein Krieg unter Einsatz von Atomwaffen, auch wenn dieser nur auf militärische Ziele begrenzt wäre, hätte auf Dauer für unsere Bevölkerung schwerwiegende Folgen. Der Kriegsverhinderung kommt daher entscheidende Bedeutung zu. Nur eine atomar und konventionell modern gerüstete Armee vermag auch in Zukunft potenzielle Angreifer davon zu überzeugen, dass ihr Einsatz und Risiko bei der Niederwerfung der Schweiz grösser sind, als der unter besten Bedingungen zu erzielende Gewinn.»<sup>24</sup>

In der Beurteilung des militärischen Nutzens eigener Nuklearwaffen blieb die Operationssektion folglich zwiespältig: strategische Atomwaffen: nein; operativ-

<sup>20</sup> Ebd.

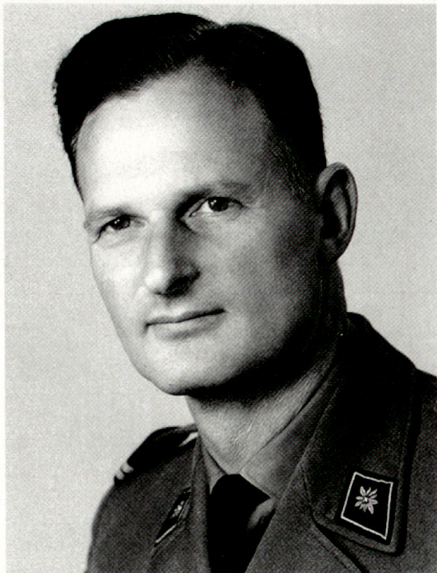
<sup>21</sup> BAR E 5560(D), 1996/188, 73, Bericht AA Nonproliferation, Die Haltung der Schweiz gegenüber einem Nonproliferationsabkommen, 5.12.1967, S. 8.

<sup>22</sup> BAR E 5560(D), 1996/188, 72, Protokoll der 1. Sitzung der 2. Phase des AA1 vom 23.1.1968, S. 3.

<sup>23</sup> Senn, Hans, Die Kommission Schmid und die Nuklearwaffenfrage. In: Kurt R. Spillmann/Hans Künzi (Hrsg.), Karl Schmid als strategischer Denker. Beurteilung aus historischer und aktueller Perspektive. Bericht und Auswertung der Tagung vom 1. Juli 1997. Zürich 1997, (Zürcher Beiträge zur Sicherheitspolitik und Konfliktforschung; Bd. 45), S. 37–40, hier S. 38f.

<sup>24</sup> BAR E 5560(D), 1996/188, 73, Chef Operationssektion, Oberst i GSt Senn, Beurteilung des militärischen Nutzens einer Ausrüstung der Armee mit Kernwaffen, 15.4.1968, S. 32f.





Oberst i Gst Hans Senn gehörte seit seiner Abkommandierung an die französische Ecole Supérieure de Guerre Ende der fünfziger Jahre zu den ausgewiesenen militärischen Experten in Fragen der Atomkriegführung. In seiner Funktion als Chef Operationssektion der Generalstabsabteilung betreute er in den späten sechziger Jahren das Atomwaffen-dossier.

Foto: EMB

taktische Atomwaffen: ja, aber nur wenn durch eine Nuklearbewaffnung die konventionelle Abwehrkraft nicht in Frage gestellt würde. Weil die Anpassung der Armee an die nukleare Kampfführung voraussichtlich zu noch höheren Kosten führen werde, so erläuterte Senn die Quintessenz seiner Studie anlässlich der Sitzung des AA1 vom 25. April 1968, gäbe es letztlich nur zwei Alternativen, nämlich «entweder die notwendigen Mehrkosten in Kauf zu nehmen oder aber auf die A-Waffe zu verzichten».<sup>25</sup> Von sich aus ein Fallenlassen der nuklearen Option vorzuschlagen, wollte

### Der Arbeitsausschuss beurteilte die Problematik eigener Atomwaffen aus rein militärischer Sicht.

der Arbeitsausschuss 1 indessen keineswegs, was aber primär damit zusammenhing, dass er die Problematik eigener Atomwaffen aus rein militärischer Sicht beurteilte in der Meinung, die übrigen Aspekte, insbesondere die aussenpolitischen und finanziellen, würden im Anschluss von der SSF als ganzes in eine umfassende strategische Kosten-Nutzen-Abwägung miteinbezogen. In ihrem Schlussbericht vom Juni 1968 kam sie denn auch zu ganz ähnlichen Ergebnissen wie die Operationssektion, dass nämlich «die strategische Abschreckung mit Hilfe einer nuklearen Panapolie ausserhalb unserer Möglichkeiten liegt und mindestens gegenüber nuklearen Grossmäch-

ten, gegen die sie am ehesten angerufen werden müsste, weitgehend wirkungslos wäre. Nuklearwaffen der operativen und taktischen Ebene würden die abhaltende Wirkung, die unserer konventionellen Kriegsbereitschaft innewohnt, wesentlich verstärken. Sollten Nuklearwaffen auf Kosten unserer konventionellen Bereitschaft erkaufte werden, so würden sie die Gefahr nicht vermindern, sondern erhöhen, dass ein um unser Land geführter Krieg zum Nuklearkrieg wird.»<sup>26</sup>

An seinem Bekenntnis zugunsten eines Beitritts zum Nonproliferationsabkommen vom Vorjahr hielt der AA1 fest. Für den Fall, dass wichtige europäische Industriestaaten (gemeint war damit insbesondere die Bundesrepublik Deutschland) zum Entschluss gelangen würden, auf eine Ausrüstung mit Atomwaffen nicht verzichten zu können, müsse sich indessen auch die Schweiz wappnen. Dafür seien unabhängig davon, ob der Atomwaffensperrvertrag unterzeichnet werde, die nötigen Vorkehren zu treffen, d.h., es sei ein eigentliches Vorprogramm in Angriff zu nehmen, wie es einer später allenfalls einzuleitenden Waffenproduktion vorangehen müsste. Konkret ging es dabei einerseits um eine Reihe von Massnahmen mit vordergründig zivilem Nutzen, andererseits aber auch um rein militärische Studien, wie solchen auf dem Gebiet der Konstruktion und Fertigung von Sprengkörpern, der Vorbereitung unterirdischer Erprobungen und der Entwicklung von Atomwaffenträgern.<sup>27</sup>

### Der Standpunkt des Kommissionspräsidenten

Karl Schmid schien mit all diesen Beurteilungen und Vorschlägen des Arbeitsausschusses 1 einig zu gehen. Als ihn nämlich Gustav Däniker Mitte Juni 1968 darum ersuchte, den noch nicht durch die gesamte SSF behandelten Bericht des AA1 baldmöglichst dem Generalstabschef mit der Bitte zu unterbreiten, «dafür zu sorgen, dass auf dem Nuklearsektor keine übereilten Schritte unternommen werden»,<sup>28</sup> antwortete er «vertraulich und persönlich», dass er dies ohnehin vorgehabt habe.<sup>29</sup> Tatsächlich überantwortete er Oberstkorpskommandant Paul Gygli das Dokument wenig später zusammen mit einem Schreiben, worin er hervorhob, dass die Studie erkennen lasse, dass die Landesregierung ihre Optionsfreiheit durch einen übereilten Beitritt zum Atomwaffensperrvertrag nicht leichtfertig aufs Spiel setzen dürfe. Der Bericht widerspiegeln zwar nur die Auffassung eines der sechs Arbeitsausschüsse der SSF und sei noch nicht in den «Zusammenhang des allgemeinen strategisch-politischen Instrumentariums der schweizerischen Unabhängigkeitspolitik» gestellt worden, es

handle sich aber keineswegs um eine Parateschrift pro oder kontra schweizerische Atomwaffen, «sondern um eine Reihe von Einsichten und Folgerungen, die auch bei verschiedener «gefühlsmässiger» Einstellung gegenüber der Frage schweizerischer Nuklearwaffen gültig sind». Deshalb werde die Substanz der Studie «sehr wahrscheinlich im endgültigen Bericht der SSF ungefähr so enthalten sein».<sup>30</sup>

Karl Schmid hatte damit vor allem als Präsident der SSF argumentiert. Dass seine persönliche, «gefühlsmässige» Einstellung offensichtlich immer weniger mit derjenigen des AA1 übereinstimmte, sollte gut drei viertel Jahre später offen zutage treten. Im Frühjahr 1969 – in den vergangenen Monaten hatte ein Redaktionsausschuss

«Ich halte die abhaltende Wirkung operativ-taktischer Atomwaffen für ebenso unglaublich wie die abschreckende Wirkung strategischer Waffen.»

eine erste Fassung des SSF-Schlussberichts verfasst, die nun sämtlichen Mitgliedern zur Stellungnahme vorlag – versuchte der Chef Operationssektion, seine mittlerweile bereinigte Beurteilung des militärischen Nutzens einer Ausrüstung der Armee mit Kernwaffen möglichst direkt in den Kommissionsbericht einfließen zu lassen, dies vor allem aus der Befürchtung heraus, dass die militärischen Belange ansonsten nicht richtig gewürdigt würden.<sup>31</sup> Schmid war zwar bereit, Senns Arbeit unter dessen eigenem Namen ins Dossier seiner Kommission aufzunehmen, gleichzeitig legte er ihm aber in einem dreiseitigen Schreiben unmissverständlich dar, weshalb er selber jegliche atomare Aufrüstung der Schweiz ablehnte. Wörtlich schrieb er: «Ich halte die abhaltende Wirkung operativ-taktischer Atomwaffen für ebenso unglaublich wie die abschreckende Wirkung strategischer Waffen.» In seiner Begründung wies er darauf hin, dass auch ein begrenzter

<sup>25</sup> BAR E 5560(D), 1996/188, 73, Protokoll der Sitzung des AA1 vom 25.4.1968, S. 3.

<sup>26</sup> BAR E 5560(D), 1996/188, 72a, SSF, AA1, Die Bedeutung der Nuklearwaffen für die schweizerische Verteidigungsstrategie, Juni 1968, S. 7.

<sup>27</sup> Ebd., S. 14.

<sup>28</sup> AfZ, Nachlass Karl Schmid, 1568, Däniker an Schmid, 14.6.1968.

<sup>29</sup> AfZ, Nachlass Karl Schmid, 1568, Schmid an Däniker, 22.6.1968.

<sup>30</sup> BAR E 5560(D), 1996/188, 71, Schmid an GSC, KKdt Gygli, 5.7.1968.

<sup>31</sup> Stüssi, a.a.O., S. 140.



Atomkrieg jederzeit die Gefahr einer Eskalation in sich trage. Ein Ersteinsatz von atomaren Kriegsmitteln durch die Schweiz würde zudem die Weltmeinung negativ beeinflussen. Ferner gebe es im Operationsgebiet der Armee keine wirklichen Möglichkeiten, Atomwaffen auf selektive Ziele anzusetzen. Die Bekämpfung von Zielen jenseits der Landesgrenze dagegen sei «schlicht unsittlich». Schliesslich falle ein schweizerisches Atomwaffenpotenzial für die NATO als potenzieller Bündnispartner nicht ins Gewicht, da sie selbst genügend Kernwaffen besitze, um notfalls auch die Schweiz zu unterstützen. Mangelware seien vielmehr konventionelle Streitkräfte. Aus all dem Gesagten folgte er: «Wir müssen alle verfügbaren finanziellen Mittel zur Erhöhung von Feuerkraft, Beweglichkeit und Schutz der Armee einsetzen.»<sup>32</sup>

## Schlussbetrachtung

Schmids persönliche Meinung stand freilich nicht nur im Widerspruch zu den Überlegungen der Operationssektion, sondern auch zu denjenigen des AA1. Dass Schmids ablehnende Haltung kaum in den Schlussbericht der SSF *Grundlagen einer strategischen Konzeption der Schweiz* einfluss, welcher am 14. November 1969 dem Generalstabschef abgeliefert und anderthalb Jahre später auch publiziert wurde, dürfte vor allem auf den Umstand zurückzuführen sein, dass für eine vertiefte Diskussion zwischen dem *Arbeitsausschuss Nuklearbewaffnung* und dem Kommissionspräsidenten schlichtweg die Zeit fehlte. Ebenfalls aus Zeitmangel musste auf die anfänglich vorgesehene Konfrontation der militärischen mit den aussen- und innenpolitischen Aspekten einer schweizerischen Nuklearbewaffnung verzichtet werden, so dass im Kommissionsbericht die Problema-

tik eigener Atomwaffen überwiegend aus rein militärischer Optik beurteilt wurde.<sup>33</sup>

Obschon sich Schmid selber folglich entschieden konsequenter gegen schweizerische Kernwaffen ausgesprochen haben dürfte, stellte er sich in der Folge stets loyal hinter die Ergebnisse seiner Studienkommission. So betonte er beispielsweise anlässlich der Pressekonferenz vom 5. April 1971, an welcher der SSF-Bericht der Öffentlichkeit übergeben wurde, dass der in der *Konzeption 66* formulierte und in den *Grundlagen für eine strategische Konzeption der Schweiz* argumentativ untermauerte Grundsatz unabhängig vom mittlerweile gefallenen Entscheid des Bundesrates, dem Nonproliferationsvertrag beizutreten, gültig bleibe, nämlich «die Möglichkeit einer Option offenzuhalten, solange Atomwaffen bestehen. Dazu gehört, dass die Grundlagen für eine fundierte Beurteilung der Lage beschafft und à jour gehalten werden.»<sup>34</sup>

Loyal zeigte sich auch Schmids vehementester Widersacher Gustav Däniker, der in internen Stellungnahmen zu den Berichtsentwürfen der SSF mindestens bis ins Frühjahr 1969 unbeirrt an seinen ursprünglichen, entschieden radikaleren

### Loyal zeigte sich auch

#### Schmids vehementester Widersacher Gustav Däniker.

Überlegungen festgehalten hatte.<sup>35</sup> Trotz bisweilen unüberbrückbar scheinenden Gegensätzen in Sachfragen blieb das gegenseitige Verhältnis zwischen den beiden herausragenden strategischen Denkern übrigens stets freundschaftlich. Däniker zeigte sich denn auch – in einem sehr per-

sönlich gefärbten Vortrag zwanzig Jahre nach Schmids Tod – ausgesprochen dankbar für die Bereicherung, die er durch die «aufbauende Kritik, durch intensives klärendes Nachfragen und freundschaftliche Belehrung» des SSF-Präsidenten zu wiederholten Malen hatte erfahren dürfen.<sup>36</sup>

Mag sein, dass Schmids «aufbauende Kritik» und seine «freundschaftlichen Belehrungen» Gustav Däniker veranlassten, auch und gerade in der Frage schweizerischer Atomwaffen mit der Zeit mehr und mehr von seinen anfänglich verfochtenen Positionen abzurücken. Weitaus stärker zu diesem Meinungsumschwung beigetragen hatte aber vermutlich doch eher die sich allmählich festigende Einsicht, dass ein allenthalben respektierter Atomwaffensperrvertrag die Sicherheit der Schweiz zumindest ebenso nachhaltig garantieren würde wie eine eigene nukleare Aufrüstung – und dies erst noch ethisch und politisch entschieden eleganter und vor allem wesentlich kostengünstiger. Auch wenn es Däniker und vielen anderen hohen Militärs fraglos schwer fiel, die in einem vertraglich kontrollierten Verzicht liegende Beschränkung der ursprünglich angestrebten maximalen Handlungsfreiheit innerlich zu akzeptieren, wurden die nuklearen Pläne im Zuge des steigenden Vertrauens in die international geregelte Nichtweiterverbreitung im Verlaufe der Jahre gleichsam stillschweigend begraben. Am 1. November 1988 zog EMD-Vorsteher Arnold Koller einen endgültigen Schlussstrich unter das Thema Schweizer Atomwaffen, indem er den 1969 geschaffenen *Arbeitsausschuss für Atomfragen* (AAA), der die mit Blick auf die Erhaltung des Schwellmachtstatus zwingend nötigen minimalen Forschungen in den beiden vergangenen Jahrzehnten zumindest auf kleinster Sparflamme weitergeführt hatte, auf dessen eigenen Antrag hin auflöste. Damit hatte die Schweiz die Option einer eigenen Atomrüstung kurz vor Ende des Kalten Krieges definitiv fallengelassen – ein Entscheid, den Karl Schmid, auch in dieser Frage bedeutend weitsichtiger als viele seiner Zeitgenossen, wohl ebenfalls freudig begrüsst hätte.

## Das Unbehagen im Kleinstaat Schweiz

Der Germanist und politische Denker Karl Schmid 1907–1974  
Herausgegeben von Bruno Meier



Zum 100. Geburtstag Karl Schmids (1907–1974), einer der herausragendsten Schweizer Persönlichkeiten in der Zeit der geistigen Landesverteidigung und des Kalten Krieges, findet vom 19. September 2007 bis 31. Januar 2008 im Museum Bärengrasse in Zürich eine Ausstellung statt.

Begleitend erscheint im September 2007 eine Publikation, in welcher die zahlreichen Facetten dieses bedeutenden Denkers aus unterschiedlicher Optik beleuchtet werden.

Bruno Meier (Hrsg.)

### Das Unbehagen im Kleinstaat Schweiz

Der Germanist und Denker Karl Schmid (1907–1974)  
zirka 160 Seiten, zirka 55 s/w Abbildungen.  
Erscheint im September 2007  
im Verlag NZZ

<sup>32</sup> Zit. nach: Senn, a.a.O., S. 39f.

<sup>33</sup> Siehe: *Grundlagen einer strategischen Konzeption der Schweiz*. Bericht der Studienkommission für strategische Fragen vom 14. November 1969. Stäfa 1971, (Schriften des SAD; Bd. 14), S. 99–108.

<sup>34</sup> *Grundlagen eines strategischen Gesamtkonzepts*. Der Bericht der Studienkommission für strategische Fragen. In: NZZ Nr. 160, 6.4.1971, S. 21f., hier S. 21.

<sup>35</sup> AfZ, Nachlass Gustav Däniker, 2.3.1, Däniker an Schmid, Bemerkungen zum Bericht SSF, 2.3.1969, S. 7 u. 14.

<sup>36</sup> Däniker, Gustav, Karl Schmid als Soldat und Stratege. In: Beiträge zum zweiten Karl-Schmid-Symposium. Zürich 1994, S. 15–18, hier S. 18.