Zeitschrift: ASMZ : Sicherheit Schweiz : Allgemeine schweizerische Militärzeitschrift

Herausgeber: Schweizerische Offiziersgesellschaft

Band: 173 (2007)

Heft: 12

Anhang: Military Power Revue der Schweizer Armee Nr. 3-2007

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: 13.10.2025

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

PM 308 Suppl.

Nr. 3-2007
Dezember

Sto.

MILITARY POWER REVUE

DER SCHWEIZER ARMEE
DE L'ARMEE SUISSE

Sicherheitspolitik

Countering Transnational Terrorism
Fred Schreier

Österreich im sicherheitspolitischen Wandel – von der Landesverteidigung zur solidarischen Friedenssicherung
Walter Feichtinger

Die sicherheitspolitische Herausforderung Iran – der Atomstreit
Jürgen Schrödl

Strategie / Doktrin

Le principe de subsidiarité et les engagements de l'armée au profit des autorités civiles: un concept à géometrie variable
Philippe Schwab

Armee – Heer

Die Aufklärungs- und Grenadierformationen der Armee (AGFA) der Schweizer Armee
Marc-Antoine Tschudi

ETH-Bibliothek
EM000006179468

Beilage zur ASMZ 12/2007 und zum Schweizer Soldat 12/2007

Christophe Keckeis 3 **Vorwort**

Jürg Kürsener 4 **Editorial**

Sicherheitspolitik

Fred Schreier 5 Countering Transnational Terrorism

Walter Feichtinger 18 Österreich im sicherheitspolitischen Wandel – von der Landesverteidigung zur solidarischen Friedenssicherung

Jürgen Schrödl 28 Die sicherheitspolitische Herausforderung Iran – der Atomstreit

Strategie / Doktrin

Philippe Schwab 38 Le principe de subsidiarité et les engagements de l'armée au profit des autorités civiles: un concept à géometrie variable

Armee – Heer

Marc-Antoine Tschudi 47 Die Aufklärungs- und Grenadierformationen der Armee (AGFA) der Schweizer Armee

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

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

Die *Military Power Revue* ist eine gemeinsame Beilage zur *Allgemeinen Schweizerischen Militärzeitschrift ASMZ,* Dezember 2007, und zum *Schweizer Soldat,* Dezember 2007.

Verlage: *ASMZ, Allgemeine Schweizerische Militärzeitschrift* c/o Huber Print AG, Promenadenstrasse 16, 8501 Frauenfeld, Chefredaktor Div a D Louis Geiger; *Schweizer Soldat* c/o St. Galler Tagblatt AG, Fürstenlandstrasse 122, 9001 St. Gallen, Chefredaktor Oberst Peter Forster

unter Leitung von
Jürg Kürsener, Oberst i Gst a D, Chefredaktor *Military Power Revue* sowie Redaktor der *ASMZ* und *Schweizer Soldat,* im Auftrage des Chefs der Armee, Bundeshaus Ost, 3003 Bern

Adresse Chefredaktion:
Kasernenstrasse 7, 3003 Bern, oder Sonnenbergstrasse 14, 4573 Lohn-Ammannsegg
Telefon G: 031 323 16 02, Telefon P: 032 677 18 63
E-Mail: juerg.kuersener@vtg.admin.ch oder jkuersener@bluewin.ch

Redaktionskommission:

Brigadier a D Rudolf Läubli	Vorsitz und Verbindung zur ASMZ (bis 31.12.2007)
Oberst i Gst a D Jürg Kürsener	Chefredaktor *Military Power Revue*
Oberst i Gst Alain Vuitel	Chef Militärdoktrin der Armee und Redaktor für die Stufe Armee
Oberst i Gst Eduard Hirt	Chef Heeresdoktrin und Redaktor Bereich Heer
vakant	Chef Luftwaffendoktrin und Redaktor Bereich Luftwaffe (ab 1.1.2008 besetzt)
Colonel EMG Yvon Langel	Chef Planung und Projekte Heer
Oberst i Gst Peter Suter	Chef Planung – Projekte – Versuche, Luftwaffe

Druck: Huber Print AG, Promenadenstrasse 16, 8501 Frauenfeld ISSN 1661-9250

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
07. Jan. 2008
BIBLIOTHEK

Vorwort des Chefs der Armee

«Nichts kann existieren ohne Ordnung – nichts kann entstehen ohne Chaos.» Dieses Zitat von Albert Einstein ist bezeichnend für das, was die Schweizer Armee mit dem Entwicklungsschritt 08/11 erlebt hat. Politische Debatten wurden und werden geführt, Ressourcen und Aufträge neu bestimmt, strategische Entscheide zur Umsetzung freigegeben. Eine Optimierung der Armee findet statt – bei den Streitkräften sowie in der Verwaltung. Gerade schwierige Zustände führen oftmals zu pragmatischen Entscheiden, und Entscheide führen zu Veränderungen. Veränderungen treffen immer Menschen. Menschen brauchen Veränderungen, um sich weiterzuentwickeln. Die Armee ist nicht zum ersten Mal mit dieser Art von Herausforderungen konfrontiert und ist an ihnen immer gewachsen. Ich durfte eine solche Entwicklung bereits 1979 miterleben.

Damals ergab sich eine einmalige Gelegenheit zur Zusammenarbeit mit der israelischen Luftwaffe: Die Schweiz hatte kurz zuvor den Tiger F-5 eingeführt. Die israelischen Piloten waren an diesem System sehr interessiert. Wir zeigten ihnen dieses neue Flugzeug, im Gegenzug zeigten sie uns, wie die Mirage im Krieg von 1973 («Yom Kippur») im sogenannten «Dogfight», also Maschine gegen Maschine, eingesetzt wurde. Dort wurde den Jets und der Besatzung alles abverlangt. Ich war zwar damals gestandener Miragepilot, war aber nie zuvor derart gefordert worden. Was ich erlebte, strapazierte jedes Reglement und jede Vorschrift bis zum Äussersten. Die Lehren aus dieser Kooperation führten schliesslich dazu, dass wir im internationalen Wettbewerb im Luftkampf wieder echte Chancen hatten. Hätten wir aber diese Erfahrungen in einem «eigenen» Krieg machen müssen, wäre der Blutzoll wohl hoch gewesen. Was will ich damit sagen? Internationale Zusammenarbeit und internationale Erfahrungen bereiten uns auf das vor, was wir im Ernstfall tun können müssen. Wenn wir hier versagen, erfüllen wir unsere Aufgabe nicht, und die Politik würde uns zu Recht zur Rechenschaft ziehen.

Wir machen heute ähnliche Erfahrungen in internationalen Einsätzen. Aus militärischer Perspektive gehören internationale Einsätze wie beispielsweise die Katastrophenhilfe in Sumatra, die Waldbrandbekämpfung auf der Halbinsel Peloponnes oder die Einsätze im Kosovo zu den nützlichsten und lehrreichsten Einsätzen. Durch solche Einsätze werden vor allem Fähigkeiten erworben, es werden aber auch enge Kontakte zu Staaten und Personen geknüpft, mit welchen die Schweiz Affinitäten aufweist. Schliesslich verhelfen solche Erfahrungen und diese Zusammenarbeit auch dazu, im Ernstfall Verluste an Mensch und Material zu minimieren.

Für die Schweiz ist es von besonderer Bedeutung, enge und krisenresistente Kontakte zu unseren Nachbarn und anderen befreundeten Staaten zu knüpfen. Da wir nicht Mitglied der NATO und der EU sind, ist es umso wichtiger, Kontakte zu pflegen, die uns den Zugang zu wichtigen Informationen gestatten. Die militärische Kooperation bietet viele Vorteile: Neben dem angesprochenen Informationsaustausch können wir unsere Leistungen an jenen der anderen messen («Benchmarking»). Dies wird möglicherweise auch zur gemeinsamen Entwicklung von neuem Material führen. Diese drei Aspekte der Kooperation werden beispielsweise in den sicherheitspolitischen Foren OSZE und der Partnerschaft für den Frieden (PfP) durch ein ständiges Geben und Nehmen unter Nationen gelebt.

Strategische Kriege um Ressourcen, Terrorismus, Spannungen zwischen den Kulturen oder auch organisierte Kriminalität sind Faktoren, die die Zivilgesellschaften immer stärker fordern. Diese Bedrohungen und Gefahren sind auch in der okzidentalen Welt allgegenwärtig, nicht nur in besonders verletzlichen Regionen oder solchen, die als institutionell schwach gelten. Die Madrider Terroranschläge von 2004, jene in London von 2005 oder Aktivitäten von potenziellen Terroristen in Deutschland 2007 sind Anzeichen dafür, dass sich solche Gefahren zunehmend auch europäischen Demokratien nähern. Der zwischenstaatliche Krieg wird zur Ausnahme. Immer öfter werden auch Streitkräfte zur Bekämpfung solcher Bedrohungen und Gefahren eingesetzt. Deren Rolle zur Unterstützung bei Grossschadenereignissen ist unbestritten. Die Aufgaben der Schweizer Armee im Rahmen der äusseren Sicherheit sind klar definiert. Im Rahmen der subsidiären Einsätze bei grösseren Ereignissen hat sich die Zusammenarbeit zwischen politischen Autoritäten und der Armee gut eingespielt. Eine vorläufig noch grosse Unbekannte ist die Raumsicherung. Hier ist das Verhältnis der Armee zu den politischen Behörden noch klärungsbedürftig. Die eben beendete Stabsübung STABILO 07 diente als intellektuelles Übungsfeld und wird hoffentlich Antworten dazu geben.

Im Friedensförderungsdienst ist unsere Armee ein wertvoller und verlässlicher Partner, obwohl unsere Beiträge meist bescheiden sind. In diesen Einsätzen beweist die Schweizer Armee immer wieder ihre Fähigkeit, mit Streitkräften anderer Staaten zusammenzuarbeiten. Der Erfahrungsrückfluss aus friedensfördernden Einsätzen ist für die Weiterentwicklung der Armee sehr wichtig. Daher ist die Motion zur Erhöhung der für den Friedensförderungsdienst einzusetzenden Soldaten zum richtigen Zeitpunkt angenommen worden. Die Armee erhält damit die Chance, in immer grösserem Rahmen internationale militärische Standards zu implementieren und ihre Fähigkeit zur Kooperation zu erweitern. Unsere Bereitschaft, an internationalen Einsätzen vermehrt teilzunehmen, festigt auch unsere bisher eher prekäre Position im sicherheits- und militärpolitischen Umfeld.

Die Armee mit den Mechanismen der Wirtschaft zu vergleichen ist nicht immer zulässig. Aber im Bereich der internationalen Kooperation sind wir uns einig, dass unsere Armee viele Vorteile bietet. Insbesondere der Milizcharakter der Armee erlaubt es dieser und der Wirtschaft, wechselseitig von den jeweiligen Stärken des anderen zu profitieren. Der Hauptunterschied zwischen der Wirtschaft und dem Unternehmen Armee besteht darin, dass die Sicherheitsproduktion unveräusserlich ist. Unser Stakeholder ist und bleibt der Bürger. Der Standort Schweiz ist für viele Unternehmen attraktiv, weil er der Wirtschaft ein stabiles Umfeld gewährt. Die Armee ist ein Hauptgarant für die Wahrung dieser Sicherheit und Stabilität. Es ist allerdings Sache der Politik zu definieren, was Sicherheit bedeutet, wie und mit welchen Instrumenten sie zu produzieren ist. Eine meiner wichtigsen Aufgaben besteht darin, die Politik jeweils auf die militärischen Konsequenzen ihrer Entscheide hinzuweisen.

Die positiven Resultate der Armee der letzten Jahre sind das Verdienst von einem starken Team: den Soldaten, Kader und Hauptquartiermitarbeitenden. Für die fünf intensiven vergangenen Jahre bin ich dankbar und überzeugt, dass die Schweizer Armee auch die nächsten grossen Veränderungen erfolgreich meistern wird. Und diese kommen bestimmt. Der neue Chef der Armee darf sich auf die Kompetenz, die Überlegtheit und die Entschlossenheit der Mitarbeitenden im Departementsbereich Verteidigung und auf die unermüdliche Bereitschaft der Miliz freuen.

KKdt Christophe Keckeis, Chef der Armee

Der erste Chef der Armee geht von Bord

Genf war diesen Frühherbst erneut Gastgeber für die Jahreskonferenz «Global Strategic Review» des renommierten Londoner Instituts für Strategische Studien (IISS) – unter anderem bekannt durch seine regelmässigen Publikationen zur militärischen Stärke weltweit («Military Balance»). Zahlreiche Persönlichkeiten der internationalen «Strategic Community» aus Politik, Wissenschaft, Wirtschaft und Armeen haben sich eingefunden. Mit NATO-Generalsekretär Jaap de Hoop Scheffer, Professor Joseph Nye, Professor Martin van Crefeld, Botschafter a D Thomas Pickering, Professor François Heisbourg, Feldmarschall a D Inge, Vizeadmiral Kevin Cosgriff und vielen anderen war eine imposante Zahl von illustren Teilnehmern mit beeindruckender Erfahrung, Expertise und Wissen anwesend. Die Resonanz bei der offiziellen Schweiz bzw. deren Präsenz hielten sich allerdings in Grenzen.

Korpskommandant Christophe Keckeis, der erste Chef unserer Schweizer Armee und Herausgeber der **Military Power Revue,** *verabschiedet sich im Vorwort von unseren Lesern. Er hat die Umsetzung der neuen Armee eingeleitet und beharrlich umgesetzt, ebenso den Entwicklungsschritt 08/11 Öffentlichkeit, Parlament, Medien und selbst die eigene Verwaltung haben es ihm dabei nicht immer leicht gemacht. Noch hat sich die notwendige, neue Kultur nicht überall durchgesetzt. Aber es brauchte den Glücksfall dieser Persönlichkeit, die ihren Kurs überzeugt, unbeirrbar, loyal und charakterlich integer steuerte. Es mag sein, dass KKdt Keckeis nicht immer verstanden und gelegentlich unbequem wurde. Aber kaum ein anderer hat derart unermüdlich, kompetent, menschlich hoch korrekt und der Sache unseres Landes und der Armee total verpflichtet, die politischen Vorgaben umgesetzt. Das neue sicherheitspolitische Umfeld, die daraus abgeleiteten neuen Aufgaben und die Neuausrichtung unserer Armee an diesen Erfordernissen sowie internationale praktizierte Solidarität durch militärische Einsätze im Ausland waren für ihn imperativ. Gerne hätte er da und dort noch mehr getan, aber beispielhaft hat er auch das Primat der Politik umfassend respektiert. Der Abbau, die Restrukturierung und die Neuausrichtung der Armee forderten ihren Tribut, tragische Schicksale von Angehörigen der Armee und Verwaltung gehörten dazu. Dies ist – entgegen häufiger und unfairer Berichterstattung – dem Chef der Armee viel näher gegangen, als manche wahr haben wollen. Aber der frühere Kampfpilot hielt Kurs.*

Die Zukunft wird zeigen, dass er richtig gehandelt und das Möglichste getan hat. Er war der richtige Mann am richtigen Ort zum richtigen Zeitpunkt. Wir und die nächste Generation werden uns noch an diesen gradlinigen Bürger und mutigen Soldaten erinnern. Der Kommentar der NZZ bei seiner Ernennung zum Chef der Armee vor fünf Jahren, der diese als kluge Wahl bezeichnete, hat seine Gültigkeit behalten. Uns bleibt einzig, dem ersten Chef der Armee aufrichtig zu danken und ihm sowie seiner Familie für die Zukunft herzlich alles Gute zu wünschen.

Die **Military Power Revue (MPR)** *ist auch «ein Kind» von Korpskommandant Keckeis. Die Vorgängerprodukte* **Air Power Revue** *und* **Land Power Revue** *sind ihm zwar lieb gewesen. Aber er wollte mit der Schaffung der neuen Zeitschrift ein klares Signal setzen und zeigen, dass sich auch die intellektuellen Überlegungen zur Gestaltung unserer Armee nicht primär an der Sicht der Teilstreitkräfte orientieren dürfen, sie sollen vielmehr ganzheitlich, vom übergeordneten Prinzip der Gesamtstreitkräfte geleitet werden.*

Die letzte Ausgabe der **Military Power Revue** *des Jahres 2007 offeriert erneut eine interessante und breite Palette von Artikeln:*

Fred Schreier setzt sich in einer bemerkenswerten Analyse mit der höchst aktuellen Frage auseinander, wie dem transnationalen Terrorismus begegnet werden kann.

Brigadier Walter Feichtinger setzt die Reihe der Aufsätze über die Sicherheitspolitik befreundeter und benachbarter Staaten mit lesenswerten Überlegungen zu den österreichischen Konzepten fort.

Ein Autorenteam unter Leitung von Oberstlt i G Jürgen Schrödl von der Führungsakademie in Hamburg diskutiert die sicherheitspolitischen Herausforderungen, die eine allfällige iranische Atomrüstung stellen könnte.

Philippe Schwab bringt uns in einer sorgfältigen, umfassenden und anregenden Analyse Herkunft, Anwendung, Konzept und Wesen der Thematik Armee und Subsidiarität näher.

Schliesslich beschreibt Oberst i Gst Marc-Antoine Tschudi – zusammen mit einem Team und ergänzt mit einem Begleitwort des Kommandanten des Heeres, Korpskommandant Luc Fellay – umfassend und interessant die Aufgaben eines neuen Elements der Schweizer Armee, der Aufklärungs- und Grenadierformationen der Armee (AGFA).

Aus der Redaktionskommission verabschieden sich mit dieser Nummer Brigadier a D Rudolf Läubli, der unser langjähriges wertvolles Bindeglied zum Verlag Huber & Co. in Frauenfeld war, Oberst i Gst Michael Baumann, der Redaktor des Heeres und bis 2005 verantwortlich für die **Land Power Revue** *sowie Dr. Michael Grünenfelder, Redaktor der Luftwaffe und seinerzeitiger Redaktor der* **Air Power Revue** *und geistiger «Vater» dieser Publikationen. Ihnen allen gilt unser herzlicher Dank für ihre Pionierleistungen. Wir wünschen für die Zukunft alles Gute. In der MPR 1-2008 stelle ich die beiden Nachfolger des Heeres und der Luftwaffe vor.*

Und schliesslich freue ich mich, unseren Lesern mitteilen zu dürfen, dass mit dieser Ausgabe die **Military Power Revue** *nicht bloss Beilage der* **ASMZ** *bleibt, sondern neu dem* **Schweizer Soldat** *beigelegt wird. Damit erhalten die Leser des* **Schweizer Soldat** *auch Zugang zu umfassenden und anspruchsvollen Artikeln aus weiten Bereichen der Sicherheitspolitik. Die* **Military Power Revue** *erreicht nun die respektable Auflage von rund 60 000 Exemplaren.*

Ich hoffe, dass der eine oder andere dieser Aufsätze Ihr Interesse weckt und Ihre Erwartungen erfüllen kann. Bereits jetzt wünsche ich Ihnen zu den bevorstehenden Festtagen und zum Jahreswechsel herzlich alles Gute. Ich freue mich, wenn die **MPR** *im Jahr 2008 wiederum viel Neues und Relevantes berichten darf.*

Jürg Kürsener, Chefredaktor der **Military Power Revue**

Countering Transnational Terrorism

This contribution explores the characteristics of the new transnational terrorism, addressing questions on the nature of the threat. It then proposes five lines of defense to counter the new terrorist threat: intelligence as the first line of defense; "heroic composure" of the population and polycentricity to reduce the vulnerability of the state and society as the second line of defense; the third line of defense consisting of measures to be taken in the media field; a fourth line of defense consisting of an interoperable mix of law enforcement measures with military actions, assisted and facilitated by diplomacy and other policy instruments; and a fifth line of defense of an innovative international strategy, operational concepts and appropriate tactics, and specifically tailored asymmetries, which are desperately needed, but have yet to be invented and developed.

Fred Schreier*

Transnational terrorism is what its perpetrators have so often insisted: warfare. A form of warfare, however, in which the boundaries drawn by states, adherence to international law and international humanitarian law, and responses dictated by conventional military doctrine no longer play a role. There are no front lines, and there are no noncombatants. Often viewed today as a uniquely modern problem, transnational terrorism is the current stage in an evolution whose origins extend as far back as does human conflict itself. It is the contemporary name given to, and the modern permutation of, warfare deliberately waged against civilians with the purpose of destroying their will to support leaders or policies, and/or of destabilizing the social system and society that the agents of such violence find objectionable.

While the events of 9/11 saw terrorism produce its most destructive events to date, trends from the preceding decade showed an increasing trajectory of violence and multiplied indications that transnational terrorism would impact on politics and economics over the next decades. This was less because of growing imbalances between richer and poorer regions of the world, but more because of the increasing military imbalances between technologically advanced states and the rest of the world. Terrorism is not a weapon of the poor; rather, terrorism is a way for the weak to wage war. Thus, to a growing degree, transnational terrorism is superseding guerilla war, which had sort of the same function during the last century.

But the replacement of guerilla war by this new terrorism is more than an operational innovation on the part of those who can neither afford high-technology weaponry nor are able to maintain complex military systems. Guerilla war is in essence a defensive strategy. Experimentation in offensive guerilla war, as attempted by Che Guevara, failed miserably in the jungles of Bolivia. Guerillas are dependent on the support of local populations – which they only receive where they are ethnically and socially closely interconnected. In contrast, the new terrorism has at its core an offensive strategy.[1] Operating globally, the new transnational terrorism has freed itself from the absolute dependence on such local support.

It uses the infrastructure of the nations attacked as per 9/11, for example airplanes as missiles and kerosene as explosives. Logistics are stored in the shadows of the financial, transport and social networks created by globalization. Terrorists, formerly intrinsically interrelated with guerillas and one of its manifestations, have become independent strategic actors.

> The new terrorism has freed itself from territory. For violent acts and logistics, it is using the ultimately uncontrollable streams of modern societies.

The aim of guerilla warfare is control and dominance of territory. In contrast, the aim of transnational terrorism is the interruption of the global streams of commerce, services, capital, information, telecommunications, and human circulation – the elixir of life of modern societies. Guerillas are dependent on territory where they can amass and make available logistics, recruit and train fighters, and develop a new sociopolitical order – at least in the so-called liberated areas. The new terrorism has freed itself from territory. For violent acts and logistics, it is using the ultimately uncontrollable streams of modern societies. Guerillas have to attack continuously physically in as many places as is possible against an enemy superior in force. The new terrorists need only to strike intermittently, at one highly vulnerable target at a time, to achieve the psychological effects intended. At the same time, it has become a prerequisite for terrorist groups to organize in small cells and distributed networks in order to remain operational and survivable.

The destructive power of nuclear weapons and the high vulnerability and susceptibility of destruction of modern society have rendered interstate war an outdated model of diminishing usefulness. Today, the Westphalian world of the nation-state as the unchallenged pillar of international order, with defense against threats from outside as the primary mission of its armed forces, has been superseded by a far more complex reality which has brought back the *privatization and asymmetrization* of war and conflict. The rising levels of privatization of violence witnessed in civil strife and internal conflicts around the globe pit governmental forces and non-state actors against each other. Not only have these conflicts fueled the return of armed groups and paramilitaries led by *de facto* or self-proclaimed "warlords" at the periphery of well-established zones of prosperity. They have also initiated and accelerated the spreading use by states, multinational corporations, international and non-governmental organizations, various societal groups, and individuals of Private Military Companies and Private Security Companies – the new corporate mercenaries. And the asymmetrization we witness with transnational terrorism is the strategy that enables technologically and organizationally inferior actors to wage war against, and keep pressure upon, militarily largely superior adversaries.

In most wars and conflicts there are some asymmetries. The essence of the practice of war has always been to achieve an asymmetric advantage over the opponent in any terms, not just technological. If the opponent has found a way to negate that advantage, then one must fight in the battlespace he has set and on his terms. A feature of transnational terrorism is the increasingly stark asymmetry between the opponents. Just as bacteria naturally mutate to resist antibiotics, methods of waging war

> In most wars and conflicts there are some asymmetries.

*Fred Schreier, lic. ès. sciences politiques, Institut Universitaire de Hautes Etudes Internationales, Genève, and M.A.L.D., Fletcher School of Law and Diplomacy, Medford, Massachusetts, Colonel GS (ret). Presently working in the Geneva Center for the Democratic Control of the Armed Forces (DCAF).

[1] Münkler, Herfried. *Die neuen Kriege.* Reinbek bei Hamburg; Rowohlt Taschenbuch, Februar 2004; p. 191.

Privatizing security – the U.S. security company "Blackwater" is said to procure armed *Tucano* aircraft from Brazil.

adapt to cope with superior strength. This is particularly true in cases where states with modern, powerful, well-equipped forces are set against non-state opponents who are much less well equipped, trained, and supported, but unwilling to accept the norms of international law, and who show scant regard for life and property.

Transnational terrorists strive to maximize the exploitation of asymmetry, which is dangerous because it produces threats we do not look for since we do not know what to look for. Being ignorant of its multifold potential, we neither know how to prevent its application nor how to counter it surgically. This increases uncertainty and unpredictability because the threats the new terrorism poses tend to be:

- unusual in our eyes;
- irregular in that they consist of means or capabilities unrecognized by the laws of war;
- unmatched in our arsenal of military capabilities and plans;
- highly leveraged against particular assets of a state;
- intended to work around, offset, and negate what in other contexts are our strengths;
- generally difficult to respond to, and
- particularly difficult to respond to in a discriminate and proportionate manner.[2]

[2] Gray, Colin S. "Thinking Asymmetrically in Times of Terror"; *Parameters;* Spring 2002; pp. 5–14.

Asymmetry means the absence of a common basis of comparison in respect to a quality, or in operational terms, a capability.

But thinking of the threat as only asymmetric misses the mark. The combination of *asymmetry* and the terrorists' ability continually to devise unconventional *idiosyncratic* approaches presents the real challenge. Asymmetry means the absence of a common basis of comparison in respect to a quality, or in operational terms, a capability. Idiosyncrasy means possessing a peculiar or eccentric pattern. It connotes an unorthodox approach or means of applying a capability – one that does not follow the rules, and is peculiar in a sinister sense. By attacking idiosyncratically at the point the new terrorists select in an attempt to avoid

The Khobar Tower bombing near Dhahran took place on 25 June 1996. Target of the Huzbullah Al-Hijaz terrorists was a housing complex of foreign militaries. 20 people were killed.

In search of German RAF (Red Army Fraction) terrorists 1977.

our operational advantages, and by exploiting our weaknesses or blind spots, the new terrorists are capable of inflicting havoc and harm at will. Their operational asymmetry is derived from their ability to continuously evolve new tactics, and by the cellular, networked, and compartmented nature of their organization and support structures. To this organization, they add a continuing flow of new, idiosyncratic means of attack. The terrorists' advantage lies in our inability to recognize these new structures of their operation and to predict their new attack vector.[3] Moreover, when applied strategically, asymmetry combined with unconventional idiosyncrasy simultaneously results in exploitable advantages also at the operational and tactical level.

Traditional terrorism, as it developed in Russia in the 19th century, in the anti-colonial wars of liberation, in China, Malaya, Vietnam, Algeria, and with revolutionary terrorist cells in Western Europe in the second half of the 20th century, is closely linked with social-revolution and civil war. Simplified, it was the three-phased model of revolutionary warfare: acts of terror being the first phase; guerilla war and armed rebellion in major agglomerations constituting the second phase; and the initiation of the final and decisive military engagement constituting the third phase. Thereby, traditional terrorism was the initial phase of armed combat, to be stridden through as quickly as possible. Simultaneously it was the default position of retreat in the event that the guerillas' second phase of operations came under sufficient pressure to force a retreat back into the "underground".

The interlinking of terrorism with social-revolutionary practices demanded very specific targeting and clear limits to violence. The targets of terrorist acts were the representatives and functionaries of the state's apparatus of repression and the elites: monarchs and politicians; judges and policemen; as well as exponents of socially dominant groups such as bankers, industrialists, entrepreneurs, and owners of large estates. In contrast, much had to be done to spare from damage all those the revolutionaries wanted to win over for the guerilla war and the revolution: socially defined groups and classes like peasants and farmers in agrarians' societies; the proletariat in urban and industrial societies; or, in the Third World, oppressed peoples.[4] Whether a nation within a multi-ethnic state, religious groups, or peoples discriminated against on racial reasons, all were addressees of the message being disseminated through acts of violence. Not only did those acts demonstrate the possibilities of resistance to oppressed groups; such "target audiences" had to be animated for future engagement in the fight, initially between a small group and the powerful state apparatus, and later – and through the audience's help with greater intensity – at a larger scale with higher probabilities of success. At the very same time, this was the most important factor limiting mass-violence and guaranteeing that weapons of mass destruction would remain outside terrorists' calculations as instruments inimical to the need for a population – in practical terms – to "feed off".

The new transnational terrorism, singularly committed to cause indiscriminate mass-violence, and increasingly using suicide attacks,[5] is organizationally, logistically, and operationally so different from traditional terrorism that the use of the common label "terrorism" is more misleading than enlightening. In the final analysis, the only commonality rests in the function of the acts of violence – the dissemination of fear, terror, and confusion. With traditional terrorism, fear and terror were aimed at the state apparatus and the reigning societal groups who were to be intimidated and provoked into irrational reactions. The masses that were to be won over initially remained spectators. The fear, terror, and confusion disseminated by the new terrorism, however, target the psychological infrastructure of whole societies that are to be forced into a radical change of attitudes. There are no societal groups to be won over, though hopes remain that groups sympathetic to the terrorists' cause may eventually develop. Moreover, the terrorist campaign is no longer a transitory phase in the frame of an overall strategy: it is the unique and sole level of confrontation. And this confrontation takes place where the opponent is weak and most vulnerable: the

> By causing unprecedented carnage, preferably linked with the destruction of icons of highly symbolic value, the new terrorism aims at altering Western attitudes and the global balance of power.

[3] Meigs, Montgomery C., "Unorthodox Thoughts about Asymmetric Warfare"; *Parameters;* Summer 2003; pp. 4–18.

[4] Münkler, Herfried, "Verwüstung statt Propaganda. Schrecken ist die einzige Botschaft des neuen Terrorismus", *Die Welt,* 8 September 2004; at: *http://www.welt.de/data/2004/03/16/251729.html*

[5] See: Conesa, Pierre, "A Cult of Murderous Self-Destruction. The Suicide Terrorists", undated paper.

Sixty-seven tourists were killed by terrorists at the Hatshepsut temple in Luxor in 1997, among them many Swiss.

critical national infrastructure, and the labile psychological state of mind of people in post-modern or "post-heroic" societies. Transnational terrorists have recognized that these societies, with their lifestyle and self-assurance, are particularly vulnerable to attack by individuals with values of martyrdom. By causing unprecedented carnage, preferably linked with the destruction of icons of highly symbolic value, the new terrorism aims at altering Western attitudes and the global balance of power. Concomitantly, the strategic aim is the interruption, or at least diversion or derouting, of the global streams of capital, telecommunication, information, commerce, movements of persons, and tourism. Confrontations with professionalized armed forces, in which modern societies have heavily invested for their national security, are avoided. Whenever and wherever possible, the new terrorists also steer clear of law enforcement. Figuratively, any confrontation with the "armored fist" of the enemy is eluded. Instead, the soft underbelly is attacked. To use a biological metaphor: once the convergence of strings of nerves and blood vessels is hit strongly enough, an "armored fist" will fall in on itself.[6]

Thus, if streams of tourists from Europe are interrupted after terrorist attacks such as those on the temple of Hatshepsut in Luxor, Egypt, in 1997, the Synagogue on the Tunisian island of Djerba in 2002, or the "Casa de España" in Moroccan Casablanca in 2003, tourism may collapse across North Africa. If an economic crisis follows in these three countries heavily dependent on tourism, then the collapse of the political systems and their elites may become a real possibility. If this happens, the West will not only lose important business partners: the whole system of power in all of North Africa may be changed in the interests of the new terrorists.

Technology plays a critical role in the terrorists' new equation. Strategically, from financial markets to transportation systems to electric power grids, standards of living worldwide depend fundamentally on integrated technical systems that are susceptible to idiosyncratic terrorist threats. These systems may have internal safeguards against failure in normal operations, but they do not have an ability to avoid catastrophic failure when they are interrupted or attacked in an unexpected, unanticipated, and peculiar way that generates cascading or accelerating effects. The blackouts in the US Northeast in 1965 and 2003, and those in Sweden and Italy in 2003, exemplify the potential for catastrophic failure of technologically intensive systems with high degrees of interdependence. If terrorists can find a weakness through which safety factors can be overloaded or bypassed, they can cause imploding, catastrophic failure.

The security measures introduced after the terrorist strikes of 9/11 have led to a slow-down of commerce and passenger movements which, together with higher costs for security, have also had a negative impact on Western economies. Since time is money in free-market societies, transnational terrorism mainly uses this lever to succeed. And this approach already operates independent from real acts of indiscriminate mass-violence through constantly renewed warnings and alerts, and the permanent maintenance of preventive security measures at transport nodes, public events, and locations where people congregate.

Since time is money in free-market societies, transnational terrorism mainly uses this lever to succeed.

Hence, the new terrorism follows the model of the classical devastation and prey-catching campaigns conducted by nomads who broke into the peripheries of zones of prosperity of ancient empires, plundering, burning, and causing economic havoc. They showed no interest in engaging in decisive battles with "imperial" troops. Because they would not have prevailed in battle, they evaded military confrontation through superior mobility, speed, and swiftness. They forced their will unto the opponent by continuously causing economic damage, which was untenable for those societies and their rulers in the long term.[7]

[6] Münkler, Herfried, "Die Wiederkehr des Verwüstungskriegs", *Internationale Politik*, Nr. 2, Februar 2004, pp. 1–10.

[7] Idem.

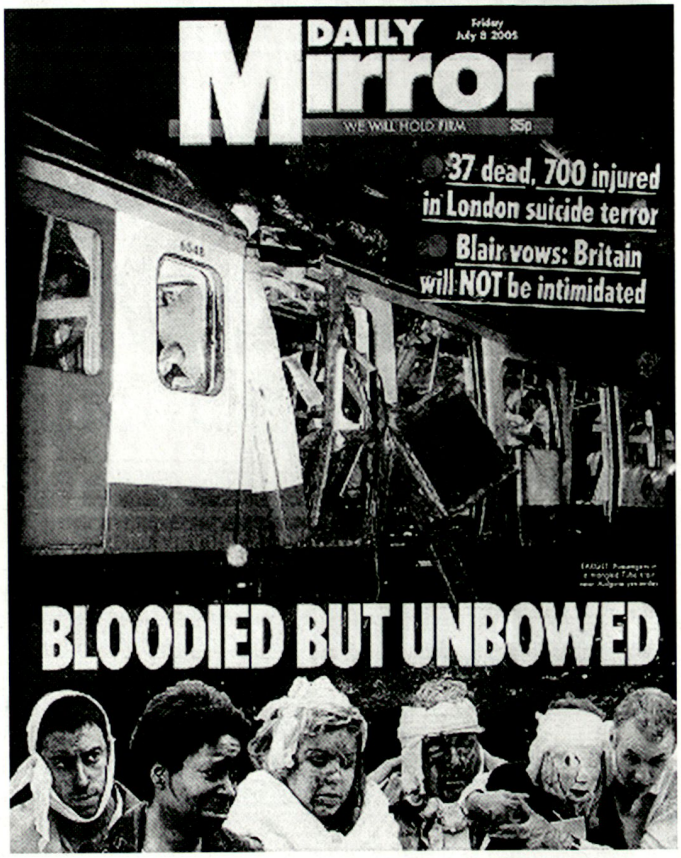
The Chinese Wall north of Beijing in 2006.

In principle, there remained two possibilities of defense against such devastation campaigns: to fortify the borders or to invade offensively the spaces beyond the borders. The Roman Limes and the Great Chinese Wall are examples for the first possibility, constructing physical obstacles – as are the castles, and fortified churches of Medieval Europe. However, such fortified defense complexes not only incurred permanently high costs, they also had the disadvantage of inflexibility in defense while the enemy could concentrate his forces wherever he wanted to. He could choose the place and time of the attack while the defender constantly had to be on watch and alert. This is why the securing of the borders of the old empires was alternatively conducted with defense and attack: offensive incursions were made deep into the spaces beyond the defended borders, wherein logistics and infrastructures were devastated, and in which all attempts to assemble military might were eliminated out of necessity.

It is here that the analogy between the classical devastation campaigns and the new terrorism transpires. While in the campaigns of devastation the invaders banked on superior mobility, speed, and swiftness, the new terrorists now use clandestinity and stealth. They hide and conceal themselves in order to appear in the open solely for the terrorist strike itself, so that no time is left for taking appropriate defensive measures. They bank on stealth and surprise, and only this provides them the possibility to attack an opponent who is superior in almost all domains.

While in the campaigns of devastation the invaders banked on superior mobility, speed, and swiftness, the new terrorists now use clandestinity and stealth.

Only in two domains is this opponent unable to dominate: the disposition of available time and the possibility to count on the distinctive readiness or willingness of the population to make sacrifices. It is here where the strategy of transnational terrorism puts its weight. Through clandestinity the terrorists can control the rhythms of time. And by attacking civilian targets – thus taking advantage of the greatly diminished willingness to make sacrifices of the people in "post-heroic" Western societies – the terrorists can enlarge the pressure on the governments, who themselves may seek to achieve quick results in fighting terrorism or by making political concessions to rapidly end the threat.



Terrorist attack in London on 25 July 2005 – front page of the newspaper *Daily Mirror*.

Goals and motivations of transnational terrorists vary widely, from such grand schemes as the total remaking of society along fundamentalist religious or doctrinaire ideological lines; the fulfillment of some divinely inspired millenarian imperative; the "liberation of all Muslim land from aggression, inequity and injustice imposed on them by the Zionist-Crusaders alliance and their 'apostate' collaborators"; to the restoration of "the Muslim nation to reinstate its fallen caliphate and regain its lost glory".[8] Despite these differences, almost all new terrorist groups have one trait in common: they do not commit attacks randomly or senselessly. They want maximum publicity to be generated by their attacks. They not only seek to frighten and, by frightening, to dominate and control – they also want to impress. They play to and for an audience, and solicit audience participation. They want to attract attention and then, through the publicity it generates, to communicate their message.

The news media, as the principal conduit of information about terrorist acts, play a vital part in the terrorists' calculus.

The news media, as the principal conduit of information about terrorist acts, play a vital part in the terrorists' calculus. Without such coverage, the attack's impact is wasted, remaining narrowly confined to the victims of the act rather than reaching the wider "target audience" at whom the violence is aimed. Only by spreading the terror and outrage to a much larger audience can they gain maximum potential leverage that they need to effect fundamental political change.

Often, the media respond to such attacks with almost unbridled alacrity, proving unable to ignore what has been described as "an event … fashioned specifically for their needs". Some networks profess little or no concern when they move beyond reporting the news to actively helping to determine policy. Thus, terrorism and the media are bound together in a symbiotic relationship, each feeding off and exploiting the other for its own purposes.

All major terrorist groups have websites.

More recently, however, the weapons of terrorism are no longer limited to guns and bombs. They include Minicam and videotape; editing suite and production facilities; professionally produced and mass-marketed CD-ROMs and DVDs; computers, CD burners, e-mail accounts; Internet and World Wide Web access that have defined

[8] Al-Zawahiri, Ayman, *Knights Under the Prophet's Banner: Meditations on the Jihadist Movement*, translated and published in FBIS, "Al-Sarq Al-Aswat Publishes Extracts from Al-Jihad Leader Al-Zawahiri's New Book", Document ID GMP20020108000197, December 2, 2001, p. 87.

the information revolution. All major terrorist groups have websites. Thus, the art of terrorist communication has evolved to a point at which terrorists themselves can now control the entire production process: determining the content, context, and medium over which their message is projected and targeting precisely the audience they seek to reach. With this, they challenge the monopoly on mass communication of the terrorist message that has so far been exercised by commercial and state-owned broadcasting outlets. This empowers the terrorists with the ability to shape and disseminate their own message in their own way, enabling them to bypass traditional media outlets. Unencumbered by the filter, screening, and spin of established media, the terrorists can portray themselves and their actions in precisely the light and context they wish. The ability to communicate in real time via the Internet, using a variety of compelling electronic media, has enabled the terrorists to reach a potentially vast audience faster, more pervasively, and more effectively than ever before.

Democratic governments have a particularly difficult position in the confrontation with this new terrorism. The terrorists know how to use the high media-density

In essence, it is now also such asymmetrical media constellations that characterize the new terrorist threat.

of modern societies to reinforce the psychological impact of their strikes. They use pictures and the Internet[9] since for the new terrorists, these have become prime means of communication and warfare. Governments, in contrast, cannot afford to control the media for the reinforcement of defense. This enables even weak actors to become a dangerous challenge for strong and rich modern nations. In essence, it is now also such asymmetrical media constellations that characterize the new terrorist threat.

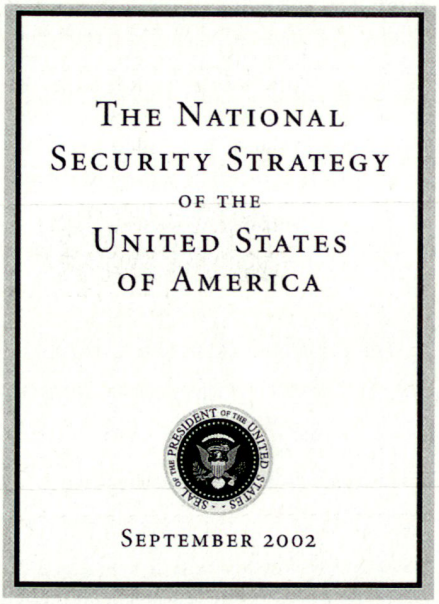
Although classical terrorism and the strategy of guerilla war were also forms of asymmetric warfare, the restriction being that asymmetry was the expression of the initial weakness of the insurgents or revolutionaries. They counted on gaining strength by guerilla war in order to transform the conflict step-by-step to a symmetrical war. To win the war by waging the final decisive battle in a symmetrical confrontation was the *end state* of almost all conceptions of guerilla warfare, as exemplified by the Maoist and Vietnamese doctrines. This, however, is no longer the case in transnational terrorism. Asymmetric confrontations

Thus, asymmetry – the salient feature of transnational terrorism – is no longer an emergency measure limited in time, but the key to success.

are no longer phases of an aspiration for eventual symmetry – symmetry itself is no longer sought after. This is the political-strategic innovation, and at the same time a realistic assessment of existing forces, by the planners of recent terrorist strikes. Thus, asymmetry – the salient feature of transnational terrorism – is no longer an emergency measure limited in time, but the key to success.

For the new terrorists, it remains all important to evade detection before committing atrocities and attacking the critical national infrastructure and the labile psychological state of mind of post-modern Western societies. To this end, the structure of terrorist organization in small groups of deterritorialized networks is the optimally adapted form, transforming terrorism into the more diffuse and amorphous phenomenon that it has now become. If hit, this adversary will adapt, regroup, generate new leadership, shift geographic locus, adjust tactics, and evolve into a new collection of cells and networks capable of self-healing, dispersal, reassembly, and innovation.

All these elements make evident that the new terrorism has become a new form of war – that yet again we are witnessing a mutation in the forms in warfare.



The National Security Strategy of the United States of America – front page of the 2002 edition.

Western reaction to the transnational terrorist threat

Strategically, the US has reacted against these new threats and challenges with a new National Security Strategy[10] that calls for preemptive use of military and covert force before an enemy unleashes weapons of mass destruction – underscoring the US willingness to retaliate with nuclear weapons for chemical or biological attacks on US soil or American troops oversees. The task of defending the nation is seen to have changed dramatically.[11] And the war against terrorists of global reach is seen as a global enterprise of uncertain duration that "will be fought on many fronts against a particularly elusive enemy over an extended period of time".[12] The consequence imposed by the asymmetrization of the new threat is the change from a reactive to a proactive posture "... to exercise our right of self-defense by acting preemptively against such terrorists ..." recognizing "that our best defense is a good offense ...". "The greater the threat, the greater is the risk of inaction – and the more compelling the case for taking anticipatory action to defend ourselves, even if uncertainty remains as to the time and place of the enemy's attack".[13] For the last centuries, international law recognized that nations need not suffer an attack before they can lawfully take actions to defend themselves against conventional symmetrical forces that present an imminent danger of attack.[14] Now, under asymmetric constel-

[9] Wright, Lawrence, "The Terror Web", *The New Yorker;* 2 August 2004, pp. 40–53.

[10] *The National Security Strategy of the United States of America,* Washington D.C., September 2002. The classified version is identified jointly as National Security Presidential Directive (NSPD) 17 and Homeland Security Presidential Directive 4. This was followed by 5 additional National Strategies: (1) for Homeland Security; (2) for Combating Terrorism; (3) to Combat Weapons of Mass Destruction; (4) for the Physical Protection of Critical Infrastructures and Key Assets, and (5) to Secure Cyberspace.

[11] Foreword by the White House: "Enemies in the past needed great armies and great industrial capabilities to endanger America. Now, shadowy networks of individuals can bring great chaos and suffering to our shores for less than it costs to purchase a single tank. Terrorists are organized to penetrate open societies and to turn the power of modern technologies against us. To defeat this threat we must make use of every tool in our arsenal – military power, better homeland defenses, law enforcement, intelligence, and vigorous efforts to cut off terrorist financing".

[12] Ibid., p. 5.

[13] Ibid., p. 6 and 15. "Traditional concepts of deterrence will not work against an enemy whose avowed tactics are wanton destruction and the targeting of innocents; whose so-called soldiers seek martyrdom in death and whose most potent protection is statelessness".

[14] Preventive action is taken on the assumption that an offensive attack by the enemy will occur sooner or later. See: Slocombe, Walter B., "Force, Pre-emption and Legitimacy", in: *Survival,* Spring 2003, p. 124.

lations, the concept of imminent threat must be adapted to the capabilities and objectives of today's adversaries. To forestall or prevent indiscriminate hostile acts of devastation by adversaries exploiting asymmetry, the defender will have to act preemptively.[15] However, preemption should be used "only after other remedies have been exhausted and principally in cases where a grave threat could arise". Moreover, "the risks of waiting must far outweigh the risks of action".[16] Although preemption has been widely criticized as being in violation to international law, there are also strong arguments for it.[17] NATO does not exclude preemption.[18] Preemption is also the strategic doctrine adopted by Russia.[19] France,[20] Australia,[21] and even Japan[22] have reserved the right of preemptive defense. And in essence, we find the same diagnosis of the problem of asymmetric terrorist threats in the European Security Strategy.[23] "In an era of globalization, distant threats may be as much a concern as those that are near at hand ... The first line of defense will often be abroad ... Conflict prevention and threat prevention cannot start too early".[24] Thus, the European strategy calls for enlargement – building security in the European neighborhood. The future may show whether this is only a different choice of words, resulting from different military capabilities. It might well be that "prevention through enlargement" is just the regional equivalent of the global US strategy of preemption.

Although preemption has been widely criticized as being in violation to international law, there are also strong arguments for it.

There are three aspects of preemption that are giving cause for concern. First, preemption is particularly demanding in view of the extremely heavy burden placed on intelligence to provide the intelligence necessary for successful preemption – suggesting a degree of expectations about intelligence capabilities never before levied. The future will tell whether intelligence is able to fully cope with this challenge.

A more important second cause for concern is the fact that many authoritarian regimes, and even some democratic governments, are abusing the war on terror and preemption for the consolidation of power. The practice to declare all opposition or separatist resistance as acts of terrorism is only aggravating the problem, enlarging the list of those ready to engage in suicide attacks, and thus leading to massacres of ever greater dimensions. These regimes have to be singled out and forced into moderation, since tough policies do not protect, but only produce a mood conducive to more terrorist recruiting.

A third cause of concern is that preemption in the face of religious terrorism may – as traditional counterterrorism approaches – not be relevant, much less effective. Preemption is seen not only by Muslims, but by many others too, as symptomatic of a heavy-handed foreign policy. The tremendous international outpouring of sympathy and support that followed 9/11 has been vitiated to a great extent since by opposition to the US-led invasion of Iraq and more general complaints over the US administration's prosecution of the war on terrorism.[25] The revelations about prisoner abuse at Abu Ghraib and the indefinite detention of "enemy combatants" at Guantanamo Bay have further sharpened friction between the US and the Muslim world. Bin Laden's astonishing popularity among the populations of such key US allies in the war on terrorism as Pakistan, Jordan, and Morocco attests to the intense antipathy felt towards the US in North Africa, the Middle East, Southeast Asia, and other regions with large Muslim populations. This perception of Islam under attack by a predatory, aggressive, US-dominated West is of course eagerly exploited and expertly manipulated by al Qaeda and likeminded terrorist groups.

Detainees at Camp Delta in Guantanamo, Cuba.

[15] The proof of the intention to attack might possibly be the detonation of a nuclear device or biological weapon in a city. To wait for such a case would not be acceptable in view of the potential number of victims.

[16] Guidelines offered by the US National Security Advisor, Condoleezza Rice, in a speech at the Manhattan Institute, 1 October 2002. Moreover, there are the other criteria (1) urgency of the threat; (2) plausibility of the danger, and (3) proportionality of the means – with intelligence remaining the basis for decision. None of these criteria are exactly measurable or enforceable.

[17] Houben, Marc, *Better Safe than Sorry. Applying the Precautionary Principle to Issues of International Security*, Center for European Policy Studies, CEPS Working Document No. 196, November 2003, at: *http://www.ceps.be*

[18] At the Prague summit in November 2002, NATO adopted a document (MC 472) in which, at least implicitly, preemption is discussed. Though "preemption" and "anticipatory self-defense" are not explicitly quoted in the new military concept of the Alliance for the fight against terrorism (because of the insistence of Germany and France), it is clear that NATO does not fundamentally rule out preemptive strikes. See also: Tanner, Adam, "NATO says could launch pre-emptive strikes". *Reuters*, Berlin; 31 October 2002.

[19] "Putin reaffirms Russia's right to preemptive strikes", *AFP*, Tuesday 4 November 2003. See also: Russian Chief of the General Staff, General Yury Baluyevsky: "We will take any action to eliminate terrorist bases in any region at the earliest stage", *RFE/RL*, 8 September 2004. And: "We will take steps to liquidate terror bases in any region" Baluyevsky told reporters at a meeting with US General James Jones, NATO's SACEUR. *AFP*, 8 September 2004.

[20] France, which not only opposed "Operation Iraqi Freedom" but also rejected the discussion over the principal option of preemption within the framework of NATO, explicitly mentions "capacité d'anticipation" and the necessity of the option of a preemptive strike in certain situations in its new "Programmation Militaire". See: Bunn, Elaine M., "Preemptive Action: When, How and to What Effect", *Strategic Forum*, No. 200, 2003, National Defense University, Washington D.C., p. 6.

[21] The prime minister of Australia, John Howard, expressly called for a change in the UN Charter to allow for preemptive military strikes against terrorist threats. See: Shaw, John, "Startling His Neighbors, Australian Leader Favors First Strikes", in: *New York Times*, 2 December 2002.

[22] General Shigeru, the Director General of the Japanese "Defense Agency" stated in January 2003 the readiness of Japan to launch a "counterattack" should North Korea bring its missiles into a "ready for takeoff" position. See: Ishiba. "Japan to 'Counterattack' if North Korea Prepares to Attack", in: *The Yomiuri Shimbun/Daily Yomiuri*, 25 January 2003.

[23] *A Secure Europe in a Better World. European Security Strategy*, Brussels, 12 December 2003.

[24] Ibid., pp. 6–8.

[25] See Pew Research Center for People and the Press, "Summary of Findings: A Year After the Iraq War – Mistrust of America in Europe Even Higher, Muslim Anger Persists", March 16, 2004, at: *http://people-press.org/reports/display.php3?ReportID=206*.

These developments may account for the shift in US foreign policy proposed during the spring of 2005. The change would move away from the global war on terrorism to a more subtle approach and mix of policy options now dubbed a "strategy against violent extremism". Although details remain sketchy, this reconfigured effort would specifically seek to ameliorate Muslim antipathy toward the US by undercutting support for radical Islam. This means that nothing less than a sea change might be required in our thinking about terrorism and the policies needed to counter it. A bridge needs to be found between mainstream society and these new terrorist militants so that they do no longer feel forced into aggressive stances and acts of violence directed against what they regard as a menacing, predatory society. The complexity, diversity, and often idiosyncratic characteristics of religious terrorism imply that there is no single superior solution that can be applied. Though the threat, and the problems that fuel it, can probably never be eradicated completely, there is a need for multiple creative solutions, if not to resolve, then at least to diminish both the underlying causes of religious terrorism and its violent manifestations. Only by expanding the range of possible responses will we be able to target our resources prudently and productively in ways that will have the greatest positive effect.

The complexity, diversity, and often idiosyncratic characteristics of religious terrorism imply that there is no single superior solution that can be applied.

How can the transnational terrorist threat be countered?

Basically, there are *five lines of defense* to counter the new terrorist threats.

1. Intelligence will remain the first line of defense and the most critical element in combating terrorism. The first and most immediate challenge is simply identifying the new terrorists. These ethereal, amorphous entities often lack the "footprint" or modus operandi of traditional terrorist organizations, making it more difficult for intelligence to get a firm idea or build a complete picture of their intentions and capabilities, much less their capacity for violence, before they strike.

The adaptable nature of the adversary demands an equally agile intelligence effort. Countering asymmetry and idiosyncrasy require an atypical approach. If asymmetric warfare involves an enemy's ability to constantly change form and method at will from the fragments of the old operation and recruiting base, then intelligence also needs to understand his organizational and operational tools to detect signs of his new operational shape, as well as the emergence of new families of capabilities – conventional and unconventional. Prerequisite for anticipating the outcomes of terrorist groups' effort to change is to gather information about the characteristics of the groups' structures and interconnections, membership, environment, and activities that are specifically relevant to assessing the likely outcome of their attempts to adapt and evolve. Then intelligence needs to find out in what areas this enemy might develop superior knowledge or some unprecedented, perverted use of a capability. It must filter out the capabilities the adversary has that we do not understand or expect. And it must detect the links to organized crime and how that source of assistance can be countered. For this, integrated multidisciplinary approaches have to be deployed at all levels of intelligence analysis and collection.

It must filter out the capabilities the adversary has that we do not understand or expect.

Exposing asymmetry goes hand in hand with isolating opportunities for idiosyncrasy. We have enough specialists who understand the capabilities that terrorists could exploit to produce mass effects. The problem is to discover in advance the unprecedented and eccentric ways in which substances or mechanisms of destruction may be delivered. Here, techniques like the "atypical signal analysis and processing schemes" can help to better connect the dots.[26] Moreover, they can help to better understand how the terrorists can exploit the synergistic nature of terror, deceit, brutality, and unpredictability.

As to the targets once these are known: all have to be analyzed with a three-dimensional matrix based on site, situation, and time, and each location rated along a continuum for each variable. These techniques also help to focus on secondary consequences, which can be greater than the primary ones. Such means, the German "Rasterfahndung", racial and geographic profiling, combined with unconventional exploitation of all relevant intelligence assets and capabilities can help to recognize and preempt the opponents' idiosyncratic approach. These techniques can at the same time help to find the backdoors that we are not watching.

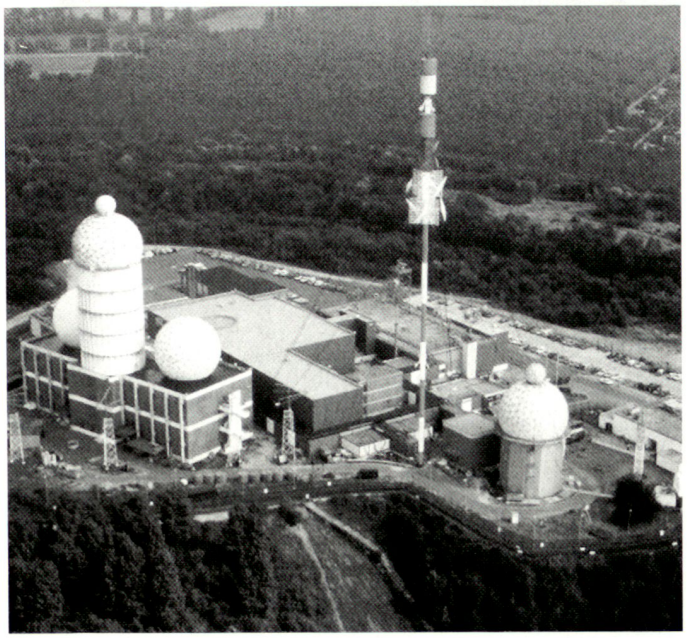
Success for the terrorists is dependent on their ability to keep always one step ahead of not only the authorities but also of counterterrorist technology. The terrorist group's fundamental organizational imperative to act also drives this persistent search for new ways to overcome or circumvent or defeat governmental security and countermeasures. Discerning how terrorist groups learn in a dynamic environment is thus most crucial for understanding terrorism. Hence, learning-focused analytical frameworks are needed for assessing collected intelligence to help capture and understand the learning implications of terrorist group activities. With increased understanding of group learning processes, intelligence will not only be better able to assess the level of threat posed by terrorist groups, to design and implement new strategies, and to appropriately allocate resources for combating terrorism. Intelligence will also be better able to shape countermeasures to resist efforts to circumvent or defeat them, to design novel counter-measures that specifically target the terrorist ability to adapt and change, and to seek out opportunities to use terrorist groups' learning activities against them by guiding their efforts or shaping the outcomes of those efforts to reduce the terrorists' capabilities and potential threat levels.

Discerning how terrorist groups learn in a dynamic environment is thus most crucial for understanding terrorism.

This is why the new terrorist threat requires more human intelligence collection (HUMINT) and infiltration of the networks with individuals who have the language and cultural skills, the savvy to take risks, and the willingness to do business with individuals sometimes of the most unsavory and corrupt kind.

Most of the new terrorist groups lack the type of large, fixed facilities and means that technical collection capabilities can most easily target. Costly high-tech intelligence systems designed for monitoring the elec-

[26] See: Hollywood, John, Snyder, Diane, McKay, Kenneth, and Boon, John, *Out of the Ordinary. Finding Hidden Threats by Analysing Unusual Behavior*, RAND Corporation, Santa Monica, 2004.



A photo of the eavesdropping site on the Teufelsberg in West-Berlin. It was part of the intelligence gathering efforts against the communist regime in east Berlin and the GDR.

tronic environment may be ineffective against the new terrorist organizations employing simpler methods of clandestine communications. This is why the new terrorist threat requires more human intelligence collection (HUMINT) and infiltration of the networks with individuals who have the language and cultural skills, the savvy to take risks, and the willingness to do business with individuals sometimes of the most unsavory and corrupt kind. At the same time, the nature of this threat has made HUMINT not only more difficult, but also much more dangerous for the collectors. And since clandestine penetration can no longer be made safe by using diplomatic cover, the counterintelligence function is gaining in importance.

Implicit in the intelligence mission objectives is the development of innovative ways to penetrate and analyze these most difficult targets that are also becoming better at hiding their intentions and capabilities. The challenge for intelligence is to move away from passive surveillance techniques toward more directed collection. Collection performance has to be enhanced in terms of precision and speed. HUMINT will have to focus less on collecting information than facilitating its collection by technical means. Clandestine collection will gather less through what its own spies hear than through a great variety of sensors

Smart dust can make it possible to track individual terrorists over great distances without detection.

they can put in place – hence by using already existing acoustic, seismic, magnetic and optical sensors, by full exploitation of the rapid progress that is occurring in the development of robotic technologies, tags, RFID,[27] and particularly in products born of the revolution in nanotechnology such as wireless micro-electro-mechanical and other sensors as small as a grain of sand in size. Scattering such "smart dust" sensors that can detect, compute and communicate by means of two-way-band radio terrorism-related activities, and changes in the level of such activities, can vastly improve the gathering of counterterrorism intelligence.[28] Smart dust can make it possible to track individual terrorists over great distances without detection. Thus, more probative intelligence about less detectable terrorist activity will require improved HUMINT, upgraded by the most modern collection technologies. HUMINT infiltration of terrorist networks has an additional advantage. Doubts in the ranks lead to operational problems and even intelligence windfalls for the authorities. Once it is known that the group has informers in its midst or has been compromised, internal suspicions grow and capabilities are further reduced.

Intelligence probably can break more codes by stealing code books than by breaking the codes with supercomputers

HUMINT can provide access to valuable SIGINT, which can validate information provided by HUMINT.

and mathematicians. There is more need for clandestine or unconventional signals intelligence (SIGINT) collection resources, because these can get better intelligence by getting closer to the targets than most other sources. Better cooperation between HUMINT and technical intelligence makes both stronger. HUMINT can provide access to valuable SIGINT, which can validate information provided by HUMINT. With hundreds of communications bundled into fiber optic lines, there is less for satellites to intercept. If SIGINT is to intercept those signals, it will have to tap into particular lines in specific places. And it will have to collect keystrokes straight from the personal computer, before software encrypts the message.[29] For imagery intelligence (IMINT) to become more effective, innovative adapting means are required, exploiting new parts of the spectrum, such as hyperspectral imagery,[30] to identify, for example, effluents from buildings, as well as better use of a range of measurement and signature intelligence (MASINT) technologies.[31]

Concomitantly, there is the critical need to improve the ability of SIGINT to handle the ever-increasing volume of communications traffic being intercepted. SIGINT processing, analysis, and reporting must become faster and more efficient if it is to be useful as a targeting tool against transnational terrorist organizations. Technology is available, albeit at considerable cost, which allows computers to screen large volumes of communications for items of potential intelligence interest. Artificial intelligence algorithms can be configured so as to identify intercepts which contain useful information based on keyword searches – part of a technology group generically referred to as "text and data mining".[32] New computer processing systems and techniques can extract information from vast amounts of collected data in a timely manner, and then collate, fuse, and correlate the data in such a

[27] Radio Frequency Identification Devices, that overtake the now familiar bar code as the best way to identify an item and confirm its authenticity, register its origin and date of manufacture, and record its price.

[28] Gormley, Dennis, "The Limits of Intelligence: Iraq's Lessons", London, IISS; *Survival*, Vol. 46, No. 3, Autumn 2004; p. 10.

[29] Using for example TEMPEST monitoring devices.

[30] Hyperspectral imagery employs at least 60 narrow contiguous spectral bands, including visible light, infrared, ultraviolet, and radio wave segments of the electromagnetic spectrum, which allows detecting shape, density, temperature, movement, and chemical composition of objects.

[31] MASINT is officially defined as "technically derived intelligence that, when collected, processed, and analyzed results in intelligence that locates, tracks, identifies, or describes the signature of fixed or dynamic target sources". MASINT uses visible light, infrared, ultraviolet, multi- and hyperspectral data derived from spectral analysis of reflections from several bands across the spectrum of light as well as exploitation of physical or magnetic properties, emitted and reflected energy of radio frequencies, lasers, shockwaves, acoustics of mechanical sound, vibration, or motion, and materials sampling of soil, water, and air. MASINT offers not only means to detect capabilities and performance characteristics of missiles, space, aerial, and other military systems, but also for the detection of the presence of materials associated with weapons of mass destruction (WMD), related research, development, storage, or production.

[32] See: Waltz, Edward, *Knowledge Management in the Intelligence Enterprise*, Boston & London, Artech House, 2003.

way as to make it easy to use and manage for intelligence analysts. With properly set up software systems, the databases can identify patterns not patently obvious from individual items of intelligence information, such as cluster, link, and time series analysis. The applicability of those techniques to SIGINT is obvious. Data mining software available on the market can review in a matter of minutes millions of intercepted radio messages, telephone calls, faxes and e-mails to find individual items of intelligence, or identify patterns contained in the intercepts. With the proper voice recognition technology, these systems can also match voices contained in thousands of telephone intercepts, even if the speaker changes phones constantly while trying to avoid detection.

Another problem to solve is that of intelligence fusion. Mainly hampered by secrecy, compartmentalization, and stovepipes, intelligence fusion requires breaking down bureaucratic cultures and the vertical and horizontal barriers in and between the different organizations, as well as organizational measures that bring together, interconnect, and network the best brains for intelligence analysis and evaluation. The best analysis emerges from a competitive environment where different perspectives and dissenting opinion are welcomed, and alternative hypotheses are encouraged. Better fusion of intelligence can be achieved by pulling together data and information at centralized databases and collaborative workspaces using the most modern information technology available, enabling

Another problem to solve is that of intelligence fusion.

knowledge detection and exploiting new discovery methods. Developing "systems of systems" to provide interoperability, integration, and interdependence between these separate databases may be the key to greater overall intelligence effectiveness. The products based on fused intelligence can provide a more comprehensive understanding of the situation, sensibilize or alert all that have access to them to new risks and activities, reduce surprise and reaction time, improve and accelerate the tasking of collection, and so enhance efficiency, efficacy, and unity of effort.

The challenge facing intelligence management today is threefold: sifting through and processing unprecedented amounts of data and information to find the relevant knowledge for evaluation and assessment; to understand how best to leverage the capabilities of the private sector; and to concentrate intelligence collection on those specific areas in which intelligence has a comparative advantage in finding and interpreting the data and information that cannot be obtained from open sources or from the commercial sector.

2. The second line of defense in the confrontation with the new terrorist threat is an attitude of the population one might call "heroic calmness" or "heroic composure". Governments have a responsibility to produce balanced responses that do not feed the population's insecurities. Indiscriminate terrorist mass-violence aims foremost at the labile psychological infrastructure of modern societies in order to achieve, with modest investment,[33] tremendous effects and repercussions. If the greater part of these effects can be brought under control by the cold-blooded reserve of the population, rather than hysterical reaction, then neither the streams of tourists will be disrupted nor will airlines suffer economic ruin, and even the deflection of shares on stock markets may remain limited.

"Heroic composure" can be better achieved through polycentricity, which reduces vulnerability. A system composed of many different centers is more stable due to its variety, which enables parts to substitute for each other. When one part of the system is negatively affected, one or several other parts can take over. Policentricity is effective in reducing risk and uncertainty. It corresponds to the old saying that it is wise "not to put all your eggs in one basket". This basic insight from the field of sociobiology applies also to terrorism. A target's vulnerability is lower in a society composed of many centers than it is in a centralized society. The more centers of power there are in a country, the less terrorists are able to harm its functioning. Polycentricity reduces both the probability of terrorists launching an attack, and the damage caused in case of an attack.[34]

"Heroic composure" can be better achieved through polycentricity, which reduces vulnerability.

A market economy is based on an extreme form of decentralization of decision-making and implementation. The advantages of the market as an efficient resource allocation mechanism break down when it is centralized via oligopolies or monopolies. Under competitive conditions, the suppliers are able to completely substitute for each other. If one of them is eradicated due to a terrorist attack, the other suppliers are able to fill the void immediately. Thus, 9/11 represents a triumph for the market, although it is rarely seen in these terms. The economic system as a whole was little affected. Chicago, Los Angeles, Seattle or Houston, for example, were not directly affected at all and kept on functioning. Even in Manhattan the recovery was remarkably quick; most parts of the financial community were ready to take up work again in a few days or even a few hours after the attack. This dreadful blow was not able to seriously damage a decentralized economy like the American one.[35] Many of the high costs were the result of the political response to the attack, such as grounding the entire civilian air traffic, and closing down the Wall Street stock exchange, and not the result of the attack itself.

Thus, 9/11 represents a triumph for the market, although it is rarely seen in these terms.

Thus, decentralized economic, political and other social structures have three important beneficial effects with respect to the threat of transnational terrorism: First, the target is less attractive to terrorists. Second, the units are better able to solve their problems, which makes it more unlikely that a terrorist threat arises in the first place.[36] And third, the units are better able

[33] The costs of the 9/11 attacks were between $ 250000 and $ 500000, while the direct costs have been estimated at $ 30 billion. According to a study by the New York City Partnership, the attacks on the two buildings cost about $ 83 billion (in 2001 $) in total losses. The ratio between the direct costs to the terrorists and the direct costs to the US was something like 1:60000. Estimating the indirect costs is difficult as these are partly unknown and partly still evolving. Some of these are: (1) Insurance costs $ 40–50 billion; (2) New York City capital losses $ 30 billion; (3) New York City economic (taxes) losses $ 16 billion; (4) New York City clean-up costs $ 14 billion; (5) Government "bailout" for airlines $ 15 billion; (6) Increased security costs $ 10 billion; (7) Travel related losses $ 7 billion; (8) Private business losses $ 11.8 billion; (9) Individual and family wage earner losses $ 2.4 billion.

[34] Frey, Bruno S., *Dealing with Terrorism – Stick or Carrot?* Cheltenham, Edward Elgar Publishing Ltd., 2004, pp. 85–92.

[35] In contrast: the fact that centralizing units makes them more vulnerable has been demonstrated by the two terrorist attacks on New York's twin towers. The first attack in 1993 destroyed a central command post of the police force and other support units. Nevertheless, the Mayor of New York, Giuliani, ordered the establishment of a new central Office of Emergency Management in a building next to the World Trade Center. On 9/11, this Office, intended to coordinate all police and support units in the event of a catastrophe, including terrorist attacks, was again destroyed and proved useless.

[36] Alto Adige or South Tyrol in Italy is an example. For many years, it was plagued by terrorist activities, which substantially hindered its economic development, and tourism in particular. Once the area was accorded far-reaching rights of autonomy, it prevented a major eruption of terrorist violence between the Italian and German speaking community.

What was once the World Trade Center (WTC) – terrorist attack on 11 September 2001.

to react and to reorganize themselves in the event of a terrorist attack. These are important reasons why liberal democracies in the Western world have been remarkably resilient to terrorism. An anti-terrorist policy concentrating on decentralization has other attractive features: it strengthens democracy and liberalism. Strengthening political decentralization via the division of power and federalism contributes strongly to a country being less vulnerable to terrorism. The attraction for terrorists to take aggressive action is diminished.

3. The third line of defense consists of active measures to be taken in two media fields: First, actively influencing and counteracting the ways and means by which terrorists attract attention, determine the content and medium over which their message is projected and targeted at the audiences they seek. And second, by defusing media attention once a terrorist attack has taken place.

Terrorist organizations enlist followers by attracting and grooming potential recruits through Internet websites, chat rooms, and forums, and by leading them onto increasingly radical websites, involvement, and complicity.[37] The process of disseminating messages advocating terrorism and the support of violence runs in a continuous "Terrorist Information Cycle", from recruitment and mobilization, through facilitation and networking, sharing information, fund-raising, planning and coordination of operations, publicity, propaganda and media, public diplomacy and back to recruitment. Although their philosophy is abhorrent to them, Islamist radicals do on occasion meet, and on their websites make common cause for tactical reasons, with the action of antiglobalization, anarchist, far left, and other groups of extremists.

A key means for influencing and counteracting the ways terrorists attract attention and project their message at their audiences, and to deny certainty and time to terrorist groups, their followers and potential recruits, is to delay, confuse, distort, dilute effectiveness, jam and disrupt communications at their point of interface, on the web. Additional or alternative counteraction can be achieved through virtual deception, black propaganda, psychological and "false flag" operations. The terrorists maintain communication networks similar to the informal, unregulated *hawala* system of passing credited money from one trusted friend to another. Feeding false information into this system would go a long way toward disrupting terrorist groups' daily operations and eventually eroding internal trust. The case of Abu Nidal's organization, whose downfall can be attributed to the leader's loss of confidence in his people, shows that the vilest terrorist depends on the "honor" of an other terrorist to do his work. Once that honor or loyalty is viewed as breached, the system of trust – the glue of the organization – collapses.

The case of Abu Nidal's organization, whose downfall can be attributed to the leader's loss of confidence in his people, shows that the vilest terrorist depends on the "honor" of an other terrorist to do his work.

These measures translate more as delaying tactics than as longer-term solutions. Since they may, in addition, be legislatively questionable, and are also undermined simply by the scale of the situation,[38] concerted, internationally agreed judicial approaches are needed in the longer term to enable the prosecution of criminal use of the Internet and cyberspace to bridge the legislative voids, which currently allow crime to be organized in one country and perpetrated in another without sanction.[39] Technical interception to obtain intelligence and evidence can produce very tangible and effective deliverables,[40] but requires considerable assets in the form of multi-skilled personnel with expertise in intelligence, IT matters, and often obscure languages and dialects. However, to make judicial measures effective, international joint systems approaches and coordination are essential between law enforcement and security practitioners to ensure that the maximum amount of this open source information is gathered, assessed, processed and circulated appropriately and uniformly as evidence. All collection areas must be covered and duplication minimized. In order to counter the "Terrorist Information Cycle" in the future, governments have to plan now to mould and take ownership of the cyberspace in terms of increasing transparency, "watermarking", labeling information and messages, and to frame its architectures.

As far as commercial and state-owned media are concerned, these require a different handling by government. Media exert considerable influence through their reporting on terrorism. Media, and TV[41] in particular, systematically influence the behavior of both terrorists and governments.

Media, and TV in particular, systematically influence the behavior of both terrorists and governments.

Apart from the fact that it tends to distort people's perceptions about the dangers of terrorism, which are often greatly overestimated,[42] the importance given in the media to terrorist activities does not change the media consumer's negative opinions

[37] Jihadist instructions are moving through more than 600 Arabic websites on the Internet, which intelligence services around the world are not yet recovering or translating in a comprehensive and timely fashion.

[38] There are up to 5,000 Islamist and similar extremist websites operating at any one time.

[39] An instructive example, addressed specifically at terrorism, is UN Security Council Resolution 1373. A second example is the Council of Europe Convention on Cyber-Crime, which is the first-ever international treaty to address criminal law and procedural aspects of various types of criminal behavior directed against computer systems, networks or data and other types of similar misuse. See de Borchgrave, Armaud et al., (eds.), *Cyber Threats and Information Security: Meeting the 21st Century Challenge,* 2001, Washington D.C., CSIS Press, p. 33.

[40] Investigation and exploitation of similarities in the methods of other new transnational, legitimate and criminal Internet use, including sports and music fan cultures, and even violent soccer gangs and pedophiles is likely to produce useful and not merely informative results.

[41] See the use made until recently by the Tamil Tiger rebels with TV broadcast to South and Southeast Asia via French satellites.

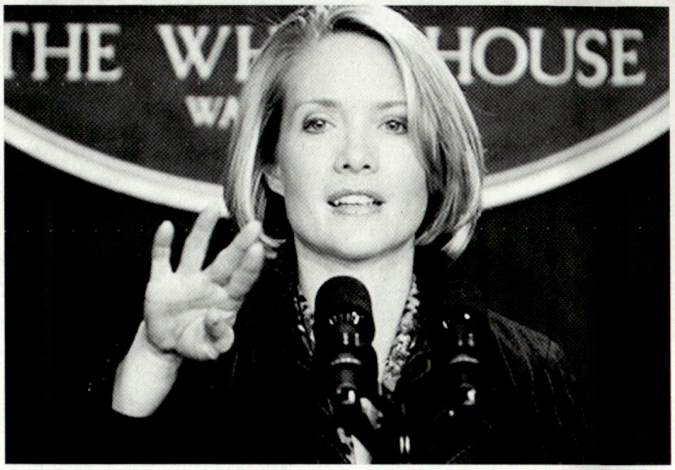
[42] A study by RAND found that, in 1989, 14 percent of Americans believed that, when flying, they were likely to be skyjacked or blown up by a bomb smuggled onto a plane by terrorists. In actual fact, the probability was just 0.001 percent for skyjacking.

about terrorism in general, or of particular terrorist movements.[43] Terrorists, however, profit from the news reported. They are often well informed about the intended actions of the government and can adjust their tactics accordingly. In this regard, direct coverage supports terrorist activities. Because of this, governments have long

In this regard, direct coverage supports terrorist activities.

sought ways and means to control the media's stance towards terrorist events. But the authorities are unable to "take the media initiative". This is soon found out, seen as suspect, and depicted as spin. The media report on their own, not anyone else's "new agenda". Other than in a handful of dictatorial states, media has an innate resistence and distrust of anyone that seems to trespass on its autonomy and independence. The reality of official "media operations" is that the authorities' influence is limited to turning and reversing disinformation and prejudicial stories against them by providing frank and accurate information and allowing the media to make their own judgments. This, however, does not mean that the negative effects of the interaction between the media and terrorists have to be tolerated. Government can defuse media attention once a terrorist attack has taken place, in order to diminish the benefits terrorists can gain from the media reporting on violent terrorist acts.

As explained by Frey,[44] a specific way to ensure that terrorists derive lower benefits from terrorism consists in the government ascertaining that a particular terrorist act is not attributed to a particular terrorist group. This prevents terrorists receiving credit for the act and thereby gaining full public attention for having committed it. The government must see to it that no particular terrorist group is able to monopolize media attention.[45] Media attention may be dispersed by supplying more information to the public than desired by the perpetrators of a particular violent act. This can be done by making it known that several terrorist groups could be responsible for a particular terrorist act. The authorities have to reveal that they never know with absolute certainty which terrorist group may have committed the strike. Even when it seems obvious which terrorist group is involved, law enforcement can never be sure. The terrorist act may even have been committed by a politically opposed group. It may have undertaken the act in order to incriminate the more "obvious" groups and invite government action against the latter. Rather, it is only fair that the authorities



White House press secretary Dana Perion. It is essential how top officials of western governments react to terrorist activities.

publicly discuss various reasonable hypotheses. Government has to refrain from attributing a terrorist attack with any degree of certainty to a particular group, as long as the truth is not established. In a lawful country, based on the division of power, this is anyway the privilege of the courts, not of the executive branch.

Government has to refrain from attributing a terrorist attack with any degree of certainty to a particular group, as long as the truth is not established.

In contrast to the intelligible demands of the traditional terrorist groups of the past who mostly claimed credit for and explained their violent acts, some of the most heinous and lethal attacks perpetrated by terrorists over the last two decades have gone unclaimed.[46] In most of these cases, the perpetrators were later identified and are known today. But such knowledge did not exist when the event happened. At that time, many different terrorist groups, or even a combination of them, might have been credible aggressors. In other cases, however, several groups claim to have committed a particular attack.[47] The media are often quick to attribute an attack on uninvolved terrorist group, as it later turned out.[48]

The information strategy of refusing to attribute a terrorist act to one particular group has systematic effects on the behavior of terrorists. The benefits derived from having committed the terrorist attack decrease for the group having undertaken it. The group does not reap the public attention it hoped to get. The political goals it wants to publicize are not propagated as much as desired. This reduction in publicity makes the terrorist act to a certain degree pointless, as modern terrorism essentially depends on publicity. Terrorists who are ready to take high risks, and even risk death in order to publicize their political beliefs, feel deeply dissatisfied. The frustration is intensified by the feeling that

The information strategy of refusing to attribute a terrorist act to one particular group has systematic effects on the behavior of terrorists.

other political groups, not so brave as to have run the risk of undertaking terrorist acts, profit from the free riding. They reap the benefits of increased publicity free of charge. This frustration may be intense, because terrorist groups often tend to be in strong competition with each other, even if they have similar political beliefs. None of them is prepared to tolerate undertaking dangerous actions that another group receives credit for. Most terrorist groups would prefer that no one is credited than that the publicity goes to a rival group. The authorities in charge may exploit this rivalry among terrorist groups by pointing out to the media that, among the likely

[43] Wilkinson, Paul, *Terrorism Versus Democracy: The Liberal State Response,* London, Frank Cass, 2000, chapter 5.

[44] Frey, Bruno S., *Dealing with Terrorism – Stick or Carrot?* Cheltenham, Edward Elgar Publishing Ltd, 2004, pp. 120–136.

[45] A counterterrorist policy should avoid making leaders like Bin Laden heroes or martyrs for Muslims. Even before the World Trade Center towers had collapsed, the government informed the media that the attacks were due to al Qaeda. In a number of countries, Bin Laden has become a hero and al Qaeda a household name. By seeking to prematurely identify the perpetrators propelled both into a position of prominence they could only have dreamed of.

[46] These include, among others, the Pan Am Flight 103 that crashed over Lockerby in 1988; the series of car bombings in Bombay in 1993; the truck bomb that destroyed a Jewish community center in Buenos Aires in 1994; the bomb that destroyed the Murrah Building in Oklahoma City in 1995; the bombing of the US Air Force barracks at Khobar, Saudi Arabia, in 1996; and the bombings of apartment buildings in Dagestan and Moscow in 2004.

[47] In the terrorist attack on the discotheque "La Belle" in Berlin in 1986, the Anti-American Arab Liberation Front, the Red Army Faction, RAF, and an offshoot of the RAF, the Holger Meins Commando, all claimed responsibility for the blast.

[48] Laqueur, Walter, Terrorism, London, Weidenfeld and Nicolson, 1977, p. 106.

perpetrators of a particular act, there may be terrorist groups known to be in competition with each other.

Hence, there are five advantages of diffusing media attention in these ways: First, the strategy is active, allowing the government to take the initiative and forcing the terrorists to react. Second, the strategy refuses to give terrorists the rewards that go with public attention. Third, the strategy lowers the rewards for undertaking terrorist action; terrorists' incentives to engage in future violent acts are reduced. Fourth, the strategy does not violate the freedom of the press and of other media: no voluntary agreements have to be reached, and no censorship enacted – both of which never work as intended. And fifth, the strategy does not infringe on human rights and civil liberties.

4. The fourth line of defense is of a more offensive character: consisting of an interoperable mix of law enforcement measures with military operations, assisted and facilitated by diplomacy and other policy instruments. Basically, terrorism can be viewed from three perspectives. The first is to think of terrorism in the context of an enemy to be defeated in war. The war analogy presumes that the use of military operations can be successful and that it is possible to achieve victory. A second perspective for dealing with terrorists is to rely on normal police techniques. The criminal analogy has two important negative implications. First, it suggests that terrorism, like crime, will not disappear; it can only be contained. Second, this approach is a reactive one – criminals are normally caught after they commit their crimes. The third perspective is to consider terrorism as a disease, emphasizing both symptoms and underlying causes. It assumes that there is a need for long-term strategies even if there can be successes along the way in treating symptoms. These three perspectives are not mutually exclusive, but they represent dominant ways in which terrorism is viewed. Some European nations continue to debate whether terrorism should be treated as war or as crime – with military force or through law enforcement. The fact is, that both are needed, as are much better coordination and cooperation between them and the additional actors involved. The aim being to keep up a sustained pressure of pursuit in order to restrict the capabilities of attack of terrorist groups, and to deny them time and control of the time-rhythms in the confrontation. Transnational terrorists cannot profit from unlimited resources. This is why, in priority, they need to be forced into a situation where they have to invest the greater part of these resources for their own survival – particularly the scarcest: attention. This in such a way, that they will have less time and energy for the planning, preparation and the conduct of new strikes of indiscriminate mass-violence.

Thus, the often repeated claims that transnational terrorism cannot be combated by armed forces will have to be reconsidered. It is here where military operations have the mission to put terrorist groups under permanent stress, requiring much higher use of resources, and provoking the terrorists into committing mistakes. Obviously, such an engagement of the armed forces cannot aim at a fast and decisive military success as doctrine calls for in conventional military confrontations. These engagements are more comparable with the long-drawn-out preventive offensive operations by which the classical devastation campaigns of potential aggressors of old times were made less likely. Though by doing this, the new terrorism cannot be permanently eradicated, – neither as in the past renewed attacks by rapacious nomads could be fully eliminated – the terrorist capability of attack can be diminished as the probability of devastation campaigns could be reduced in ancient times.

5. A fifth line of defense remains which, however, will become effective internationally only in the mid and long-term. Investments and success can, moreover, not be predicted with sufficient confidence. These may be far-reaching and lead to the "dehydration" of the structures of terrorist groups. They may also remain marginal and meaningless. These efforts and investments must aim at the separation of the terrorist groups in the narrower sense from their supporting environment on the global scale – from the inflow of new fighters, from finances, the availability of arms and weapons of mass destruction, access to, and use of, training facilities, as well as undermining and retrieving ideological and political legitimacy. And there is the task of dismantling the "fifth columns" in urban centers. This by integrating simultaneous offensive and defense elements of operation. These elements, together with the terrorist leadership, the command and control networks, and the sanctuaries are the real centers of gravity which have to be eliminated – which also requires the development of further means for rapid identification of these key factors. Since the application of these measures implies a very long fight, sustainability will become of decisive importance.

Though this fifth line of defense is the most often and intensively publicly debated, so far no really convincing concepts have emerged: a strategy that describes the choices that allow available means to be turned into desired ends. These choices are difficult because they depend on the choices that others are making, possibly with the express purpose of frustrating one's own strategy. The desired effects are meant to influence the attitudes and behavior of terrorist individuals, groups, and supporting populations. Demonstrating the futility of terrorist acts is an essential part of a counterterrorist strategy. And the art of strategy is to shape the choices of others, friends and supporters as well as enemies and rivals. Terrorist too will have some capacity to exert power and be making their own decision. Thus, good strategy requires an ability to anticipate and adjust for the likely choices of terrorists. This is why strategy cannot be mere planning; it has to be geared to the efforts of terrorists in order to influence their future choices. For this reason strategies are interdependent. Thus, the quality of the strategy depends in the end on the quality of the terrorists' strategy. A state that overreacts to a terrorist outrage may provide the group with more credibility and support than it had any reason to expect.

Creating such a strategy and capabilities applicable and equally effective the world over is most important. It requires thinking unconventionally and pro-actively both offensively and defensively, deploying integrated multidimensional responses multinationally at all levels, and unconventional exploitation internationally of all relevant assets and capabilities that are not limited to repressive, let alone military measures. At present, terrorists can innovate more quickly than we can implement. As long as the requisite measures are only pleaded for and remain, as far as worldwide workable concepts are concerned, without consequence, no determinant results can to be hoped for from this line of defense. Hence, a more innovative international strategy, operational concepts, the development of appropriate tactics, and foremost the creation and application of specifically tailored asymmetries, which can also be engaged preemptively, are desperately needed. ●

Some European nations continue to debate whether terrorism should be treated as war or as crime – with military force or through law enforcement.

Demonstrating the futility of terrorist acts is an essential part of a counterterrorist strategy.

Österreich im sicherheitspolitischen Wandel – von der Landesverteidigung zur solidarischen Friedenssicherung

Österreich hat die sicherheits- und verteidigungspolitischen Herausforderungen nach dem Fall des Eisernen Vorhangs 1989 ganz gut gemeistert. Durch eine klare Primärorientierung an der EU erfolgte auch eine «Europäisierung» der Sicherheitspolitik, begleitet von der Teilnahme an der NATO-Partnerschaft für den Frieden. Dass die Neutralität dabei in Politik und Gesellschaft einen unverändert hohen Stellenwert geniesst, mag als österreichisches Spezifikum gelten. Die Entwicklung des österreichischen Bundesheeres reflektiert die umfangreichen Veränderungen. Von ursprünglich 300 000 Mann Mobilmachungsstärke sind gerade noch 55 000 verblieben. Die verstärkte Orientierung an multinationalen Friedenseinsätzen steht im Zentrum der laufenden Transformation. Österreich möchte mit einem «Einsatzheer» neben der Erfüllung nationaler Aufgaben auch einen adäquaten Beitrag zur Sicherheit Europas und zum internationalen Krisenmanagement leisten. Spannend wird dabei sein, ob Österreichs politische EU-Ambitionen im Einklang mit seinen sicherheits- und verteidigungspolitischen Anstrengungen stehen werden.

Walter Feichtinger*

Eine Vorbemerkung

Es waren bewegte Zeiten, die Österreich nach dem Fall der Berliner Mauer 1989 und dem Ende des Kalten Krieges durchschritt. Die rapide Veränderung der geopolitischen Rahmenbedingungen bewirkte Prozesse, die heute noch anhalten und deren Konsequenzen letztlich nicht voll absehbar sind. Nicht von ungefähr stufen deshalb viele Analytiker die Zeit nach 1989 als Übergangsperiode ein, man spricht von einer «Phase der Weltunordnung».

Nach der «strategischen Erstarrung» während des Kalten Krieges eröffneten sich nach dem Zusammenbruch der Sowjetunion plötzlich nicht nur ungeahnte wirtschaftliche Möglichkeiten (Stichwort Globalisierung); auch im sicherheitspolitischen Bereich gab es gravierende Veränderungen. So entstanden mit dem Niederreissen des Eisernen Vorhangs beispielsweise schlagartig «Fluchtmöglichkeiten», die seither Hunderttausende politisch verfolgte oder wirtschaftlich verzweifelte Menschen nutzten und das bis dahin hermetisch abgeriegelte Westeuropa vor ungeahnte Probleme stellten. Mit der Befreiung Kuwaits durch eine multinationale Friedensstreitkraft 1991 im Auftrag der UNO wurde zudem eine Ära des bis dahin in Umfang und Intensität unvorstellbaren internationalen Krisen- und Konfliktmanagements eingeläutet. Die grausamen Zerfallskriege in Jugoslawien, die im Sommer 1991 ausbrachen, machten dagegen deutlich, dass mit dem Ende des Kalten Krieges keinesfalls der «grosse Weltfriede» angekommen war.

Es wurde vielmehr offenbar, dass sich zahlreiche Konflikte, die bis dahin unterdrückt worden waren, nun gewaltsam entluden und die betroffenen Gesellschaften wie die Staatengemeinschaft vor erhebliche Probleme und Herausforderungen stellten. Dies führte beispielsweise dazu, dass die UNO Ende August 2007 in 19 Missionen mit knapp 83 000 Soldaten und Polizisten sowie fast 20 000 zivilen und lokalen Kräften weltweit im Dienste des Friedens im Einsatz stand.[1] Dazu kommen Zigtausende Friedenshelfer im Rahmen regionaler Sicherheitsorganisationen wie der NATO, der EU, der OSZE oder der Afrikanischen Union (AU). Die ungeheure Dynamik der globalen sicherheitspolitischen Entwicklung samt daraus erwachsenden Notwendigkeiten lässt sich besonders am signifikant veränderten Aufgabenspektrum vor allem westlicher Streitkräfte nachvollziehen, die über Jahrzehnte für eine Territorialverteidigung an den Staats- oder Bündnisgrenzen aufgestellt und für diese Aufgabe speziell vorbereitet waren.

Das neutrale Österreich, bis 1989 in einer geopolitischen Sonder- und Pufferposition zwischen den beiden Militärblöcken NATO und Warschauer Pakt (WAPA) gelegen, blieb von diesen Veränderungen keineswegs unberührt. Als etwa 1989 Österreichs damaliger Aussenminister Alois Mock gemeinsam mit seinem ungarischen Amtskollegen Gyula Horn medienwirksam und symbolträchtig den Grenzzaun zerschnitt, konnte wohl keiner ahnen, dass dies einem Dammbruch gleichkommen und den bis heute reichenden sicherheitspolizeilichen Assistenzeinsatz des Bundesheeres zur Grenzüberwachung notwendig machen würde.

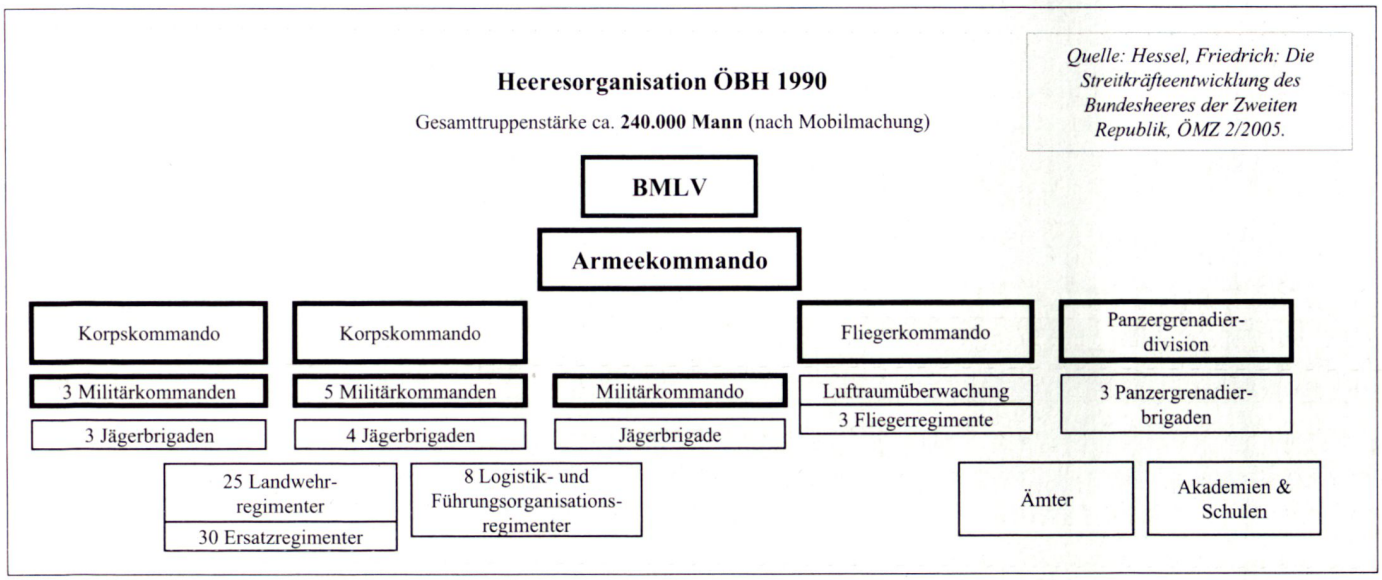
Besonders aber bewirkten die Erfahrungen mit dem «Krieg vor der Haustür» im ehemaligen Jugoslawien, der Staatszerfall in Albanien 1997 und die Terroranschläge vom 11. September 2001 in den USA einen sicherheitspolitischen Nachdenkprozess in Österreich.

In einer Rückschau lassen sich dabei zwei Phasen, nämlich der Zeitraum von 1989 bis 1995 und die Zeit nach 1995, unterscheiden. Die Zäsur bildete dabei die Aufnahme Österreichs als Vollmitglied in die Europäische Gemeinschaft (EG) mit 1. Januar 1995 und die unmittelbar darauf folgende Unterzeichnung eines Rahmendokumentes samt Verabschiedung eines «österreichischen Einführungsdokumentes», mit dem sich Österreich an der NA-

[1] Vgl. Internet-Dokument: *http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/bnote.htm*, abgerufen am 4.10.2007.

Österreichische Soldaten leisten seit 1990 dem Innenministerium an der Grenze Assistenz. Trotz Aufnahme der östlichen Nachbarn zur Schengen-Gruppe soll der Einsatz zumindest bis zum Ende der Fussball-EM 2008 aufrecht erhalten bleiben.
Foto: Bundesheer

* Walter Feichtinger, Dr., Brigadier des Österreichischen Bundesheeres, Direktor des Institutes für Friedenssicherung und Konfliktmanagement (IFK), Landesverteidigungsakademie, Amtsgebäude Stiftgasse 2a, A-1070 Wien. Der Autor dankt Mag. Florian Walter (IFK) für die Unterstützung.



TO-Partnerschaft für den Frieden (PfF) beteiligte. Österreich öffnete sich damit gegenüber der Staatengemeinschaft und schuf die Grundlage für ein umfassendes und erfolgreiches Mitwirken am internationalen Krisen- und Konfliktmanagement und der Katastrophenhilfe im Rahmen der NATO. Für die weitere Entwicklung des Österreichischen Bundesheeres (ÖBH) war dabei bedeutsam, dass mit der Beteiligung und vollen Einbindung im PfF-Rahmen die Zusammenarbeitsfähigkeit («Kompatibilität und Interoperabilität») der österreichischen Streitkräfte im internationalen Verbund zumindest auf absehbare Zeit gewährleistet werden konnte.

Österreich öffnete sich damit gegenüber der Staatengemeinschaft und schuf die Grundlage für ein umfassendes und erfolgreiches Mitwirken am internationalen Krisen- und Konfliktmanagement und der Katastrophenhilfe im Rahmen der NATO.

1989 bis 1995 – Österreich wird mit neuen Realitäten konfrontiert

Sicherheitspolitische Neuorientierung und Abschied von der Raumverteidigung

Mit der Öffnung der ungarischen Westgrenze für DDR-Bürger 1989 wurde Österreich schlagartig zum Transitland für Ostflüchtlinge und abrupt und intensiv mit den Auswirkungen der neuen «Ära der Freiheit» konfrontiert. Während im Raum der europäischen Satellitenstaaten der zerfallenden Sowjetunion die politischen Wirren einsetzten, sorgten im ÖBH zwei grundsätzliche Entscheidungen für Aufsehen: Österreich befreite sich zum einen 1989 mit der Lenkwaffenentscheidung im Landesverteidigungsrat innerstaatlich von bisherigen Bindungen des Staatsvertrages 1955 und ebnete damit den Weg zur Beschaffung moderner Waffensysteme, z. B. zur Panzer- und Fliegerabwehr. Die entsprechende völkerrechtliche Obsoleterklärung der einschlägigen Staatsvertragsbestimmungen erfolgte im Herbst 1990.[2] Andererseits schuf die Indienstnahme von 24 gebrauchten DRAKEN-Abfangjägern eindeutige Fakten für den Fortbestand der aktiven Luftraumüberwachung. Dem waren heftige innenpolitische Auseinandersetzungen und Konflikte vorausgegangen – eine nicht zu übersehende Parallele zur aufreibenden Diskussion um die Beschaffung des Nachfolgemodells Eurofighter von 2001 bis 2007.

Andererseits schuf die Indienstnahme von 24 gebrauchten DRAKEN-Abfangjägern eindeutige Fakten für den Fortbestand der aktiven Luftraumüberwachung.

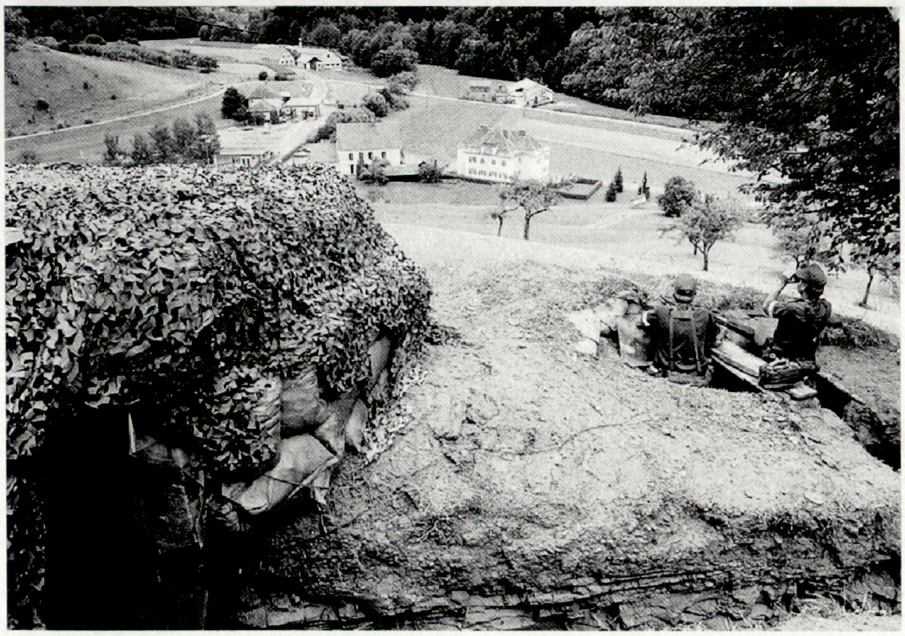
Bereits 1987 hatte der Ministerrat mit dem Beschluss einer neuen Heeresgliederung (Reduktion der Mobilmachungsstärke von geplanten 300 000 auf die bis dahin erzielte Realstärke von 240 000 Mann) sowohl den permanenten budgetären Engpässen als auch dem sich ändernden sicherheitspolitischen Umfeld Rechnung getragen und damit den Startschuss zur systematischen Verkleinerung des ÖBH gegeben.

Vor diesem Hintergrund ist auch die Abschaffung der Zivildienstkommission 1991 zu sehen. Der im Vergleich zum Wehrdienst etwas verlängerte Zivildienst wurde mit dieser politischen Entscheidung de facto zur gleichgestellten Alternative zum Dienst mit der Waffe. Jeder taugliche männliche Staatsbürger kann seither aus freien Stücken entscheiden, ob er Wehr- oder Zivildienst leistet. Der daraufhin einsetzende sprunghafte Anstieg der Zivildiener von 4000 auf 14 000 stellte die Militärplaner vor keine unlösbaren Probleme, erfreute aber die zivilen Hilfsorganisationen durch den Zulauf «billiger» Helfer und machte sie zu vehementen Verfechtern der Wehrpflicht – eine interessante Facette der österreichischen Verteidigungsmoral und Wehrgesinnung.

Zweiter Golfkrieg und Assistenzeinsatz – die aktuellen Herausforderungen

Als im September 1990 die ersten Soldaten ihren Grenzkontrolleinsatz zur Unterstützung des Innenministeriums antraten, überflogen Militärjets der US-geführten multinationalen Streitmacht zur Befreiung Kuwaits von der irakischen Besetzung mit Genehmigung der Bundesregierung Österreich. Wahrlich zwei symbolträchtige Ereignisse, die Aufschluss über die neuen Herausforderungen gaben. Im Vorfeld dieses Zweiten Golfkriegs hatte sich 1991 in Österreich die Rechtsauffassung durchge-

[2] Mitteilung der österreichischen Bundesregierung betreffend einige Bestimmungen des Staatsvertrages vom 15.5.1955 von Wien an die vier Signatarstaaten des Staatsvertrags, Wien, 6.11.1990.



Die Sicherung der Grenzen gegenüber dem damaligen Jugoslawien 1991 stellt einen Einsatz gemäss §2a des Wehrgesetzes dar. Weitere Aufgaben des ÖBH sind die Aufrechterhaltung der Ordnung und Sicherheit im Inneren (u. a.: Assistenzeinsatz seit 1990), die Hilfeleistung bei Elementarereignissen und Unglücksfällen aussergewöhnlichen Umfanges (u. a.: Lawinenunglück Galtür) sowie die Hilfeleistung im Ausland bei Massnahmen der Friedenssicherung, der humanitären Hilfe und der Katastrophenhilfe (u. a: Kosovo- oder Afghanistaneinsatz). Foto: Bundesheer

Dass friedenssichernde und friedensschaffende Aufgaben von steigender Bedeutung sein würden, sollte sich alsbald zeigen.

setzt, dass den Verpflichtungen aus der UNO-Satzung Vorrang gegenüber der Neutralität einzuräumen sei. Das Vorbild der Schweiz hatte somit gänzlich ausgedient, Österreich hatte eine wesentliche Hürde auf dem Weg zur solidarischen Teilnahme auch an anspruchsvolleren Massnahmen des internationalen Krisenmanagements genommen. Dass friedenssichernde und friedensschaffende Aufgaben von steigender Bedeutung sein würden, sollte sich alsbald zeigen.

Der politische und gesellschaftliche Zerfallsprozess Jugoslawiens eskalierte 1991 mit dem untauglichen Versuch der jugoslawischen Staatsführung, Sloweniens Unabhängigkeit durch den gewaltsamen Einsatz der Jugoslawischen Volksarmee (JVA) zu verhindern.

Das unverzüglich alarmierte ÖBH sicherte daraufhin mit präsenten Kräften die Grenze zu Slowenien und konnte ein Übergreifen der Kampfhandlungen auf österreichisches Territorium verhindern. Als die umstrittenen DRAKEN nach mehrmaligem Eindringen jugoslawischer Kampfflugzeuge in den österreichischen Luftraum dessen lückenlose Kontrolle übernahmen, applaudierte sogar Steiermarks Landeshauptmann Josef Krainer, der sich vehement gegen deren Beschaffung gestemmt hatte. Als Kuriosum der österreichischen Sicherheitspolitik ist zu vermerken, dass eben dieser Josef Krainer mittels steirischer Nationalratsabgeordneter seinem «Parteifreund» und Verteidigungsminister, Robert Lichal, wegen der Drakenbeschaffung einen Misstrauensantrag im Parlament beschert hatte.[3] Dies ist einzigartig in der Zweiten Republik und einer von vielen Hinweisen auf die äusserst ambivalente Einstellung und das inkonsequente Verhalten mancher österreichischer Politiker und von Teilen der Gesellschaft zur Sicherheits- und Verteidigungspolitik dieses Landes und dem ÖBH.

Die Tatsache, dass im Frühsommer 1991, während des Krieges vor der eigenen «Haustür», keine Milizverbände aufgeboten worden waren, obwohl die Grenzsicherung zu deren Kernaufgaben gehörte, bedeutete de facto den Abschied vom Mobilmachungs- und vom Raumverteidigungskonzept. Vielmehr wurde die Devise «Mobilität und Flexibilität» zur wichtigsten Leitlinie aller folgenden Heeresreformen.

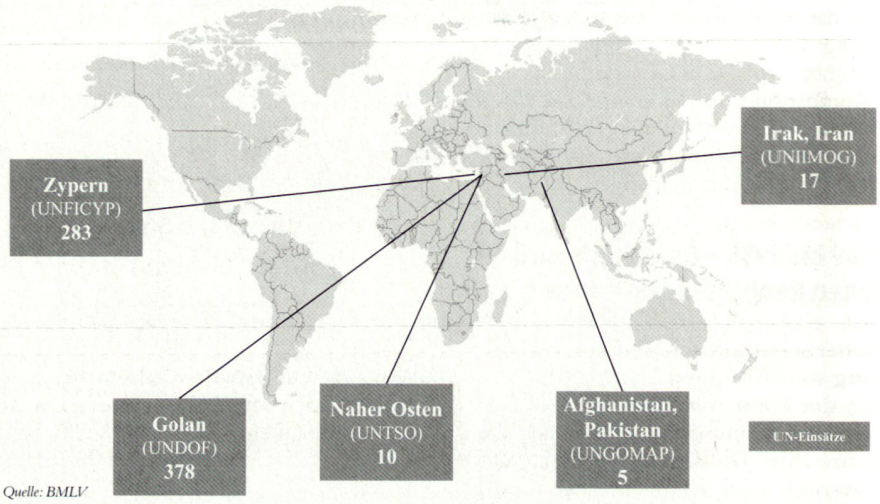
Vielmehr wurde die Devise «Mobilität und Flexibilität» zur wichtigsten Leitlinie aller folgenden Heeresreformen.

Sämtliche Bestrebungen gingen und gehen dabei in Richtung eines erhöhten Reaktionsvermögens und einer gesteigerten Handlungsfähigkeit durch Abstützung auf präsente Kräfte, während Aspekte der Grenz- und Territorialverteidigung immer mehr an Bedeutung verloren. So wurde die Mobilmachungsstärke von Mitte der 1980er-Jahre vorgesehenen 300 000 Soldaten auf aktuell geplante 55 000 reduziert, während die Zahl der Kräfte im Ausland sukzessive stieg. Hatte das ÖBH nämlich 1989 etwa 700 Mann in friedenserhaltenden Einsätzen, so waren es Mitte 2007 bereits knapp 1100 in zudem teils wesentlich anspruchsvolleren Missionen.[4]

[3] Vgl. Internet-Dokument: *http://news.orf.at/051226-94807/93705txt_story.html*, abgerufen am 25.9.2007.

[4] Vgl. Internet-Dokument: *http://www.bmlv.gv.at/ausle/missionen/mission.shtml*, abgerufen am 4.10.2007.

Auslandseinsätze des österreichischen Bundesheeres
Stand: 1. Januar 1990
Soldaten im Einsatz: **693** Missionen: **5**



Quelle: BMLV

Nach einem verheerenden Lawinenunglück erreichen BH-Helikopter als Erste den von der Aussenwelt abgeschlossenen Tiroler Ort Galtür (1999). Die umfangreichen Transportaufgaben waren allerdings nur mit NATO-Hilfe zu bewältigen.
Foto: Bundesheer

Österreich orientiert sich zunehmend an Brüssel

Es steht ausser Zweifel, dass der bis Ende 1995 in Bosnien und Herzegowina tobende Krieg, der zirka 90000 Flüchtlinge allein nach Österreich trieb, ein sicherheitspolitisches Umdenken in Gesamteuropa hervorgerufen hat. Das Eingeständnis, diesen Ereignissen letztlich hilflos gegenübergestanden zu haben, wurde zur massgeblichen Triebfeder für den Aufbau europäischer Krisenmanagementkapazitäten, auch wenn es noch des Krieges um das Kosovo 1999 bedurfte, um die Anstrengungen ernsthaft und die Ergebnisse greifbar werden zu lassen. Die grösste sicherheitspolitische Herausforderung bestand für Europa nach dem Fall der Berliner Mauer – neben der Eindämmung und Bewältigung des Krieges in Restjugoslawien – in der friedlichen Transformation der ehemaligen sowjetischen Satellitenstaaten in Ost- und Südosteuropa und ihrer Heranführung an westliche Normen und Standards. Einen wesentlichen Beitrag leistete dabei die NATO, die damit auch einen Wandel vom überholten Verteidigungsbündnis zu einer umfassenden Sicherheitsgemeinschaft vollzog. Vor allem mit der 1994 entwickelten PfF entstand ein exzellentes Instrument, das keinesfalls nur einen «Wartesaal» für künftige Mitglieder darstellte. Die verstärkte Zusammenarbeit in diesem Forum ermöglichte neben der unerlässlichen Vertrauensbildung zwischen ehemaligen Gegnern vor allem eine wertvolle Hilfestellung und Begleitung bei den umfangreichen Umstellungsprozessen von Streitkräften des ehemaligen WAPA, die in viele Bereiche (z. B. rechtliche Grundlagen, politische Kontrolle) hineinwirkten. Darüber hinaus etablierte sich die PfF als unverzichtbares Instrument zur Herstellung der Zusammenarbeitsfähigkeit der Streitkräfte (Stichwort: Standardisierung von Verfahren und Normen) und als funktionstüchtiger Rahmen für multinationale Friedensmissionen.

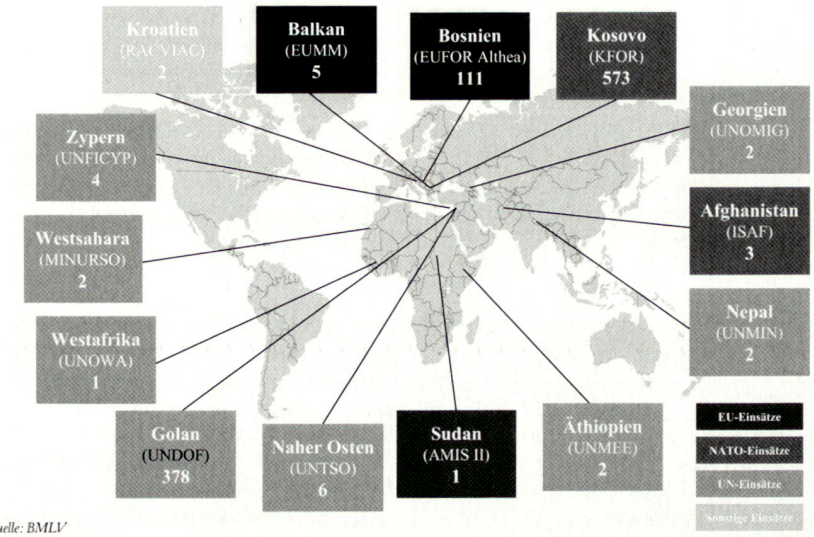
Vor allem mit der 1994 entwickelten PfF entstand ein exzellentes Instrument, das keinesfalls nur einen «Wartesaal» für künftige Mitglieder darstellte.

Es zeichnete sich zu Beginn der 1990er-Jahre schon klar ab, dass auch für Österreich die grössten sicherheitspolitischen Herausforderungen hinkünftig im Ausland liegen würden. Der Ministerrat beschloss daher bereits 1993 das internationale Einsatzkonzept des Bundesheeres (VOREIN) für zukünftige österreichische Beteiligungen an Missionen der UNO. Dass hinkünftige Friedenseinsätze vorrangig im Rahmen der Regionalorganisationen NATO und EU erfolgen würden, konnte zu diesem Zeitpunkt noch niemand ahnen. Mit einem gewissen Weitblick wurde aber im Bereich der Katastrophenhilfe schon 1993 durch die Teilnahme des ÖBH an einer multinationalen Übungsreihe ein Weg vorgezeichnet, der später auch für Kampftruppen zur Selbstverständlichkeit werden sollte.

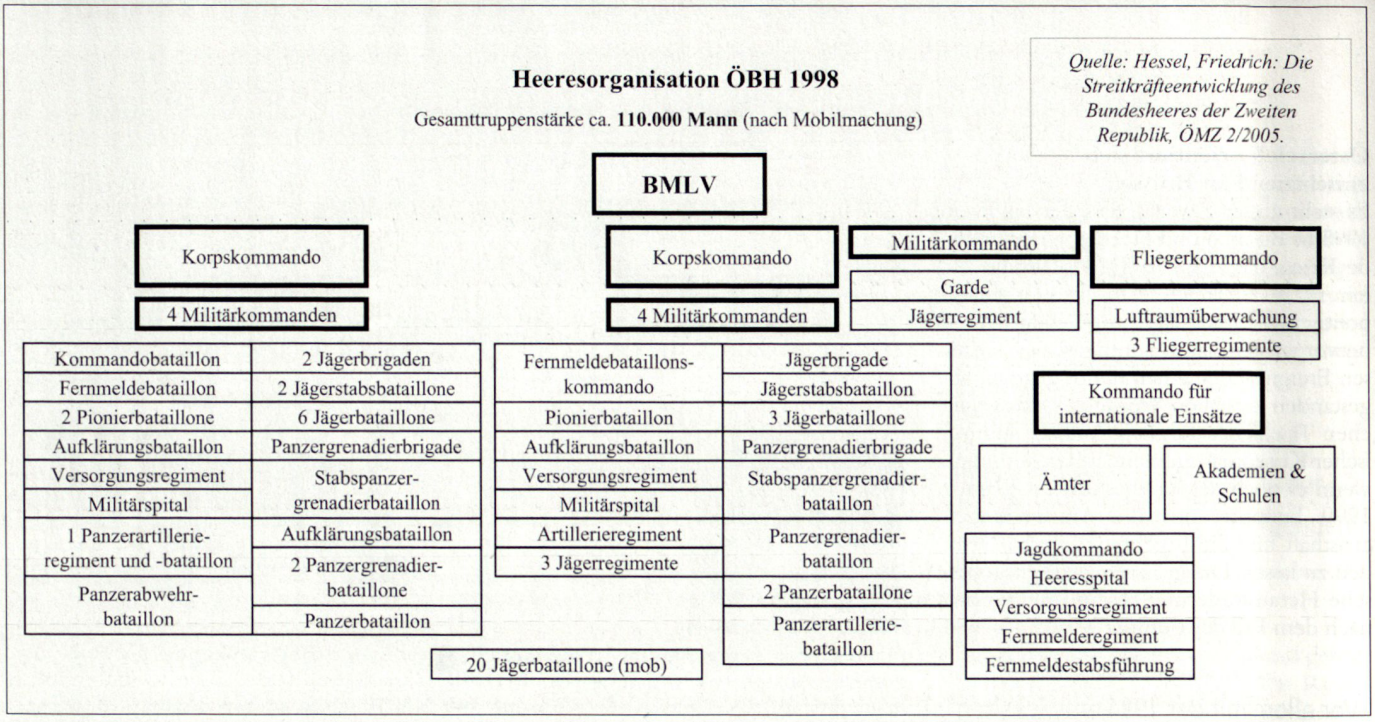
Es zeichnete sich zu Beginn der 1990er-Jahre schon klar ab, dass auch für Österreich die grössten sicherheitspolitischen Herausforderungen hinkünftig im Ausland liegen würden.

Die gesamtpolitische Orientierung konzentrierte sich in dieser Zeit allerdings bereits auf einen Beitritt zu der damaligen EG; mit der Aufnahme als Vollmitglied strebte Österreich nicht nur eine politische und wirtschaftliche Integration an, sondern auch die Zugehörigkeit zur europäischen Stabilitätszone.

Auslandseinsätze des österreichischen Bundesheeres
Stand: 1. August 2007
Soldaten im Einsatz: **1092** Missionen: **14**



Quelle: BMLV



Die Zeit von 1995 bis 2007

Im Spannungsfeld von Neutralität, NATO und EU

Das Jahr 1995 stellte den Auftakt zu gravierenden Veränderungen in Österreichs Sicherheitspolitik dar. Mit der EU-Mitgliedschaft ab 1. Januar 1995 übernahm Wien sämtliche politischen und rechtlichen Verpflichtungen, wodurch auch die aussen- und sicherheitspolitischen Rahmenbedingungen einen entscheidenden Wandel erfuhren.

Um im Hinblick auf den Neutralitätsstatus etwaige Probleme zu vermeiden, wurde mit der Ratifizierung des EU-Vertrages unter anderem Artikel 23f in die Bundesverfassung eingefügt. Dieser bestimmt, dass die Mitwirkung an der Gemeinsamen Aussen- und Sicherheitspolitik (GASP der EU) verfassungsrechtlich nicht durch das Neutralitätsgesetz beschränkt wird. In weiterer Folge wurde mit einer Novellierung des Artikels 23f die Mitwirkung an den Petersberg-Aufgaben sowie an der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) ermöglicht.

Die Zeit für Sonderwege war somit im Wesentlichen vorbei, da die Optionen einer autonomen Neutralitätspolitik seither nur mehr dann zum Tragen kommen können, wenn sie nicht im Gegensatz zur EU-Politik und zu den dieser zugrundeliegenden Absichten stehen oder die EU keine gemeinsame Position bezieht. Im Rahmen der GASP besteht zwar für jedes Mitglied die Möglichkeit einer «qualifizierten Enthaltung»; realpolitisch käme dessen Inanspruchnahme jedoch einer Schwächung der EU und höchstwahrscheinlich auch einem Glaubwürdigkeits- und Imageverlust des jeweiligen Staates innerhalb der Gemeinschaft gleich.

Österreichs Neutralität wurde somit nicht nur der Charta der UNO, sondern auch den Bestimmungen der GASP sowie der 1999 initiierten ESVP untergeordnet und somit über weite Strecken substanzlos – das Pochen auf dem Kernbestand (Neutralität in allen Kriegen, keine Beteiligung an militärischen Bündnissen, keine Errichtung militärischer Stützpunkte durch fremde Staaten auf eigenem Gebiet) von Verfechtern der Neutralität wird in diesem Kontext von Kritikern als «überholt und irrelevant» abgetan. Neben der parteipolitisch unterschiedlichen Einschätzung des verbliebenen Neutralitätsgehalts gab es Ende der 1990er-Jahre aber einen zweiten sicherheitspolitischen Zankapfel in Österreich – eine allfällige NATO-Vollmitgliedschaft. Der sogenannte «Optionenbericht» der damals amtierenden grossen Koalition von SPÖ (Sozialdemokratische Partei Österreichs) und ÖVP (Österreichische Volkspartei) scheiterte im Herbst 1998 bereits an der Frage, ob eine NATO-Vollmitgliedschaft grundsätzlich eine Möglichkeit darstelle. Als dann im Jahr 1999 die NATO auch noch den Luftkrieg gegen Jugoslawien führte, um dessen Präsidenten Slobodan Milošević zum Einlenken in der Kosovo-Frage zu zwingen, war die Option einer Vollmitgliedschaft wohl endgültig vom Tisch. Das negative Image einer NATO als «Kriegsgemeinschaft», der Österreich auf keinen Fall angehören solle, hatte sich in weiten politischen und gesellschaftlichen Kreisen durchgesetzt.

Österreichs Neutralität wurde somit nicht nur der Charta der UNO, sondern auch den Bestimmungen der GASP sowie der 1999 initiierten ESVP untergeordnet und somit über weite Strecken substanzlos.

Das Beharren auf der Neutralität und die Skepsis gegenüber der NATO können in der politischen Praxis allerdings zu Irritationen und aussenpolitischen Problemen führen, wie sich am Beispiel des internationalen Krisenmanagements im Kosovo im Frühjahr 1999 zeigte. Österreich verweigerte damals NATO-Flugzeugen den Überflug, obwohl sich der amtierende SPÖ-Bundeskanzler Viktor Klima im EU-Rahmen für deren Einsatz ausgesprochen hatte. Hier stellten europäische NATO-Partner mehr oder weniger offen die Frage, wie zuverlässig das neutrale Österreich tatsächlich sein kann und wie es mit seiner internationalen Solidarität beschaffen sei. Innenpolitisch unumstritten war dagegen die Berufung auf die Neutralität, als Österreich 2003 der US-geführten Allianz zur Invasion des Irak den Durchmarsch- und Überflug verwehrte. Allerdings hätten sich manch andere Kriegsgegner in der EU eine vorrangig politische Argumentation Österreichs als den Rückzug auf eine rein neutralitätsrechtliche Position erhofft.

ÖBH vermehrt im Auslandseinsatz

Abgesehen davon kam Österreich aber seinen moralischen und politischen Verpflichtungen bei der Beteiligung am internationalen Krisenmanagement in beinahe vorbildlicher Weise nach. Sei es die Stabilisierungsoperation in Bosnien und Herzegowina (IFOR/SFOR) nach dem Friedensvertrag von Dayton Ende 1995, seien es die internationalen Bemühungen zur Verhinderung des totalen Staatskollapses in Albanien im Krisenjahr 1997 (als OSZE-Sonderbeauftragter fungierte damals Alt-

bundeskanzler Franz Vranitzky) oder sei es anschliessend im Frühling 1999 das Betreiben eines Flüchtlingslagers in Nordalbanien für Kosovo-Vertriebene – das ÖBH leistete bei allen wesentlichen Friedensmissionen in Europa teils erhebliche Beiträge.

Eine grössere militärische Anforderung stellte die Teilnahme von etwa 500 Soldaten an der Stabilisierung und am Wiederaufbau des Kosovo ab Sommer 1999 dar.

Das ÖBH leistete bei allen wesentlichen Friedensmissionen in Europa teils erhebliche Beiträge.

Österreichische Soldaten auf Patrouillenfahrt im Kosovo. Foto: Bundesheer

Bis heute hat der südosteuropäische Raum sicherheitspolitische Priorität, da krisenhafte Entwicklungen in diesem Teil Europas meist sehr rasch Auswirkungen auf Österreich haben. Wien hat daher grösstes Interesse an einer nachhaltigen Stabilisierung dieser Region, die im Idealfall zu einer EU-Integration aller Staaten führen soll. Darüber hinaus beteiligte sich Österreich aber auch wiederholt an Friedensmissionen in Afghanistan und auf dem afrikanischen Kontinent.

Dabei fällt auf, dass die EU als institutioneller Rahmen und führender Akteur erheblich an Format und Bedeutung gewonnen hat. So ist sie etwa bereits für das gesamte internationale Krisenmanagement in Bosnien und Herzegowina verantwortlich und übernimmt in zunehmendem Masse auch Aufgaben im Kosovo.

Ergänzend kann auf besondere österreichische sicherheits- und verteidigungspolitische Initiativen verwiesen werden. So erregte Österreichs damaliger Verteidigungsminister Werner Fasslabend Aufsehen, als er erstmals in der jungen Geschichte der GASP während des ersten österreichischen EU-Vorsitzes 1998 die Verteidigungsminister zu einem informellen Treffen nach Wien einlud. Fasslabend wollte damit auf die zunehmende Bedeutung von Streitkräften als sicherheitspolitisches Instrument der EU aufmerksam machen. Schon 1997 hatte er die Central European Nations Cooperation (CENCOOP) ins Leben gerufen, in deren Rahmen eine vorzeitige Koordinierung der militärischen Beitragsleistung der Teilnehmerstaaten zum internationalen Krisenmanagement erfolgen sollte. Offensichtlich wurde die Tragweite dieser Option gesamtpolitisch nicht entsprechend erkannt und führte daher mangels Unterstützung nicht zum möglicherweise erzielbaren Erfolg. Bedauerlich ist dies vor allem deshalb, weil sich innerhalb einer ständig grösser werdenden EU vermehrt regionale Kooperationen als wichtig erweisen. In diesem Lichte ist auch der erfolglose Versuch des Aussenministeriums 2001/02, mit angrenzenden und nahen Staaten eine «Strategische Partnerschaft» aufzubauen, zu sehen. Diese hätte im Umfeld der früher initiierten CENCOOP-Initiative vermutlich mehr Erfolgsaussichten gehabt.

Fasslabend wollte damit auf die zunehmende Bedeutung von Streitkräften als sicherheitspolitisches Instrument der EU aufmerksam machen.

Sicherheits- und Verteidigungsdoktrin 2001 als «neues sicherheitspolitisches Drehbuch»

Nachdem sich die grosse Koalition nicht auf ein neues sicherheitspolitisches Konzept hatte einigen können, sah die «Wenderegierung» von ÖVP und FPÖ (Freiheitliche Partei Österreichs) 2000 hier grossen Handlungsbedarf. Nach intensiver Vorarbeit durch Experten aus den Schlüsselministerien und eingehender parlamentarischer Behandlung wurde am 12. Dezember 2001 eine neue Sicherheits- und Verteidigungsdoktrin (SVD) verabschiedet.[5]

[5] Österreichische Sicherheits- und Verteidigungsdoktrin. Allgemeine Erwägungen, Entschliessung des Nationalrates, Wien 2002. Vgl. in diesem Zusammenhang auch Walter Feichtinger: Österreichs Sicherheits- und Verteidigungsdoktrin und der Nationale Sicherheitsrat. In: Österreichische Militärische Zeitschrift 4/2002, S. 442–447.

Gemischte Fusspatrouille eines österreichischen ISAF-Soldaten mit afghanischen Sicherheitskräften in den Strassen Kabuls (2002). Foto: Bundesheer

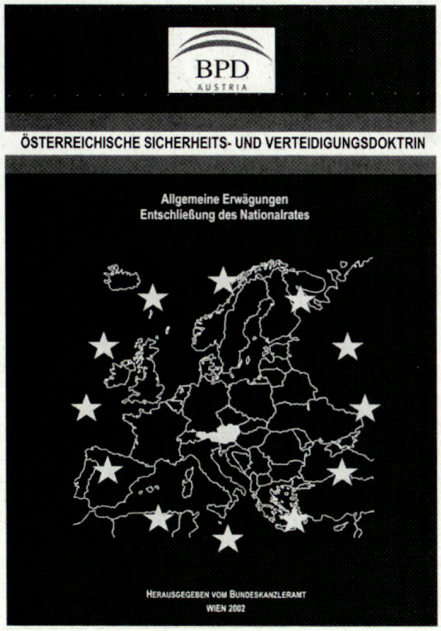
Das verstärkte Auftreten der EU als sicherheitspolitischer Akteur ist dabei für Österreich von besonderer Bedeutung, weil es in der SVD, die de facto den überholten Landesverteidigungsplan aus 1983 ersetzte, die EU als seinen zentralen Sicherheitsrahmen festschrieb. So ist dort zu lesen: «Die Sicherheit Österreichs und der EU sind untrennbar miteinander verbunden. Österreich verwirklicht seine Sicherheitspolitik heute im Wesentlichen im Rahmen der EU.»[6] Diese freiwillige EU-Bindung «erspart» natürlich zudem weitere Diskussionen über eine NATO-Vollmitgliedschaft, sollten nicht gravierende Änderungen der Weltlage eintreten. Die Betonung der EU-Perspektive ist daher aufgrund seiner Konzeption und Orientierung visionär und pragmatisch zugleich.

«Die Sicherheit Österreichs und der EU sind untrennbar miteinander verbunden. Österreich verwirklicht seine Sicherheitspolitik heute im Wesentlichen im Rahmen der EU.»

Das Dokument leitete die neuen sicherheitspolitischen Erfordernisse vom geänderten Bedrohungsbild und den veränderten geopolitischen Rahmenbedingungen ab. Diese waren im sogenannten Analyseteil ausführlich dargestellt worden, der auch die Grundlage der parlamentarischen Diskussion in einem eigens eingerichteten Unterausschuss des Landesverteidigungsausschusses bildete. Demnach dominieren nicht mehr zwischenstaatliche Konflikte; Risiken, Gefahren und Bedrohungen entstehen vielmehr aus ungelösten innerstaatlichen Konflikten, transnationalem Terrorismus, Organisierter Kriminalität, der Verbreitung von Massenvernichtungswaffen und regionalen Konflikten. Dies führte zu der Erkenntnis, dass Sicherheit im 21. Jahrhundert nicht mehr von Staaten allein, sondern nur mehr im Verbund zu erzielen sei. In diesem Lichte wird auch die Funktionalität der Neutralität in Frage gestellt.

In diesem Lichte wird auch die Funktionalität der Neutralität in Frage gestellt.

Bemerkenswert sind die der Doktrin zugrunde gelegten Prinzipien, gemäss denen Österreich den zivilen und militärischen Aspekten der Sicherheit entsprechende Bedeutung beimisst (umfassende Sicherheit), grosse Chancen im präventiven Krisenmanagement sieht (präventive Sicherheit) und die europäische Solidarität einer nationalen Sicherheitspolitik vorzieht. Besonders hervorzuheben ist der Hinweis, dass der völkerrechtliche Status Österreichs im internationalen Vergleich nicht mehr dem eines neutralen, sondern dem eines allianzfreien Staates entspricht.[7]



Dem Basisdokument SVD sollte in weiterer Folge eine gesamtstaatliche Sicherheitsstrategie samt zugehörigen Teilstrategien folgen, die als Handlungsanleitung für die jeweiligen Ministerien dienen. Allerdings scheint in der Zeit zwischen 2002 und 2006 das dafür erforderliche politische Interesse geschwunden zu sein. So wurden zwar auf Beamtenebene unter Federführung des BKA die entsprechenden Vorarbeiten geleistet, die erforderliche politische Behandlung (z. B. die Diskussion und Verabschiedung in Regierungs- und Parlamentsgremien) erfolgte jedoch nicht. Vereinfacht ausgedrückt bedeutet das, dass zwar mit der Sicherheits- und Verteidigungsdoktrin eine sicherheitspolitische Absicht definiert wurde, die verbindlichen Anleitungen für deren Umsetzung aber nicht geschaffen wurden. Die Bestätigung für diese Auffassung findet sich im Arbeitsprogramm der derzeitigen SPÖ-ÖVP-Regierung, das im Punkt I.1. zur Sicherheitspolitik festhält: «Die Teilstrategien der Bundesministerien zur Sicherheitspolitik sind zu finalisieren und eine staatliche Gesamtstrategie ist zu erstellen.»[8]

Dem Basisdokument SVD sollte in weiterer Folge eine gesamtstaatliche Sicherheitsstrategie samt zugehörigen Teilstrategien folgen, die als Handlungsanleitung für die jeweiligen Ministerien dienen.

Im Zusammenhang mit der SVD sei noch auf zwei Initiativen verwiesen, die in deren Umfeld entstanden. So wurde erstens 2001 der Nationale Sicherheitsrat gesetzlich geschaffen, der in weiten Bereichen den bisherigen Landesverteidigungsrat ersetzte. Er bietet vor allem der Opposition die Möglichkeit, sich in sicherheitspolitischen Belangen aktuell Gehör und Information zu verschaffen. Zweitens wurde mit der Etablierung des Strategischen Führungslehrganges eine Empfehlung umgesetzt. Demnach sollen Aspekte der Sicherheitspolitik ausgewählten Spitzenkräften aus allen Wirkungsbereichen (Medien, NGOs, Wirtschaft, öffentliche Verwaltung u. a.) in drei mehrtägigen Modulen vermittelt und in weiterer Folge eine «strategic community» geschaffen werden.[9]

Zweitens wurde mit der Etablierung des Strategischen Führungslehrganges eine Empfehlung umgesetzt.

Die Bundesheerreformkommission 2003/04 – Auftakt zum Umbau des ÖBH

Die SVD lieferte den Anstoss zum forcierten Umbau des ÖBH. Schon im Juni 2002 hatte der damalige Chefplaner des Bundesministeriums für Landesverteidigung (BMLV), Korpskommandant Friedrich Hessel, auftragsgemäss Verteidigungsminister Herbert Scheibner darauf hingewiesen, dass sich «das strategische Denken von der primär auf die eigene territoriale Verteidigung ausgerichteten Zielsetzung hin zur aktiven Gestaltung bzw. Stabilisierung des strategischen Umfelds entwickelt. Dies bedeutet Konfliktprävention, Friedenserhaltung und Friedensgestaltung ausserhalb des eigenen Territoriums, und zwar vornehmlich in Krisengebieten, die Einfluss auf die eigene Sicherheit haben bzw. entsprechende Auswirkungen auslösen können.»[10] In Punkt 5 der Vorbemerkung

[6] Österreichische Sicherheits- und Verteidigungsdoktrin. Allgemeine Erwägungen, Entschliessung des Nationalrates, Wien 2002, S. 4.

[7] Ebda S. 10.

[8] Regierungsprogramm 2007–2010 für die XXIII. Gesetzgebungsperiode. Januar 2007.

[9] Vgl. Internet-Dokument LVAK – Strategischer Führungslehrgang: *http://www.stratfuelg.gv.at/*.

[10] Siehe Friedrich Hessel: Österreichische Verteidigungspolitik als Teilstrategie der Sicherheits- und Verteidigungsdoktrin. Folgerungen für die Streitkräfteplanung (internes Dokument, vom Verfasser freigegeben).

Die BH-Reformkommission unter Vorsitz des ehemaligen Wiener Bürgermeisters Helmut Zilk. Foto: Bundesheer

hielt er fest: «Die Konsequenz für das österreichische Bundesheer ist somit die prioritäre Ausrichtung auf multinationale Einsätze ausserhalb der eigenen Grenzen unter gleichzeitiger Berücksichtigung der Befähigung der Aufgabenerfüllung im Inneren.»

Diesen Grundgedanken folgte dann auch die Reformkommission. In einem äusserst aufwendigen und transparenten Verfahren wurden unter Einbeziehung aller relevanten Akteure aus dem Zivil- und Militärbereich und unter Vorsitz des ehemaligen Wiener Bürgermeisters Helmut Zilk sämtliche Eckdaten und Rahmenbedingungen erwartbarer Einsätze erhoben und Empfehlungen für die zukünftige Gestaltung des Bundesheeres erarbeitet. In dem 2004 der Bundesregierung vorgelegten Bericht der Reformkommission finden sich Empfehlungen wie die Beibehaltung der (verkürzten) Wehrpflicht, die besondere Betonung der Auslandseinsätze als Leitlinie zukünftiger Planungen, die ständige Verfügbarkeit von 10000 Personen für Katastropheneinsätze im Inneren oder eine Auslandseinsatzverpflichtung für alle neu eintretenden Berufssoldaten.

Allerdings weisen führende Stellen auf die besondere Bedeutung der Miliz als Verstärkungselement hin.

Dass mit der Reform die Bedeutung der Milizkomponente – ein Fundament der Raumverteidigung – drastisch sinken würde, wurde im Zuge der Diskussionen trotz gegenteiliger offizieller Bekundungen wohl jedem Beteiligten und Beobachter klar. Allerdings weisen führende Stellen auf die besondere Bedeutung der Miliz als Verstärkungselement hin. Für die Verankerung des ÖBH in der österreichischen Gesellschaft dürfte aber die Beibehaltung der Wehrpflicht von mindestens ebenso grosser Bedeutung sein. Zudem stellt diese ja «zwangsläufig» auch die wichtigste Werbe- und Rekrutierungsbasis zur Abdeckung des Personalbedarfs dar.

Die äusserst stringente und konsequente Umsetzung der Empfehlungen durch ein speziell eingerichtetes Management (ÖBH 2010) führte mittlerweile zu massiven Veränderungen der Dislokation, der Struktur und des Umfangs der Streitkräfte, was mancherorts Skepsis und auch Kritik hervorrief. So stiess beispielsweise die vorzeitige Reduktion der Wehrdienstzeit (noch vor Beendigung des Assistenzeinsatzes) auf sechs Monate vielerorts auf Unverständnis und Missfallen. Das Verteidigungsressort wird sich von 40 Prozent seiner Liegenschaften trennen, der Verkaufserlös soll grösstenteils ins ÖBH zurückfliessen. Die erwarteten Einnahmen in Höhe von 500 Millionen Euro werden aber keinesfalls den bis 2012 erforderlichen Investitionsbedarf von geschätzten vier Milliarden Euro decken können.

Bedeutend jedoch ist, dass diese Reform, wegen ihrer Permanenz und Nachhaltigkeit als Transformation bezeichnet, einem «doppelten Anspruch» folgt. So gilt es erstens, das ÖBH von einer «Territorialverteidigungsarmee» in ein «Einsatzheer» für internationale Friedensmissionen zu verwandeln. Vorrangiges Ziel der Planer ist dabei, ein ausgewogenes Verhältnis (1:1) zwischen der Grundorganisation für den Verwaltungs-/Friedensbetrieb und der Einsatzorganisation herzustellen.

So gilt es erstens, das ÖBH von einer «Territorialverteidigungsarmee» in ein «Einsatzheer» für internationale Friedensmissionen zu verwandeln.

Die Realisierung dessen wird vor allem angesichts der dienstrechtlichen Problematik einige Jahre in Anspruch nehmen und wohl insbesondere eines politischen Kraftaktes bedürfen. Dabei ist auch die besondere mentale Herausforderung für manche Angehörige des Verteidigungsressorts, für die der Umstieg auf ein einsatzorientiertes Denken und Verhalten einen Bruch mit der bisherigen Unternehmenskultur bedeutet, mit ins Kalkül zu ziehen. Der «Faktor

Der ehemalige Verteidigungsminister Günther Platter und der Generalstabschef des österreichischen Bundesheeres, General Roland Ertl, beim Festakt zur Einnahme der Neugliederung (2006). Foto: LVAK-HBF

Mensch» muss daher aus Gründen der persönlichen Einstellung, der individuellen Erwartungen und der steigenden Belastungen (z. B. vermehrte Auslandseinsätze) verstärkt in den Transformationsprozess einbezogen werden.

Es ist vermutlich nicht jedem österreichischen Staatsbürger und Politiker bewusst, zu welchen Aufgaben das ÖBH mittlerweile herangezogen werden kann. Neben den klassischen Inlandsaufgaben (Landesverteidigung inklusive aktiver und passiver Luftraumüberwachung, Katastrophenhilfe und Assistenzleistung) bestimmen vor allem die sogenannten Petersberg-Aufgaben der EU das Anforderungsprofil zukünftiger Streitkräfte in Europa. Dieses Aufgabenspektrum umfasst neben Massnahmen der Katastrophenhilfe auch Einsätze zur Friedenssicherung und zur Friedensschaffung – sicherheitspolitische Ambitionen, die in ihrer politischen und militärischen Tragweite noch vielfach unterschätzt werden.

Zweitens erfolgt mit der Transformation gleichzeitig der pragmatische Versuch, dieses neue Bundesheer den Realitäten und permanenten Sparzwängen des chronisch unterdotierten Verteidigungsbudgets anzupassen. Es darf hier nur der Vollständigkeit halber erwähnt werden, dass sich Österreich im europäischen Vergleich mit zirka 0,8 Prozent des Bruttoinlandproduktes noch immer das geringste Verteidigungsbudget «leistet». Dabei drängt sich unverzüglich die Frage auf, wie die umfangreichen und qualitativ anspruchsvollen Herausforderungen unter den finanziellen und materiellen Gegebenheiten bewältigt werden können. Denn auch hier gilt die Devise, dass «Sparen kostet» und die Umstellung des «Systems Landesverteidigung» auf ein «System umfassende Sicherheit» der vielfach strapazierten und beträchtlichen Anschubfinanzierung bedarf.

Zusammenschau und Bewertung

Logischer Wandel ohne hervorstechende Veränderung

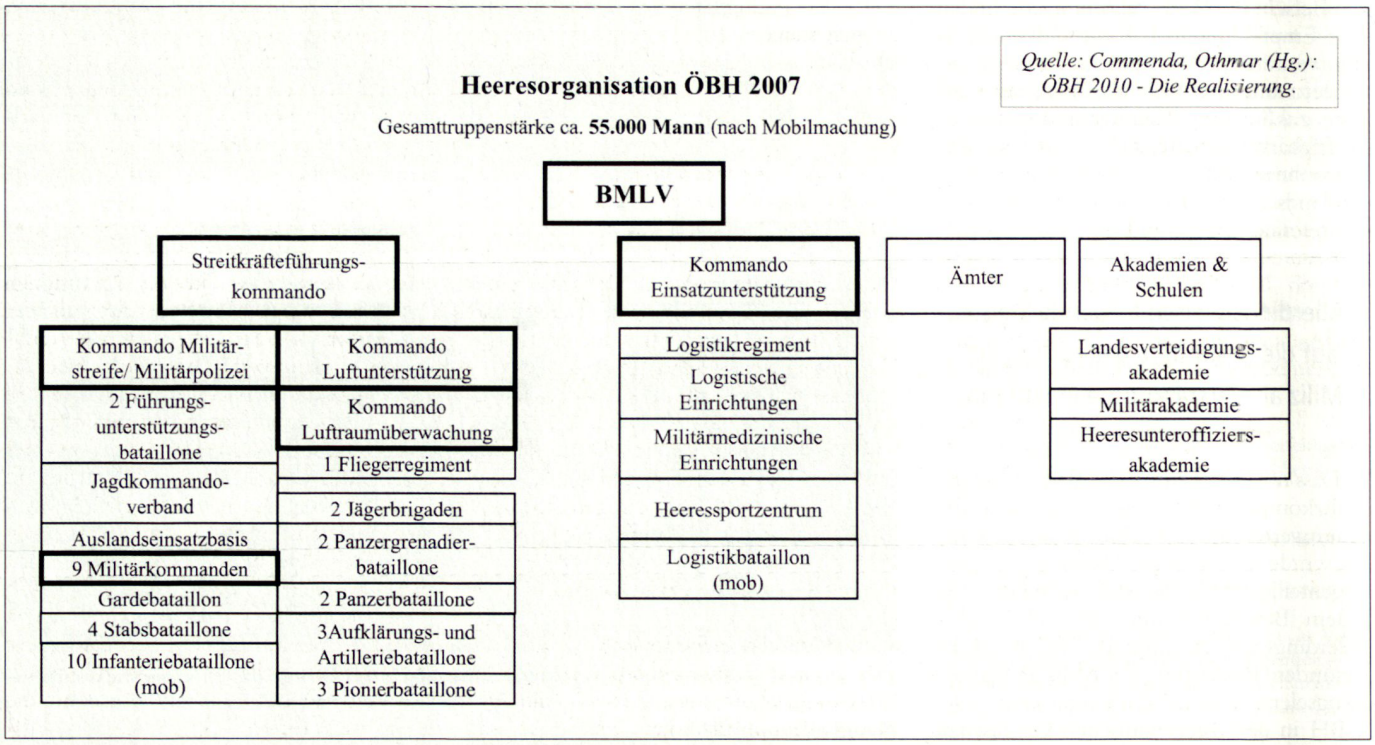
Gesamt betrachtet hat Österreich die sicherheitspolitischen und militärischen Herausforderungen nach 1989 ganz gut gemeistert. Da österreichische Regierungen sicherheits- und verteidigungspolitisch schon während des Kalten Krieges keine besonderen Ambitionen verfolgten, war es unrealistisch, nach dessen Ende ein gesteigertes Interesse, Verständnis oder Engagement zu erwarten. Als bester Indikator dafür kann das Verteidigungsbudget herangezogen werden.

Österreichs Sicherheits- und Verteidigungspolitik und sein wichtigstes Instrument, das ÖBH, haben in der Zeit von 1989 bis 2007 dennoch einen bemerkenswerten Wandel erfahren. Die ganz grossen Veränderungen sind allerdings ausgeblieben. Man hätte beispielsweise das Konzept der Neutralität tatsächlich kritisch auf seine Funktionalität untersuchen und etwa mit der Mitwirkung an der GASP/ESVP aufgeben können. Die Neutralität hätte auch durch eine NATO-Vollmitgliedschaft ersetzt werden können, was neben den obligatorischen Verpflichtungen auch den Vorteil der vollen politischen Mitsprache und des kollektiven Schutzes gebracht hätte. Die zwischen 1989 und 2007 wechselnden Regierungen haben dagegen – sei es aus parteipolitischen Zwängen oder aus innenpolitischem Kalkül – einen Weg der Mitte beschritten, der bislang innen- wie aussenpolitisch überwiegend Akzeptanz fand.

Man hätte beispielsweise das Konzept der Neutralität tatsächlich kritisch auf seine Funktionalität untersuchen und etwa mit der Mitwirkung an der GASP/ESVP aufgeben können.

Österreichs Neutralität wird daher wohl noch lange eine sicherheitspolitische Konstante darstellen und bei Partnern wie Beobachtern für Verwunderung und Irritation sorgen. Die Einschätzung des ÖVP-Landwirtschaftsministers und Leiters der parteiinternen Perspektivengruppe, dass die Neutralität eine heilige Kuh sei, die noch immer Milch gebe,[11] ist daher symptomatisch für deren Einschätzung, wird aber zumindest innerhalb der EU wohl wenig Beifall finden.

[11] Vgl. Interview mit Josef Pröll. In: Die Presse, 1.9.2007, S. 5.



Ständige strukturierte Zusammenarbeit als sicherheitspolitische Messlatte

Das Ansinnen um eine NATO-Vollmitgliedschaft ist nunmehr wohl endgültig von der innenpolitischen Agenda verschwunden. So erklärte der ehemalige Bundeskanzler und nunmehrige ÖVP-Klubobmann Wolfgang Schüssel im Sommer 2007: «Die NATO-Option ist vom Tisch».[12] Selbst für den Fall, dass die NATO einen Raketenabwehrschirm über Europa spannen sollte, ist hier keine gravierende Änderung zu erwarten.

Im Rahmen des EU-Reformvertrages wird der Frage, welche Anforderungen die ständige strukturierte Zusammenarbeit stellt, besondere Bedeutung zukommen. Denn Österreichs Ambitionen und Ziele sind hier über alle Parteigrenzen hinweg erstaunlich klar: Österreich soll zur «Kerngruppe» gehören. Spannend wird dabei sein, welche sicherheitspolitischen Kriterien dabei zu erfüllen sind und ob Österreich dem nachkommen will und kann.

In der bisherigen Entwicklung ist nämlich bereits eine gewisse Diskrepanz zwischen politischer Willenserklärung und realpolitischem Engagement zu erkennen. So stellten Analytiker wie Partner im Rahmen der EU-Verfassungsdiskussion erstaunt fest, dass Österreich, das als eines der ersten Mitglieder eine Beistandsverpflichtung gefordert hatte, sich plötzlich davon distanzierte und gemeinsam mit den anderen Neutralen/Allianzfreien für sich einen Sonderstatus reklamierte. Das ist insofern zu bedauern, als Österreich mit seiner frühzeitigen sicherheitspolitischen Festlegung auf die EU als zentrale Sicherheitsorganisation einen innovativen Weg beschritten hatte. Angesichts bisheriger und aktueller Spannungen zwischen EU und NATO stellt sich nämlich auch für andere EU-Mitglieder zunehmend die Frage, ob nicht der Stärkung der autonomen Handlungsfähigkeit der EU der Vorrang gegenüber mühseligen und schwierigen politischen NATO-Abstimmungen, die insbesondere von einer Blockadepolitik des Nicht-EU-Mitglieds Türkei bestimmt werden, zu geben wäre.

> In der bisherigen Entwicklung ist nämlich bereits eine gewisse Diskrepanz zwischen politischer Willenserklärung und realpolitischem Engagement zu erkennen.

SPÖ-Verteidigungsminister Norbert Darabos.

In diesem Kontext wird Österreichs Teilnahme am sogenannten «Battle-Group-Concept» der EU kritisch zu verfolgen sein. Diese bisher insgesamt 19 geplanten, rasch verfügbaren, schlagkräftigen Kampfverbände mit jeweils zirka 1500 Soldaten sind als «Krisenfeuerwehr» weltweit einsetzbar und könnten die sicherheitspolitische Handlungsfähigkeit der EU massgeblich steigern. Es ist erkennbar, dass die Qualität und Quantität der nationalen Beiträge dabei zunehmend zum Indikator für die Ernsthaftigkeit der Mitwirkung an der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik wird. Österreich gerät hier in Gefahr, den Anschluss zu verlieren und damit seinen eigenen Ansprüchen nicht gerecht zu werden. Vor allem warnen politische Beobachter davor, im Falle eines Battle-Group-Einsatzes seine Bereitschaft plötzlich zurückzuziehen und nationale Vorbehalte anzumelden. Dies würde vermutlich einen irreparablen Imageschaden und Glaubwürdigkeitsverlust bedeuten, Österreich würde sich in einem solchen Fall in der EU isolieren.[13] Zufolge aktueller Aussagen von SPÖ-Verteidigungsminister Norbert Darabos beabsichtigt Wien, sich mit mindestens 200 Soldaten frühestens 2011 an einer Battle Group zu beteiligen.[14]

Umdenken ist erforderlich

Die absehbaren sicherheitspolitischen Notwendigkeiten, aber auch Gestaltungsmöglichkeiten verstärken den Trend zur Teilnahme an internationalen Friedenseinsätzen. Dies stellt Politik, Gesellschaft und oftmals auch die Soldaten vor erhebliche Probleme und verlangt ein grundsätzliches Umdenken. Als vordringlich wäre wohl ein umfassendes Verständnis von Sicherheitspolitik und eine neue Vorstellung von der Rolle der österreichischen Streitkräfte im 21. Jahrhundert einzustufen.

Die weitere Entwicklung des ÖBH ist schwer zu prognostizieren. Bisherige operative Erfahrungen aus multinationalen Missionen sind ermutigend, das internationale Ansehen der Soldaten ist hervorragend. Fraglich ist allerdings, ob in Zukunft die nötige politische Bereitschaft und Unterstützung im erforderlichen Ausmass gegeben sein werden. Aus der Zeit der Raumverteidigung bestens bekannte Lippenbekenntnisse und Sonntagsreden werden nämlich nicht genügen, um Streitkräfte, die Österreichs politischen Vorstellungen, seiner Wirtschaftskraft und den Erwartungen seiner Partner entsprechen, aufstellen und unterhalten zu können.

> Fraglich ist allerdings, ob in Zukunft die nötige politische Bereitschaft und Unterstützung im erforderlichen Ausmass gegeben sein wird.

Es wird also zu beobachten sein, ob der «symbolischen Landesverteidigung» (kritische Anmerkung österreichischer Experten zu den Verteidigungsanstrengungen während des Kalten Krieges) nun ein «symbolischer Beitrag zur Sicherheit Europas» folgt. Die bisherige Beteiligung an Auslandsmissionen spricht zwar auf den ersten Blick dagegen, die absehbaren finanziellen und materiellen Erfordernisse eines substanziellen zukünftigen Beitrags zum internationalen Krisenmanagement lassen es aber befürchten.

Insgesamt ist davon auszugehen, dass Österreich auch hinkünftig kein erhöhtes Mass an sicherheitspolitischen Ambitionen entwickeln wird, da die Bedeutung und der Stellenwert von Sicherheits- und Verteidigungspolitik unverändert in unverständlichem Masse unterschätzt werden. Somit werden wohl auch die mögliche Rolle und das Potenzial des ÖBH als Instrument einer umfassenden Sicherheitspolitik weiterhin unterbewertet und damit finanziell unterdotiert bleiben. Der Unterschied zur Zeit des Kalten Krieges besteht allerdings darin, dass Österreichs Beitrag und Mitwirken heute wesentlich kritischer von seinen Partnern betrachtet werden. Bislang ist jedoch nicht erkennbar, dass daraus ein substanzieller Impuls zur Neuorientierung erwachsen könnte. ●

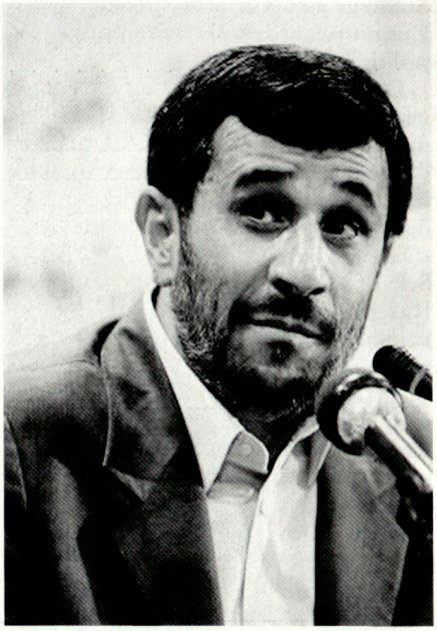
[12] Vgl. Interview mit Wolfgang Schüssel. In: ORF/ZIB 2, 4.9.2007.

[13] Vgl. Interview mit EU-Experten Daniel Gros. In: ORF/ZIB 1, 5.9.2007.

[14] Vortrag des Verteidigungsministers anlässlich der Jahrestagung der Wissenschaftskommission beim BMLV, 1.10.2007 Wien.

Die sicherheitspolitische Herausforderung Iran – der Atomstreit

Seit dem 9. April 2007 zählt der Iran offiziell zu den Produzenten nuklearer Brennstoffe. Präsident Mahmoud Ahmadinedschad erklärte öffentlichkeitswirksam am «Nationalen Atomtag» in der zentraliranischen Nuklearanlage Natans, dass nun die Autarkie in Bezug auf die Produktion von atomaren Brennstoffen erreicht sei. Der Präsident bekräftigte nachdrücklich das Recht seines Landes als Unterzeichner des Atomwaffensperrvertrages auf die friedliche Nutzung der Kernenergie. Zugleich kritisierte er entschieden die zuvor von den Vereinten Nationen (VN) im Atomstreit beschlossenen Sanktionen, die den Iran zur Einstellung der Urananreicherung bewegen sollten.
Im nachfolgenden Artikel werden die Bedeutung und die sicherheitspolitischen Herausforderungen des umstrittenen iranischen Atomprogramms näher untersucht. Dabei wird besonderes Augenmerk auf ausgewählte Akteure im Atomstreit gelegt. Die abschliessende Handlungsoptionen aus bundesdeutscher Perspektive sowie die möglichen Szenarien sollen als Denkanstoss verstanden werden und eine mögliche Grundlage für zukünftige Diskussionen darstellen.[1]



Irans streitbarer Präsident Ahmadinedschad, der unter anderem Israel die Existenz abspricht und von dem vermutet wird, dass er nicht nur Nuklearenergie für zivile Nutzung, sondern auch zur Schaffung eigener Nuklearwaffen anstrebt.

Jürgen Schrödl*

Die Regionalmacht Iran und das iranische Atomprogramm

Die Islamische Republik Iran wurde 1979 nach dem Sturz des Schah Reza Pahlavi durch Ayatollah Ruhollah Chomeini ausgerufen. Seine Anhänger gründeten einen schiitischen Gottesstaat, in dem bis heute der Klerus über die Geschicke des Landes wacht. Dieser besteht zum einem aus dem obersten Rechtsgelehrten oder auch Revolutionsführer – aktuell Ayatollah Khamene'i – und aus dem sogenannten «Wächterrat», einem religiösen Gremium, das u.a. die Kandidaten für die Wahl zum Staatsoberhaupt und Regierungschef genehmigt.

Regiert wird das Land von einem gewählten Präsidenten, zurzeit Präsident Mahmoud Ahmadinedschad, wobei die Innen- und Aussenpolitik jedoch entscheidend von den konservativen Geistlichen beeinflusst wird. Über die Zulassung zu den Präsidentschaftswahlen wird ausserdem sichergestellt, dass kein Anwärter auf das Amt den Machtanspruch der religiösen Führer des Iran in Frage stellt. Fehlende Möglichkeiten zur politischen und gesellschaftlichen Partizipation sowie eine stagnierende Wirtschaft mit hoher Arbeitslosigkeit bei gleichzeitig hoher Geburtenrate stellen heute die schwierigsten innenpolitischen Herausforderungen für das Regime dar. Irans Pro-Kopf-Einkommen hat sich seit 1979 um mindestens 30 Prozent verringert. Mehr als 15 Prozent der Bevölkerung leben unterhalb der Armutsgrenze, inoffiziellen Angaben zu Folge sogar 40 Prozent. Hinzu kommen rapide steigende Preise für Lebensmittel und Konsumgüter. Das Absinken des Lebensstandards, weit unter das Niveau vor der Revolution, hat die Begeisterung für die Revolutionsidee stark schwinden lassen.[2]

> Mehr als 15 Prozent der Bevölkerung leben unterhalb der Armutsgrenze, inoffiziellen Angaben zu Folge sogar 40 Prozent.

Die Aussenpolitik wird mit Blick auf die Geschichte des Landes gestaltet, in der sich der Iran stets als Opfer fremder Aggressionen sah und sieht.[3] Nicht nur das religiöse Schisma des Islam führt bis heute zu Konfrontationen mit den sunnitisch dominierten Arabern, auch die Europäer (vor allem Briten und Russen) und später die Amerikaner haben die Interessen des Iran durch ihre Einflussnahmen immer wieder bedroht. Aus Sicht der iranischen Führung stellen sich daher für sie heute drei wesentliche Aufgaben im Nahen und Mittleren Osten:

1. Sicherung des Regimes und seiner geistig-religiösen Grundlagen.
2. Stärkung der geistig-religiösen Position Irans in der Region, um sich als Führungsmacht der schiitischen Gemeinschaft (Schia) zu etablieren.
3. Vorreiterrolle im Kampf gegen Israel, um den Führungsanspruch der Schia im religiösen Diskurs als die einzig wahre Auslegung des Islam auch unter den sunnitischen Massen der arabischen Staaten zu verankern und damit vor allem auch das eigene Regime zu stärken.[4]

Hauptgegner des Iran sind heute die USA, da sie – aus Sicht Teherans – sowohl auf einen Regimewechsel hinarbeiten als auch als Schutzmacht Israels auftreten. Das Bildnis von der «Achse des Bösen», zu der US-Präsident Georg W. Bush den Iran gemeinsam mit Irak und Nordkorea zählt, wird von den herrschenden Mullahs durchaus als Kriegsdrohung verstanden. Formulierungen aus der aktuellen Sicherheitsstrategie der USA 2006 *(National Security Strategy 2006)*, dass der Iran neben Syrien das Rückzugsgebiet für Terroristen und die Hauptbedrohung für die USA sei, erschweren den diplomatischen Umgang und verschärfen die Lage noch zusätzlich. Der Sturz der frei gewählten Regierung Mossadegh 1953 u.a. mit Hilfe der CIA, nachdem die bis dato angelsächsisch do-

*Jürgen Schrödl, Oberstlt i G, Dozent Militärpolitik, Fachbereich Sicherheitspolitik und Strategie, Führungsakademie der Bundeswehr, Clausewitz-Kaserne, D-22585 Hamburg, Deutschland.

[1] Grundlage für den Artikel ist der Bericht einer Arbeitsgruppe des Lehrgangs General- und Admiralstabsdienst 2006 (LGAN) der Führungsakademie der Bundeswehr in Hamburg, der die Arbeitsergebnisse des Seminars «Sicherheitspolitische Herausforderung Iran – der Atomstreit» des Fachbereiches Sicherheitspolitik und Strategie (SPS) zusammengefasst hat. Vgl. FüAK-Reflexionen, Nr.6 2007, S. 2–8. Der Artikel berücksichtigt die Entwicklungen bis Juni 2007.

[2] Vgl. Amineh, Mehdi Parvizi: Demokratisierung und ihre Feinde im Iran, in: Bundeszentrale für Politische Bildung (Hrsg.), Aus Politik und Zeitgeschichte B9/2004, S. 25.

[3] Vgl. von Radow, Gero; Ladurner, Ulrich, Die Iranische Bombe – Hintergründe einer globalen Gefahr. Hamburg: Hoffmann und Campe, 2006, S.70 ff.

[4] Vgl. von Randow, S. 79 ff.

General Safavi Yahya Rahim, der Kommandant der Revolutionsgarden. Diese zählen um die 100 000 Mann und sind nebst den regulären Streitkräften eine separate Armee. Sie gelten als besonders verlässlich und den Mullahs ergeben.

minierte Ölindustrie nationalisiert wurde, gilt im Iran heute noch als Beispiel für eine aggressive, ausschliesslich an Macht- und Wirtschaftsinteressen orientierte Politik Washingtons.[5] Die USA werden daher nicht nur im religiösen, sondern auch im politischen Diskurs immer wieder als Gegenpol oder Projektionsfläche für Schuldzuweisungen herangezogen und als «der grosse Satan» bezeichnet.

Das Atomprogramm des Iran, das bereits vom Schah Ende der 70er-Jahre initiiert wurde und dank Unterstützung pakistanischer Wissenschaftler[6] in den letzten Jahren erhebliche Fortschritte gemacht hat, gibt

Entsprechend iranischer Stellungnahmen dient das Programm der friedlichen Nutzung der Kernenergie; ein unerlaubtes Waffenprogramm liegt nicht vor.

der Auseinandersetzung mit den USA eine neue militärische und politische Dimension. Entsprechend iranischer Stellungnahmen dient das Programm der friedlichen Nutzung der Kernenergie; ein unerlaubtes Waffenprogramm liegt nicht vor. Das iranische Atomprogramm wird von der internationalen Atomenergieagentur IAEA beaufsichtigt und entspricht allen internationalen Vorschriften.[7] Mit dem Aufbau eines leistungsfähigen Atomsektors soll vor allem die Abhängigkeit der iranischen Wirtschaft von Ölexporten gelockert und der stark steigende Energiebedarf des Landes gedeckt werden, ohne die schwindenden Ölvorräte weiter zu belasten. Die Beherrschung des vollständigen Nuklearkreislaufes und damit die theoretische wie praktische Möglichkeit, Atomwaffen herzustellen, dient der iranischen Führung nicht nur dazu, ihren Führungsanspruch in der Region zu untermauern. Sie gilt zugleich als Garantie zur Verhinderung einer militärischen Intervention der USA und damit als Lebensversicherung des aktuellen Regimes. Neben dem Sturz Saddam Husseins 2003, verbunden mit dem Einmarsch der USA im Irak, haben die milde Behandlung Indiens und Pakistans nach deren Atombombentests 1998 auf der einen und die Entwicklungen im Falle Nordkoreas nach seinem Nukleartest vom 9. Oktober 2006 auf der anderen Seite den Iran in dieser Sichtweise bestärkt und vom Wert eines umfassenden Atomprogramms überzeugt.

Das nukleare Engagement, das vom Bau eines Schwerwasserreaktors in Arak bereits bis zur Urananreicherung gediehen ist und auf das der Iran ein natürliches Recht habe, steht für Teheran nicht mehr zur Debatte.[8] Das Atomprogramm findet in weiten Teilen der iranischen Bevölkerung eine hohe Zustimmung, und sei es nur als Kontrapunkt zum verblassenden Revolutionsgedanken, um nach Jahren der Stagnation den Fortschritt für die Massen auf der Strasse sichtbar zu machen. Die atomaren Ambitionen sind zu einem nationalen und religiösen Symbol für den Willen des Regimes geworden, nach innen wie nach aussen Stärke zu zeigen und den USA auf gleicher Augenhöhe entgegenzutreten. Besonders deutlich wurde dies am 9. April 2007, dem «Nationalen Atomtag» in der zentraliranischen Nuklearanlage Natans. Der damalige iranische Chefunterhändler in Atomfragen, Ali Laridschani, erklärte, dass jetzt 3000 Gaszentrifugen zur Urananreicherung installiert seien. Er drohte mit einer härteren Gangart Teherans, sollten Sanktionen des VN-Sicherheitsrats[9] umgesetzt werden. In diesem Zusammenhang schloss er auch eine Aufkündigung des Atomwaffensperrvertrags nicht aus. Der Chef der iranischen Atomenergie-Organisation, Gholam-Resa Aghasadeh, sagte, sein Land könne jetzt Uran im industriellen Massstab anreichern und dass nach den fünfjährigen Forschungs- und Testarbeiten nun eine neue Phase der Arbeiten am Atomprogramm beginne.[10]

---

[5] Vgl. von Randow, S.74.

[6] Vgl. von Randow, S.12 ff.

[7] Vgl. *http://www.irib.ir/worldservice/germanradio/default.asp?c=i17339&pn=1* vom 7.5.2007. Alle Zugriffe auch auf die später erwähnten Websites erfolgten am 21.5.2007.

[8] Vgl. Barnes, Bigham: Unterstanding Iran: People, Politics and Power. London, 2006, S. 38.

[9] Am 24. März 2007 verabschiedete der VN-Sicherheitsrat einstimmig die Resolution 1747. Die Resolution 1747 bekräftigt die in der Resolution 1737 vom 23.12.2006 beschlossenen Massnahmen. Sie enthält unter anderem ein Verbot sämtlicher Waffenexporte aus dem Iran, einen Aufruf zur Vorsicht bei Waffenverkäufen an den Iran, einen Aufruf der iranischen Regierung, keine weiteren staatlichen Kredite zu gewähren, mit Ausnahme für humanitäre und Entwicklungszwecke sowie das Einfrieren von Konten von 28 Iranern, die am Atom- und Raketenprogramm arbeiten. Ausdrücklich von allen Sanktionen ausgenommen wurde das von Russland errichtete Atomkraftwerk im iranischen Busher.

[10] Vgl. *http://www.greenpeace-magazin.de/magazin/tagesthemen/tt_list.php?m=20070409* vom 9.4.2007.

Iranische Eliteformationen paradieren vor Präsident Ahmadinedschad, den Mullahs und der Generalität.

Anlässlich der Truppenparade zum Nationalfeiertag 2007 wurde der Öffentlichkeit erstmals das neue Kampfflugzeug des Typs «Saegheh», eine Eigenentwicklung, gezeigt. Diese ähnelt vorne stark dem F-5, das Seitenleitwerk dem F/A-18.

Die amerikanische Position im Atomstreit

Seit dem 444 Tage dauernden Geiseldrama von 1979 in der Teheraner US-Botschaft, welches sich sehr nachhaltig in das amerikanische Bewusstsein eingeprägt hat, existieren keine offiziellen diplomatischen Beziehungen mehr zwischen den USA und dem Iran. Die formale Unterstützung des Iraks durch den Iran im 2. Golfkrieg, als man Flugzeuge des Irak auf iranischem Boden landen liess, hat dabei nicht gerade zu einer Normalisierung im derzeitigen Verhältnis beigetragen. Gemäss der National Security Strategy 2006 wird der Iran neben Syrien als Rückzugsgebiet für Terroristen und als aktuell grösste Bedrohung bezeichnet.[11] Bestätigt wird diese Charakterisierung durch einen Bericht an den US-Kongress, wonach die iranische Bedrohung durch die gezielte Unterstützung bewaffneter Schiitenmilizen im Irak und der Hisbollah im Libanon noch untermauert wird.[12] Die verbalen Entgleisungen von Präsident Mahmoud Ahmadinedschad gegen Israel, bei der er die Auslöschung des Staates Israel fordert («must be wiped off»), verschärfen die Situation zusätzlich.[13] Annäherungsgespräche fanden seit 2003 nur über Vermittler statt, und selbst diese wurden seit der erneuten Aktivierung der Urananreicherung 2003 wieder ausgesetzt.[14]

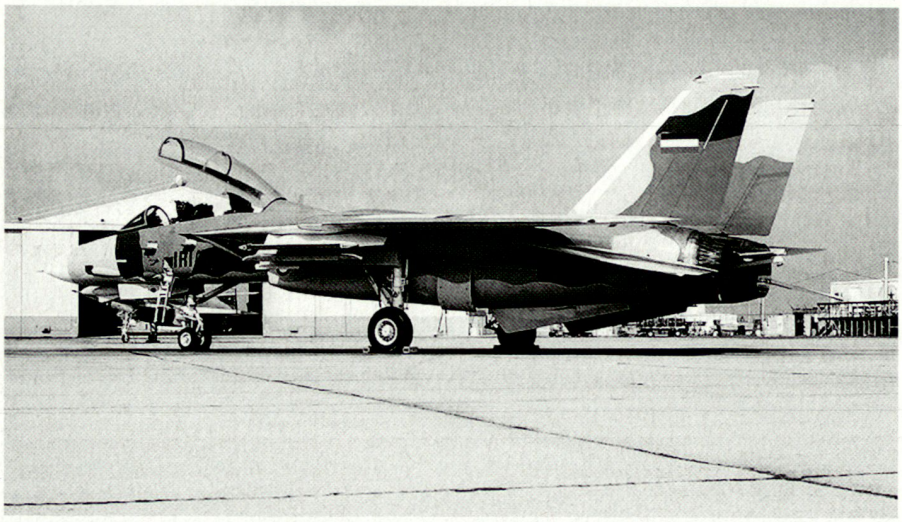
Gemäss der National Security Strategy 2006 wird der Iran neben Syrien als Rückzugsgebiet für Terroristen und als aktuell grösste Bedrohung bezeichnet.

Die diplomatischen Massnahmen der USA werden wirtschaftlich durch eine generelle US-Handelssperre für Exporte in den Iran, Strafzölle auf iranische Importe und US-Sanktionen gegen Wirtschaftspartner des Iran flankiert. Die Marktmacht und Bedeutung der USA als weltweit grösste Volkswirtschaft lässt diese unilaterale Massnahme globale Wirksamkeit erfahren, da ein Engagement im Iran einer Firma den Absatzmarkt USA verwehrt. Auf der internationalen Bühne versuchen die USA andere Regierungen von Handelsrestriktionen gegen den Iran zu überzeugen, um die Wirksamkeit der Sanktionen weiter zu erhöhen. Das zwingt den Iran zunehmend, verdeckte Einfuhren über Drittstaaten vorzunehmen.

Militärisch ist der Iran heute durch US-amerikanische Truppen im Irak, in Afghanistan und im Persischen Golf umgeben. Besondere Bedeutung haben hierbei die eine oder zwei Flugzeugträgergruppen mit begleitenden Kampfschiffen, mehreren Versorgungsschiffen und U-Booten, die Stationierung von Patriot-Waffensystemen in Kuwait und Katar sowie die verstärkte geheimdienstliche Zusammenarbeit mit anderen Golf-Staaten. Insgesamt kann man hier aus amerikanischer Sicht durchaus von einer Strategie des «Containment» sprechen.

Die konventionellen iranischen Streitkräfte stellen in der Region für die USA keine direkte Gefährdung dar. Allerdings kann der Zugang zum Persischen Golf – und damit der freie Zugang zum arabischen Öl – durch iranische Anti-Schiff-Raketenbatterien an der Strasse von Hormuz, durch U-Boote oder Minen jederzeit eingeschränkt, unterbunden bzw. behindert werden. Der derzeitige Stand des Atomprogramms wird nicht als akute Bedrohung gesehen, da aus Sicht der USA von einem Zeitansatz von drei bis fünf Jahren bis zur vollständigen Beherrschung des Nuklearkreislaufs ausgegangen wird. Diese Einschätzung wird auch immer noch durch die Internationale Atomenergieagentur bestätigt.

Langfristig strebt die US-Regierung den «regime change»[15] im Iran an. Auch wenn die Tendenz dazu in der amerikanischen Aussenpolitik nach anfänglichen Aussagen



Noch unter dem Schah-Regime hatte der Iran 80 hochmoderne F-14 «Tomcat» von den USA gekauft. Diese fliegen in reduzierter Zahl noch immer. Trotz Kannibalisierung wird es aber immer schwieriger, die Maschinen einsatzbereit zu halten.

[11] Vgl. THE NATIONAL SECURITY STRATEGY, Washington, 2006, S. 3. ff.

[12] Vgl. US Congress Report System – Report 32048, Washington, 02.04.2007, S. 1 ff.

[13] Vgl. *http://news.bbc.co.uk/1/hi/world/middle_east/4378948.stm* vom 27.10.2005.

[14] Am 28. Mai 2007 fanden erstmals wieder direkte diplomatische Gespräche auf Botschafterebene zwischen den USA und Iran in der irakischen Hauptstadt Bagdad statt. Allerdings ging es hier ausschliesslich um die Situation im Irak. Alle Punkte in Bezug auf das iranische Atomprogramm wurden ausgeklammert.

[15] Vgl. US Congress Report System – Report 32048, Washington, 2.4.2007, S. 30 ff.

aus dem Jahr 2006 rückläufig zu sein scheint, so sind einige hochrangige US-Offizielle noch immer überzeugt, dass einzig ein Regimewechsel die Bedrohung durch den Iran beseitigen könne. Auf die gesamte Region bezogen wird auch ohne eine Befriedung des Iraks und Afghanistans kein aussenpolitisch «stabiler» Iran zu erwarten sein. Eine partielle Übereinstimmung der Zielsetzungen der USA und des Iran, insbesondere um ein Auseinanderbrechen der beiden Staaten zu vermeiden, lässt sich trotz extremer gegenseitiger Abneigung nicht leugnen. Selbst wenn bisher das strategische Ziel des Iran darin bestanden haben sollte, Zeit für die Entwicklung einer Bombe zu gewinnen, verändern sich durch die zunehmend chaotischere Lage im Irak die Grundlagen der Verhandlungen. Ein möglicher Abzug der US-geführten Streitkräfte aus dem Irak würde im schlimmsten

Langfristig strebt die US-Regierung den «regime change» im Iran an.

Fall ein Vakuum zurücklassen, in dem sich eben nicht nur iranfreundliche Schiiten ausbreiten könnten. Vielmehr droht für den Iran die Einrichtung eines Kurdenstaates im Nordirak und damit die Entstehung eines konkurrierenden Machtzentrums. Weiterhin werden die Sunniten, unterstützt durch Saudi-Arabien, ebenfalls grössere Gebiete beanspruchen. Somit droht ein lange andauernder Bürgerkrieg im Nachbarland, der dann vom Problem der USA zur Herausforderung für die Nachbarländer und damit auch für den Iran würde. Vor die Alternative gestellt, ob im Nachbarland ein relativ schwaches US-geprägtes Regime installiert wird oder ein «failed-state» entsteht, wird die iranische Führung vermutlich das «kleinere Übel» favorisieren, selbst wenn dies den amerikanischen Einfluss in der Region sichert. Vor diesem Hintergrund ist auch das iranische Engagement auf den verschiedenen Konferenzen zum Wiederaufbau und zur Stabilisierung des Irak zu verstehen. So nahmen Delegationen des Iran an der ersten Irak-Konferenz in Bagdad zur Frage, wie die Gewalt im Irak eingedämmt werden könne, an der zweitägigen Konferenz zu den Hilfsmöglichkeiten der zirka vier Millionen irakischen Flüchtlinge am 17./18. April in Genf sowie an der Wiederaufbau- und Sicherheitskonferenz im ägyptischen Sharm-El-Sheikh am 3. und 4. Mai 2007 teil.

Verstärkte diplomatische Bemühungen, neue Partnerschaften in der Welt zu bilden, bzw. alte zu pflegen, sind weiterhin erstrebenswerte Ziele der US-Politik und Teil des «engagements». Zu nennen sind neben den «EU3» (DEU-FRA-GBR) hier die

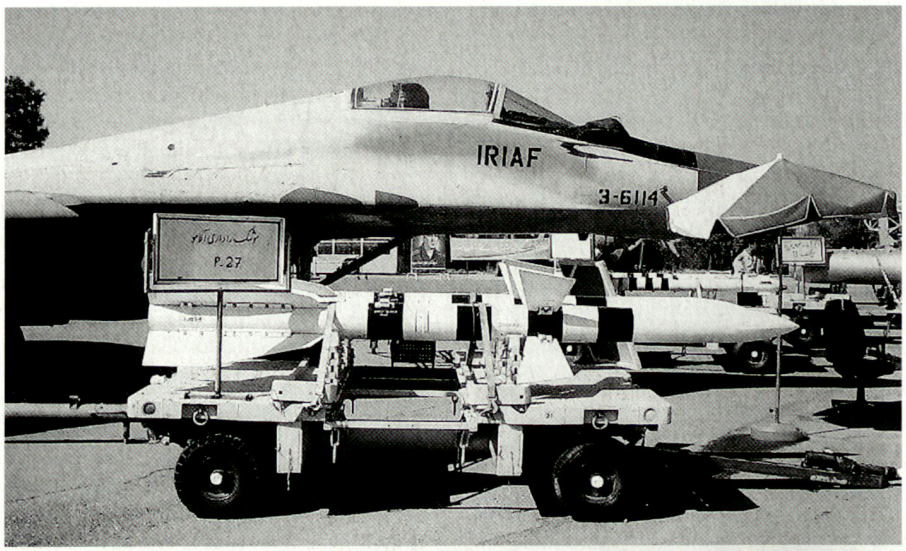
Zu den Beständen des iranischen Heeres gehören auch 50 AH-1J «Cobra»-Kampfhelikopter.

«P(ermanent)5+1»-Gespräche, in welchen die fünf ständigen Mitglieder des Sicherheitsrates der VN sowie Deutschland über diplomatische und politische Lösungen im Atomstreit beraten und Lösungsansätze erarbeiten. Im Juni 2006 gestand beispielsweise eine innerhalb der P5+1 abgestimmte Offerte dem Iran prinzipiell zu, Uran im

Die USA haben, wenn auch mit Vorbehalten, ihre Bereitschaft zur Unterstützung solcher Abkommen signalisiert.

eigenen Land anzureichern, sobald die internationale Gemeinschaft Vertrauen in die friedlichen Absichten Teherans gewonnen hat. Das Angebot der P5+1 bot sich als Ausgangspunkt für weitere Abkommen an, welche politische Komponenten, Sicherheitsfragen und wirtschaftliche Aspekte hätte verbinden können. Die USA haben, wenn auch mit Vorbehalten, ihre Bereitschaft zur Unterstützung solcher Abkommen signalisiert. Das Auftreten des Iran in den letzten Monaten und die Behauptung, Uran in industriellem Masse selbst anreichern zu können, haben jedoch dahingehende Hoffnungen enttäuscht und das Vertrauen in die friedlichen Absichten Teherans nachhaltig beschädigt.

Im Rahmen einer gesamtstrategischen Betrachtung ist aus US-Sicht derzeit eine Kombination von «Abschreckung», «containment» in ihrer militärischen und wirtschaftlichen Dimension und dem diplomatischen «engagement», das sogenannte «congagement», die bevorzugte Vorgehensweise. Alle wichtigen Handlungsoptionen sollen offengehalten werden, um nicht in eine unkontrollierte Phase der gegenseitigen Eskalation zu kommen. Gerade die wechselseitige Abscheu, die dem Iran die Bezeichnung «rogue state» und den USA im Gegenzug den Titel «der grosse Satan» einbrachte, verdeutlicht, warum gerade in diplomatischer Hinsicht eine vermittelnde Unterstützung unumgänglich ist.



Russland hat dem Iran insgesamt 25 MiG-25 «Fulcrum»-Kampfflugzeuge geliefert.

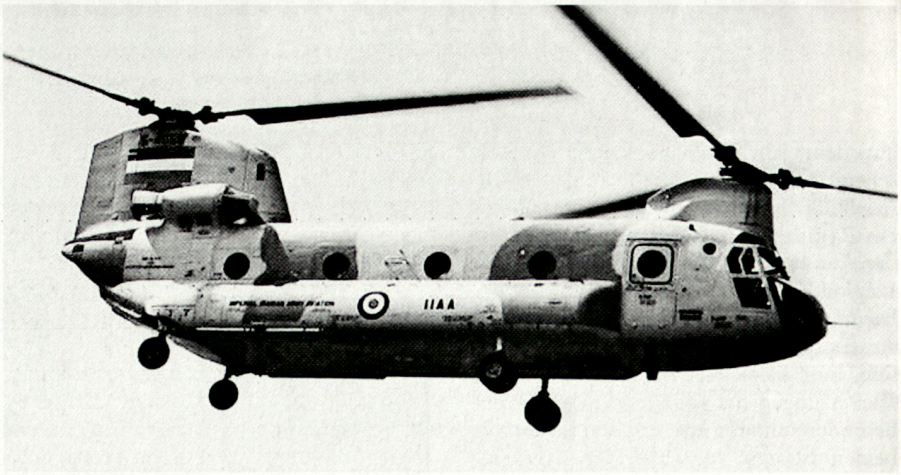
Die Europäisch-Iranischen Verhandlungen – Chronologie des Scheiterns

Nach der Aktivierung der Urananreicherung im Jahr 2003 dominierte der Streit um deren Suspendierung die Verhandlungen mit dem Iran. Alle bisher im Fokus stehenden Themen, wie die Menschenrechtskonvention, spielten von da ab nur mehr eine untergeordnete Rolle. Es kam zu vier grossen Verhandlungsphasen, in welche die Europäische Union (EU) involviert war.

Die erste Verhandlungsrunde fand von Seiten der EU mit den Aussenministern Fischer, Straw und de Villepin im Oktober 2003 in Teheran statt. Der EU-Troika gelang es im Oktober 2003, Teheran zum Aussetzen der Urananreicherung zu bewegen. Die Einigung erschien anfangs den Beteiligten als grosser Erfolg. Der Ausgang und die Ergebnisse der Verhandlung wurden als Zeichen des wachsenden Einflusses der EU im Nahen Osten interpretiert.[16]

Die Einigung erschien anfangs den Beteiligten als grosser Erfolg.

Jedoch wurde ein entscheidender Fehler begangen: Die EU versprach die «Schaffung einer Zone im Nahen Osten, die frei von MVW (Massenvernichtungswaffen) ist».[17] Selbst wenn man von der Problematik mit Israel absieht, war und ist die EU in ihrer primären Eigenschaft als supranationales Wirtschaftsbündnis gar nicht in der Lage, dieses Versprechen zu realisieren. Im Juni 2004, nachdem nur von Seiten des Iran die festgeschriebenen Übereinkünfte umgesetzt worden waren, nahm der Iran die Urananreicherung wieder auf. Im November 2004 kam es dann zum Pariser Abkommen, in dem, objektiv betrachtet, der Iran nochmals die gleichen Auflagen – verschärft formuliert – akzeptieren sollte. Der Iran sollte für die Dauer der Gespräche verbindlich alle zum sogenannten Brennstoffkreislauf gehörenden Aktivitäten suspendieren, das Zusatzprotokoll ratifizieren sowie alle Anlagen, Aktivitäten und Materialien deklarieren und diese den IAEA-Inspektoren zur Verifikation öffnen. Im Gegenzug versprachen die EU3 wirtschaftliche Anreize, versuchten aber den wesentlichen, nicht umsetzbaren Punkt aus der Übereinkunft von Teheran, die Zusage einer Zone frei von Massenvernichtungswaffen, stillschweigend wegzulassen. Die dem Iran zugesagten Gegenleistungen in Fragen der regionalen Sicherheit, der zivilen Nutzung von Kerntechnik sowie der ökonomischen und technischen Unterstützung blieben vage und sollten erst im Laufe der Gespräche im Detail ausgehandelt werden.



Zu den alten Beständen des iranischen Heeres gehören auch 20 CH-47 «Chinook»-Transporthelikopter.

Nach insgesamt neun Monaten Beratung sandte die EU das Pariser Abkommen an den Iran. Bereits zwei Tage später wurde der Vorschlag abgelehnt. Erst nach weiteren vier Monaten kam es wieder zu einem Treffen der EU3 mit einem neuen erfolgversprechenden Ansatz: Einem russisch-iranischen Joint Venture zur Anreicherung von Uran. Die Begeisterung des Iran über diesen Vorschlag hielt sich in Grenzen und führte zu weiteren Rücknahmen der Suspendierungen von anreicherungs- und wiederaufbereitungsbezogenen Aktivitäten des Iran,[18] was politisch gesehen verständlich ist. Die Vorenthaltung von nuklearen Brennstäben trotz vorheriger erfolgter Zahlungen, wenn auch durch den Schah, musste der Iran bereits in der Vergangenheit erfahren.[19] Parallel zu den Gesprächen über die Vorgehensweise im Rahmen der Vereinten Nationen wurde nochmals durch Anreize versucht, den Iran von seinem Atomprogramm abzubringen. Der Iran reagierte sofort. So wurde zum Beispiel das Angebot der Lieferung von Leichtwasserreaktoren mit der Einweihung eines eigenen Schwerwasserreaktors beantwortet. Problematisch ist vor allem, dass der Iran eine Einstellung der Arbeiten am Atomprogramm grundsätzlich erst nach Abschluss von Verhandlungen beabsichtigt und dies nicht als notwendige Verhandlungsvoraussetzung anerkennt.[20]

Am 23. Dezember 2006 beschloss der VN-Sicherheitsrat einstimmig die Resolution 1737 mit der der Iran aufgrund seiner Urananreicherung nach 60 Tagen mit Sanktionen wie die Unterbindung von Technologieimporten oder das Einfrieren von Vermögen belegt wird. Präsident Mahmoud Ahmadinedschad bezeichnete die Resolution als «Schnipsel Papier», mit dem der Westen die Einheit des iranischen Volkes untergraben wolle. Mitte Februar beschlossen die EU-Aussenminister dann die Umsetzung der Sanktionen gegen den Iran.[21] Trotz erheblicher Kontroversen im Vorfeld verständigte sich der VN-Sicherheitsrat am 23. März 2007 schliesslich einstimmig auf die neue Resolution 1747, mit der die bestehenden Sanktionen weiter verschärft wurden. Wieder wurde der Iran aufgefordert, die Urananreicherung innerhalb einer 60-Tage-Frist zu stoppen, was durch die IAEA anhand einer neuerlichen Untersuchung zum Ablauf der Frist überprüft werden sollte. Die Sicherheitsratsmitglieder Indonesien, Katar, Kongo und Südafrika formulierten in der Resolution allerdings Vorbehalte, da sie aus ihrer Sicht die Verschärfung der Sanktionen für wenig sinnvoll erachteten. Der Iran bezeichnete die Resolution als illegal und warf dem Sicherheitsrat vor, er lasse sich von den USA dominieren. Die Wurzel des Streits liege im Streben einiger Länder, das Monopol über die Herstellung von Kernbrennstoffen zu besitzen. Mahmoud Ahmadinedschad rief die Europäer zudem zu einem eigenständigen Kurs auf. Sein Land wolle nicht aus dem Atomwaffensperrvertrag ausscheren und die Sanktionen der Vereinten Nationen mit friedlichen Mitteln abwehren, sagte Präsident Ahmadinedschad Ende April 2007.[22]

Präsident Mahmoud Ahmadinedschad bezeichnete die Resolution als «Schnipsel Papier».

[16] Vgl. Eberle, Sarah, Herausforderungen für das deutsch-französische Tandem, aus: Reihe Deutsch-Französische Strategiegespräche, 2005, S. 1 ff.

[17] Vgl. ebenda S. 4.

[18] Vgl. *www.auswärtiges-amt.de/diplo/de/Aussenpolitik/Abrüstung/IranNukes*, 2006, S.1 f.

[19] Vortrag Dr. Neuneck, Götz, Führungsakademie der Bw, Hamburg, 24.11.2006.

[20] Vgl. *www.campact.de/iran/chronik*, 2006, S. 1.

[21] Vgl. *http://www.dradio.de/aktuell/577133/* vom 24.12.2006.

[22] Vgl. *http://www.kurier.at/nachrichten/ausland/72099.php?from/nachrichten/wirtschaft/72157* vom 24.4.2007.

Die im ersten Halbjahr 2007 amtierende deutsche EU-Ratspräsidentschaft sprach von «grosser Sorge» über die Fortschritte der iranischen Urananreicherung. Eine solche Entwicklung stünde im Widerspruch zu der wiederholt von der Internationalen Atomenergiebehörde und dem VN-Sicherheitsrat verbindlich erhobenen Forderung, alle mit der Anreicherung oder Wiederaufarbeitung von Uran verbundenen Aktivitäten auszusetzen und damit Voraussetzungen für die Aufnahme von Verhandlungen über das iranische Nuklearprogramm zu schaffen. Der Iran müsse sich an die Regeln des Nichtverbreitungsvertrages (NPT) halten.[23] Aus Sicht der EU ist es klar, dass eine Lösung des Atomstreits nur mit Russland gemeinsam gefunden werden kann. Wie weit derzeit die Abstimmungen der EU mit Russland, den Atomstreit betreffend stattfinden, vermag man aber nur zu mutmassen.

Perspektiven für die Europäische Verhandlungsführung

Nachdem die bisherigen Verhandlungen der EU3 mit dem Iran für die Europäer nicht sehr erfolgreich verliefen, stellt sich die Frage nach dem Sinn einer Fortsetzung der Gespräche und die Frage, welche Chancen aus einer weiteren Verhandlungsrunde erwachsen.

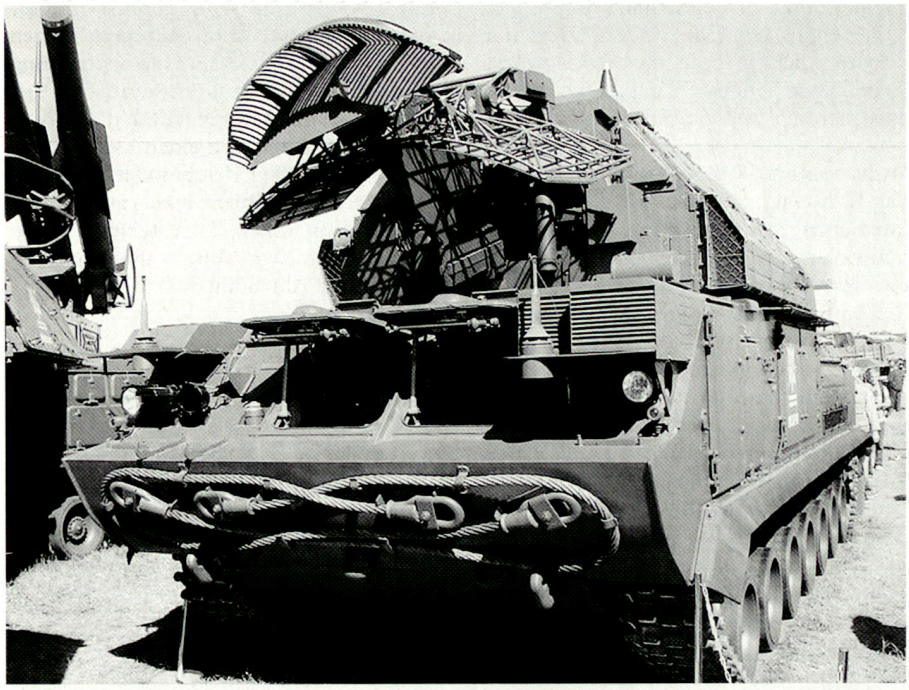
Die EU hat gegenüber den USA gerade im Bereich der internationalen Kooperation und Akzeptanz einen wesentlichen Vorteil. Das Verhältnis zu der «gelenkten Demokratie» Wladimir Putins ist zwar trotz augenblicklicher Spannungen im Vergleich erheblich weniger belastet. Gegenseitige Wirtschaftsbeziehungen und die Rolle der EU als nicht unmittelbar am Konflikt beteiligte Partei – wenige Mitgliedsländer ausgenommen – schaffen die Voraussetzung für die angestrebte Vermittlerrolle. Russland ist hierbei als ständiges Mitglied im VN-Sicherheitsrat von grosser Bedeutung. Neben Russland ist auch eine Einbeziehung Chinas[24] als immer wichtiger werdender weltpolitischer Akteur unerlässlich. Der Iran ist der zweitgrösste Erdöllieferant für China. Erst im Dezember 2006 haben die Volksrepublik China und der Iran eine Vereinbarung zur Erdgasförderung mit einem Investitionsvolumen von 16 Milliarden Dollar unterzeichnet. Anfangs hat sich die Volksrepublik China im Atomstreit noch sehr zurückgehalten. Zwar hat China den Resolutionen des VN-Sicherheitsrates 1737 und 1747 in Bezug auf Sanktionsmassnahmen gegenüber dem Iran zugestimmt, gleichzeitig verstärkt es aber seine diplomatischen Bemühungen zur Beilegung der Konfrontation. China betont dabei stets das Recht des Iran auf die friedliche Erforschung der Kernenergie.

Trotz der schwierigen Interessenslage der wichtigsten Akteure wäre Resignation und ein damit verbundener Rückzug aus Sicht der Europäischen Union zum jetzigen Zeitpunkt falsch und würde eine diplomatische Lösung des Atomkonflikts erschweren. Gerade in Anbetracht der vorher beschriebenen Entwicklungen ist eine Wiederaufnahme und Fortsetzung der Verhandlungen in jeder Hinsicht notwendig, gerade weil eine militärische Lösung wenig Erfolg versprechend ist. Die Europäer können dabei gemeinsam mit Russland und China eine diplomatische Alternative zur Vorgehensweise der USA anbieten. Unabdingbar für eine solche Alternative ist die strikte Einhaltung der dem Iran gegenüber gemachten Zusagen, um nicht jegliche Glaubwürdigkeit einzubüssen. Dabei muss jedoch eines von vornherein klar sein: Ohne abgestimmtes, koordiniertes Vorgehen, um wenigstens nach aussen hin Einigkeit in der Sache zu demonstrieren, ist eine erfolgreiche Verhandlungsführung undenkbar.

Die Europäer können dabei gemeinsam mit Russland und China eine diplomatische Alternative zur Vorgehensweise der USA anbieten.

Ein Erfolg versprechendes koordiniertes Vorgehen kam erstmals in der gemeinsamen Londoner Erklärung der Aussenminister der EU, der USA, Russlands und Chinas vom 30. Januar 2006 zum Ausdruck. Diese sah eine Befassung der IAEA mit dem Iran vor. Ein eventuelles Tätigwerden des VN-Sicherheitsrats sollte von einem Bericht des IAEA-Generaldirektors El Baradei abhängig gemacht werden. Ein entsprechend der Londoner Erklärung vorbereiteter Resolutionsentwurf wurde von den EU am 2. Februar 2006 beim Sondergouverneursrat in Wien eingebracht und nach dreitägigen Verhandlungen am 4. Februar 2006 mit grosser Mehrheit verabschiedet. Die in der Resolution beschlossene Information des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen über die Entscheidungen des IAEA-Gouverneursrats zur Lösung des Streits um das iranische Nuklearprogramm liess bewusst Raum für eine Fortsetzung der diplomatischen Bemühungen. Gerade hier können aktuelle Anknüpfungspunkte gefunden werden.

Geschlossenheit ist eine Grundvoraussetzung für den Erfolg – dies gilt insbesondere für die Abstimmung der EU3 mit den restlichen Staaten der Europäischen Union. Hier muss das Einzelinteresse jedes Mitgliedstaates zugunsten einer kohärenten Gesamtstrategie der EU zurückstehen. Grossbritannien kommt eine Schlüsselrolle zu, da es aufgrund seiner aktiven Kriegsteilnahme im Irak und seiner «Special-Relationship» mit den USA eher in der Lage ist, die USA von der Notwendigkeit einer Verhandlungslösung in enger Zusammen-



Russland hat dem Iran auch 29 hochmoderne TOR-M1-Fliegerabwehrsysteme in Aussicht gestellt.

[23] Vgl. *(http://www.3sat.de/3sat.php?http://www.3sat.de/boerse/magazin/94700/index.html* und *http://www.spiegel.de/politik/ausland/0,1518,473984,00.html*

[24] Vgl. Harnisch, Sebastian, Nichtverbreitungsbrief 03/2005, Universität Trier, 2005, S. 165.

Im iranischen Heer stehen gemäss *Military Balance 2007* 480 Kampfpanzer des russischen Typs T-72 im Einsatz.

arbeit mit der EU zu überzeugen. Dieser Schritt ist notwendig, weil die EU zwar in der Lage ist, wirtschaftliche Anreize für den Iran zu bieten, akzeptable Sicherheitsgarantien[25] für den Iran sind aber nur mit und durch die USA möglich. Diese Vereinbarungen müssten eventuell bilateral zwischen den USA und dem Iran vereinbart werden und könnten langfristig den Einstieg in eine regionale Sicherheitsarchitektur des Nahen und Mittleren Ostens ermöglichen. Ohne Garantien und damit der aussenpolitischen Sicherheit, die sich auch in einen innenpolitischen Erfolg umwandeln lässt, wird der Iran keiner Lösung zustimmen.

Geschlossenheit ist eine Grundvoraussetzung für den Erfolg.

Die EU steht somit eigentlich in einer attraktiven Ausgangsposition. Die Rollenverteilung des «good cop» EU und der Amerikaner als stark geschwächter «bad cop» bietet bei genauer Abstimmung unter Berücksichtigung eines komplexen multilateralen Ansatzes gute Erfolgsaussichten. Die «Süddeutsche Zeitung»[26] meldete am 22. November 2006 unter der Überschrift «Iran strebt nach Vormachtsstellung», dass der Iran an einer Wiederbelebung der Gespräche mit den Europäern interessiert sei. Da die Wirtschaftskontakte der EU im Gegensatz zu denen der USA nie ganz abgebrochen wurden, so ist Deutschland der wichtigste Handelspartner des Iran, scheint eine Annäherung nicht ausgeschlossen. Am 25. April 2007 trafen sich in Ankara der EU-Aussenbeauftragte Solana und der iranische Atomunterhändler Laridschani zum ersten Mal seit Monaten wieder zu Gesprächen. Es ging dabei weniger um konkrete Angebote, sondern vielmehr darum, herauszufinden, inwieweit beide Seiten bereit sind, sich aufeinanderzu zu bewegen. Ob die Europäische Union derzeit erfolgreich vermitteln kann, bleibt abzuwarten. Zum einen wird es an dem Erfolg der direkten Gespräche zwischen der EU und dem Iran gemessen werden müssen, zum anderen daran, ob das Weisse Haus sich bereit zeigt, Vorschläge der Europäer zu berücksichtigen und Verhandlungswege zu finden, die auch von China und Russland mitgetragen werden. Trotzdem ergeben sich aus den unterschiedlichen Optionen der bisher beleuchteten Akteure verschiedene Ableitungen für die Zukunft, die es zu betrachten gilt.

Handlungsoptionen und mögliche Szenarien im Atomstreit

Die bisherigen Ausführungen haben deutlich werden lassen, wie komplex die Problematik ist. Eine Vielzahl von Akteuren mit unterschiedlichen Interessen in Kombination mit einer nur begrenzten Kalkulierbarkeit im Handeln erschwert eine Lösungsfindung im iranischen Atomstreit beträchtlich. Die Bundesrepublik Deutschland hat sich in den zurückliegenden Jahren im Rahmen der EU3 mit einem multilateralen Ansatz intensiv um eine Lösung des Konflikts bemüht. Um diese intensiven deutschen Anstrengungen zu verstehen, muss man sich der deutschen Beweggründe bewusst werden.

Deutsche Interessen und die Politik im Nahen Osten werden heute im Zeitalter der Globalisierung durch vier Hauptmotivationen bestimmt: Zum einen die Erkenntnis, dass der arabische Raum eine signifikante Bedeutung für die Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland und damit auch ganz Europa hat. Dazu kommt die Wahrung nationaler Wirtschaftsinteressen auf den stetig steigenden Absatzmärkten der Region. Von konstant wachsender Wichtigkeit ist zusätzlich die Sicherung der Versorgung mit wichtigen Primärenergieträgern, ohne dabei den Anspruch zu erheben, über deren Quellen auch zu bestimmen. Als Kernelement wird das politische Handeln der deutschen Regierung schliesslich durch den Wunsch nach friedlicher Koexistenz der arabischen Welt mit Israel bestimmt, wobei dem Existenzrecht Israels absolute Priorität eingeräumt wird.

Die Bundesrepublik Deutschland hat nicht die Absicht, dem Iran das Recht auf die friedliche Nutzung der Kernenergie zu verweigern. Ziel der deutschen diplomatischen Bemühungen ist es, den Iran als zuverlässigen und verantwortungsbewussten Partner in der krisengeschüttelten Region des Mittleren Ostens zu gewinnen.[27] In diese Richtung gehen auch die aktuellen Bemühungen der deutschen Bundesregierung zur Multilateralisierung des Brennstoffkreislaufs mit dem Vorschlag einer multilateralen, von der IAEA kontrollierten Anreicherungsanlage.[28] Bundesaussenminister Steinmeier erklärte dazu im April 2007: «Darum setze ich darauf, dass der Iran zur Einsicht kommt und in die Lebenschancen seiner jungen Bevölkerung investiert, statt einen Rüstungswettlauf in der Region anzustacheln. Ich kann Ihnen versichern: Die Bundesregierung wird alles tun, um den Frieden in dieser Region zu fördern – mit der Wiederbelebung des Nahost-Quartetts, durch Dialog mit Israel und den arabischen Staaten, aber auch durch Festigkeit und Gesprächsangebote gegenüber Iran.»[29] Zur Problemlösung muss Deutschland seine guten Beziehungen zu den beteiligten Akteuren nutzen, wissend dass Deutschland alleine mit einer Mittlerrolle überfordert wäre.[30] Auch wenn Deutschland theoretisch das gesamte Handlungsspektrum, vom Dialog über Sanktionen bis zur Beteiligung an militärischen Aktionen, offensteht, muss es Ziel des weiteren Handelns sein, bei allen be-

Zur Problemlösung muss Deutschland seine guten Beziehungen zu den beteiligten Akteuren nutzen.

[25] Vgl. von Randow, S.166.

[26] Vgl. Chimelli, Rudolph, Dreiergipfel in Teheran – Iran strebt nach Vormachtstellung, Süddeutsche Zeitung vom 22.11.2006.

[27] Vgl. Auswärtiges Amt, «Keine Atomwaffen im Iran-Interview mit Karsten D. Voigt, «Deutschlandfunk», 8.8.2005.

[28] Vgl *http://www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/Infoservice/Presse/Meldungen/2007/070502-IAEO.html* vom 2.5.2007.

[29] Eröffnungsrede von Bundesaussenminister Steinmeier zur Konferenz aus Anlass des 10-jährigen Bestehens des Chemiewaffen-Übereinkommens (CWÜ) im Auswärtigen Amt in Berlin, vgl. *http://www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/Infoservice/Presse/Reden/2007/070425-CWUE.html* vom 25.4.2007.

[30] Vgl. Auswärtiges Amt, «Der Schlüssel liegt jetzt in Teheran» – Interview mit Bundesminister Dr. Frank-Walter Steinmeier im ZDF heute journal, 4.4.2006.

troffenen Akteuren auf eine diplomatische Lösung des Problems zu drängen.

Im Rahmen möglicher Dialoge muss Deutschland trotz der wieder intensivierten transatlantischen Kooperation darauf bedacht sein, Handlungsfreiräume zu erwirken, um die festgefahrene diplomatische Situation neu zu beleben. Insbesondere im Falle eines Scheiterns der diplomatischen Bemühungen würden sonst zwangsläufig Begehrlichkeiten bei militärischen Optionen geweckt, die in der deutschen Bevölkerung derzeit keinen Rückhalt finden würden. Im Folgenden werden vier mögliche Szenarien für die weitere Entwicklung im Atomkonflikt generiert und in ihren Auswirkungen bewertet.

Erstes Szenario: Ein Präventivkrieg gegen den Iran

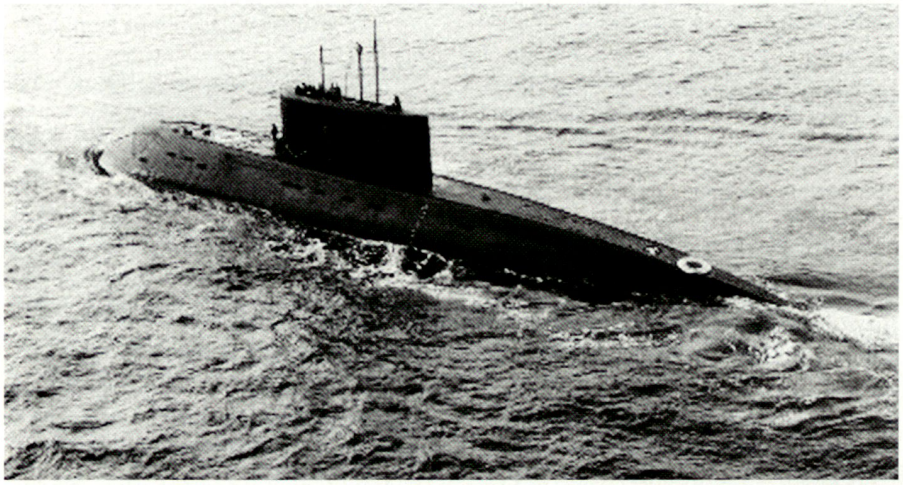
Ein aus bundesdeutscher Sicht derzeit eher ungeeignetes Mittel zur Problemlösung ist ein militärischer Lösungsversuch. Auch wenn eine Besetzung des Iran durch Bodentruppen momentan unwahrscheinlich erscheint, ist die Durchführung von gezielten Luftschlägen für viele, vor allem amerikanische Experten ein durchaus vorstellbares Szenario.[31] Neben den USA könnte besonders Israel eine militärische Lösung in Betracht ziehen. Äusserungen von beiden Akteuren machen zumindest deutlich, dass eine militärische Option im Falle des Scheiterns der Verhandlungen möglich ist. Die israelische Regierung hat wiederholt betont, dass sie keine Nuklearwaffen im Iran dulde. Der britischen «Sunday Times» zufolge erarbeitete der Staat Israel bereits Pläne zur gezielten Zerstörung iranischer Anreicherungsanlagen durch taktische Nuklearwaffen.[32] Neben den besonders berechtigten völkerrechtlichen Bedenken der Unzulässigkeit von Präventivschlägen sind es zusätzlich noch wichtige operative und strategische Faktoren, die einen Militärschlag in Frage stellen. Im Gegensatz zur Bombardierung des relativ ungeschützten irakischen Osirak-Atommeilers im Jahr 1981 durch die israelische Luftwaffe stellt im Falle des Iran ein Erfolg versprechendes «Targeting» eine

> Neben den USA könnte besonders Israel eine militärische Lösung in Betracht ziehen.

deutlich grössere Herausforderung dar. Als Beispiel lässt sich das angeblich von Israel ausgegebene militärische Ziel in Natans anführen, welches zum einen durch modernste Flugabwehrsysteme russischer Bauart geschützt ist und wo zum anderen die Urananreicherungsanlagen unterirdisch und verbunkert sind. Die von der «Sunday Times» zitierten israelischen Pläne zur Zerstörung von verbunkerten Anreicherungsanlagen im Iran mittels «bunkerbusters» sehen vor, dass zunächst durch konventionelle, lasergesteuerte Bomben «Tunnel» aufgesprengt werden sollen, welche dann den Einsatz sogenannter «mini-nukes» ermöglichen könnten, damit auch alle verbunkerten Ziele vollständig zerstört werden könnten und die radioaktive Verseuchung in der Umgebung so gering wie möglich gehalten werden kann. Neben den grundsätzlichen Bedenken des Einsatzes von Atomwaffen birgt eine militärische Lösung auch ohne Atomwaffen aus strategischen Gesichtspunkten zwei Problemfelder: Zum einen ist davon auszugehen, dass selbst ein erfolgreicher Luftschlag lediglich einen Zeitgewinn darstellen würde und damit nur eine aufschiebende Wirkung hätte. Gemäss der Einschätzung des britischen Nuklearwaffenexperten und Beraters der Oxford Research Group Frank Barnaby könne ein Militärschlag den Prozess zum Bau von Nuklearwaffen im Iran sogar vorantreiben, da die inländische Unterstützung für das Programm und der nationale Wunsch nach Besitz von Atomwaffen steigen könne. In dem von Barnaby entworfenen Szenario werde der Iran dann aus dem Nichtverbreitungsvertrag aussteigen und alle erforderlichen Massnahmen treffen, um so schnell wie möglich in den Besitz von ein oder zwei Atomwaffen zu kommen.[33] Die Erfahrungen mit dem Irak haben gezeigt, dass die Zerstörung von wichtigen Anlagen kein Garant für eine dauerhafte Abkehr von der Nukleartechnologie bedeutet, sondern bestenfalls einen Zeitaufschub gewährt. Zum anderen hätte ein Militärschlag unweigerlich eine Reaktion der iranischen Regierung zur Folge. Gemäss dem Sprecher des iranischen Aus-

> Die Erfahrungen mit dem Irak haben gezeigt, dass die Zerstörung von wichtigen Anlagen kein Garant für eine dauerhafte Abkehr von der Nukleartechnologie bedeutet.

senministeriums, Mohammed-Ali Hosseini, würde jeglicher Angriff auf den Iran eine schlagkräftige Reaktion nach sich ziehen.[34] Mit innenpolitischem, patriotisch geprägtem Rückenwind könnten die Mullahs aus Teheran zur Vergeltung aufrufen, die sich wahrscheinlich in einem fanatischen und nicht beherrschbaren Staatsterrorismus äussern würde.



Der Iran hat von Russland drei hochmoderne konventionelle U-Boote der «Kilo»-Klasse erworben. Sie entsprechen dem russischen Typ 877. Diese stellen eine durchaus Ernst zu nehmende Gefahr für die westlichen Seestreitkräfte im Persischen Golf und Arabischen Meer dar.

Zweites Szenario: Der Iran wird mittelfristig Atomwaffenstaat

Der Iran als Atomwaffenstaat würde unweigerlich eine verhängnisvolle Kette von Handlungen anderer Akteure nach sich ziehen. Das nuklear bewaffnete Israel, das sich als Antwort auf eine iranische Atombombe wahrscheinlich offiziell zu seinen

[31] Vgl. US Congress Report System – Report 32048, Washington, 2.4.2007 sowie Fletcher, Michael und Keith Richburg. «Bush Tries to Allay E.U. Worry Over Iran», Washington Post, 23. Februar 2005.

[32] Vgl. Uzi Mahnaimi und Sarah Baxter «Revealed: Israel plans nuclear strike on Iran», in The Sunday Times, 7. Januar 2007.

[33] Vgl. Gordon Corera, Iran: Can a military strike work?, 5. März 2007, *http://news.bbc.co.uk/2/hi/middle_east/6414771.stm.*

[34] Vgl. *http://www.focus.de/politik/ausland/nahost/israel_nid_42213.html* vom 7.1.2007.

Atomwaffen bekennen würde,[35] wäre neben der Atommacht Iran ein weiteres Argument für Länder wie Saudi-Arabien, Syrien und Ägypten, ebenfalls die nukleare Rüstung bzw. eigene Atomprogramme aufzunehmen. Ägypten hat beispielsweise bereits in den frühen 60er-Jahren, als Israels Atomprogramm bekannt wurde, vergeblich China und die UdSSR um Hilfe bei der Entwicklung von Atomwaffen ersucht. Nach dem Krieg von 1967 unterzeichnete Ägypten den Nichtverbreitungsvertrag in der Hoffnung, Israel werde folgen. Nach dem Friedensvertrag mit Israel 1979 und der Ratifizierung des NPT-Vertrages 1981 war regelmässig über den Ausbau ziviler Atomkraft in Ägypten gesprochen worden. Kürzlich hat der ägyptische Energieminister Hassan Younes bestätigt, dass Ägypten den Bau eines 1000-Megawatt-Reaktors in EL-Dabaa mit ausländischer Unterstützung plant. Offiziell begründet Ägypten die Pläne zur zivilen Nutzung der Atomkraft mit dem jährlich um sieben Prozent steigenden Energieverbrauch. Beobachter schätzen jedoch, dass die Wende in der Atompolitik auch innenpolitische Gründe hat, da mit dem ägyptischen Nuklearprogramm die regionale Balance im Zusammenhang mit dem Iran gewahrt werden kann.[36] Bei Saudi-Arabien, das mit zirka 27 Milliarden Dollar das grösste Budget für Verteidigungsausgaben in der Region besitzt, wird mittlerweile schon offen vermutet, dass es selbst Atomwaffen zur Sicherung des regionalen Gleichgewichts und zur Abschreckung erwirbt bzw. sich den Zugriff darauf sichern will.[37] Insgesamt würde eine unüberschaubare und unkontrollierbare nukleare Aufrüstung des Nahen und Mittleren Osten die sicherheitspolitische Stabilität in der Region nicht verbessern. Parallel mit der nuklearen Waffentechnik stellt die Unkalkulierbarkeit der iranischen Regierung ein gravierendes Problem dar, wenn zum Beispiel die von ihr propagierte Politik der Vernichtung Israels nicht nur innenpolitischen Zielen dienen sollte, sondern eine reale Handlungsoption darstellt.

Eine atomare Bewaffnung des Iran würde wohl auch die endgültige Erosion des Nichtverbreitungsregimes implizieren.

Eine atomare Bewaffnung des Iran würde wohl auch die endgültige Erosion des Nichtverbreitungsregimes implizieren, das bereits durch die Nordkoreakrise erheblichen Schaden erlitten hat. Der Vertrag allein kann aber für die aktuellen Verhandlungen mit dem Iran nur als Ausgangspunkt dienen, mit dem Ziel wieder zu seinen Prinzipien zurückzukehren, um die friedliche Nutzung der Atomenergie zu garantieren. Der NPT-Vertrag verbunden mit seiner weltweiten Akzeptanz soll den Bau neuer Atomwaffen und das Entstehen neuer Atommächte durch ein strenges Inspektionsregime der IAEA verhindern. Die Mängel bei der Kontrolle und der Umsetzung des Vertrages müssen beseitigt werden. Gerade auf den letzten Aspekt muss im Zusammenhang mit dem Iran zukünftig international mehr Wert gelegt werden.

Zum Inventar der iranischen Streitkräfte gehört auch die Luftabwehrrakete «Rapier». 30 Werfer sollen vorhanden sein.

Drittes Szenario: Die mittelfristige, kalkulierte Zweideutigkeit

In diesem sicherheitspolitisch schwer kalkulierbaren Szenario setzt der Iran seine nukleare Rüstung trotz eines umfangreichen Sanktionsregimes fort. Noch gibt es zwar keine konkreten Beweise, dass der Iran tatsächlich an einem Atomwaffenprogramm arbeitet, aber durch die Anreicherung hat sich der Iran bezüglich seiner Glaubwürdigkeit und seiner Verlässlichkeit bereits ins internationale Abseits manövriert. Am 18. April 2007 berichteten verschiedene Medien, dass der Iran entgegen den Forderungen der Vereinten Nationen bereits jetzt in einer Urananreicherungsanlage die nukleare Brennstoffproduktion gestartet habe. Wie aus einem vertraulichen Schreiben der IAEA hervorgeht, seien derzeit insgesamt bereits acht Kaskaden mit jeweils 164 Gaszentrifugen, also insgesamt 1312 Gaszentrifugen, in der unterirdischen Anlage in Natans in Betrieb. Ende Juni 2007 seien bereits 3000 Zentrifugen Uran angereichert gewesen.[38] Sollte der Anreicherungsprozess hin zu waffenfähigem Uran fortgesetzt werden, muss auch ohne scharfe Atomwaffentests ab einem bestimmten Zeitpunkt von einer atomaren Waffenkapazität des Iran ausgegangen werden. Diese Unwissenheit über den Entwicklungsstand des iranischen Programms kann zu einer faktischen Unangreifbarkeit des Iran führen. Dies ist ein Umstand, der dem Iran in der Region eine erheblich verbesserte Machtposition einräumen würde. In Fachkreisen wird davon ausgegangen, dass bei der jetzigen Zentrifugenanzahl ab 20 Monaten Dauerbetrieb die Menge an hochangereichertem Uran hergestellt sein könnte, die man für die Produktion einer Atombombe benötigt.[39]

Diese Unwissenheit über den Entwicklungsstand des iranischen Programms kann zu einer faktischen Unangreifbarkeit des Iran führen.

Die Handlungsoptionen der USA und der anderen Akteure, wie beispielsweise Deutschland oder der EU als Ganzes, würden insbesondere in ihrer militärischen

[35] Der israelische Regierungschef Ehud Olmert erwähnte zwar in einem Interview Atomwaffen, will aber alles nicht so gemeint haben. Er bekräftigte den unveränderten Standpunkt Israels. Vgl. Spiegel-Online, Atomwaffen-Andeutung, 12.6.2006.

[36] Vgl. Moran, Dominic, Egypt goes nuclear amid regional tensions, 20.09.2006, *http://www.isn.ethz.ch/news/sw/details.cfm?id=16724*.

[37] Vgl. *http://www.globalsecurity.org/org/news/2007/070217-saudi-nukes.htm*.

[38] Vgl. Zumach, Andreas, Nuklearstreit mit Iran eskaliert weiter, in: Die Tageszeitung, vom 25.5.2007, S. 9.

[39] Vgl. Sommer, Jerry, Raus aus der Sackgasse, *http://www.bicc-bonn.org/publications/focus/4_iran/focus_4_iran%20.pdf*, April 2007.

Komponente an Glaubwürdigkeit verlieren. Aber auch stärkere – mehr als nur symbolisch gemeinte – Sanktionsmechanismen wirtschaftlicher oder diplomatischer Natur würden ein latentes Eskalationsrisiko – vergleichbar der historischen Situation des «Kalten Krieges» – in sich bergen. Militärische Aktionen würden unkalkulierbare Risiken für alle Seiten implizieren und ein Aufruf zum Verzicht auf atomare Waffen bei der heutigen iranischen Regierung wenig Einsicht und Erfolg versprechen. Geostrategisch betrachtet, müsste im Nahen und Mittleren Osten ein neue Machtbalance mit den wichtigsten Akteuren, darunter natürlich dem Iran, den USA, Israel, aber auch Ägypten, Saudi-Arabien, gefunden werden. Ob diese Balance unter dem oben angesprochenen Szenario friedlich erreicht werden kann, erscheint derzeit mehr als fraglich und müsste noch eingehender untersucht werden.

Viertes Szenario: Die Gewährung von gegenseitigen Sicherheitsgarantien verbunden mit wirtschaftlichen Anreizen

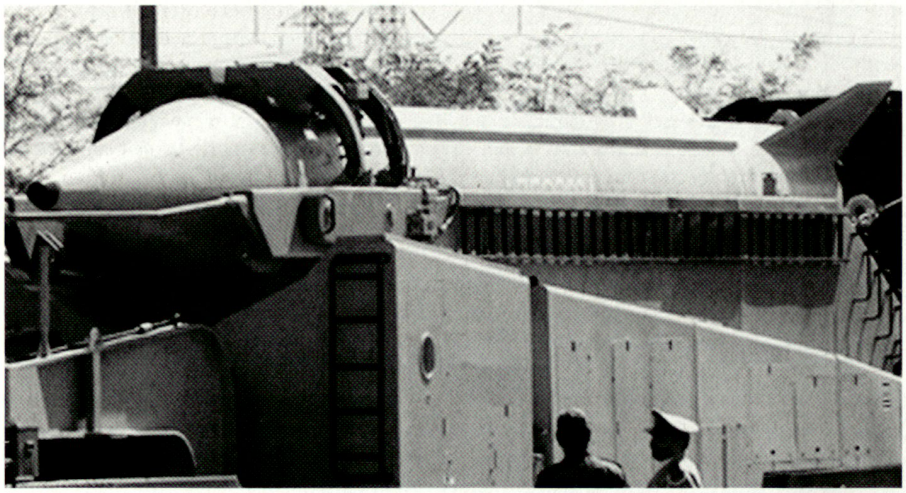
Hauptakteur im vierten Szenario sind die USA. Nur sie können dem Iran relevante Sicherheitsgarantien geben und dementsprechend den internationalen Konflikt entschärfen. Sicherheitsgarantien durch die Bundesrepublik Deutschland oder die EU ausgesprochen, sind für den Iran nicht von Relevanz, da eigentlich nur die USA und Israel von Seiten des Iran als Bedrohung aufgefasst werden. Der Iran müsste neben dem Verzicht auf eine atomare Bewaffnung auch Sicherheitsgarantien gegenüber Israel aussprechen und konstruktiv an einer friedlichen Entwicklung im Irak mitwirken. Das Angebot Russlands, eine Urananreicherung für den Iran sicherzustellen, kann dabei eine entscheidende Rolle spielen, müsste aber ebenfalls Liefergarantien beinhalten. Der Brennstoffkreislauf würde durch die Umsetzung eines solchen Vorschlags praktisch multilateralisiert. Dieses erstrebenswerte Szenario erfordert es, mit wirtschaftlichen Anreizen für den Iran attraktiver gestaltet zu werden, da der Iran auf sein völkerrechtlich verbrieftes Recht der Urananreicherung verzichten müsste. Die Lieferung von dringend benötigten Luftfahrzeugersatzteilen und eine unter der Kontrolle der Internationalen Atomenergieorganisation stehende Unterstützung bei der zivilen Nutzung der Kernenergie können hier beispielhaft genannt werden. In diesem von den Akteuren viel Handlungsbereitschaft abverlangenden politischen Umfeld könnte sich die Bundesrepublik Deutschland diplomatisch besonders einbringen. Der deutsche Aussenminister Frank-Walter Steinmeier hat in einem Handelsblatt-Artikel vom 2. Mai 2007 einen interessanten Vorschlag unterbreitet. Dieser Vorschlag könnte es möglich machen, Kernenergie friedlich zu nutzen, ohne die Möglichkeit zu erlangen, Atomwaffen herzustellen. Die Idee: der Bau einer Urananreicherungsanlage unter Hoheit und Kontrolle der IAEA. Der Standort der Anlage sollte von allen Mitgliedern des NPT-Vertrages akzeptiert werden und der Gaststaat tritt dafür klar definierte Hoheitsrechte an die IAEA ab. Gemäss Steinmeier entstände so ein exterritoriales Gebiet, ähnlich der Vereinten Nationen in New York. Die Aufgabe der IAEA läge in der Entscheidung über die Weitergabe des angereicherten Materials in Abhängigkeit einer möglichen Missbrauchsgefahr. Der Betrieb der Anlage, die Finanzierung und Leitung, solle von einem unabhängigen, multinationalem Management geführt werden. Mit diesem Vorschlag, so Steinmeier, werde niemandem die Anreicherung von Uran verboten, die Wirtschaftlichkeit der Anreicherung in den Vordergrund gestellt und so die Sicherheit der Energieversorgung für alle gewährleistet.

Die Idee: der Bau einer Urananreicherungsanlage unter Hoheit und Kontrolle der IAEA.

Fazit

Alle Akteure, der Iran, die USA aber auch die EU sowie Russland, China und die VN stehen jetzt in der Verantwortung. Die Komplexität der Technik und des Produktionsprozesses von atomwaffenfähigem Material sowie die unterschiedlichen Interessenslagen der beteiligten Akteure erleichtern die Lösungsfindung nicht. Die Entscheidung für Stabilität und Frieden im gesamten Nahen und Mittleren Osten erfordert Mut, Flexibilität und den Willen zu handeln. Ziel muss der zügige Einstieg in substanzielle Verhandlungen ohne Vorbedingungen sein. Ein Erfolg ist nur zu erzielen, wenn sich alle Akteure vor allem in den Medien als Gewinner darstellen können, selbst wenn im Zuge eines Kompromisses von allen Seiten Zugeständnisse gemacht werden müssen. Bei der Lösung des iranischen Atomstreits kommt es aber auch darauf an, Ruhe zu bewahren, und nicht überstürzt und damit für die beteiligten Akteure unberechenbar zu handeln. Allerdings ergibt sich aus der fortschreitenden nuklearen Entwicklung des Iran ein enges Zeitfenster für das anzustrebende vierte Szenario gegenseitiger Sicherheitsgarantien. Nach Ablauf von maximal drei bis fünf Jahren ist nur noch eines der ersten drei Szenarien wahrscheinlich, wobei die Gefahr immer besteht, dass einer der Akteure bereits viel früher unilaterale und unrevidierbare Entscheidungen trifft. Damit würde der Handlungsspielraum für alle Akteure dramatisch verkürzt, und Sicherheit und Frieden im Nahen und Mittleren Osten mit Implikationen weltweit wären stark gefährdet. ●

Die Entscheidung für Stabilität und Frieden im gesamten Nahen und Mittleren Osten erfordert Mut, Flexibilität und den Willen zu handeln.



Ein auf der nordkoreanischen Rakete «Nodong» basierendes iranisches Derivat ist diese einstufige Mittelstreckenrakete des Typs «Shahab 3». Diese weist eine Reichweite von 1300 km auf, eine neue Variante «Shahab 4» soll gar 1900 km weit fliegen. Damit würde sie – dereinst möglicherweise mit einem Nukleargefechtskopf ausgerüstet – für Israel eine existenzielle Gefahr bedeuten.

Le principe de subsidiarité et les engagements de l'armée au profit des autorités civiles: un concept à géometrie variable

Le principe de subsidiarité, appliqué à l'engagement de l'armée au profit des autorités civiles, est un concept à la mode. Simple dans son énoncé, ce principe présente néanmoins un contenu aux contours mal définis, ce qui donne lieu à bon nombre d'interprétations et de malentendus. Le présent article remonte aux sources historiques de la subsidiarité avant d'en examiner l'application dans l'organisation étatique de la Suisse et dans la répartition des compétences en matière de sécurité. Finalement, il décrit l'évolution de la notion dans la doctrine militaire suisse et propose quelques réflexions sur l'avenir des engagements subsidiaires de l'armée.

Philippe Schwab*

1. Origine et définitions du principe de subsidiarité

1.1. Etymologie

La notion de *subsidiarité,* récente, trouve en fait son origine dans un principe aussi ancien que l'histoire européenne. Elle puise ses sources chez Aristote qui décrit la société comme un ensemble de groupes emboîtés les uns dans les autres, dont chacun accomplit des tâches spécifiques et pourvoit à ses besoins propres. La famille est capable de suffire aux besoins de sa vie quotidienne et le village, à ceux d'une vie quotidienne élargie.[1]

Le terme vient du latin *subsidium* («aide»), et s'applique en français, dès le XIVe siècle, aux troupes de réserve – on parle notamment des «chevaliers subsidiaires» – auxquelles une armée régulière faisait appel lorsqu'elle avait besoin de renforts.[2] Le mot «subside», qui désigne une somme d'argent versée à un particulier ou à une association à titre de secours, reprend cette notion d'aide en cas de besoin. En allemand, l'origine militaire du terme a perduré: les «Subsidien» sont les fonds, les troupes ou le matériel militaire qu'un Etat met à disposition d'un allié en guerre pour lui venir en aide.

1.2. Les sources: de Thomas d'Aquin au Traité de Maastricht

Bien qu'étymologiquement d'origine militaire, le principe de subsidiarité, en tant que principe d'ordonnancement social, trouve sa source dans la philosophie, et plus particulièrement dans l'enseignement de Thomas d'Aquin. Ce dernier assigne au pouvoir politique la tâche d'assurer la paix et la sécurité et de «se soucier du progrès, et ceci en s'appliquant (...) à corriger, s'il se trouve quelque chose en désordre, à suppléer, s'il y a quelque manque, et à parfaire, si quelque chose de meilleur peut être fait».[3] Thomas d'Aquin rejette toute unification excessive: le pouvoir temporel supplée, secourt, aide les personnes, en laissant le maximum d'autonomie possible aux communautés «inférieures».

Thomas d'Aquin: le père de la subsidiarité. Source: retable Demidoff par Carlo Crivelli (1476), National Gallery, Londres

Dans cette optique, le principe de subsidiarité vise à laisser aux individus ou à des petits groupes d'individus (familles, quartiers, communautés, etc.) le soin de régler eux-mêmes les questions qui les concernent et n'admet l'intervention de collectivités plus grandes que si les individus ou les petits groupes ne peuvent donner une solution satisfaisante ou efficace aux problèmes qui leur sont posés. **La subsidiarité s'énonce dès lors comme suit: autonomie autant que possible, intervention autant que nécessaire.**[4] Le principe permet ainsi «à chaque personne de réaliser son essence sociale sous ses diverses formes possibles, tout en évitant par construction la concentration des pouvoirs».[5] Les sociétés sont subsidiaires par rapport à la personne, le cercle public l'est par rapport au cercle privé et ce dernier ne peut être ramené à un milieu uniquement individuel.

> La subsidiarité s'énonce comme suit: autonomie autant que possible, intervention autant que nécessaire.

La notion de subsidiarité est donc fort ancienne. Après avoir été théorisée au début du XVIIe siècle par Johannes Althusius dans la *Politica methodice digesta,* elle est modernisée dans la seconde moitié du XIXe et au début du XXe siècle; c'est notamment un élément clef de la doctrine sociale de l'Eglise catholique. Se référant à la relation entre l'Etat et la famille, le pape Pie XI relève dans son encyclique *Quadragesimo anno* de 1931 la fonction supplétive de toute collectivité (§ 79 et 80):

«(...) on ne saurait ni changer ni ébranler ce principe si grave de philosophie sociale: de même qu'on ne peut enlever aux particuliers, pour les transférer à la communauté, les attributions dont ils sont capables de s'acquitter de (...) par leurs propres moyens, ainsi ce serait commettre une injustice, en même temps que troubler d'une manière très dommageable l'ordre social, que de retirer aux groupements d'ordre inférieur, pour les confier à une collectivité (...) d'un rang plus élevé, les fonctions qu'ils sont en mesure de remplir eux-mêmes. L'objet naturel de toute intervention en matière sociale est d'aider les membres du corps social, et non pas de les détruire ni de les absorber.»

* Philippe Schwab, secrétaire des Commissions de gestion des Chambres fédérales, major, officier frac EMA 560, 3003 Berne. Mes remerciements vont à Nicolas Couchepin, collaborateur au Secrétariat des Commissions de gestion, qui a bien voulu relire le texte de manière critique avant sa publication.

[1] *Politique,* I, 2, 1252 b 10 ss.

[2] Tacite parle déjà des troupes subsidiaires («subsidiariae cohortes») lorsqu'il décrit l'expédition de Germanicus contre les Germains dans *Les Annales,* livre I, ch. 63. Aujourd'hui, on parlerait plutôt de formations supplétives.

[3] De *regno,* I, ch. 15.

[4] Voir C. Delsol, «La bonne étoile de la subsidiarité», in: P. Blickle; T.O. Hüglin; D. Wyduckel (éditeurs), *Subsidiarität als rechtliches und politisches Ordnungsprinzip in Kirche, Staat und Gesellschaft,* Duncker & Humbolt, Berlin, 2002, p. 86.

[5] P. Brault; G. Renaudineau; F. Sicard, *Le principe de subsidiarité,* Les études de la Documentation française, n° 5214, La Documentation française, Paris, 2005, p. 13.

En tant que concept théologique et sociopolitique, **la subsidiarité est un principe régulateur destiné à guider le choix d'une intervention à l'échelon le plus efficace et le plus proche des citoyens.** Pour l'accomplissement d'une tâche déterminée, entre plusieurs niveaux de responsabilité, la préférence doit toujours aller au plus proche de l'initiative individuelle.

La subsidiarité est un principe régulateur destiné à guider le choix d'une intervention à l'échelon le plus efficace et le plus proche des citoyens.

Le principe de subsidiarité tend à privilégier la base par rapport au sommet. Il met en évidence la *responsabilité des individus* et participe de l'idée que l'ordonnancement social s'édifie de bas en haut. Ainsi, l'Etat s'abstient de toute ingérence; il n'intervient qu'en dernière instance pour prendre en charge les tâches qui dépassent les forces de la collectivité inférieure. Dans cette définition, le principe de subsidiarité a également inspiré les pères du libéralisme politique (Thomas Hobbes, John Locke): l'État n'a pas le droit de tout faire, et il ne doit jamais faire ce que d'autres pourraient (mieux) faire à sa place.

L'Etat n'a pas le droit de tout faire, et il ne doit jamais faire ce que d'autres pourraient (mieux) faire à sa place.

L'dée de subsidiarité ne s'attache pas aux fins de la société, mais aux principes réglant son organisation. Dès lors, elle peut s'appliquer à plusieurs types de situations. On a vu qu'en philosophie, elle porte d'abord sur les relations entre les particuliers et les collectivités; en sciences politiques, elle s'applique à la hiérarchie des collectivités publiques territoriales. Le terme est utilisé, par exemple, dans les rapports entre un Etat souverain – la France, le Canada, l'Allemagne ou la Confédération suisse – et ses démembrements (régions, départements, provinces, *Länder,* cantons, communes, arrondissements etc.) ou entre une communauté d'Etats (Union européenne, p. ex.) et ses membres. Dans cette acception, la subsidiarité constitue un principe d'organisation étatique servant au partage des compétences qui trouve son terrain d'élection dans la structure fédérale ou confédérale (voir ch. 2 *infra).*

Précisons ici que les débats sur la construction européenne et le Traité de Maastricht (1992) ont donné un nouvel élan au principe de subsidiarité et ont popularisé la notion dans le langage courant (ainsi que dans la doctrine militaire suisse).

1.3. Caractéristiques du principe de subsidiarité

Le principe de subsidiarité recouvre donc trois fonctions:

- Principalement, une **fonction de non-ingérence:** il garantit la liberté d'action des entités inférieures en les protégeant contre les interventions des collectivités de rang supérieur.
- Eventuellement, une **fonction d'assistance:** la collectivité supérieure apporte son soutien aux entités inférieures quand les forces de ces dernières ne leur permettent plus résoudre leurs problèmes de manière individuelle ou qu'une intervention du niveau supérieur présente une efficacité plus grande.
- Exceptionnellement, une **fonction de suppléance:** en cas de défaillance ou de grave insuffisance des particuliers ou de leurs groupements une communauté de rang supérieur, ou l'Etat lui-même, peut chercher à les suppléer – au sens d'ajouter, de compléter, et non au sens de remplacer.[6] Cette intervention doit être nécessaire et limitée dans le temps (principe de proportionnalité).

A ce stade, on voit que les notions de non-ingérence et d'assistance, contredisent celle de suppléance. Les deux premières se réclament du plus grand respect possible des libertés, la troisième postule une sorte de «devoir d'ingérence» de l'échelon supérieur lorsqu'il s'agit de pallier les carences des niveaux inférieurs. Comme le relève très justement C. Millon-Delsol, «le principe [de subsidiarité] réunit (…) ces antithèses, et les affirme conjointement. Il est le lieu d'un paradoxe (…), et il n'existe que parce que ce paradoxe existe.»[7]

2. La subsidiarité appliquée à la Confédération suisse

2.1. Généralités

Le principe de subsidiarité est un des fondements politiques de l'Etat fédéral suisse. Il fonde les relations entre la Confédération et les cantons, les rapports entre les cantons et les communes et leurs relations avec les associations d'intérêt. Selon ce principe, la Confédération ne doit pas revendiquer des tâches pour l'accomplissement desquelles les Etats-membres disposent des compétences nécessaires et s'il n'existe aucune raison impérieuse de les unifier au niveau fédéral.[8]

La prégnance du principe de subsidiarité dans les structures politiques suisses est historique et politique. En effet, la Confédération suisse s'est constituée par le bas, à partir de cantons originairement souverains, qui se sont progressivement associés dans une structure fédérale (fédéralisme par association). Autrement dit: *la Confédération résulte de l'association des cantons et les cantons précèdent la Confédération dans l'exécution des tâches.*

2.2. Répartition des compétences entre la Confédération et les cantons

Le principe de subsidiarité, bien que n'étant pas (encore) expressément mentionné dans la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst; RS 101),[9] s'exprime dans deux articles fondamentaux: l'art. 3 Cst. garantit la souveraineté des cantons et l'art. 42, al. 1 Cst. limite les compétences de la Confédération aux domaines expressément fixés par la Constitution. Les cantons accomplissent donc toutes les tâches non explicitement réservées, en tout ou partie, à la Confédération. L'art. 3 Cst., resté pratiquement inchangé depuis la création de l'Etat fédéral en 1848, dispose que «les cantons sont souverains en tant que leur souveraineté n'est pas limitée par la Constitution fédérale et exercent tous les droits qui ne sont pas délégués à la Confédération». L'art. 42, al. 1 Cst. précise que «la Confédération accomplit les tâches que lui attribue la Constitution». En conséquence, la compétence cantonale est la règle, la compétence fédérale l'exception.

Certaines tâches relèvent exclusivement de la compétence de la Confédération: c'est le cas notamment des domaines des affaires étrangères (art. 54, al. 1, Cst.), de l'organisation de l'armée (art. 60, al. 1, Cst.), de la politique monétaire (art. 99 Cst.), des services postaux et des télécommunications

[6] C. Millon-Delsol, *L'Etat subsidiaire. Ingérence et non-ingérence de l'Etat: le principe de subsidiarité aux fondements de l'histoire européenne,* Presses Universitaires de France – PUF, coll. Léviathan, Paris, 1992, p. 6.

[7] Ibidem, p. 8.

[8] Voir J.-F. Aubert, «Le principe de subsidiarité dans la Constitution fédérale de 1999», in: *Mélanges en l'honneur de Henri-Robert Schüpbach,* coll. neuchâteloise, Helbing & Lichtenhahn, Bâle/Francfort, 2000, pp. 3–27.

[9] Dans son projet de Constitution de 1996, le Conseil fédéral avait proposé d'inscrire le principe de subsidiarité à l'art. 34, al. 3, relatif à la collaboration fédérale (FF *1997* I 604). Lors des débats parlementaires, il y a été renoncé, car la notion fut jugée trop vague. On notera que l'arrêté fédéral concernant la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT), du 3.10.2003, prévoit d'ancrer le principe de subsidiarité dans la constitution (art. 5a, nouveau; FF *2003* 6035). Cette modification constitutionnelle a été adoptée en votation populaire le 28.11.2004 (FF *2005* 883).

Collaboration entre l'armée et la police en matière de sécurité intérieure: World Economic Forum (2006). Source: Centre médias électroniques de l'armée (ZEM)

(art. 92 Cst.) ou de l'énergie nucléaire (art. 90 Cst.). La Confédération protège également l'ordre constitutionnel des cantons lorsque ces derniers ne sont pas en mesure de garantir le fonctionnement des institutions (art. 52, al. 2, Cst.).

Pour d'autres tâches, la Confédération agit en collaboration avec les cantons. Le plus souvent, la Confédération exerce une compétence législative, complète ou partielle, en édictant les règles juridiques dont l'application est laissée aux cantons. C'est le cas des domaines de la protection civile (art. 61, al. 1, Cst.), du droit civil et du droit pénal (art. 122 et 123 Cst.), de l'environnement (art. 74 Cst.) ou de la politique énergétique (art. 89 Cst.). Il arrive aussi que la Confédération exerce une compétence de promotion (p. ex. dans le domaine de la recherche [art. 64, al. 1, Cst.]) ou qu'elle fixe des principes généraux, comme c'est le cas pour l'aménagement du territoire (art. 75 Cst.).

Les compétences des cantons sont généralement des compétences dérivées. Elles ne sont pas explicitement énumérées dans la constitution, mais toutes celles qui

Les compétences des cantons sont généralement des compétences dérivées.

ne sont pas expressément réservées à la Confédération, ou pas encore exercées par la Confédération, sont du ressort des cantons. C'est le cas, p. ex., des tâches de maintien de l'ordre. Dans certains cas, la constitution mentionne explicitement les compétences des cantons, notamment pour ce qui concerne l'instruction publique (art. 62, al. 1, Cst.), la culture (art. 69, al. 1, Cst.) ou la réglementation des rapports entre l'Eglise et l'Etat (art. 72, al. 1, Cst.).

2.3. La sécurité: des compétences imbriquées

Il ressort de ce qui précède que les compétences dans certains domaines matériellement proches peuvent être partagées à divers degrés. C'est le cas, p. ex., du domaine de la sécurité où les compétences sont fortement imbriquées. Alors qu'**en matière de sécurité extérieure, la Confédération dispose d'une compétence constitutionnelle claire** (art. 58 à 60 Cst.), la situation est moins évidente pour ce qui concerne la sécurité intérieure.

Par principe, **le maintien de la sécurité intérieure incombe, à titre principal, aux cantons qui disposent de la compétence de police** pour faire respecter l'ordre et la tranquillité sur leur territoire. La Confédération dispose toutefois de certaines compétences en lien étroit avec la sécurité intérieure. Elle est notamment responsable de la protection de l'ordre

La Confédération dispose de certaines compétences en lien étroit avec la sécurité intérieure.

constitutionnel et de la protection de l'Etat (art. 52 Cst.), de la sécurité dans le trafic aérien (art. 87 Cst.) et de la surveillance de la frontière (art. 121 et 133 Cst.). Elle est également compétente, en collaboration avec les cantons, pour l'exécution des mesures de protection des représentations diplomatiques découlant des Conventions de Vienne (RS *0.191.01,* art. 22 et RS *0.191.02,* art. 31; art. 22 et 24 de la loi fédérale instituant des mesures visant au maintien de la sûreté intérieure, du 21 mars 1997; LMSI; RS *120).*

La constitution reconnaît explicitement qu'il est difficile de tirer une limite claire entre les compétences des cantons et celles de la Confédération en matière de sécurité intérieure. C'est pourquoi elle invite les autorités concernées à «coordonne(r) leurs efforts en matière de sécurité intérieure» (art. 57, al. 2, Cst.). On notera par ailleurs que le terme de sécurité intérieure apparaît dans pas moins de six dispositions constitutionnelles (art. 57, al. 2; art. 58, al. 2; art. 58, al. 3; art. 173, al. 1, let. b; art. 185, al. 2 et art. 185, al. 3, Cst.), ce qui témoigne – si besoin est – de la difficulté de partager les compétences dans ce domaine de manière stricte.

Autorités compétentes	Tâches
Confédération	• Protection de l'ordre constitutionnel/protection de l'Etat (art. 52 Cst.) • Affaires étrangères (art. 54, al. 1, Cst.) • Armée (art. 58 à 60 Cst.) • Protection civile (art. 61 Cst.) • Sécurité dans le trafic aérien (art. 87 Cst.) • Politique économique extérieure (art. 101 Cst.) • Approvisionnement économique du pays (art. 102 Cst.) • Sécurité à la frontière (art. 121 et 133 Cst.)
Confédération et cantons	• Sécurité intérieure (art. 57, al. 2, Cst.; art. 173, al. 1, let. b et c, Cst.; art. 185, al. 2 à 4, Cst.) • Protection des représentations étrangères (découlant du droit international public)
Cantons	• Ordre public

Figure 1: Schéma de répartition des compétences en matière de sécurité au sens large.

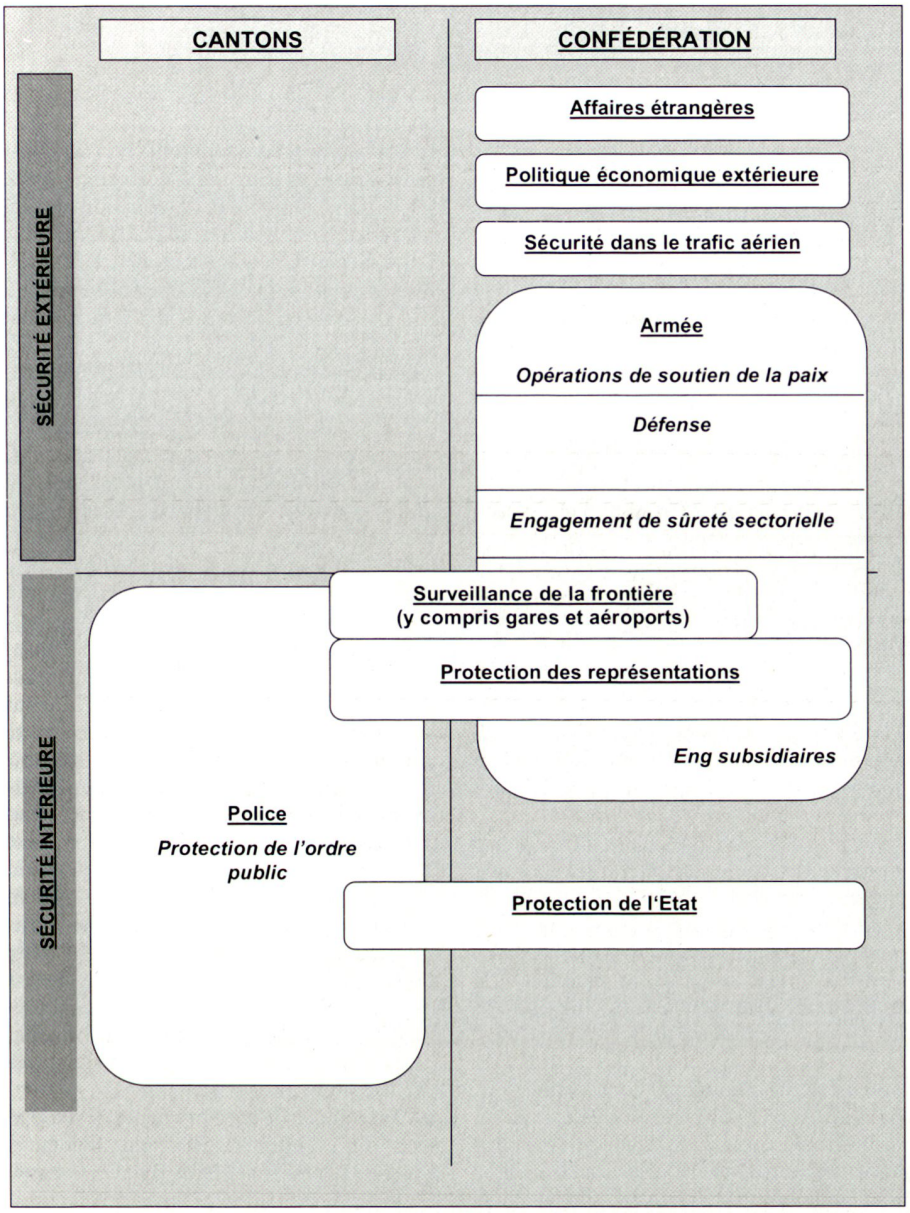


Figure 2: Interfaces et compétences en matière de sécurité.

3. Subsidiarité dans la législation et la doctrine militaire suisse

3.1 Cadre juridique actuel

L'art. 58, al. 2, Cst. définit les tâches de l'armée. Outre la mission traditionnelle de défense du pays et de la population, **la constitution prévoit que l'armée apporte son soutien aux autorités civiles lorsqu'elles doivent faire face à une grave menace pesant sur la sécurité intérieure ou à d'autres situations exceptionnelles.** La constitution ne définit ni ne fixe aucune hiérarchie dans l'exécution des tâches de l'armée. Il appartient au législateur de concrétiser dans la loi le mandat constitutionnel et de dire comment les missions doivent être remplies.

L'art. 1er de la loi fédérale du 3 février 1995 sur l'armée et l'administration militaire (LAAM; RS *510.10)* définit la mission de l'armée. Il dispose que l'armée soutient les autorités civiles lorsque leurs moyens ne suffisent plus à faire face aux menaces graves contre la sécurité intérieure ou à maîtriser d'autres situations extraordinaires, en particulier en cas de catastrophe dans le pays ou à l'étranger. Selon l'art. 67 LAAM, des troupes en service d'appui peuvent être mises à la disposition des autorités civiles qui le demandent afin de protéger des personnes ou des biens particulièrement dignes de protection, de sauvegarder la souveraineté aérienne, en cas de catastrophe ou de remplir d'autres tâches d'importance nationale. Il faut que la tâche soit d'intérêt public et que les autorités civiles ne soient plus en mesure de s'en acquitter par manque de personnel, de matériel ou de temps.

Les engagements de l'armée au profit des autorités civiles sont dits «subsidiaires» en ce sens qu'ils relèvent de la Confédération alors que la souveraineté en matière de police et d'ordre public constitue une compétence exclusive des cantons. **La nature subsidiaire d'un engagement ne signifie pas *ipso jure* que cet engagement est limité dans le temps,[10] ni dans l'importance des troupes engagées.** Dès que l'attribution de troupes aux autorités civiles dépasse 2000 militaires ou qu'elle dure plus de trois semaines, l'accord du Parlement est requis (art. 70, al. 2, LAAM).[11]

> La nature subsidiaire d'un engagement ne signifie pas *ipso jure* que cet engagement est limité dans le temps, ni dans l'importance des troupes engagées.

Le principe de la subsidiarité qui sous-tend l'engagement de l'armée au profit des autorités civiles repose sur la condition que l'armée n'exerce aucune tâche que les autorités civiles peuvent accomplir aussi bien qu'elle et qui n'exige pas absolument d'être exercée au niveau fédéral.

Les engagements subsidiaires ont pour caractéristique d'être placés sous la responsabilité des autorités civiles; les engagements placés sous la stricte responsabilité d'engagement militaire ne sont pas des engagements subsidiaires.

On distingue trois types d'engagements subsidiaires au sens de l'art. 67 LAAM:

- les engagements subsidiaires de sûreté,
- les engagements subsidiaires dans le cadre d'autres activités civiles,
- l'aide en cas de catastrophe.

[10] Voir R. Rhinow, *Gutachten zur Frage der Verfassungsmässigkeit von sogenannten Dauereinsätzen der Armee im Rahmen der inneren Sicherheit zuhanden des Departementes für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport*, 1.9.2003 et R. Rhinow, *Gutachten zur Frage der Gesetzmässigkeit von sogenannten Dauereinsätzen der Armee im Rahmen der inneren Sicherheit zuhanden des Departementes für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport*, 1.10.2003. Il ressort de ces avis de droit qu'un appui subsidiaire ne représente pas toujours forcément une activité de durée limitée, mais peut devenir une tâche permanente. Sachant que l'adjectif «subsidiaire» peut avoir en français la signification d'accessoire ou de secondaire, son utilisation crée une distorsion dans la perception que l'on peut avoir de ce type d'engagements. A notre avis il serait préférable de parler d'«engagements d'appui de sûreté» ou d' «engagements complémentaire de sûreté» plutôt que d'engagements subsidiaires de sûreté.

[11] Voir, parmi de nombreux exemples, le message du Conseil fédéral du 12.2.2003 concernant l'arrêté fédéral sur l'engagement de l'armée en service d'appui des autorités civiles dans le cadre de l'accord bilatéral avec la France à l'occasion du Sommet du G8 à Evian, du 1er au 3.6.2003 (FF *2003* 1373) et le message du Conseil fédéral du 31.5.2006 concernant l'arrêté fédéral sur l'engagement de l'armée en service d'appui au profit du canton des Grisons dans le cadre des mesures de sécurité lors des rencontres annuelles du World Economic Forum 2007 à 2009 de Davos et sur d'autres mesures de sécurité (FF *2006* 5351).

Les règles d'exécution font l'objet d'ordonnances du Conseil fédéral.

L'ordonnance du 3 septembre 1997 sur le recours à la troupe pour assurer la protection de personnes et de biens (OPPB; RS *513.73)* règle l'engagement des troupes pour assurer la protection de personnes et de biens devant être particulièrement protégés. La troupe dispose dans ce contexte de certains pouvoirs de police nécessaires à l'accomplissement de sa mission (art. 92 LAAM).[12] En règle générale, les tâches prévues dans le cadre des engagements subsidiaires de sûreté sont accomplies par des unités militaires professionnelles, semi-professionnelles ou par des militaires en service long. Lorsque les effectifs de ces formations ne suffisent plus, il est fait appel aux formations en cours de répétition, à l'exception des recrues (art. 2, al. 3, OPPB).

L'engagement de moyens militaires dans le cadre d'autres activités civiles est fixé dans l'ordonnance du 8 décembre 1997 réglant l'engagement de moyens militaires dans le cadre d'activités civiles et d'activités hors du service (OEMC; RS *510.212).* Cette dernière précise qu'un appui aux autorités civiles doit répondre à toute une série de critères contraignants. Les requérants doivent notamment démontrer qu'ils ne peuvent pas accomplir leurs tâches avec leurs propres moyens (art. 2, let. b, OEMC) et que la capacité d'intervention de la troupe de même que la disponibilité de l'armée ne sont pas compromises (art. 2, let. g, OEMC).

L'aide en cas de catastrophe est réglée dans une ordonnance particulière: l'ordonnance du 29 octobre 2003 sur l'aide militaire en cas de catastrophe dans le pays (OAMC; RS *510.213).* L'aide en cas de catastrophe est fournie lorsqu'un événement cause des pertes et des dommages tels que les moyens en personnel et en matériel dont dispose la communauté sinistrée ne sont plus appropriés ni suffisants.

3.2. Evolution de la notion d'appui aux autorités civiles entre 1960 et 2007

Instrument de l'Etat, l'armée a toujours eu pour mission d'assurer l'indépendance du pays et de faire respecter la politique de neutralité. Depuis les années 1960, l'éventail des engagements des forces armées s'est considérablement élargi. **Conçue initialement pour assurer uniquement la défense du territoire en cas d'agression, l'armée a été chargée progressivement de nouvelles tâches en temps de paix, notamment au profit d'organes civils.**

Voici un rappel de cette évolution depuis le milieu des années soixante:

- Dans la conception *1966 de l'armée,*[13] en temps de paix, l'armée a une tâche dissuasive et intervient contre les violations de la neutralité dans les airs et sur terre (police des airs). En temps de guerre, l'armée a une fonction défensive. Elle doit maintenir l'indépendance du territoire en opposant à l'adversaire une résistance acharnée et soutenue. Un appui de moyens militaires à la population civile n'est prévu que comme aide en cas de conflits et de catastrophes.[14] Aussi bien en temps de paix qu'en temps de guerre, des engagements de ce genre sont limités à la portion congrue. Il est utile ici de citer le rapport du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant la conception de la défense nationale militaire du 6 juin 1966: «Un fractionnement de l'armée en une partie destinée au combat et en une autre qui se consacrerait à la protection de la population (...) conduirait à un affaiblissement inadmissible de la défense de notre pays» (FF *1966* I 890). Dans la conception 66, l'accent est clairement placé sur la défense nationale militaire en cas de guerre. Le règlement sur la conduite des troupes 69 (CT 69) ne consacre d'ailleurs que deux lignes à la question de l'appui de l'armée aux autorités civiles (ch. 27 CT 69).
- La *conception de la défense générale de 1973*[15] précise les missions préventives et défensives de l'armée. Sa tâche est surtout axée sur la dissuasion, le combat défensif et la résistance en territoire occupé par l'ennemi. Dans le cadre de la défense générale, il est également prévu que «l'armée prête son concours aux autorités civiles» dans la mesure où sa mission principale le lui permet (FF *1973* II 127). Autrement dit, l'accomplissement des missions de combat en cas de guerre l'emporte sur l'aide aux autorités civiles. L'aide militaire aux autorités civiles est envisagée notamment pour protéger la population, en particulier par le renforcement de la protection civile au moyen des troupes de protection aérienne, dans le cadre des transmissions, du service sanitaire, de la protection AC, du service vétérinaire, du soutien et des transports. Un appui en faveur de la police n'est prévu qu' «en cas d'attaques massives, à main armée, contre l'ordre public, dans la mesure où les forces de police habituelles ne parviennent plus à maîtriser la situation» (FF *1973* II 127).
- Ce dernier point est précisé et développé dans le rapport du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale sur *le plan directeur de la défense militaire des années 80.*[16] Le recours à la troupe n'est envisagé que comme *ultima ratio,* notamment en cas d'actions massives à main armée contre l'ordre constitutionnel

Dans les années 80, le recours à la troupe n'est envisagé que comme *ultima ratio.*

Aide en cas de catastrophe: glissement de terrain à Gondo (2000).
Source: Service photographique de l'armée

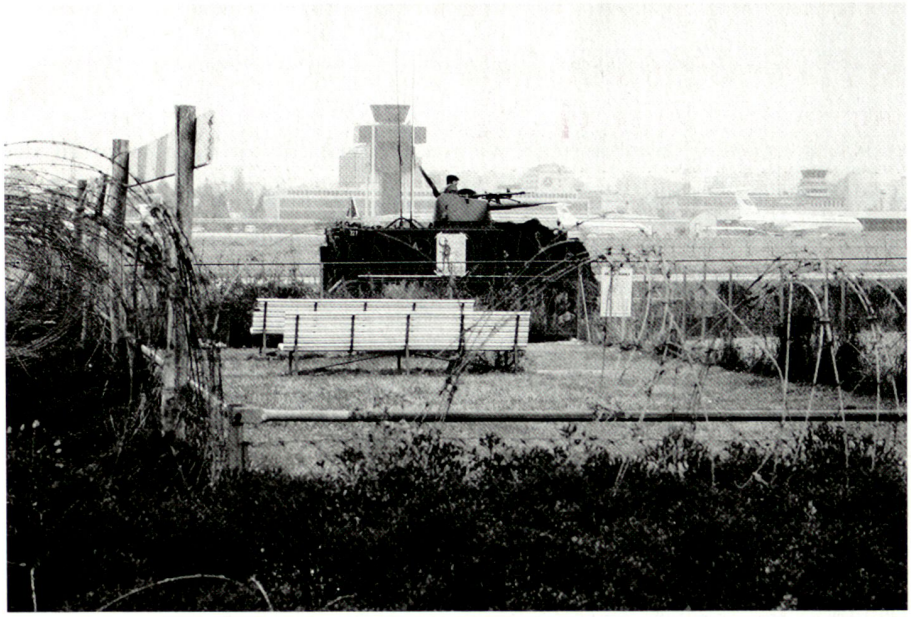
[12] Voir aussi l'ordonnance du 26.10.1994 concernant les pouvoirs de police de l'armée (OpoA; RS *510.32).*

[13] Rapport du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant la conception de la défense nationale militaire, du 6.6.1966 (FF *1966* I 873).

[14] De tels engagements étaient déjà prévus dans le règlement sur la conduite des troupes (règlement 51.20; CT 51), adopté par le Conseil fédéral le 26.12.1951 (voir ch. 220 à 224).

[15] Rapport du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale sur la politique de sécurité de la Suisse (conception de la défense générale), du 27.6.1973 (FF *1973* II 103).

[16] Rapport du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale sur le plan directeur de la défense militaire des années 80, du 29.9.1975 (FF *1975* II 1722).



Protection de conférences internationales: sécurité de l'aéroport de Genève lors de la rencontre Reagan-Gorbatchev (1985). Source: Service photographique de l'armée

et sur demande des autorités civiles. La troupe doit alors décharger et appuyer la police (service d'ordre). Le rapport souligne que des troupes combattantes pourraient être engagées pour protéger des installations importantes en cas d'augmentation des risques de recours à la violence (FF *1975* II 1736). Un engagement de moyens militaires en cas de paix n'est prévu qu'en cas de catastrophes.

Les directives pour la conduite opérative (DCO 77), qui se fondent sur le plan directeur de la défense nationale militaire des années 80, donnent quelques précisions sur les possibilités d'engagement de l'armée en faveur des autorités civiles. Seuls deux types d'engagements sont envisagés: l'aide en cas de catastrophe (ch. 8.2.1. DCO 77) et le service d'ordre (ch. 8.2.2. DCO 77).

- Le *rapport intermédiaire concernant la politique de sécurité du 3 décembre 1979*[17] n'apporte rien de neuf à ce niveau. Le rapport relève: «Pour autant que sa mission principale le permette, l'armée prête son concours aux autorités civiles en cas de catastrophes et lors d'avalanches ou d'inondations» (FF *1980* I 377). De tels engagements ne sont envisageables, selon le rapport, que «dans des cas de détresse» (FF *1980* I 377). Cependant, pour la première fois, on envisage un engagement de l'armée sur le plan de la sécurité intérieure. En effet, après le refus du peuple suisse, le 3 décembre 1978, de créer une police fédérale de sécurité,[18] le Conseil fédéral estime que les tâches de la Confédération en matière de police de sécurité et de service d'ordre présentent des lacunes importantes. Et le rapport de souligner que la Confédération «pourrait être amenée à recourir à l'armée beaucoup plus tôt qu'elle ne le désirerait pour faire face à des situations difficiles» (FF *1980* I 394).
- Dans le *règlement sur la conduite des troupes 82 (CT 82),* valable dès le 1er janvier 1983, on peut lire que «l'armée aide les autorités civiles, en particulier en cas de crise et de catastrophe», dans le cadre des services coordonnés et en vue du renforcement de la protection de la population. Un engagement de formations au profit de la sécurité intérieure n'est envisagé que «lorsque l'ordre public est menacé à un point tel que les forces de police ne parviennent plus à maîtriser la situation» (ch. 6 CT 82). Aucune disposition de la CT 82 ne concrétise ce mandat.
- Le *règlement sur la conduite de l'armée et des Grandes Unités 83 (CAG 83),* en vigueur depuis le 1er janvier 1984, est un peu plus explicite. Il consacre quelques chapitres à la protection de la frontière et de l'espace aérien (ch. 8.1. CAG 83), à l'aide en cas de catastrophe (ch. 8.2.2 CAG 83) et au service d'ordre (ch. 8.2.3 CAG 83). Pour la première fois, le terme «subsidiaire» apparaît dans un règlement militaire, sans pourtant qu'une explication soit donnée quant à ce choix.
- Dans son *rapport sur le plan directeur de l'armée du 29 mai 1985,*[19] le Conseil fédéral confirme la mission stratégique de l'armée telle qu'elle découle du rapport sur la politique de sécurité de 1973: dissuasion, conduite de la guerre sous forme de combat défensif militaire, résistance dans les territoires occupés et aide aux autorités civiles. Dans le rapport, l'accent est mis sur la nécessité de moderniser l'arme blindée. La question de l'appui aux autorités civiles n'est pas abordée.
- Dans son *rapport 90 sur la politique de sécurité de la Suisse,*[20] et suite aux bouleversements intervenus en Europe, le Conseil fédéral procède à une nouvelle évaluation de la situation. Il propose que le spectre traditionnel des engagements de l'armée (prévention de la guerre et défense) soit élargi à la promotion de la paix et à la sauvegarde des conditions d'existence, notamment en protégeant des installations d'importance vitale.
- Dans sa *conception de l'armée dans les années nonante (plan directeur de l'armée 95),*[21] le Conseil fédéral jette les bases des engagements subsidiaires en tant que contribution à la sauvegarde des conditions d'existence. Selon le Conseil fédéral, les missions possibles de l'armée au profit des autorités civiles concernent essentiellement deux domaines: les engagements de secours et de sauvetage en cas de catastrophe et les engagements de protection et de garde, notamment lors de manifestations d'actes de violence en dehors d'actions de guerre. Le Conseil fédéral ne parle pas encore d'engagements subsidiaires, mais utilise les termes d'«engagements de secours de l'armée» (FF *1992* I 914) ou de « missions complémentaires» (FF *1992* I 891). Ces dernières «constituent des compléments aux mesures prévues par les autorités civiles lorsque ces mesures ne sont pas suffisantes pour maîtriser les tâches qui se présentent» (FF *1992* I 914).
- En 1995 a lieu la révision totale de la loi sur l'organisation militaire de 1907 (réforme **Armée 1995).** Dans ce contexte, et **pour la première fois, le principe de subsidiarité est explicitement évoqué et concrétisé en relation avec l'appui aux autorités civiles.** Selon la nouvelle conception, la mission de l'armée n'est plus limitée à la seule mission de défense. Elle doit être engagée de plus en plus souvent en tant qu'élément de promotion de la paix et contribuer dans une plus large mesure à la sauvegarde des conditions d'existence, c'est-à-dire à protéger et à garantir les bases d'existence de la population. En créant une base légale au service d'appui, la loi fournit aux autorités la liberté d'action nécessaire et les moyens de maîtriser les situations extraordinaires en temps de paix. Selon le message,[22] «on est en présence d'une situation extraordinaire (...) lorsque les autorités civiles ne sont plus en mesure d'assurer leurs tâches avec leurs propres moyens» (FF

[17] Rapport intermédiaire du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant la politique de sécurité, du 3.12.1979 (FF *1980* I 363).

[18] Loi fédérale du 9.3.1978 sur une police fédérale de sécurité (FF *1978* I 640).

[19] Rapport du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale sur le Plan directeur de l'armée, du 29.5.1985 (FF *1985* II 547).

[20] Rapport 90 du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale sur la politique de sécurité de la Suisse, du 1.10.1990 (FF *1990* III 794).

[21] Rapport du Conseil fédéral aux Chambres fédérales concernant la conception de l'armée dans les années nonante (plan directeur de l'armée 95), du 27.1.1992 (FF *1992* I 843).

[22] Message du Conseil fédéral du 8.9.1993 relatif à la loi fédérale sur l'armée et l'administration militaire et à l'arrêté fédéral sur l'organisation de l'armée (FF *1993* IV 77).

1993 IV 77). La loi permet ainsi de confier des tâches de protection et de surveillance à l'armée sans avoir à mettre la troupe en service actif.[23] La réforme prévoit aussi la création de formations de fusiliers territoriaux qui doivent servir notamment de partenaires militaires aux autorités cantonales. La loi propose finalement une modification des dispositions sur le service d'ordre qui n'est ordonné que comme *ultima ratio.*[24]

- Le *règlement sur la conduite tactique 95* (CT 95) fait référence explicitement au principe de subsidiarité lorsque l'armée apporte son concours aux autorités civiles au titre de la sauvegarde des conditions générales d'existence. La CT 95 donne la définition suivante: «... des formations militaires peuvent être engagées à la demande des autorités civiles lorsque, dans une situation extraordinaire, les moyens civils de tous les échelons déjà mis en œuvre ne peuvent plus maîtriser une situation, ni avec leur personnel, ni avec leur matériel» (ch. 8311 CT 95). La CT 95 consacre plusieurs chapitres à la question des engagements subsidiaires de sûreté, qui concernent la protection de la frontière, la sauvegarde de la souveraineté de l'espace aérien (police de l'air), la protection des personnes, la protection de conférences internationales, la protection d'ouvrages civils de la défense générale et le service d'ordre.
- Le *rapport sur la politique de sécurité de la Suisse (RAPOLSEC 2000)*[25] met l'accent sur l'importance de la coopération à l'échelon national de toutes les autorités fédérales, cantonales et communales actives dans le domaine de la politique de sécurité. Le rapport préconise une coopération globale et souple pour la maîtrise des situations d'urgence et propose que l'armée soit engagée à titre subsidiaire en cas de catastrophe, d'engagements d'appui et d'engagements de sûreté. Des engagements de ce genre sont prévus dans tous les cas où les moyens civils ne suffisent pas ou pour des tâches imminentes exigeant des moyens humains ou matériels importants. Le rapport définit la subsidiarité de la manière suivante: «Le principe de la subsidiarité veut que l'engagement des moyens de la politique de sécurité dans le pays soit tenu au niveau le plus bas possible et qu'il ait lieu, en ce qui concerne l'armée, si possible sur le plan civil. Ainsi, un examen régulier doit déterminer si un engagement de l'armée est réellement justifié compte tenu des autres possibilités d'action au niveau national, cantonal ou communal. Les principes de la proportionnalité et de la nécessité sont liés à celui de la subsidiarité. Des formations militaires peuvent par conséquent être engagées à la demande des autorités civiles si les moyens civils à la disposition de tous les échelons ne permettent pas de maîtriser la situation de menace présente, que ce soit pour des raisons de personnel, de matériel ou pour une question de temps.» (FF *1999* VII 6978 s.).
- Le message[26] sur la *réforme Armée XXI* et sur la révision de la législation militaire ainsi que *Plan directeur de l'Armée XXI*[27] (2001) ne modifient pas le régime des engagements subsidiaires. Sur le fond, la législation de 1995 reste inchangée.
- Le 24 mars 2004, le Conseil fédéral décide que les tâches relevant de la protection des ambassades et de la protection de la frontière seront déléguées à l'armée de manière durable. Dans son message[28] au Parlement, le Conseil fédéral souligne que «ces missions resteront implicitement valables tant que le personnel des autorités civiles ne suffira pas à l'exécution des mesures de sécurité ou que la situation sur le plan de la sécurité ne se sera pas détendue» (FF *2004* 2684). L'arrêté fédéral du 5 octobre 2004 prévoit un engagement de l'armée pour la protection des ambassades et de la frontière jusqu'au 31 décembre 2007.
- Dans son message du 31 mai 2006 sur *l'étape de développement 2008/2011,*[29] le Conseil fédéral propose de renforcer les capacités de l'armée pour des engagements subsidiaires au profit des autorités civiles. Selon le Conseil fédéral, cette évolution répond à celle de la menace et des dangers prévisibles (réduction de la menace d'une attaque militaire conventionnelle, recrudescence des défis «infra-guerriers» tels que le terrorisme).
- Le 8 juin 2007, le Conseil fédéral décide de proposer au Parlement de prolonger l'engagement de l'armée au profit des autorités civiles jusqu'à fin 2008, puis de le réduire progressivement, jusqu'au 31 décembre 2012. Il est prévu à terme de remplacer les formations en cours de répétition par des spécialistes de la sécurité militaire et des militaires en service long. Un recours à des formations en CR n'est toutefois pas exclu.[30]

De cette présentation, il ressort que, jusqu'en 1995, l'aide de l'armée aux autorités civiles se limitait essentiellement à l'aide en cas de catastrophe et à la protection de conférences internationales. Il s'agissait de mesures extraordinaires, limitées dans le temps et justifiées par une situation dramatique ou une menace urgente. **Alors qu'avant 1995, l'engagement de l'armée au profit des autorités civiles constituait une exception, ce type d'engagement est devenu au fil des temps une fonction *sui generis* au même titre que la défense. Dans le contexte sécuritaire actuel, ce type d'engagement est appelé à se développer au détriment de la capacité de défense de l'armée.** Dans son message sur l'étape de développement 2008/2011 de l'armée, le Conseil fédéral l'affirme sans ambages: «l'armée doit être mieux préparée à effectuer des engagements subsidiaires et de sûreté sectorielle; les capacités destinées à la défense face à une attaque militaire doivent être réduites (...).» (FF *2006* 5921)

Dans le contexte sécuritaire actuel, ce type d'engagement est appelé à se développer au détriment de la capacité de défense de l'armée.

Cette décision est l'aboutissement d'un processus par lequel l'engagement de militaires aux côtés des forces de civiles devient la règle et non plus l'exception. Elle annonce également un revirement dans l'emploi de l'armée dans la sécurité intérieure. Alors que celui-ci était extrêmement rare il y a

L'engagement de militaires aux côtés des forces de civiles devient la règle et non plus l'exception.

[23] Ce fut le cas, p. ex., lors de la conférence au sommet Reagan-Gorbatchev, à Genève, en 1985, ou lors de la conférence sur la Palestine, à Genève, en 1988.

[24] Voir l'ordonnance du 3.9.1997 sur le recours à la troupe pour assurer le service d'ordre (OSO; RS *513.71)*. Cette ordonnance du Conseil fédéral règle le service d'ordre au sens étroit. Il s'agit d'un service actif qui a pour but le soutien des autorités civiles en cas de menaces graves contre la sécurité intérieure. La règle fondamentale posée par l'ordonnance est que le service d'ordre est assuré en premier lieu par des professionnels, à l'exclusion des autres troupes. Toutefois, en cas d'urgence concrète et grave, le Conseil fédéral peut autoriser la formation d'autres troupes, à l'exception des recrues.

[25] Rapport du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale sur la politique de sécurité de la Suisse (RAPOLSEC 2000), du 7.6.1999 (FF *1999* VII 6903).

[26] Message du Conseil fédéral sur la réforme Armée XXI et sur la révision de la législation militaire, du 24.10.2001 (FF *2002* 816).

[27] Rapport du Conseil fédéral sur la conception de l'Armée XXI (Plan directeur de l'Armée XXI), du 24.10.2001 (FF *2002* 926).

[28] Message du Conseil fédéral du 26.5.2004 concernant les arrêtés fédéraux sur les engagements de l'armée en faveur des autorités civiles pour la protection de représentations étrangères, pour le renforcement du Corps des gardes-frontière et pour les mesures de sécurité dans le trafic aérien (FF *2004* 2684).

[29] Message du Conseil fédéral du 31.5.2006 concernant les modifications de l'organisation de l'armée et de la loi fédérale instituant des mesures destinées à améliorer les finances fédérales (adaptations légales concernant la réalisation de l'étape de développement 2008/11 de l'armée)(FF *2006* 5899).

[30] Message du Conseil fédéral du 8.6.2007 concernant les arrêtés fédéraux sur les engagements de l'armée en service d'appui en faveur des autorités civiles pour la protection des représentations étrangères, le renforcement du Corps des gardes-frontière et les mesures de sécurité du trafic aérien, FF *2007* 4643.

dix ans encore, près d'un millier de militaires sont désormais déployés chaque jour pour appuyer les autorités civiles dans l'accomplissement de leurs tâches de sécurité: «Das Provisurium wird zum Providurium».[31]

3.3. Les engagements subsidiaires: quelques chiffres

Avec l'entré en vigueur d'Armée 1995, les engagements subsidiaires de l'armée se sont considérablement accrus. C'est dans le domaine des engagements subsidiaires de sûreté que la progression est la plus nette: mis à part les engagements SORGE[32] et CRONOS[33] de 1999, on constate que **les engagements subsidiaires de sûreté ont été multipliés par sept entre 2000 et 2006,** passant de 47508 jours de service (2000) à 339976 jours de service (2006).

Avec 1786062 jours de service, **les engagements subsidiaires de sûreté ont représenté durant la période considérée (1999–2006) 84% des engagements au profit des autorités civiles** (au total: 2128220 jours de service). Les moyens ont été essentiellement utilisés pour assurer la protection d'ambassades et de résidences étrangères (mission AMBA CENTRO), pour appuyer le corps des gardes-frontière (mission LITHOS), pour assurer la sécurité du trafic aérien civil (missions TIGER/FOX) et pour des événements d'envergure tels que le sommet du G8 à Evian ou le WEF à Davos. Durant la période 1999–2006, l'aide en cas de catastrophe a représenté 3% des engagements subsidiaires et les engagements de soutien selon OEMC environ 13% (EXPO.02, coupe du monde de ski, fête fédérale de gymnastique, etc.). Durant la période considérée, près de 71% des jours de service, soit 1507862, ont été effectués par des militaires de milice (y compris militaires en service long).

Pour l'année 2007, les tendances fondamentales se maintiennent. Au cours du premier semestre 2007, 240942 jours de service ont été consacrés à des engagements subsidiaires, dont 73% dans le cadre d'engagements subsidiaires de sûreté pour 173295 jours de service. La majorité des jours de service, soit 87%, a été accomplie par des troupes de milice.

Engagement subsidiaire de sûreté: surveillance de bâtiments protégés par le droit international public. Source: Centre médias électroniques de l'armée (ZEM)

[31] M. Steudler, «Offene Kritik an Armee-Einsatz», in: *NZZ am Sonntag,* 30.5.2004, p. 17. On relèvera que la durée des engagements subsidiaires de sûreté proposés au Parlement par le Conseil fédéral a tendance à s'allonger. L'arrêté de 2002 prévoyait un engagement de 18 mois entre le moment de la décision du Conseil fédéral et la fin de l'engagement (17.12.2001 au 30.6.2003), celui de 2003 un engagement de douze mois supplémentaires (1.7.2003 au 30.6.2004) et l'arrêté de 2004 un engagement de 42 mois, du 1.7.2004 au 31.12.2007. Le projet, actuellement en délibérations au Parlement, prévoit une prolongation de 60 mois (1.1.2008 au 31.12.2012).

[32] Appui à l'Office fédéral des réfugiés lors de l'exploitation de logements de fortune. Voir le message du Conseil fédéral du 4.10.1998 concernant l'arrêté fédéral sur l'engagement de l'armée pour assurer l'encadrement de requérants d'asile au niveau fédéral (FF *1998*V 4908) et le message du Conseil fédéral du 28.4.1999 relatif à l'arrêté fédéral autorisant la poursuite de l'engagement de l'armée pour assurer l'encadrement de requérants d'asile au niveau fédéral (FF *1999* IV 4048).

[33] Protection d'installations menacées (violence perpétrés par des membres et des sympathisants du parti des travailleurs du Kurdistan [PKK], tensions en ex-Yougoslavie et au Kosovo). Voir le message du Conseil fédéral du 8.3.1999 concernant l'arrêté fédéral sur l'engagement de l'armée pour assurer la protection d'installations menacées (FF *1999* III 2743) et le message du Conseil fédéral du 23.6.1999 concernant l'arrêté fédéral autorisant la poursuite de l'engagement de l'armée pour assurer la protection d'installations menacées (FF *1999*VII 6485).

[34] A l'exclusion des activités hors du service.

[35] A l'exclusion des activités hors du service.

[36] Les rapports de gestion 1997 et 1998 ne donnent pas de données consolidées.

Années	Engagements de sûreté	Aide en cas de catastrophe	Engagements de soutien (selon OEMC)	Total	*Dont milice*	*Dont professionels*
1999	240750	6847	26965	274562	*218882*	*55680*
2000	47508	33485	11346	92339	*44831*	*47508*
2001	53922	70	31586	85578	*37870*	*47708*
2002	151873	8112	69691	229676	*126896*	*102780*
2003	346092	3020	33898	383010	*283194*	*99816*
2004	282164	389	24076	306629	*215546*	*91083*
2005[34]	323777	17089	58241	399107	*287545*	*111562*
2006[35]	339976	74	17269	357319	*293098*	*64221*
Total	1786062	69086	273072	2128220	*1507862*	*620358*
	84%	3%	13%	100%	*71%*	*29%*

Tableau 1: Engagements subsidiaires 1999–2006 (en jours de service)
Sources: rapports de gestion du Conseil fédéral, 1999–2006[36]

4. Quelques réflexions en guise de conclusions

Un constat s'impose: plus que jamais, les engagements subsidiaires font partie des missions principales de l'armée. A l'heure actuelle – eu égard aux menaces existantes – si on voulait donner un ordre de priorités aux missions de l'armée, les engagements subsidiaires arriveraient en première place et la défense classique se trouverait reléguée à la fin. En dix ans, l'engagement de l'armée au côté des autorités civiles dans le domaine de la sécurité intérieure est ainsi passé de l'exception à la règle et, dans le contexte actuel, cette évolution paraît irréversible.

Est-ce à dire que les engagements subsidiaires sont en passe de devenir la raison d'être de l'armée? Si certains le craignent, cela ne se vérifie pas dans les chiffres. En effet, en 2005, les engagements de l'armée au profit des autorités civiles ont représenté 6,6% des jours de service accomplis (399 107 jours sur un total de 6 019 452 jours de service); en 2006, la part était de 5,7% (357 319 jours sur un total de 6 310 537 jours de service).

Même si les engagements subsidiaires représentent encore une part modeste, la présence toujours plus fréquente de l'armée sur le terrain de la sécurité intérieure fait problème, notamment sur le plan politique. Traditionnellement, les forces de police sont responsables du maintien de l'ordre et l'armée est affectée à la défense contre un ennemi extérieur. Cette séparation entre police et armée est un des principaux acquis des sociétés démocratiques. Sans une modification de la constitution et un débat public, il ne paraît pas possible de remettre ce schéma en question. N'oublions pas que, sous l'angle constitutionnel, la Confédération ne dispose d'aucune base en matière de droit de police. Dans ce contexte, l'étape de développement 2008/2011, qui prévoit un renforcement des capacités destinées à effectuer des engagements subsidiaires et de sûreté sectorielle, marque une nouvelle tendance. Bien que le Conseil fédéral se défende de vouloir reconvertir l'armée en une force de police (FF *2006* 5926), le problème reste entier.[37]

> L'engagement de l'armée au côté des autorités civiles est passé de l'exception à la règle et, dans le contexte actuel, cette évolution paraît irréversible.

Les engagements subsidiaires de sûreté posent aussi la question de la rentabilité de la formation donnée aux troupes engagées. Par rapport à l'investissement financier et d'instruction entrepris dans les écoles de recrues, l'engagement de militaires dans la protection d'une ambassade représente un retour sur investissement particulièrement défavorable. Malgré l'absence de chiffres précis sur les coûts complets générés par les engagements subsidiaires, il n'est pas exagéré d'affirmer que l'instrument militaire est certainement trop coûteux pour assurer la plupart des tâches d'appui aux autorités civiles.

Nul ne conteste que la Suisse présente un déficit important en moyens de sécurité.[38] Selon certaines estimations, il manquerait quelque 1600 collaborateurs dans les corps de police municipaux et cantonaux.[39] Pour combler cette lacune structurelle et remplir son mandat constitutionnel, la Confédération n'a pas d'autre choix que d'engager l'armée.[40] Il s'agit moins d'une question d'opportunité que d'une question de nécessité. Cela étant, on ne peut se défaire de l'impression que certains cantons, loin parfois d'exploiter toutes les possibilités des concordats existant entre eux,[41] font appel à l'armée comme à un réservoir de main d'œuvre et de matériel à bon marché. Or, l'armée n'a pas pour vocation de combler les lacunes volontairement assumées par les autorités civiles[42] et de servir de «seconde garniture». De l'avis de nombreux observateurs, la démonstration selon laquelle les autorités civiles ne sont pas en mesure d'assumer leurs tâches avant de recourir à l'armée n'est pas toujours établie, quand bien même la loi l'exige (art. 67, al. 2 LAAM). A l'inverse, les responsables de l'armée donnent parfois l'impression de céder trop rapidement aux requêtes des autorités civiles, allant parfois jusqu'à les solliciter.[43]

Dans ce contexte, chacun avance le principe de subsidiarité. Paré de vertus incantatoires, sa seule invocation tient lieu de consensus. Elle permet d'éviter les problèmes de fond (manque d'effectifs dans les polices cantonales, difficulté d'appréhender la menace, etc.) et donne une nouvelle légitimité à l'armée. On peut d'ailleurs se demander si la polysémie du terme de subsidiarité n'est pas un gage de son succès. En effet, le terme peut être utilisé dans des contextes différents, et avec des objectifs différents, par ceux qui demandent un engagement plus marqué de l'armée au côté des autorités civiles, mais aussi par ceux qui en revendiquent moins.

Les développements qui précèdent montrent aussi que la ligne de séparation entre la sécurité intérieure et la sécurité extérieure est toujours plus difficile à tracer. Du fait de l'existence de menaces transnationales (terrorisme, flux migratoires, prolifération, etc.), cette séparation, de plus en plus théorique, est rendue encore plus compliquée par l'enchevêtrement des compétences – et des concurrences – entre les autorités fédérales et cantonales. Plutôt que de parler de sécurité intérieure et extérieure, il semblerait plus adéquat de présenter la situation comme un «continuum sécuritaire» avec des sphères d'influence plus ou moins prononcées pour la Confédération, respectivement les cantons.

Pour que cette approche puisse se concrétiser, il paraîtrait utile de mettre à plat et de recadrer l'ensemble des responsabilités entre, d'une part, la Confédération et les cantons et, d'autre part, les autorités civiles et militaires. Une telle réforme ne peut être résolue sans un changement en profondeur des mentalités. Cela présuppose aussi l'existence d'une volonté politique qui semble actuellement faire défaut: c'est dire si les engagements subsidiaires ont encore de beaux jours devant eux. ●

---

[37] Voir M. H.F. Mohler, P. Gättelin et R. Müller, «Unsicherheit über Sicherheit. Terrorismus macht begriffliche und rechtliche Klärungen unumgänglich», in: *Neue Zürcher Zeitung*, 24.8.2007, p. 16. Voir aussi A. Lienhard; P. Häsler, *Verfassungsmässigkeit des Entwicklungsschrittes 2008/11 der Schweizer Armee*, Gutachten zuhanden des Eidgenössischen Departements für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS), vom 26. Februar 2007, in: JAAC 2007.2, p. 9–75.

[38] Cf. la réponse du Conseil fédéral du 18.5.2004 à l'interpellation du conseiller national J. Lang du 1.3.2004 et intitulée «Militarisation de la sécurité intérieur» (04.3007).

[39] Rapport USIS IV du 30.11.2003, p. 41.

[40] Eventuellement le Corps des gardes-frontière, ce dernier étant toutefois déjà en situation chronique de sous-effectifs.

[41] Voir les propos du président de la Conférence des directeurs cantonaux de justice et police, le conseiller d'Etat bâlois Jörg Schild, cités dans Y. Petignat, «Le parlement devra confirmer que la sécurité intérieure est bien une tâche prioritaire de l'armée», in: *Le Temps*, 24.7.2004, p. 6.

[42] Voir, dans le même sens, les propos du député au Conseil des Etats Michel Béguelin lors de la séance du Conseil des Etats du 5.10.2004: «Pour moi, en principe, l'armée n'a pas à intervenir pour combler les lacunes délibérément voulues par les autorités civiles. En s'engageant dans cette voie, l'armée perd beaucoup de sa crédibilité; elle devient une sorte de société de surveillance au rabais à disposition d'autorités publiques qui ne prennent pas leurs responsabilités politiques.» (BO 2004 E 565)

[43] E. Aschwanden; M. Steudler, «Polizei und Armee im Konkurrenzkampf», in: *NZZ am Sonntag*, 3.10. 2004, p. 15.

Die Aufklärungs- und Grenadierformationen der Armee (AGFA) der Schweizer Armee

Marc-Antoine Tschudi*

1. Einführung

a. Wandel des sicherheitspolitischen Umfelds

Die sicherheitspolitische Lage hat sich seit dem Ende des Kalten Krieges grundlegend verändert. Eine militärische Austragung zwischenstaatlicher Konflikte ist in Europa wenig wahrscheinlich geworden. Diese Szenarien sind neuen Gefahren und Risiken gewichen, welchen mit einer traditionellen Landesverteidigung nicht mehr erfolgreich begegnet werden kann. Der transnationale Charakter der Bedrohungen hat die Grenze zwischen innerer und äusserer Sicherheit verwischt und das Konfliktfeld auf die gesamte zivile Gesellschaft ausgedehnt. Dies führte zu einer verstärkten Sicherheitskooperation der Staatengemeinschaft.

b. Anpassung der militärischen Instrumente

Die Veränderung der sicherheitspolitischen Situation führte auch bei neutralen bzw. allianzfreien Staaten (u. a. Finnland, Irland, Österreich und Schweden) zu einer Erweiterung des militärischen Aufgabenspektrums und zur Schaffung von neuen militärischen Instrumenten. Dazu gehören besondere Formationen, die dank geeigneter Ausrüstung und Ausbildung aus dem Stand oder nach kurzer Vorbereitung Aufklärungs-, Schutz-, Rettungs- und Kampfaufgaben wahrnehmen können. Formationen, die auf politisch-strategischer Stufe mit dem Ziel eingesetzt werden, die Handlungsfreiheit der politischen Führung in Krisensituationen zu erhöhen und deren Interessen im internationalen Umfeld zu wahren.

c. Antwort der Schweiz

Sicherheit durch Kooperation ist die sicherheitspolitische Antwort der Schweiz. Die Grundlage dafür ist der Bericht des Bundesrates über die Sicherheitspolitik der Schweiz vom 7. Juni 1999, in dem dargelegt wird, dass die Schweiz bestrebt ist, im sicherheitspolitisch relevanten Umfeld in Zusammenarbeit mit anderen Staaten verstärkt zivile und militärische Beiträge zur internationalen Prävention, Stabilisierung und Krisenbewältigung zu leisten.

Darauf basierend sah der Bundesrat in seinem Bericht an die Bundesversammlung über die Konzeption der Armee XXI vom 24. Oktober 2001 die Schaffung besonderer Formationen vor. Endgültige Aufnahme fanden diese in der neuen Armeeorganisation vom 1. Januar 2004 als sogenannte Aufklärungs- und Grenadierformationen,[1] bestehend aus dem neu gebildeten, zum Heer gehörenden Grenadierkommando 1 (Gren Kdo 1) sowie der Fallschirmaufklärer-Kompanie 17 (Fsch Aufkl Kp 17) und den Fallschirmaufklärer-Schulen und -Kursen 83 (Fsch Aufkl S + K 83), die der Luftwaffe angehören.

Mit diesem Entscheid steht der politischen Führung in Krisensituationen ein Mittel zur Wahrung der Handlungsfreiheit zur Verfügung, welches beispielsweise beim Schutz Schweizer Staatsangehöriger und Einrichtungen sowie der Informationsbeschaffung im Ausland neue Optionen eröffnet. Möglichkeiten, die insbesondere dann von Bedeutung sind, wenn Staaten nicht mehr in der Lage sind, die allgemeine Sicherheit zu gewährleisten und die völkerrechtlichen Verpflichtungen zu erfüllen.

Mit diesem Entscheid steht der politischen Führung in Krisensituationen ein Mittel zur Wahrung der Handlungsfreiheit zur Verfügung.

Mögliche hierfür erforderliche militärische Einsätze, die jederzeit und überraschend notwendig werden können, erlauben keine einsatzspezifische Ausbildung der dafür vorgesehenen Truppen mehr. Aus diesem Grunde würde im Ausland das professionelle Element der AGFA, das Armee-Aufklärungsdetachement 10 (AAD 10), ein Bestandteil des Gren Kdo 1, eingesetzt.

2. Die Aufklärungs- und Grenadierformationen der Armee

a. Historischer Hintergrund der Grenadiere und Fallschirmaufklärer

Der offiziellen Gründung der Grenadiere 1943 ging die Initiative von Hauptmann Matthias Brunner voraus. Bereits 1940 begann der Kommandant der Füsilierkompanie II/80 damit, seine Soldaten im Nahkampf zu schulen.

Im Februar 1943 befahl General Guisan, nachdem er 1942 einer von Brunner ausgearbeiteten Nahkampfdemonstration mit Freiwilligen der Felddivision 7 beigewohnt hatte, die Aufstellung von sogenannten Pionierkompanien – noch 1943 umbenannt in Grenadierkompanien – in den Infanterieregimentern mit folgenden Worten: «Die moderne Kriegführung stellt die Infanterie und die leichten Truppen vor Kampfaufgaben, die den Einsatz besonders ausgebildeter und ausgerüsteter Stosstrupps notwendig machen.» Eine Aussage, die im Wesentlichen auch noch für die Grenadiere der Armee 61 und Armee 95 ihre Berechtigung hatte. Während die Grenadiere bis in die späten 80er-Jahre vor allem als Regimentsreserve für Gegenangriffe eingesetzt wurden, fand im Rahmen der Armee 95 eine Spezialisierung in Grenadiere, Territorial- und Militärpolizeigrenadiere statt. Wobei für Erstere der Kampf im Vorgelände und für Letztere sogenannte *Spezialeinsätze* bzw. Sicherungs- und Schutzaufgaben einen Schwerpunkt bildeten.

Tradition pflegen heisst offen sein für Neues.

Trotz mehrerer Versuche, den Einsatz der Grenadiere den neuen Gegebenheiten des Gefechtsfeldes anzupassen, blieb die Stosstruppausbildung, die bei der Gründung der Grenadiere 1943 im Zentrum stand, das prägende Element der Ausbildung bis in die Armee 95. Diese Stagnation war mit einem Rückschritt gleichzusetzen, was nicht zuletzt auf das Fehlen einer klaren, von allen Stellen mitgetragenen Einsatzdoktrin zurückzuführen war.

Diese Stagnation war mit einem Rückschritt gleichzusetzen, was nicht zuletzt auf das Fehlen einer klaren, von allen Stellen mitgetragenen Einsatzdoktrin zurückzuführen war.

In den Sechzigerjahren reifte in der Armeeführung die Erkenntnis, dass auch ein neutrales Land wie die Schweiz über geeignete Truppen verfügen muss, welche in der Tiefe des gegnerischen Raumes besondere Aufträge ausführen können. Die Idee für die Schaffung einer Fallschirmeinheit war geboren.

Anlässlich eines Manövers des 4. Armeekorps im Herbst 1964 wurden 28 zivile Fallschirmspringer aus verschiedenen Truppengattungen «militarisiert» und in Dübendorf zur Vorbereitung der Einsätze zusammengezogen. In den folgenden Tagen waren alle Aktionen[2] der «Paras»

* Marc-Antoine Tschudi, Colonnello SMG, Berufsoffizier, Kommandant Grenadierkommando 1, Caserna, 6802 Monte Ceneri.

[1] In den Einsatzelementen unterscheidet man einerseits Spezialkräfte (international: Special Forces, SF), die jederzeit in der Lage sind, alle Spezialoperationen (SO) durchzuführen, wie das AAD 10, und andererseits spezialisierte Kräfte (international: Special Operations Forces, SOF), die nach kurzer Vorbereitung in der Lage sind, bestimmte SO durchzuführen, wie die Fsch Aufkl Kp 17 und die Gren Bat.

[2] Eroberung von zwei Brücken und Bildung eines Brückenkopfes «Commando-Aktion» gegen einen gegnerischen KP.

erfolgreich, sodass die Medien auf sie aufmerksam wurden. 1966 folgten weitere Manövereinsätze ziviler Springer.

In der Botschaft des Bundesrats vom Februar 1968 wurde die Schaffung der Fallschirmgrenadier Kp 17 verfügt. Für die Fallschirmsoldaten waren darin zwei Hauptaufgaben vorgesehen: Fernspähaufträge und der Jagdkrieg. Ab 1976 wurden nur noch Fernspäher ausgebildet. Obwohl die Fallschirmgrenadier Kp 17 von Anfang an Teil der Fliegertruppen war, oblag deren Ausbildung bis 1978 der Infanterie. Die Fallschirmgrenadiere wurden 1987 in Fernspäher umbenannt und waren ein typisches Einsatzelement des Kalten Krieges. Auch nach der letztmaligen Umbenennung in Fallschirmaufklärer (1994) haben deren Auftrag und Einsatzverfahren, nämlich Nachrichtenbeschaffung in kleinen Patrouillen, seit Bestehen der Einheit ihre Gültigkeit behalten.

b. Hintergrund der Schaffung der AGFA

Schon 1998 bot das Projekt A 200X und ab 1999 das Projekt Armee XXI einigen Offizieren die Gelegenheit zu verschiedenen Vorstössen im Hinblick auf eine Reorganisation der Grenadiere. Die von der Vereinigung Schweizerischer Grenadieroffiziere (VSGO) eingebrachten Gedanken wurden von der Projektleitung Armee XXI aufgenommen und fester Bestandteil der Armeereform.

Es entwickelte sich eine offene, kritisch-konstruktive Gesprächskultur zwischen VSGO, Armeeleitung und den Grenadierschulen. Es wurde postuliert, die Grenadiere auf Stufe Armee oder Heer zu zentralisieren, die Bestände zu reduzieren und eine Profikomponente mit Blick auf die steigenden Bedürfnisse für Einsätze im Ausland zu schaffen. Die erste offizielle Studie dazu erschien 1999 im Auftrag der Projektleitung Armee 20XX. Vor allem die Bildung einer Berufskomponente wurde vielerorts mit Skepsis betrachtet und führte zu Diskussionen, die sich im Endeffekt positiv auswirkten.

c. Rechtliche und politische Grundlagen zur Schaffung der AGFA

Die Aufstellung der AGFA und insbesondere die Schaffung des AAD 10, welche seitens der politischen und militärischen Führung genau verfolgt wurden, haben folgende rechtliche und politische Grundlagen:
- SIPOL B 2000 vom 7. Juni 1999;
- Armeeleitbild XXI vom 24. Oktober 2001, Kapitel 7.4;
- Kurzstudie «Militärische Sicherheit und Sonderoperationskräfte in der Armee und deren Schnittstellen vom 6. März 2001»;
- Zustimmende Kenntnisnahme der Lenkungsgruppe Sicherheit vom 12. Januar 2001 und 22. April 2004;
- Zustimmende Kenntnisnahme des Sicherheitsausschusses des Bundesrats vom 16. Januar 2001 und 27. April 2004;
- Bundesgesetz über die Armee und die Militärverwaltung vom 3. Februar 1995 (Stand 1. Mai 2007), Art. 69 und 101;
- Verordnung der Bundesversammlung über die Organisation der Armee vom 4. Oktober 2002 (Stand 11. November 2003), Art. 7;
- Befehl des CdA für die Umsetzung des Armee-Aufklärungsdetachements 10 vom 16. Juni 2004;
- Verordnung des Bundesrats über den Truppeneinsatz zum Schutz von Personen und Sachen im Ausland (VSPA) vom 3. Mai 2006.

Der SIPOL B 2000 und das Armeeleitbild XXI bildeten die Grundlagen für die Aufstellung der AGFA. Diese fanden dann im Bundesgesetz über die Armee und die Militärverwaltung[3] sowie in der Verordnung über die Organisation der Armee[4] ihren Niederschlag. Damit wurden die rechtlichen Rahmenbedingungen für die Aufstellung der Berufskomponenten der AGFA geschaffen. Nachdem die Lenkungsgruppe Sicherheit und der Sicherheitsausschuss des Bundesrates im April desselben Jahres ihre zustimmende Kenntnisnahme aus dem Jahre 2001 bestätigt hatten, wurde die Umsetzung der AGFA vom Chef der Armee in einem besonderen Befehl (16. Juni 2004) geregelt.

Damit wurden die rechtlichen Rahmenbedingungen für die Aufstellung der Berufskomponenten der AGFA geschaffen.

Die Verordnung über den Truppeneinsatz zum Schutz von Personen und Sachen im Ausland (VSPA), die sich auf Artikel 150 Absatz 1 des Bundesgesetzes vom 3. Februar 1995 über die Armee und die Militärverwaltung (MG) stützt, regelt schliesslich die Aufgaben (Art. 2), Einsatzvoraussetzungen (Art. 2), Gesuchsstellung (Art. 3), Auftrag (Art. 4), Zuständigkeiten (Art. 5) und Berichterstattung (Art. 6), der im Assistenzdienst im Ausland eingesetzten Formationen. Besonders hervorzuheben ist:
- dass der Bundesrat über ein Gesuch entscheidet, das von einem eidgenössischen Departement eingereicht wird, und den Auftrag für den Einsatz erteilt und
- dass der Bundesrat das zuständige Departement bestimmt, welches für die Genehmigung des Operationsbefehls verantwortlich ist, über die Auslösung und die Beendigung des Einsatzes entscheidet und für die Berichterstattung zuständig ist.

Die AGFA sind somit ein Mittel der politischen Führung zur Wahrung der Handlungsfreiheit in Krisensituationen und erhalten dementsprechend eine strategische Bedeutung.

Die AGFA sind somit ein Mittel der politischen Führung zur Wahrung der Handlungsfreiheit in Krisensituationen und erhalten dementsprechend eine strategische Bedeutung.

d. Schaffung und Gliederung des Gren Kdo 1

Im Januar 2004 führte das Gren Kdo 1, nachdem im Jahr 2003 die Grundlagen geschaffen worden waren, die ersten Fortbildungsdienste der beiden neu gebildeten Grenadierbataillone (Gren Bat 20 und Gren Bat 30) durch. Beide Wiederholungskurse wurden intensiv unterstützt durch das Berufskader der Grenadierschulen. Es ging darum, neue Waffen und Einsatzverfahren (fortgeschrittener Häuserkampf, Nachtkampf im Infrarotspektrum) einzuführen und beide Gren Bat auf den gleichen Ausbildungsstand zu bringen.

Parallel dazu wurden die Entwicklungsarbeiten für die Aufstellung des AAD 10 fortgesetzt. Im Juni 2004 befahl der Chef der Armee dessen Aufstellung und bestätigte damit die noch heute gültige Gliederung des Gren Kdo 1:[5]

---

[3] **Art. 69** Assistenzdienst im Ausland.
[2] Soweit schweizerische Interessen zu wahren sind, können Truppen zum Schutz von Personen und besonders schutzwürdigen Sachen im Ausland eingesetzt werden.
Der Bundesrat bestimmt die Art der Bewaffnung.
Art. 101 (Darin wird das Aufgabenspektrum umschrieben, das die Bildung von Berufsformationen rechtfertigt):
4. Kapitel: Berufsformationen:
[1] Berufsformationen können zur Erfüllung der folgenden Aufgaben gebildet werden, wenn die Bildung von Milizformationen zur Erfüllung dieser Aufträge nicht möglich ist:
d. Rettungs-, Aufklärungs-, Kampf- und Schutzaufträge, für die eine sofortige Verfügbarkeit oder eine spezielle Ausbildung erforderlich ist.

[4] Darin wird das AAD als Truppengattung aufgeführt.
Art. 7: Truppengattungen, Berufsformationen und Dienstzweige
[2] Die Armee besteht aus:
b. den Berufsformationen:
3. Armee-Aufklärungsdetachement.

[5] Weitere Elemente der AGFA sind:
- Die Sonderoperationszelle des FST A;
- Die Fsch Aufkl Kp 17;
- Ein Lufttransport (LT) Det der Luftwaffe mit besonders ausgebildetem Personal;
- Die Fsch Aufkl S+K 83.

Begleitwort des Kommandanten Heer

Mit dem Aufbau der AGFA und insbesondere des Armee-Aufklärungs-Detachements 10 (AAD 10) entsteht für die Schweiz nebst einem sicherheitspolitischen Instrument auch ein militärischer Nutzen.

Die Berufskomponenten der AGFA verfügen schon heute über eine Reihe von Kompetenzen, die in der Schweizer Armee einmalig sind. Diese Kompetenzen wurden und werden auch weiterhin durch die Zusammenarbeit mit den Partnernationen, in internationalen Übungen, bei Einsätzen sowie durch eigene Entwicklungen erlangt.

Erfahrungen können gewonnen werden, die sich auch im Bereich der Auswahl, der Beurteilung und der Beschaffung von Einsatz- und Ausbildungsmaterial positiv auswirken. Die durch das Berufspersonal erlangten Erfahrungswerte und die hohe Belastung, dem das Material in wechselnden klimatischen Verhältnissen und Einsatzformen ausgesetzt ist, spielen eine wesentliche Rolle.

Dementsprechend lässt sich daraus ein Ausbildungsunterstützungsauftrag ableiten.

Diesem Auftrag sind die Berufskomponenten der AGFA seit ihrem Bestehen nachgekommen. Die Leistungen betrugen unter anderem:

- *Die Durchführung von Ausbildungskursen zu Gunsten von Berufs- und Milizkader;*
- *Die Verbreitung von während Einsätzen und Übungen erworbenem Wissen;*
- *Die Weiterentwicklung von neuen Techniken und Taktiken;*
- *Beiträge zur Weiterentwicklung der Militärdoktrin;*
- *Prüfen von neuem Ausrüstungsmaterial und Bewaffnung;*
- *Die Mitarbeit bei der Einführung neuer Waffensysteme der Infanterie bzw. des Heeres.*

Dies sind Beiträge, die auch in Zukunft geleistet werden sollen.

Die Berufskomponenten der AGFA und insbesondere das AAD 10 können somit als «Multiplikator» für die Ausbildung, die Evaluation von Einsatzverfahren und Materialbeschaffung sowie als wertvoller Ausbildungskern im Falle eines Aufwuchses der Armee bezeichnet werden.

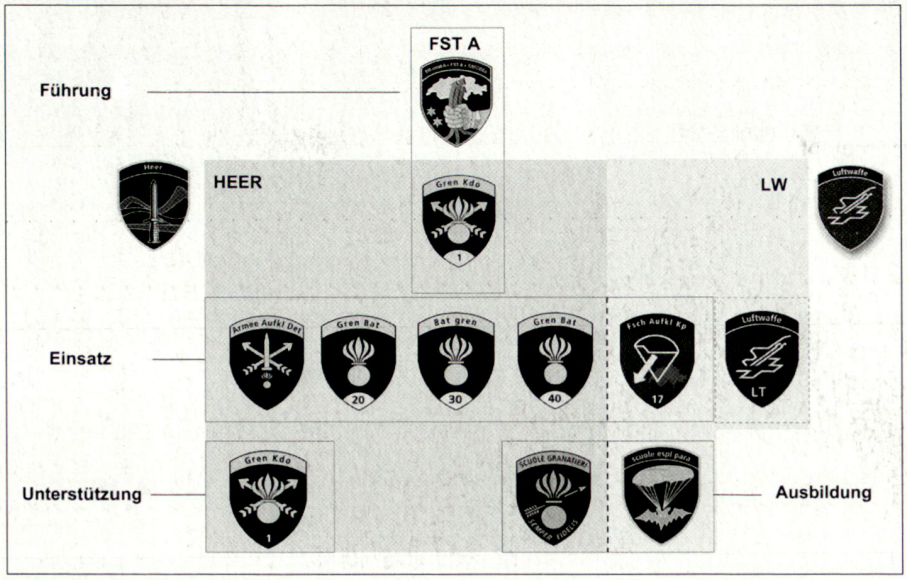
Die heutzutage mit militärischen Einsätzen geforderten Fähigkeiten müssen laufend neuen Gegebenheiten angepasst werden. Gleichzeitig geht es darum, die Entwicklungsmöglichkeiten bzw. -notwendigkeiten rechtzeitig zu erkennen. Die AGFA und insbesondere deren Berufskomponenten können in diesem Rahmen, nicht zuletzt dank der intensiven internationalen Kooperation und den dabei gesammelten Erfahrungen, einen wichtigen, allerdings schwer messbaren Beitrag bei der Weiterentwicklung unserer Milizarmee liefern.

Dieser Artikel wurde von einem Autorenteam verfasst, welches grösstenteils den AGFA angehört und bis heute wesentlich zu ihren Entwicklungen beigetragen hat.*

Nachdem die Berufskomponenten des Grenadierkommandos 1 und insbesondere das AAD 10 im August dieses Jahres ihre Einsatzbereitschaft mit Teilbestand erreicht haben, ist es mir ein Anliegen, dieses neue Einsatzelement unserer Armee den MPR-Lesern und der Öffentlichkeit näherzubringen. Es ist ein Mittel, das eine absolute Notwendigkeit für die Schweiz darstellt.

Luc Fellay, Korpskommandant, Kommandant Heer, VZ VBS
Papiermühlestrasse 20, 3003 Bern

*Oberst i Gst A. Mudry, Kdt Stv / SC Gren Kdo 1; Oberst i Gst L. Michaud, Kdt Gren Schulen 4; Oberst i Gst B. Herger, Kdt Fsch Aufkl S+K 83; Oberstlt i Gst L. Monnerat, Kdt Gren Bat 30; Maj i Gst D. Stoll, Kdt AAD 10; Maj i Gst D. Ringger, Stab LW, A 3/5.



Organisation der AGFA.

– Stab Gren Kdo 1 (Miliz, professioneller Kern);
– Stabskompanie Gren Kdo 1 (Miliz, professioneller Kern geplant);
– AAD 10 (Berufsformation);
– Gren Bat 20 (aktiv), 30 (aktiv), 40 (Reserve);
– Gren Schulen und Kurse 4 (Berufspersonal/Zeitmilitär für Ausbildung).

Die praktischen Vorbereitungen, die ab 2002 mit der Ausbildung einiger Berufsmilitärs stattfanden, erlaubten den Start der Rekrutierung eines ersten Kontingents von Armeeaufklärern im Frühjahr 2005 und den Beginn des Grundkurses im Oktober 2005.

e. Schaffung und Gliederung der Fallschirmaufklärer (Fsch Aufkl)

Die Fsch Aufkl wurden im Rahmen der konzeptionellen Arbeiten der Armee XXI nie in Frage gestellt und in der existierenden Gliederung und einer Bestätigung ihrer Aufgaben in die Armee XXI integriert.

Die Armeereform war der ideale Zeitpunkt, die Ausbildung der Fsch Aufkl zu optimieren bzw. den neuen Bedürfnissen anzupassen, ohne Altbewährtes aufzugeben. Die wesentlichste Änderung war die Verlängerung der Grundausbildung auf minimal 43 Wochen.

Gleichzeitig wurden die Ausbildungsinhalte überprüft und gekürzt, um optimale Voraussetzungen für das Erreichen der Grundbereitschaft, insbesondere im Bereich der Aufklärung zu schaffen.

3. Sonderoperationen – eine zeitgemässe Antwort

Sonderoperationen (SO) sind militärische Aktionen kleineren Ausmasses, mit welchen in allen Lagen strategische Ziele politischer oder militärischer Natur – in der Regel in enger Zusammenarbeit mit anderen Departementen – erreicht werden. Sie können unabhängig oder im Rahmen grösserer militärischer Operationen in einem nationalen oder multinationalen Kontext erfolgen und werden durch AGFA durchgeführt.

Die Durchführung von SO eröffnet der obersten politischen und militärischen Führung zusätzliche strategische Optionen. Sie bilden in der Regel eine eigene Operationslinie, die durch ein unabhängiges Kommando und taktische Einheiten umgesetzt wird. Die Unvorhersehbarkeit von Krisen und der Druck auf Regierungen verleihen den SO eine wichtige Rolle in der Palette der aus dem Stand verfügbaren militärischen Fähigkeiten.

Die SO werden auf Anordnung des Bundesrates bzw. von dem zu diesem Zweck bestimmten Departement[6] geplant, vorbereitet, ausgelöst, unterbrochen oder beendet. Sie werden durch die kurzmöglichste Befehlskette und mit den direkt dem Führungsstab der Armee (FST A) unterstellten taktischen Einheiten, welche aus den AGFA stammen und allenfalls durch Elemente des Heeres und der Luftwaffe verstärkt werden, geführt. Dabei werden standardisierte Prozesse und Einsatzgrundsätze, die gegebenenfalls situativ angepasst werden, angewendet, um mit einem Minimum an Zeit und Kräften die Aufträge bestmöglich zu erfüllen.

SO finden im gesamten Aufgabenspektrum der Armee statt:
– In der Existenzsicherung können SO vor allem den Schutz von Personen und Sachen im Ausland, die Rettung und Rückführung von Schweizer Staatsangehörigen und anderen Personen aus Krisengebieten sowie die Beschaffung von Schlüsselnachrichten umfassen. Diese Einsätze erfolgen auf Grund eines politischen Beschlusses mit politischen Vorgaben, in interdepartementaler Zusammenarbeit und in der Regel in Zusammenarbeit mit ausländischen Partnern;
– In der Friedensförderung können SO insbesondere die Beschaffung von Schlüsselnachrichten und den Schutz eigener Kräfte («Force Protection») umfassen. Sie erfolgen in Zusammenarbeit mit ausländischen Streitkräften und Partnern;
– In der Verteidigung und Raumsicherung umfassen SO die Beschaffung von Schlüsselnachrichten, Angriffe auf gegnerische Zentren der Kraftentfaltung bzw. Schlüsselbereiche, den Schutz eigener Kräfte sowie Einsätze gegen eine asymmetrisch kämpfende Gegenseite.

Anders als bei den üblichen Operationslinien, die raumbezogen sind (Land, Luft, Meer, Infosphäre oder Cyberspace), suchen die SO nach raumunabhängigen Wirkungsmöglichkeiten. Ihr Ziel liegt nicht darin, eine Überlegenheit in einem spezifischen Raum zu erlangen, sondern diesen Raum auszunutzen, um eine Aktion zu ermöglichen, welche sonst auf Grund der vorgegebenen Zeitverhältnisse, der Zielgenauigkeit, der Sichtbarkeit oder der Flexibilität unmöglich wäre. Deshalb verlangen sie eine entsprechende Handlungsfreiheit, Innovationsfähigkeit und operationelle Kreativität, das heisst einen unkonventionellen Problemlösungsansatz.

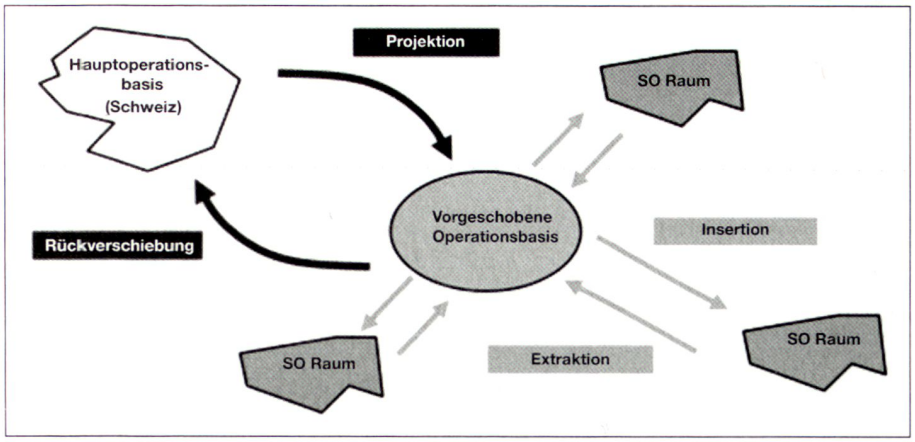
Sonderoperationen stehen in einem krassen Gegensatz zu Kriterien und Grundsätzen von konventionellen militärischen Operationen. Das zeigt sich in den Erfolgen verschiedener SO trotz personeller Unterlegenheit und/oder einer eindeutig ungünstigen Lage. Dieser Gegensatz erklärt sich durch den Begriff der relativen Überlegenheit,[7] eines Zustandes, den jede SO anzustreben versucht und aus welchem die grundlegenden Elemente einer erfolgreichen Operation abgeleitet werden können: ein einfacher,[8] gut geschützter, sorgfältig eingeübter, überraschend ausgelöster, mit Tempo ausgeführter und stets die Kenntnisse des Zieles vor Augen haltender Plan.

Sonderoperationen stehen in einem krassen Gegensatz zu Kriterien und Grundsätzen von konventionellen militärischen Operationen.

[6] Im Landesverteidigungsfall durch den Oberbefehlshaber der Armee.

[7] Definition aus dem Reglement «Doktrin, Einsatz und Führung der AGFA (Sonderoperationen, SO)»: Die relative Überlegenheit beschreibt in allgemeiner Weise einen Zustand, der die Verwundbarkeit eines im Einsatz stehenden Elementes der AGFA verringert sowie das Risiko reduziert, dass der Erfolg der eigenen Aktion verhindert wird.

[8] Bedeutet die Ziele auf ein striktes Minimum zu reduzieren, indem man das Wichtigste erkennt, den entscheidungsrelevanten Punkt.



Räumliche Elemente einer SO.

Diese sechs Einsatzgrundsätze gehören zu den SO. Sie unterscheiden sich von anderen Operationen ebenfalls durch einen spezifischen Ablauf in vier Phasen, die teilweise auch parallel ablaufen können:
– Die Analyse der Operation, welche die Machbarkeit und die Notwendigkeit des AGFA-Einsatzes beurteilt und dazu beiträgt, dass die politische Entscheidungsinstanz die möglichen Handlungsoptionen kennt, bevor sie ihre erste Entscheidung trifft;
– Die Vorbereitung der Operation, die aus Aktionsplanung und Training besteht, ermöglicht den Einsatzelementen der AGFA, diese mit den notwendigen Automatismen und Sicherheit zu erfüllen, welche die Friktionsmöglichkeiten einschränken und eine maximale Dezentralisation erlauben;
– Die Durchführung der Aktion, welche die Insertion, die Annäherung und/oder Infiltration zum Ziel, die Durchführung der Aktion mit der gewünschten Wirkung im Ziel, den Rückzug und/oder Exfiltration mit abschliessender Extraktion[9] beinhaltet;
– Die Beurteilung der Operation, welche aus dem Debriefing der AGFA-Elemente, der Analyse der gewonnenen Informationen, dem Erkennen von *lessons learned* sowie auf dem Verfassen eines Einsatzrapportes fusst.

Die Fähigkeit, SO zu planen und durchzuführen, ist für jede moderne Armee eine Notwendigkeit. Ihre Bedeutung wird, wie sich aus der aktuellen Lage ableiten lässt, in Zukunft noch weiter zunehmen und an Wichtigkeit gewinnen.

4. Kommandoordnung, Aufträge und Strukturen

Die AGFA bilden mit ihrer Kommandoordnung die Operationslinie der SO der Armee. Diese Komponente, die mehrheitlich aus Milizpersonal besteht, hat einen Bestand von ungefähr 3000 Armeeangehörigen, welche in die Bereiche Führung, Einsatz, Unterstützung und Ausbildung gegliedert sind. In Anbetracht ihrer spezifischen Rolle als Mittel der strategischen Führung werden die AGFA allerdings anders als die konventionellen Truppen der Armee eingesetzt.

a. Kommandoordnung

Für die Ausbildung und Administration werden die AGFA bei ihrer Teilstreitkraft belassen, d.h. das Gren Kdo 1 beim Heer und die Fsch Aufkl Kp 17 bei der Luftwaffe. Für Einsätze sowie für sämtliche Planungs- und Doktrinarbeiten werden die AGFA dem FST A unterstellt und sind somit in eine Kommandoordnung, bestehend aus der strategischen bzw. politischen (Bundesrat), der militär-strategischen (CdA) und der operativen Stufe (Chef Führungsstab der Armee – C FST A) integriert.

Diese Nähe zur politischen Führungsebene ist durch die strategische Bedeutung ihrer Rolle innerhalb der Sonderoperationen zu erklären. Vor dem Auslösen einer Operation muss der Bundesrat oder das dafür designierte Departement folgende Punkte genehmigen:
– *die Handlungsoptionen mit Kräfteansatz, den räumlich-zeitlichen Ablauf und die Richtlinien zu den Einsatzregeln, die als Grundlagen für die Planungsarbeit gelten;*
– *den Operationsbefehl, der in der Regel ein separates SO-Konzept enthält;*
– *das Einsatzkonzept mit den detaillierten Einsatzregeln (ROE).*

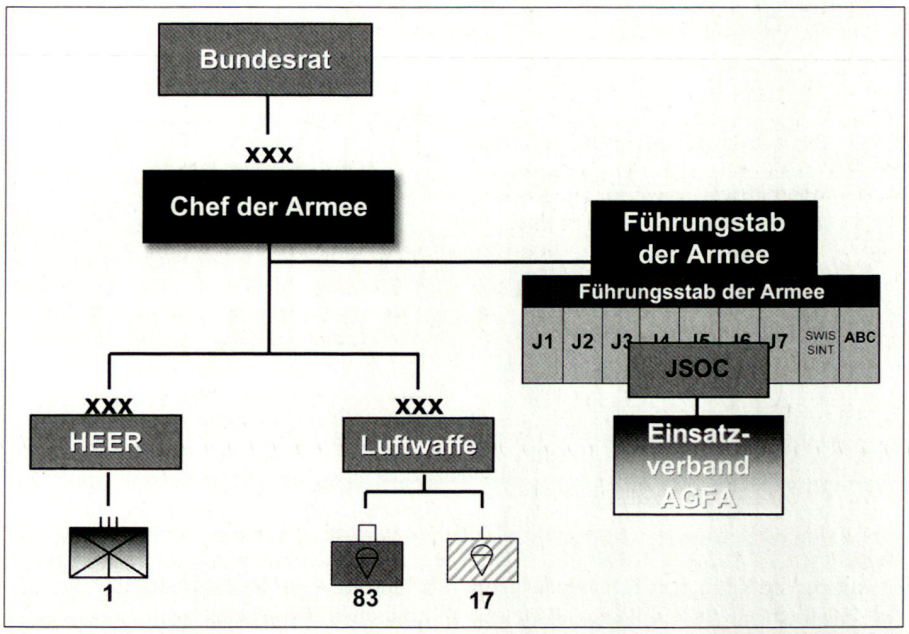
Die politische Kontrolle ist jederzeit gewährleistet, da die Auslösung, die Unterbrechung sowie der Abschluss einer SO ebenfalls im Pflichtenheft der höchsten Exekutive liegen. Schliesslich müssen sämtliche SO dem Parlament, sobald die Operationssicherheit dies erlaubt, zur Kenntnis gebracht werden.

b. Aufträge

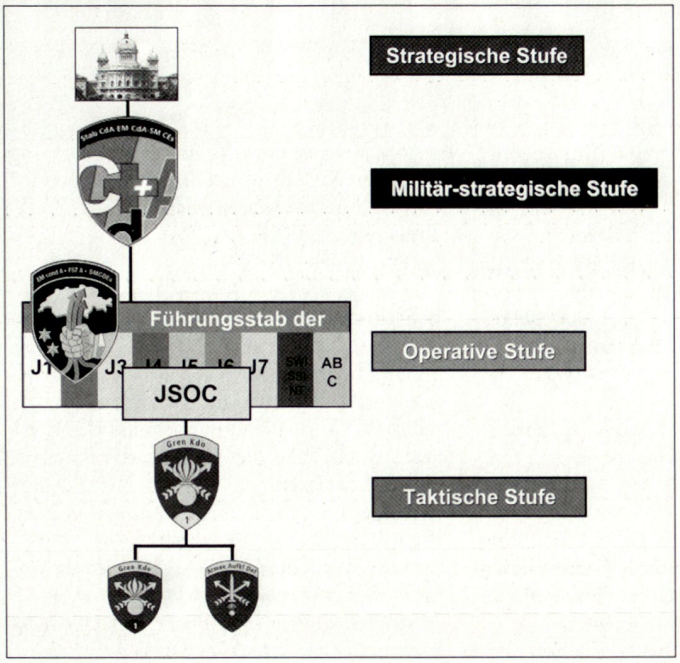
Die Hauptaufträge der AGFA sind:
– *Beschaffung von Schlüsselnachrichten;*
– *Schutz eigener Truppen, Personen und Sachen im Ausland;*
– *Rettung und Rückführung von Personen aus dem Ausland;*
– *Militärische Assistenz;*
– *Direkte Aktionen (offensive Einsätze).*

Die Aufgaben der AGFA allerdings – insbesondere ihrer professionellen Elemente – gehen über diese Aufträge hinaus und bestehen ebenfalls darin, zu Gunsten der Armee folgende Leistungen zu erbringen:
– *Ausbildungsunterstützung für die Berufs- und Milizkader;*
– *Weitergabe von während Einsätzen und Übungen erworbenem Wissen;*
– *Weiterentwicklung von neuen Techniken und Taktiken;*
– *Testen von neuem Ausrüstungsmaterial.*

[9] Rückführung oder Rückzug aus dem SO-Raum nach der Auftragserfüllung oder bei frühzeitigem Abbruch des Einsatzes.



Kommandoordnung.



Führungskette inklusive strategische und militärstrategische Ebene.

c. Strukturen

Die Führungskette besteht aus zwei Elementen:

– *einem Armeestabsteil auf operativer Ebene, welcher durch zusätzliche Verstärkungen auf Stufe Armee ein spezielles Instrument zur Planung von SO bildet.*

– *dem Stab Gren Kdo 1 auf taktischer Ebene, einem teilweise professionalisierten und in Teilen projizierbaren*[10] *Stab, der aus dem Stand befähigt ist, Einsätze der AGFA auf taktischer Ebene zu analysieren, zu planen, vor Ort zu führen und nachzubereiten.*

Die AGFA-Verbände, die im Rahmen von SO eingesetzt werden können, sind:

– Das AAD 10, eine multifunktionale Einheit mit Berufspersonal, die aus dem Stand im gesamten Einsatzspektrum der Armee zum Einsatz kommen kann und befähigt ist, alle Aufträge der AGFA zu erfüllen;

– Die Fsch Aufkl Kp 17, ein Milizverband, der befähigt ist, Sonderaufklärungsaktionen in der Tiefe zu erfüllen;

– Die Gren Bat 20, 30 und 40 (Reserve), Milizverbände, die befähigt sind, Aktionen in der Tiefe und in schwierigem Gelände durchzuführen. Diese unterscheiden sich im Risikograd sowie dem präzisen, verhältnismässigen und flexiblen Einsatz der Mittel von Aktionen konventioneller Formationen.

Während die Gren Bat über ihre eigenen Unterstützungselemente verfügen, leistet die Stabskp Gren Kdo 1, eine teilweise professionalisierte und in Teilen projizierbare Einheit, aus dem Stand dem Stab Gren Kdo 1, dem AAD 10 sowie der Fsch Aufkl Kp 17 u. a. Sicherungs-, Einsatz- und Führungsunterstützung.

Schliesslich basieren die AGFA auf zwei Ausbildungselementen:

– Die Gren Schulen und Kurse, welche für die Ausbildung und Alimentierung des Nachwuchses der Gren Bat verantwortlich sind, und ein «Kompetenzzentrum» auf Stufe Armee für Themen wie Ausbildung von Scharfschützen und Überleben im Feld;

– Die Fsch Aufkl S+K 83, die für die Ausbildung und Alimentierung der Fsch Aufkl Kp 17 verantwortlich sind, und ebenfalls ein «Kompetenzzentrum» der Armee mit Schwergewicht Fallschirmsprungdienst sowie Fernaufklärung hinter den gegnerischen Linien.

Es gilt zu unterstreichen, dass die Priorität der AGFA im Bereich Einsatz liegt und dass alle Komponenten – inklusive die Milizeinheiten sowie die Schulen und Kurse – ebenfalls den Auftrag haben, die professionellen Teile in der Planung, Führung und Ausführung von SO zu verstärken. Dies erlaubt eine gegenseitige Integration der Verbandsangehörigen beider Teilstreitkräfte und somit eine maximale Wertschöpfung, um neue Fähigkeiten unserer Armee zu entwickeln.

5. Die Führung der SO auf operativer Ebene

Entsprechend dem Charakter und den Möglichkeiten des schweizerischen Milizsystems wurde im FST A ein teilstreitkräfteübergreifendes Führungsinstrument, der *Stab SO,*[11] geschaffen. Dieser setzt sich aus einer kleinen Berufskomponente in Bern und in seiner Mehrheit aus Milizoffizieren zusammen und bildet in seiner Gesamtheit einen Armeestabsteil (Astt). Die Ausgewogenheit zwischen Miliz- und Profikomponenten ist optimal: Die Berufskomponente gewährleistet die Verfügbarkeit sowie den Unterhalt der Infrastruktur, während das Milizpersonal mit seinen spezifischen Fähigkeiten zur Durchhaltefähigkeit beiträgt.

Sobald sich die Notwendigkeit eines Einsatzes der AGFA im Rahmen einer SO auf Stufe Armee abzeichnet, wird der *Stab SO* in eine geschützte permanente Anlage aufgeboten. Seine erste Tätigkeit ist in der Regel, eine Notwendigkeits- und Machbarkeitsanalyse durchzuführen, dies unter gleichzeitigem Einbezug der taktischen Ebene, um dem Bundesrat verschiedene Einsatzvarianten sowie auch Verwendungsmöglichkeiten der AGFA vorschlagen zu können. Sobald ein politischer Entscheid gefällt ist, erarbeitet der *Stab SO* ein Operationskonzept. Nach Erhalt der Genehmigung einer Einsatzvariante und der damit verbundenen Eventualplanung auf Stufe Armee unterstützt der *Stab SO* die Vorbereitung der Einsatzelemente AGFA.

Sobald ein politischer Entscheid gefällt ist, erarbeitet der Stab SO ein Operationskonzept.

Der *Stab SO* leistet in der Folge einen Beitrag zum Operationsbefehl der Armee. Geht es ausschliesslich um die Durchführung einer SO, erarbeitet der *Stab SO* diesen direkt und stellt so die Nahtstelle zwischen den taktischen Erfordernissen und den Entscheidungen auf der militärstrategischen sowie der politischen Ebene sicher. Dank der direkten Unterstellung beim C FST A und der zusätzlichen Verstärkung durch andere Bereiche auf Armeestufe (Nachrichtendienst, Logistik, Führungsunterstützung, Recht, Internationale Beziehungen usw.) ist ein schneller und sicherer Informationsfluss gewährleistet. Die direkte Verbindung zu den taktischen Formationen ermöglicht dem *Stab SO* die im SO-Bereich zu fällenden Entscheide schnell und kompetent vorzubereiten.

Die Planungsfähigkeit des *Stabs SO* ist während der Armeestabsübung «ORYX» Ende 2006 erfolgreich getestet worden. Wie die übrigen Elemente der SO-Kommandoordnung hat dieser gemäss Auftrag die Bereitschaft mit Teilen per 1. August 2007 erreicht.

[10] Projektion: Strategische Fähigkeit mit dem Zweck, Truppen für die Durchführung von militärischen Aktionen über weite Distanzen zu transportieren.

[11] Joint Special Operation Center (JSOC).

[12] Beschaffung von Schlüsselnachrichten;
Schutz eigener Truppen und Personen (in multinationaler Zusammenarbeit);
Rettung und Rückführung von Schweizer Bürgern bei gravierender Bedrohung (in multinationaler Zusammenarbeit);
Offensive Aktionen (nur im Verteidigungsfall);
Ausbildungsunterstützung.

[13] Teile Stab Gren Kdo 1, Teile Stabskp Gren Kdo 1, AAD 10.

[14] «COLD RESPONSE» 2005, 2006 und 2007.

6. Das Grenadierkommando 1

Das Einsatzspektrum des Gren Kdo 1 des Heeres umfasst das gesamte Aufgabenspektrum der AGFA.[12] Einerseits Aufgaben, die durch die Berufskomponenten[13] des Gren Kdo 1 in allen Lagen durchgeführt werden können. Auf der anderen Seite können die Grenadierbataillone in besonderen und ausserordentlichen Lagen im Rahmen der Beschaffung von Schlüsselnachrichten und der Durchführung von offensiven Aktionen eingesetzt werden.

Dies ist eine ideale Konstellation, die viele Möglichkeiten eröffnet und somit beste Voraussetzungen für eine optimale Aufgabenerfüllung im Einsatz und in der Ausbildung bietet.

a. Synergien nutzen

Die Milizkomponenten des Stabes und der Stabskp können, nebst der Wahrnehmung ihrer Aufgaben in den Fortbildungsdiensten der Truppe, bei Bedarf für die Vorbereitung eines Einsatzes und die Wahrnehmung der in der Schweiz anfallenden Aufgaben während der Durchführung einer SO beigezogen werden. Der Einsatz im Ausland ist gemäss Verordnung über den Truppeneinsatz zum Schutz von Personen und Sachen im Ausland (VSPA) den Berufskomponenten vorbehalten.

Das Berufspersonal der Gren Schulen und Kurse und der Fsch Aufkl S+K 83 bietet weitere Möglichkeiten, den Kernstab Gren Kdo 1 oder die kleine Berufskomponente der Stabskompanie Gren Kdo 1 zu verstärken, um die projizierten Führungs- und Supportelemente zu verstärken oder/und zur Sicherstellung der Führungs- und logistischen Aufgaben in der Schweiz.

In besonderen und ausserordentlichen Lagen ergänzen sich die Leistungen der AGFA. Dabei ermöglichen die Gren Bat 20 und 30 und die Fsch Aufkl Kp 17 die Freistellung des AAD 10 für Aufgaben, die nur durch dieses sichergestellt werden können. Dadurch ergibt sich eine Schwergewichtsbildung, die nur dank den Beiträgen der Milizformationen möglich wird. Dies zeigt ihre Bedeutung im Gesamtkonzept der AGFA auf. Natürlich sind auch direkte Unterstützungseinsätze innerhalb der verschiedenen AGFA-Elemente möglich.

Ähnliche Synergien bestehen im Bereich der Ausbildung und werden teilstreitkräfteübergreifend intensiv genutzt.

b. Fazit

Seit Frühjahr 2005 ist der Fokus der Weiterentwicklung des Gren Kdo 1 auf dessen professionelle Einsatzkomponente gerichtet: Das AAD 10 ist seit August 2007 einsatzfähig mit Teilbestand. Ebenso im Zentrum stehen die Schulung des Stabes Gren Kdo 1 und die Entwicklung von dessen Projektionsfähigkeit.

Anlässlich von Übungen in Norwegen[14] konnten in den letzten Jahren die Fortschritte im Bereich der Führungsprozesse und der Einsatzverfahren überprüft werden. Die Teilnahme ermöglichte dem Gren Kdo 1 eine weitere Optimierung der Vorbereitungsarbeiten und somit einen weiteren Schritt in Richtung Einsatzbereitschaft.

Die in den Fortbildungsdiensten der Truppe (FDT der Gren Bat und an den Grenadierschulen) gemachten Erfahrungen erlaubten es, das Know-how im Bereich der Durchführung von SO kontinuierlich zu erweitern und zu festigen. Damit werden die Voraussetzungen zur Erfüllung der Vorgaben und der damit verbundenen Grundbereitschaft der Grenadierbataillone 20 und 30 im Jahr 2011 geschaffen.

2004 bildeten die Einsatzverfahren der Grenadiere der Armee 95 und Armee 61 eine wichtige Grundlage für den Start in die Zukunft. Heute haben neue Erkenntnisse zu erheblichen Anpassungen der damaligen Einsatzverfahren geführt, ohne dass jedoch die Werte und die Tradition verloren gegangen sind. Die permanente Weiterentwicklung der AGFA ist unsere Herausforderung, lehrt doch die Geschichte, dass Stagnation gleichbedeutend ist mit Rückschritt.

7. Stab Gren Kdo 1

a. Auftrag und Aufgaben des Stabes

Der Auftrag des Stabes Gren Kdo 1 besteht darin, einerseits die Rolle der Führungszelle der dem Gren Kdo 1 organisch unterstellten Verbände zu übernehmen und andererseits das Bindeglied zum Führungsstab der Armee zu bilden. Im Einsatz ist er für die Einsatzplanung und -führung sämtlicher Operationen des AAD 10 und der Gren Bat verantwortlich.

Die Aufgaben sind vielseitig und erstrecken sich über die Bereiche Einsatz und Ausbildung. Das Gren Kdo 1 ist in der Führung und Planung von Einsätzen sowie für die Doktrinentwicklung dem FST A, für die Bereiche Personalverwaltung und Ausbildung jedoch dem Lehrverband Infanterie unterstellt.

Die Aufgaben des Stabes Gren Kdo 1:
- Planung von Einsätzen der AGFA in allen Lagen gemäss den Vorgaben des Führungsstabes der Armee;
- Führung der AGFA-Einsätze auf taktischer Stufe;
- Sicherstellen der Grundbereitschaft der unterstellten Verbände;
- Planung und Führung der Aus- und Fortbildungsdienste der Milizkomponenten;
- Überprüfung der Doktrin und Entwicklung neuer Einsatztechniken für die AGFA;
- Projektbearbeitung zur Sicherstellung der Einsatzbereitschaft mit Teilen 2007 bzw. der Einsatzbereitschaft 2011;
- Bearbeitung von AGFA-Teilproblemen zu Gunsten des FST A.

b. Personal des Stabes

Der Stab des Gren Kdo 1 besteht aus einem anzahlmässig starken Milizteil und einem kleinen Berufspersonalkern. Um die permanente Führungsbereitschaft sicherzustellen, sind die Schlüsselfunktionen durch Berufspersonal besetzt. Die Zusammensetzung des Stabes orientiert sich an demjenigen eines grossen Verbandes und besteht aus den Führungsgrundgebieten 1 bis 4, 6 und 7.

Aufgrund der spezifischen Bedürfnisse verfügt der Stab des Gren Kdo 1 über eine eigene Weiterentwicklungszelle (FGG7). Sie entwickelt die doktrinalen Vorgaben, erarbeitet und überprüft neue Einsatztechniken und -verfahren und ist für die Belange der Ausrüstung und der Durchführung von Versuchen zuständig.

Da der Stab des Gren Kdo 1 mit der Armeereform XXI neu generiert wurde und dementsprechend nicht aus dem Stab eines bestehenden grossen Verbandes herauswachsen konnte, stellt die Rekrutierung der Stabsmitglieder eine grosse Herausforderung dar. Die Rekrutierung richtet sich nach den Vorgaben der Milizlaufbahn für Offiziere. Für die mit Berufspersonal besetzten Stellen erfolgt die Rekrutierung gemäss den Weisungen der Laufbahnsteuerung der Armee und berücksichtigt zusätzlich die Vorkenntnisse in den Bereichen der AGFA.

Um den Aufgaben (ohne Einsätze) gerecht zu werden, stellte bis anhin der professionelle Kernstab die Permanenz sicher, während die personalstarke Milizkomponente im Rahmen von Stabsarbeitswochen ihre Beiträge leistet. Mit der zu erbringenden Einsatzbereitschaft mit Teilen seit dem 1. August 2007 wird der projizierbare Kernstab in einer ersten Phase mit Berufspersonal aus den Gren Schulen und Kursen bzw. aus den Fsch Aufkl S+K 83 verstärkt und in einer weiteren Phase mit der auf Pikett gestellten Milizkomponente.

c. Ausbildung des Stabes

Damit das Ziel der Einsatzbereitschaft mit Teilbestand – bei welcher der Stab seit 1. August 2007 als taktisches, permanentes und einsatzbereites Element über die Fähigkeit verfügt, Sonderoperationen zu planen und durchzuführen – erreicht werden konnte, bedurfte es eines regelmässigen und gezielten Trainings. Seit 2003 durchläuft der Stab jährlich Übungen, welche darauf abzielen, ihn auf seine künftigen Aufgaben vorzubereiten, die Einsatzdoktrin der SO weiterzuentwickeln und seine Ausbildung zu unterstützen. Diese Übun-

gen, gepaart mit gezielten Ausbildungen und Trainings sowie den Erfahrungen aus multinationalen Übungen, bilden die Basis für das Bestehen der unter der Leitung des Chef FST A durchgeführten Validierungsübung «SEMPER FIDELIS 07».

8. Stabskompanie Gren Kdo 1

a. Auftrag und Aufgaben der Stabskp Gren Kdo 1

Die Stabskp Gren Kdo 1 ermöglicht mit ihren Dienstleistungen,[15] welche sie dauernd zu gewährleisten hat, den Einsatz des Stabes Gren Kdo 1 und der Einsatzelemente.Von besonderer Bedeutung sind die Aufgaben im Bereich der Logistik und der Führungsunterstützung, die einen Einsatz erst ermöglichen. Daneben stellt sie die Einsatzbereitschaft der Berufskomponenten und die Grundbereitschaft der Gren Bat sicher.

Die Aufgaben der Stabskp Gren Kdo 1 sind:

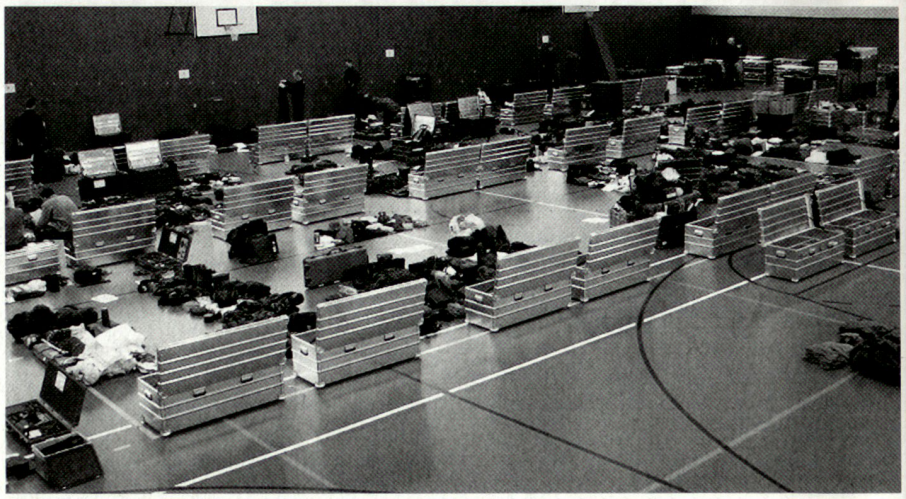
Einsatz (normale, besondere und ausserordentliche Lage):
- Betrieb der permanenten und mobilen Führungsinfrastruktur;
- Sicherstellen der Logistik in allen Phasen eines Einsatzes;
- Sichern der Führungsinfrastruktur und der Logistik bei erhöhter Bedrohung oder während Einsatzvorbereitungen;
- Unterstützen der Nachrichtenzelle;
- Aufbau, Betrieb und Sicherung einer vorgeschobenen Operationsbasis;
- Sicherstellen der permanenten materiellen Einsatzbereitschaft der Berufskomponenten inklusive der eigenen Einsatzbereitschaft.

Ausbildung:
- Sicherstellen des Ausbildungsbetriebes des Stabes und des AAD 10;
- Ausbildungsunterstützung im Bereich Logistik und Führungsunterstützung;
- Sicherstellen der Kommandostruktur bei Übungen auf Stufe Gren Bat.

Eine besondere Herausforderung stellt dabei die Leistungserbringung aus dem Stand dar, was nur mit einem permanent verfügbaren, besonders ausgebildeten Einsatzelement[16] sowie einer auf den jeweiligen Einsatz ausgerichteten, vorausschauenden Vorbereitung sichergestellt werden kann.

b. Besonderheiten im Bereich der Logistik

Die Stabskp Gren Kdo 1 ist verantwortlich für die Ausführung der «Gesamtheit von Prozessen und Diensten zur umfassenden Logistikunterstützung von Streitkräften, bestehend aus: Nach- und Rückschub, Instandhaltung, Sanität, Verkehr und Transport, Infrastruktur». Dabei stützt sie sich auf die Logistikprozesse der Armee XXI im Rahmen der Raumsicherung und der Verteidigung.



Einsatzvorbereitungen.

Die permanente Einsatzbereitschaft, die von den Berufskomponenten des Gren Kdo 1 sichergestellt werden muss, und die daraus resultierende Fähigkeit, jederzeit aus dem Stand Aufgaben im Ausland zu erfüllen, bedeuten im Bereich der Logistik das Sicherstellen einer dauernden Einsatzbereitschaft und die Fähigkeit, innert Stunden alle für eine Projektion notwendigen Arbeiten durchzuführen. Mit der Unterstützung ausländischer Kooperationspartner wurde das hierfür notwendige Fachwissen erarbeitet. Dieses umfasste unter anderem die Bereiche:
- Einsatzvorbereitungen (auftragsspezifische Zusammenstellung des Materials usw.);
- besondere Transportvorschriften (Munition, gefährliche Güter[17]);
- Notwendige Papiere inkl. Inhalte (Zollpapiere, Ausfuhrbewilligungen, Frachtpapiere);
- Vorgaben für das Verladen von Flugzeugen;
- Umgang mit umweltbelastenden Gütern;
- Transportbehälter für das individuelle und kollektive Material usw.;
- Anforderungen für Container (Beschaffenheit, Grösse, Zugänglichkeit usw.).

Mit diesem Basiswissen ging es dann darum, in Kooperation mit den inländischen Partnern, insbesondere der Logistikbasis der Armee (LBA) und dem Logistikzentrum Monte Ceneri, in akribischer Kleinarbeit die notwendigen Angaben zu erfassen und detaillierte Ausrüstungs-, Material- und Munitionslisten[18] zu erstellen.

In einem weiteren Schritt wurde, abgestimmt auf die zu erfüllenden Aufgaben, die mitzunehmende Ausrüstung und deren Verpackung[19] festgelegt.

Diese Art der Vorbereitung bildet zudem die Grundlage für die sachgerechte Verwaltung des Materials während des Einsatzes und danach für den Rücktransport.

c. Besonderheiten im Bereich der Führungsunterstützung

Die Bedeutung der AGFA-Einsätze und deren politische Sensitivität erfordern permanente Verbindungen zwischen der (militär-)strategischen und operativen Führung, den Führungselementen der AGFA und deren Einsatzelementen. Aus diesem Grunde verfügen die AGFA, um ihre Aufgaben wahrnehmen zu können, über autonome, weltweite und redundante Sprach-, Daten- und Bildverbindungen.

Die Stabskp Gren Kdo 1 stellt die ortsgebundene Führungsunterstützung (FU)[20] am permanenten Standort des Gren Kdo 1, die rasch verschiebbare FU[21] der Führungselemente des Gren Kdo 1 sowie die punktuelle Langdistanzverbindung mit den unterstellten Einsatzelementen/-verbänden sicher.

d. Einsatzbereitschaft in der normalen Lage

Das Milizpersonal der Stabskp Gren Kdo 1, welches das Gros der Einheit ausmacht, stellt die Wahrnehmung der Aufgaben in den planbaren Diensten sicher und garantiert die Durchhaltefähigkeit bei umfassenderen, länger dauernden Einsätzen im Ausland.

Mit einem abgestuften Pikettdienst stellt der Kompaniekommandant die Mobilisierung seines Milizpersonals sicher. Für Milizangehörige stellt der Pikettdienst

[15] Schutz und Sicherheit, Nachrichten, Logistik und Führungsunterstützung.

[16] Bis 2009 soll, zur Sicherstellung der Aufgabenwahrnehmung aus dem Stand, ein permanentes Supportelement, bestehend aus 9 AdA, aufgebaut werden. Im Endausbau wird ein Bestand von 22 AdA angestrebt.

[17] Beispielsweise dürfen keine betankten Fz verladen werden.

[18] ALN Nummern, Stückzahlen, Gewichte, Volumen, Warenwerte usw.

[19] Für jeden Behälter (Container, Transportkisten) muss eine Liste des Inhalts erstellt werden.

[20] Gesicherte Sprach-, Daten- und Bildverbindungen sowie Video-Konferenzverbindungen mittels Satellitenkommunikation sowie sicherer Festnetze.

[21] Sichere Sprach-, Daten- und Bildverbindungen mittels Satellitenkommunikation sowie HF- und VHF-Funkmittel.

zweifelsohne eine Belastung dar, ist aber gleichzeitig auch Motivation, da dadurch gute Voraussetzungen für eine laufende Operation geschaffen werden.

Die Stabskp Gren Kdo 1 bildet mit ihren Leistungen, ohne die eine Erfüllung der Aufgaben unmöglich wäre, das Rückgrat des Gren Kdo 1.

Auswahlverfahren AAD. Das Auswahlverfahren führt die Kandidaten für das AAD an ihre physischen und psychischen Grenzen. Dabei wechseln sich Einzelprüfungen und Gruppenleistungen ab.

9. Das Armee-Aufklärungsdetachement 10 (AAD 10) – Der Berufsverband des Gren Kdo 1

a. Einsatzspektrum und Gliederung

Die Vielseitigkeit der Aufgaben der AGFA, die Vorgabe, dass einige Aufgaben aus dem Stand geleistet werden müssen, sowie der hohe Trainingsaufwand für gewisse Einsatztechniken haben zur Bildung einer Berufskomponente im Gren Kdo 1 geführt. **Das AAD 10 stellt keine Konkurrenz zu den Milizverbänden dar, sondern ergänzt diese sinnvoll.** So profitieren einerseits die Profis des AAD 10 vom Spezialistenwissen der Milizverbände, und andererseits fliessen die vom AAD 10 erarbeiteten Techniken und Verfahren zurück in die Milizverbände der AGFA und werden in der Folge weiteren interessierten Truppen der Armee zur Verfügung gestellt. Das geschieht in Form von gemeinsamen Übungen, durch vom AAD 10 ausgerichtete Kurse und durch Personalrotationen innerhalb der Berufskader der AGFA. Die geografische Nähe der Standorte der Gren Schulen, der Fsch Aufkl S+K 83 sowie des AAD 10 spielt dabei eine entscheidende Rolle. Der kleine Profikern innerhalb der AGFA stellt einen wertvollen Kräftemultiplikator dar.

Das AAD 10 hat die Einsatzbereitschaft mit Teilen Mitte 2007 sichergestellt und soll gemäss Vorgaben die volle Einsatzbereitschaft im Jahr 2011 erreichen. **Das AAD 10 nimmt als einziger Verband der AGFA das gesamte Spektrum der Aufgaben wahr.** Dabei stehen die Aufgaben «Schutz von Schweizer Bürgern, Einrichtungen und Truppen bei erhöhter Gefährdungslage im Ausland» und die «Rettung und Rückführung von Schweizer Bürgern aus Krisengebieten» im Vordergrund. Bei diesen Operationen handelt es sich meist um multinationale Einsätze. Mit dem Erreichen der Einsatzbereitschaft des AAD 10 ist die Schweiz endlich in der Lage, einen substanziellen Beitrag im Rahmen solcher Operationen zur Sicherheit der eigenen Bürger im Ausland leisten zu können.

Das AAD 10 weist eine Kompaniestruktur mit vier Zügen auf. Jeder Zug ist auf eine spezifische Infiltrations- oder Bewegungstechnik spezialisiert. Diese Gliederung erlaubt einerseits eine hohe Flexibilität bezüglich der Auftragserfüllung und zudem eine gute Kompatibilität mit der Struktur von ähnlichen Einheiten allfälliger Partnernationen im Einsatz. Der Fallschirmzug trainiert in enger Zusammenarbeit mit den Fallschirmaufklärern die vertikalen Infiltrationstechniken *HAHO (high altitude – high opening)* und *HALO (high altitude – low opening)*. Der Gebirgszug bereitet sich auf den Einsatz im Gebirge und anderem schwierigen Gelände vor. Der motorisierte Zug spezialisiert sich auf den Einsatz mit Fahrzeugen insbesondere mit dem LAUF (leichtes Aufklärungsfahrzeug). Der amphibische Zug konzentriert sich auf die Arbeit um, auf und in Gewässern. Innerhalb der Züge bestehen als Grundmodule Vier-Mann-Patrouillen, die je nach Einsatz massgeschneidert kombiniert und ergänzt werden können.

b. Personalprofil und Auswahlverfahren

Das Kapital jeder Spezialeinheit sind ihre Menschen. Die Qualität der Soldaten ist der entscheidende Faktor für die erfolgreiche Auftragserfüllung. Das AAD 10 führt jährlich ein selektives Auswahlverfahren durch, um das geeignete Personal für seine anspruchsvollen Aufgaben rekrutieren zu können. Das AAD 10 sucht selbstständig denkende, teamfähige, physisch robuste, geistig flexible Angehörige aller Truppengattungen, die folgende Grundvoraussetzungen erfüllen:

- Angehöriger der Schweizer Armee;
- Abgeschlossene Berufsausbildung mit eidgenössischem Fähigkeitsausweis oder gleichwertige Ausbildung;
- Unkorrigierter Minimalvisus von 0.8 auf beiden Augen;
- Hohe psychische und physische Belastbarkeit;
- Guter Leumund;
- Führerausweis der Kategorie B;
- Kenntnisse einer zweiten Landessprache;
- Englischkenntnisse sind erwünscht.

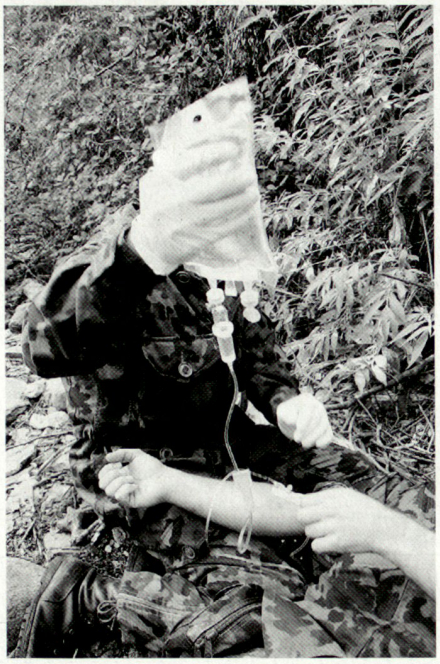
Das Anforderungsprofil wird in einem mehrstufigen Auswahlverfahren überprüft. Es gliedert sich in eine zweitägige Vorauswahl, eine eintägige medizinisch-psychologische Untersuchung und einen dreiwöchigen Auswahlkurs. Nur wer alle Prüfungen besteht, kommt für eine Anstellung in Frage. Das Auswahlverfahren findet in enger Zusammenarbeit mit dem Wehr- und Katastrophenpsychiatrischen Institut der Universität Zürich, den Rekrutierungszentren und dem fliegerärztlichen Institut der Luftwaffe statt. Die Erfolgsquote im Auswahlverfahren beträgt zirka 15%. Die erfolgreichen Absolventen des Auswahlverfahrens werden mit Beginn ihrer Grundausbildung im AAD 10 als Fachberufsunteroffiziere oder -offiziere angestellt. Der Kommandant und der Kommandant Stellvertreter sowie die Ausbilder des AAD 10 sind Berufsmilitärs.

Heute dienen im AAD 10 Wachtmeister bis Majore im Alter von 22 bis 36 Jahren mit einem beruflichen Hintergrund, der vom Handwerker bis zum Hochschulabsolventen reicht. Angehörige des AAD 10, die noch einen Mannschaftsdienstgrad bekleiden, werden nach Abschluss der Grundausbildung zum Wachtmeister befördert.[22]

c. Ausbildung

Ein beträchtlicher Teil des Wissens, das für Einsätze des AAD 10 notwendig ist, war in der Schweizer Armee bereits irgendwo vorhanden. Dieses Wissen wurde während der Projektierungsphase zusammengetragen und verfeinert. Allfällige Lücken werden mit Partnern geschlossen. Damit die Ausbildungsinhalte in diesem schnelllebigen Geschäft aktuell bleiben, sind das Erarbeiten von Know-how und der Austausch mit Spezialisten und anderen Nationen ein dauernder Prozess. Die Ausbildung erfolgt in erster Linie durch die Kader des AAD 10 und durch die Ausbildungszelle des G7 im Stab Gren Kdo 1 oder durch externe Spezialisten (z. B. durch das Kompetenzzentrum Gebirge).

[22] Wer sich für eine Stelle im AAD 10 interessiert, erhält auf der Webpage www.armee.ch/AAD weitere Informationen.



Ausbildung AAD. Die sanitätsdienstliche Ausbildung nimmt einen hohen Stellenwert ein. Alle Angehörigen AAD werden im Grundkurs im Sanitätsdienst intensiv ausgebildet. Die Medic-Spezialisten besuchen im Anschluss weitere Kurse und Praktika.

Die Ausbildung im AAD 10 gliedert sich in den Grundkurs und die Spezialistenausbildung. Der Grundkurs ist für alle gleich strukturiert und dauert ein Jahr. Bereits nach sechs Monaten sind die Teilnehmer des Grundkurses für ein reduziertes Aufgabenspektrum einsatzbereit. Neben den Techniken in den Bereichen Schutz, Aufklärung, Einsatz in der Patrouille, Gefechtstechnik, Übermittlung, Überleben, Sanitätsdienst u.v.m. wird im Grundkurs auch ein grosses Gewicht auf die theoretische Ausbildung gelegt. Diese soll wichtige Grundlagen in den Bereichen Führung, Sprachen, Recht, Kommunikation und fremde Kulturen vermitteln, um in einem modernen Konfliktumfeld bestehen zu können

Nach dem Grundkurs werden die Angehörigen des AAD in einen der Züge eingeteilt, während parallel die Ausbildung zum Spezialisten weitergeht. Dabei werden die Infiltrationstechnik des Zuges, die Verbandsausbildung auf Stufe Einsatzdetachement sowie auch die Einzelspezialisierung entweder als Sanitäter, Übermittler, Scharfschütze oder Sprenger ausgebildet.

Die Verbandsausbildung wird durch Übungen sichergestellt, die sowohl AAD-10-intern als auch unter Führung des Stabes Gren Kdo 1 oder des FST A durchgeführt werden. Durch die Teilnahme an internationalen Übungen wird die Einsatzbereitschaft zusätzlich überprüft.

d. Fazit

Mit dem AAD 10 verfügt die politische Führung über ein multifunktionales, aus dem Stand einsetzbares Instrument, welches das Spektrum der Handlungsoptionen gegenüber modernen Bedrohungen stark erweitert. Mit dem AAD signalisiert die Schweiz im internationalen Umfeld, dass sie bereit ist, ihren Beitrag zur Sicherheit eigener Bürger im Ausland zu leisten. Innerhalb der Schweizer Armee stellt das AAD 10 einen wichtigen Kräftemultiplikator für die Miliz dar.

10. Die Grenadierbataillone

Seit ihrer Gründung als Schockelement besitzen die Grenadiere eine spezielle Stellung in den Reihen der Milizarmee. Ihre Aufträge waren stets etwas Besonderes: Kampf im überbauten Gebiet, der Nah- und der Jagdkampf. Die Grenadiere entwickelten im Laufe der Zeit Kompetenzen im Gebirgs- und Häuserkampf, welche bis heute spezifisch geblieben sind. Ein Merkmal war über die Jahrzehnte hinweg ihr ausgeprägter Korpsgeist: Die Freiwilligkeit, die Disziplin und die Treue sind Werte, welche die Grenadiere für die anspruchsvollsten Aufgaben zusammenschweisste.

Mit dem Übergang in die Armee XXI wurden die Grenadiere zu Bataillonen zusammengezogen und dem Gren Kdo 1 unterstellt. Die Grenadiere sind nun nicht mehr die Eliteeinheiten der Regimenter, sondern eine dem CdA direkt unterstellte sonderoperationsfähige Reserve, um Offensivaktionen in der Tiefe und/oder im schwierigen Gelände, d.h. im urbanen Gelände, im Gebirge bei Tag und Nacht im Rahmen von Raumsicherungs- oder Verteidigungsoperationen durchzuführen.

Die drei Gren Bat, zwei Aktive (20 und 30) und eines in der Reserve (40), sind wie folgt gegliedert:

– Ein Stab nach dem Muster eines klassischen Bataillons, welcher als Hauptaufgabe die Analyse, Planung, Führung und Evaluation von Sonderoperationen innehat;
– Eine Gren Stabskompanie, welche als Hauptaufgabe den Bezug, die Sicherung und den Betrieb einer (vorgeschobenen) Operationsbasis sicherzustellen hat;
– Drei Gren Kp mit der Hauptaufgabe, *Direkte Aktionen* im überbauten Gebiet, im Gebirge bei Tag und Nacht durchzuführen;
– Eine Grenadierunterstützungskompanie mit der Hauptaufgabe, die Vorbereitung und Ausführung einer Aktion mit den Gren Aufklärern, den Gren Scharfschützen und den Minenwerfer Gren zu unterstützen.

Diese Struktur ist als organisatorische OB zu betrachten, welche die Ausbildung und Administration erleichtert. Die Bataillone sind als «Pool» von besonderen Fähigkeiten und Spezialisten gedacht, aus denen man Ad-hoc-Detachemente bilden kann. Diese können, je nach den Bedürfnissen einer Operation, von der Grössenordnung einer Gruppe bis hin zu einer verstärkten Kompanie reichen. Eine der Aufgaben des Stabes besteht darin, für jeden Auftrag entsprechende Detachemente zu gliedern, ihnen die erforderlichen Unterstützungselemente zuzuteilen und Offiziere mit deren Führung zu beauftragen. Eine anspruchsvolle Modularität, die im Einsatz jedoch eine grosse Flexibilität gewährleistet.

Der Einsatz der Gren Bat erfolgt von einer oder mehreren (vorgeschobenen) Operationsbasen aus, die durch ihre Führungs- und Logistikelemente betrieben werden. Hier werden die Analyse, die Planung und die Vorbereitung der Aktionen durchgeführt. Darauf basierend werden die *Ad-hoc*-Detachemente gebildet und eine einsatzbezogene Ausbildung (EBA), welche ein Training im Massstab 1:1 beinhaltet, durchgeführt. Anschliessend werden die Detachemente auf dem Land- oder Luftweg ins Einsatzgebiet transportiert und erreichen das Ziel mittels einer Annäherung

Grenadier-Scharfschützentrupp mit Präzisionsgewehr 12,7 mm.

Grenadier-Trupp mit Mg 12,7 mm in Feuerstellung.

und/oder einer Infiltration. Bei Beendigung des Auftrages, vor allem bei einer *Direkten Aktion* in Form eines Hinterhalts, Überfalls oder eines Handstreichs, zieht sich das Detachement bis zum Extraktionspunkt zurück, von wo aus es in die Operationsbasis rückgeführt wird, um anschliessend eine Aktionsauswertung durchzuführen.

Generell kann gesagt werden, dass die Grenadiere grösstenteils mit dem gleichen Material wie die Infanterie ausgerüstet sind. Um die unterschiedlichen Leistungen erbringen zu können, stehen aber bestimmte Waffen nur den Gren Bat zur Verfügung. Dazu gehört das 12,7-mm-Maschinengewehr auf Lafette, mit welchem die Kompanieunterstützungszüge eine beträchtliche Feuerunterstützung erbringen können. Auch das 12,7-mm- Präzisionsgewehr und das 8,6-mm-Scharfschützengewehr, welche eine beeindruckende Durchschlagskraft und Einsatzdistanz erzielen, gehören dazu. Die Grenadiere verfügen ebenfalls über den 8,1-cm- Minenwerfer und damit über eine eigene, minimale Bogenfeuerkapazität.

Die Entwicklung der Grenadiere geht weiter. Die zwei aktiven Gren Bat werden sich in den nächsten Jahren spezialisieren.[23] Das Gren Bat 20 wird seine Ausrichtung im Bereich der *Direkten Aktion* beibehalten, und das Gren Bat 30 wird sich in Richtung Aufklärung mit offensiver Fähigkeit weiterentwickeln. Tatsächlich ist diese Rolle eine Rückbesinnung auf den Jagdkampf und die Guerillataktik, welche die Grenadiere während der Armee 95 aufgeben mussten. Die unkonventionelle Natur der Aktionen wird ebenfalls das spezifische Profil der Grenadiere verstärken – eingesetzt in kleinen Detachementen und ein schwieriges Umfeld ausnutzend, um ihren Auftrag zu erfüllen.

Diese Entwicklung bestätigt die Rolle der Grenadiere in den AGFA. Bereits heute haben die Bataillone den Auftrag, Personalreserven zu bilden, Stabsoffiziere oder Einzelkämpfer zu bestimmen, die das Gren Kdo 1 und die AGFA-Einsätze des AAD 10 oder der Fsch Aufkl Kp 17 im Bedarfsfall unterstützen können. Künftig werden sie mit ihren spezifischen Fähigkeiten in der Lage sein, noch komplementärer zu wirken und ihre Optionen, auf Stufe Armee operative oder strategische Ziele aufzuspüren und zu zerschlagen, zu erweitern. Dies vor allem bei einem Einsatz in der ausserordentlichen Lage.

11. Kommando Grenadierschulen und Kurse

Die Grenadierschulen sind die zentrale Ausbildungskomponente der AGFA. In Isone im Tessin stationiert, sind sie geprägt durch eine lange Tradition der Spitzenausbildung, die Kompetenzen aufbaut und Leistungen gewährleistet, welche direkt dem Kommando der Armee dienen. Die zwei Hauptaufgaben der Grenadierschulen sind die Ausbildung der Offiziere, Unteroffiziere und Soldaten für die Gren Bat sowie die Entwicklung von Kursen, die spezifische Kenntnisse wie Präzisionsschiessen, Leben im Feld sowie Einsatz im urbanen oder schwierigen Gelände zugunsten der übrigen Armee vermitteln.

In Isone gilt das Primat der Qualität. Die überdurchschnittliche Leistungsbereitschaft wird ebenso wie die Befähigung für die Funktion des Grenadiers im Rahmen eines besonderen Eignungstests[24] evaluiert. Hier sind weitere Sporttests, ein Lastenmarsch sowie vertiefte medizinische und psychologische Untersuchungen zu bestehen. Das Selektionskonzept umfasst während der ersten elf Wochen der Rekrutenschule insgesamt 24 Tests, welche die individuellen psychischen, physischen und fachtechnischen Fähigkeiten überprüfen.

Im Anschluss an die allgemeine Grundausbildung folgt die funktionsspezifische Waffen-, Geräte- und Fachausbildung, wo die Grenadiere die notwendigen Grundlagen für ihre späteren Einsätze erlernen. Die Spezialistenausbildung umfasst nebst der Ausbildung im Sprengdienst und an Unterstützungswaffen auch die Themen Aufklärung, fortgeschrittener Häuser- und Ortskampf, Grundausbildung in schwierigem Gelände sowie Aktionen im Gebirge. Diese Elemente kommen danach in der Verbandsausbildung gemeinsam in diversen Einsatzübungen in der ganzen Schweiz bis auf Stufe Einsatzverband[25] zur Anwendung.

Die Zusammenfassung der Ausbildung der Grenadiere in den Offiziers-, Kader- und Rekrutenschulen sowie die Durchführung der Spezialistenkurse ermöglichen nicht nur die Nutzung von Logistiksynergien, sondern dienen auch der Vereinfachung und Vereinheitlichung von Führung, Ausbildung und Erziehung. Im Zentrum all dieser Schulen und Kurse steht der historische Leitspruch der Grenadiere: «SEMPER FIDELIS». Er ist Ausdruck für die persönliche Verpflichtung zu überdurchschnittlicher Leistung, kontinuierlich vertiefter Fachkompetenz und gegenseitigem Respekt.

12. Die Fallschirmaufklärer – der «dunkelblaue Teil» (Luftwaffenteil) der AGFA

a. Fallschirmaufklärer-Schulen und Kurse 83 (Fsch Aufkl S+K 83)

Auf dem Waffenplatz Locarno befindet sich der Standort des «Kdo Fsch Aufkl S+K 83». Es ist das *«Kompetenzzentrum»* für die Ausbildung der Fsch Aufkl, die Vertikalinfiltration und alle «Air Delivery Skills» der Armee. Darüberhinaus stellen die Angehörigen das Know-how und die Ressourcen für «Einsätze der ersten Stunde» zur Verfügung.

Im Unterschied zu vielen ausländischen Streitkräften sind in der Schweizer Armee die *«Paras»* in der Luftwaffe eingegliedert. Diese Lösung schafft eine enge Beziehung zwischen den lufttransportierten Spezialisten und den Piloten.

[23] Diese Entwicklung ist nicht an den Entwicklungsschritt 08/11 gebunden.

[24] Hierbei handelt es sich um zwei zusätzliche Aushebungstage, die zentral in Isone durchgeführt werden.

[25] International Task Force.

Das Kdo Fsch Aufkl S + K 83 ist auf vier Hauptaufgaben ausgerichtet:

Ausbildung der Fsch Aufkl

Dieser Bereich umfasst sämtliche Elemente der allgemeinen Grundausbildung, über die funktionsbezogene Grundausbildung bis hin zur Verbandsausbildung.

Bevor die Anwärter je nach Rang (Unteroffizier nach 43 Wochen, Offizier nach 59 Wochen) zum Fsch Aufkl brevetiert werden, durchlaufen sie eine anspruchsvolle Selektion, welche sich über die gesamte Zeit der Grundausbildungsdienste erstreckt.

Die grösste Anzahl der Anwärter[26] schafft die hohen Hürden der Selektion in den ersten fünf Wochen nicht. In der zweiten Selektionsphase werden die fallschirmspezifischen Grundlagen ausgebildet. Anschliessend folgen weitere Ausbildungsmodule wie Waffenausbildung, Nachrichtendienst, Übermittlungstechnik, Hindernistechnik, *Survival-* und Einsatzübungen.

Kaderausbildung

Seit 2004 werden keine Fsch Aufkl im Rang eines Soldaten ausgebildet. Die Regel ist deshalb der Unteroffiziers- bzw. bei geeigneten Anwärtern der Offiziersrang.

Unterstützung/Kurse

Das Kdo Fsch Aufkl S + K 83 deckt mit seiner Expertise eine Reihe von Kursen und Ausbildungen ab. Dazu zählen die Fallschirmausbildung des AAD 10 und die Durchführung von internationalen Kursen.

Aber nicht nur die Vertikalinfiltration ist Gegenstand der Kurse. *Survivalkurse* für die Piloten der Luftwaffe oder die Erprobung von Ausrüstungsgegenständen für die Piloten (z.B. Rettungsfallschirme) werden durchgeführt.

Unterstützung Fsch Aufkl Kp 17

Das Kdo Fsch Aufkl S + K 83 unterstützt die Fsch Aufkl Kp 17 in allen Bereichen der Ausbildung und des Einsatzes sowie bei der Erprobung und Einführung neuer Ausrüstungsgegenstände.

Die Spezialisten des Kdo Fsch Aufkl S+K 83 sind darüberhinaus in verschiedenen weiteren Bereichen tätig, wie zum Beispiel der Unterstützung des Einsatzstabes Luftwaffe und der Armee bei der Planung und Durchführung von Einsätzen. Eine Zusatzaufgabe innerhalb des Kdo Fsch Aufkl S+K 83 ist die Materialerprobung. Für Neubeschaffungen von Material und Ausrüstungsgegenständen für die Fallschirmaufklärer ist das Berufspersonal des Kdo Fsch Aufkl S + K 83 zuständig.

Das Kdo Fsch Aufkl S+K 83 betreut zudem die fliegerische Vorschulung der Fsch Aufkl im Rahmen von SPHAIR. Bei SPHAIR durchlaufen die Fsch Aufkl-Anwärter vordienstlich mehrere Prüfungen und zwei zweiwöchige Fallschirmkurse.

b. Fallschirmaufklärer-Kompanie 17 (Fsch Aufkl Kp 17)

Mit der Fsch Aufkl Kp 17 steuert die Luftwaffe einen wichtigen Teil zu den AGFA bei. Es ist derzeit bei der Miliz das einzige operative, terrestrische Aufklärungsmittel der Armeeführung. Die Fsch Aufkl sind befähigt, über einen längeren Zeitraum autonom, verdeckt und permanent einen militärischen Auftrag auszuführen. Obwohl jeder Einsatz einer Patrouille der Fsch Aufkl Kp 17 einzigartig ist, kann doch der Gesamtablauf verglichen werden. Er umfasst normalerweise fünf Phasen:

1. Isolation

In der sogenannten Isolation bereitet sich die vier bis sechs Mann umfassende Patrouille für den Einsatz vor. Aus Geheimhaltungsgründen hält sie sich in einem nur für sie zugänglichen Vorbereitungsraum auf. Unterstützung erhält sie allenfalls von hinzugezogenen Spezialisten. Nach der Vorbereitung begibt sich die Patrouille direkt zum Einsatzflugzeug.

2. Infiltration

Die Verbringung in den Einsatzraum erfolgt ausnahmslos in der Nacht oder während der Dämmerung. Dabei führt die Patrouille sämtliches Material mit sich. Erfolgt der Einsatz mittels Fallschirm, wird je nach Lage zwischen der Einsatzart HOCH mit Sauerstoff (= über 7000 Meter/Meer) und steuerbaren Flächengleitschirmen oder TIEF (= zirka 200 Meter/Grund) mit unsteuerbaren Rundkappenschirmen unterschieden. Spezialisten ohne Sprungausbildung können mittels Tandemschirmen infiltriert werden.

3. Einsatz

In der dritten Phase findet der eigentliche Einsatz statt, wobei je nach Aufklärungsart unterschieden wird:

- *Raumüberwachung:* Wegen der Ausdehnung des Einsatzes einer der anspruchsvollsten Aufträge. Ein Raum wird permanent überwacht und die Erkenntnisse gemeldet. Es kann jedoch auch ein Raum als Vorbereitung für eine Anlandung weiterer Kräfte vorbereitet und gesichert werden.
- *Achsenüberwachung:* Permanente Überwachung einer Achse.
- *Objektüberwachung:* Permanente Überwachung eines Objektes.

Limitierende Faktoren stellen die Jahreszeit (Vegetation, Witterung), das Gelände sowie die Art der Ziele dar. Übermittelt werden die komprimierten Meldungen über modernste, chiffrierfähige Funkgeräte.

Fallschirmaufklärer.

4. Exfiltration

Rückkehr zur Basis. Entweder autonom oder mit Unterstützung durch die Luftwaffe.

5. Quarantäne

Nach der Rückkehr wird die Patrouille erneut in eine Isolation geführt, um sämtliche Aspekte des Einsatzes auszuwerten.

Der entscheidende Vorteil eines Einsatzes von Fsch Aufkl liegt auf der Hand:

- Eine relativ kurze Vorbereitungszeit von wenigen Tagen für einen Einsatz (dies immer in Abhängigkeit der Komplexität des Auftrages);
- Situativ vertikale oder terrestrische Infiltration;
- Autonome Beobachtung durch einen steuerbaren, mitdenkenden menschlichen Sensor vor Ort rund um die Uhr (auch bei schlechtem Wetter);
- Mehrtägige Einsatzdauer (in Abhängigkeit des Schwierigkeitsgrads des Einsatzes).

Die Fsch Aufkl Kp 17 ist eine reine Milizformation. Zum Einsatz kommt sie bei subsidiären Einsätzen der Armee sowie im Verteidigungsfall. Im Rahmen der *Readiness* der Luftwaffe stellt das Kdo Fsch Aufkl S + K 83 für Einsätze der ersten Stunde eine bestimmte Anzahl von Patrouillen. Ein Nachzug von Freiwilligen aus der Miliz ist nach einer Vorlaufzeit möglich. An militärischen Vergleichswettkämpfen im In- und Ausland werden regelmässig sehr gute Resultate erzielt. Auch in anderen sportlichen Bereichen errangen «17er» mehrfach welt-

meisterliche Titel. Immer wieder nehmen Mitglieder der Fsch Aufkl Kp 17 freiwillig an verschiedenen Einsätzen (UN-Beobachter, ALBA, SWISSCOY und SUMA) der Armee oder anderer Organisationen (OSZE) teil. Seit ihrer Aufstellung vor bald 40 Jahren wurde die spezifische Bezeichnung der Einheit (Fallschirmgrenadier, Fernspäher und heute Fallschirmaufklärer) mehrfach geändert. Über die Jahre identisch blieben die «17» sowie das Engagement und die Leistungsbereitschaft der bisher 400 brevetierten Angehörigen.

13. Die AGFA und die Luftwaffe – neue Herausforderungen und Perspektiven

Die AGFA haben ihre operationelle Einsatzbereitschaft mit Teilen im Jahre 2007 erreicht. Die volle Einsatzbereitschaft werden sie zu Beginn 2011 erreichen. Die Erwartungen gegenüber der Sparte Lufttransport der Schweizer Luftwaffe sind eine neue Herausforderung und öffnen neue Einsatzperspektiven. Selbstverständlich müssen die Leistungen, die schon heute zu Gunsten der Fsch Aufkl erbracht werden, weiter bestehen bleiben.

Für Formationen wie die AGFA bedeutet der helikoptergestützte Lufttransport das ideale taktische Transportmittel für Einsatzdistanzen in der Grössenordnung um die hundert Kilometer.

Er kann sowohl als schnelles und diskretes In- und Exfiltrationsmittel einer taktischen Einheit, als Evakuationsmittel für Zivilpersonen in einem Umfeld, in dem ihre Sicherheit durch die lokalen Sicherheitskräfte nicht mehr gewährleistet werden kann, oder als Transportmittel für ein rasch verfügbares Reserveelement[27] eingesetzt werden.

Der Helikopter ist flexibel genug, um zusätzlich oder in Zusammenarbeit mit weiteren Transportmitteln eingesetzt zu werden.[28] Die Kenntnisse über Schwächen und Einschränkungen, die korrekte Analyse des taktischen Bedarfs der Transportmittel sowie die Koordination dieser Verschiebungen, stellen einige von vielen Elementen dar, welche bei einer AGFA-Einsatzvorbereitung beurteilt werden müssen. Spätestens bei der Analyse werden die Angehörigen des Luftwaffenelementes in den Planungsprozess der AGFA miteinbezogen.

Ein AGFA-Einsatz in einem feindlichen oder wenig kooperierenden Umfeld verlangt von einer militärischen Helikopterbesatzung ein sehr grosses Fachwissen und ein hohes taktisches Verständnis. Folglich müssen die Eigenheiten solcher Missionen genauestens analysiert sowie ein Ausbildungs- und Trainingsplan erarbeitet werden. Zurzeit befindet sich die Luftwaffe in einer Analyse- und Definitionsphase. Die ersten Resultate zeigen drei Stossrichtungen auf:

– Die technischen Fertigkeiten erwerben, welche nötig sind, um die AGFA bei ihrer Ausbildung in der Schweiz zu unterstützen. Es handelt sich dabei hauptsächlich um die Beherrschung des Fluges mit Aussenlasten bei Nacht unter Einsatz der Restlichtverstärkerbrille. Diese Beherrschung erlaubt das Abseilen ab Helikopter und die Benutzung des Extraktionsseils bei Einsätzen, wo eine Landung unmöglich ist.

– Die Beherrschung des taktischen Tiefflugs bei Nacht erlangen. Diese Fähigkeit ist erforderlich, um einen erfolgreichen Einsatz in feindlichem Gebiet durchzuführen. Sie ist die beste Garantie für die Besatzung, einer vorzeitigen, gegnerischen Ortung zu entgehen. Dieser Tiefflug birgt aber auch Risiken[29] in sich.

– Die nicht-fliegerischen taktischen Kenntnisse der Besatzungsmitglieder entwickeln und trainieren, so z. B. das Überleben, das Entkommen und die physische Belastbarkeit, welche bei einer Notsituation in Feindesgebiet entscheidend sein können.

Aufgrund dieser sehr spezifischen Einsatzanforderungen wird die Luftwaffe ein Lufttransportdetachement AGFA bilden, dem eine gewisse Anzahl Piloten und Bordmechaniker angehört, welche diese Zusatzausbildung absolvieren.

Die grössten Herausforderungen werden bei der Implementierung einer geeigneten Ausbildung und eines angepassten Trainings liegen. Diese sollten, bei den knappen Personalressourcen der Luftwaffe, im Einklang mit sämtlichen Einsätzen und den täglich zu erbringenden Leistungen zugunsten unserer Partner durchgeführt werden.

14. Die unmittelbare Zukunft der AGFA

Bis 2011 soll die volle Einsatzbereitschaft im geforderten qualitativen und quantitativen Umfang mit den Berufs- und Milizkomponenten erreicht werden. Die letzte Revision des Befehls CdA für die Grundbereitschaft vom Dezember 2006 hat die Leistungen, welche die AGFA zwischen 2008 und 2011 erbringen müssen, im Detail festgelegt.

Dieser Aufbau wird durch die Tatsache erschwert, dass er parallel zu den Echteinsätzen der professionellen Elemente und der Transformation der Schulen und Kurse als auch der Milizverbände stattfindet. Die ersten Erfahrungen mit dem Einsatz des AAD 10 bei Übungen waren positiv. Der Bundesrat verfügt hiermit über ein neues militärisches Instrument, welches ihm im Bereich der äusseren Sicherheit bisher nicht verfügbare Handlungsoptionen bietet. Dies in Anbetracht von Auswirkungen internationaler Krisenherde sowie langfristiger Risiken, welche die Interessen unseres Landes tangieren. Die Komplementarität innerhalb der AGFA und die Entwicklung der Miliz werden im Übrigen zu einer Erhöhung der Durchhaltefähigkeit des professionellen Kerns beitragen.

Wie der Bundesrat in seiner die VSPA begleitenden Botschaft[30] erwähnte, soll das AAD 10 einen Endbestand von 91 Berufsmilitärs aufweisen. Im Februar dieses Jahres hat der CdA festgelegt, dass in einem Zwischenschritt das AAD Ende 2008 einen Bestand von 40 Berufsmilitärs aufweisen soll. Wie der weitere Aufbau zu erfolgen hat, soll im Jahre 2008 entschieden werden. Das militärische Ziel besteht jedoch weiter darin, raschestmöglich den Vollbestand zu erreichen.

Die Milizeinheiten, die Fallschirmaufklärer und Grenadiere, haben auch neue technische Herausforderungen zu bewältigen wie z. B. die Digitalisierung. Die zukünftigen Ausrüstungsprojekte der Armee sowie das laufende Projekt der taktischen Funksysteme werden sich auf die AGFA stützen. Diese werden sie testen, um die entsprechenden Doktrinen zu überprüfen und die Einsatzverfahren zu verbessern. In diesem Sinne werden die AGFA einen ihrer Aufträge erfüllen, nämlich eine Schlüsselrolle in der Modernisierung und Transformation der militärischen Fähigkeiten zu spielen. Dieses innerhalb der eigenen Reihen erworbene Fachwissen werden sie, mit den Berufsmilitärs und mit Beiträgen in den Reglementen, der gesamten Milizarmee verfügbar machen.

Die AGFA haben in diesem Jahr die 2004 erlassenen Vorgaben mit dem Erreichen der Einsatzbereitschaft mit Teilen erfüllt. Ein Ziel, das mit der Unterstützung von ausländischen Kooperationspartnern und der Begeisterung, die allen AGFA-Angehörigen eigen ist, erreicht wurde. Die enge Zusammenarbeit mit ausländischen Kooperationspartnern im Rahmen von Kursen und Übungen, deren positive Rückmeldungen und nicht zuletzt die Unterstützung durch die Armeeführung, bilden dabei die Grundlage der Motivation, die Herausforderungen des Weiteraufbaus der AGFA dezidiert anzugehen. ●

[26] 60 bis 70% entsprechen nicht dem Leistungsprofil.

[27] International *Quick Reaction Force (QRF)*.

[28] Z. B. terrestrische Transportmittel, Infiltration zu Fuss oder taktische Transportflugzeuge.

[29] Z.B. eingeschränkte Sicht bei schlechter Witterung usw.

[30] Erläuternder Bericht, Seite 6, Punkt 3.