

"Defence Diplomacy" als Herausforderung für die Schweizer Armee

Autor(en): **Dahinden, Erwin / Gerber, Urs**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **ASMZ : Sicherheit Schweiz : Allgemeine schweizerische Militärzeitschrift**

Band (Jahr): **173 (2007)**

Heft 4

PDF erstellt am: **22.07.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-71025>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

«Defence Diplomacy» als Herausforderung für die Schweizer Armee

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

Erwin Dahinden, Urs Gerber*

Einleitung

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

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

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

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

torialen Verteidigungsauftrag eine vielfältige Kooperation verlangt.

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

Von der militärischen Landesverteidigung zur kooperativen Sicherheitspolitik

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

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

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

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

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

*Erwin Dahinden, Brigadier, Dr. iur., Chef Internationale Beziehungen Verteidigung, VBS, 3003 Bern.

Urs Gerber, Oberst i GSt, Stellvertretender Chef Internationale Beziehungen Verteidigung, VBS, 3003 Bern.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

⁶ Ibid., S. 116.

⁷ Ibid., S. 132.

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

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

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

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

¹² Bericht 90, S. 874.

Erst der «Sicherheitspolitische Bericht 2000» (SIPOL B 2000) hob diesen Konflikt auf, indem er sich nicht zuletzt durch die Erfahrungen der Balkankriege klar für eine vermehrte sicherheitspolitische Kooperation aussprach und damit die intensivierten internationalen Aktivitäten der Schweiz der Neunzigerjahre in einen konzeptionellen Rahmen stellte.¹³ Angesichts der gegenwärtigen Bedrohungsbilder und des gestiegenen Kooperationsbedarfs gibt es bis heute keine grundsätzliche Alternative zu

Angesichts der gegenwärtigen Bedrohungsbilder und des gestiegenen Kooperationsbedarfs gibt es bis heute keine grundsätzliche Alternative zu der seinerzeit gewählten Kooperationsstrategie «Sicherheit durch Kooperation».

der seinerzeit gewählten Kooperationsstrategie «Sicherheit durch Kooperation». Die Vernetzung der Gefahrenpotenziale und ihre Bekämpfung machen vor unserer Grenze nicht Halt. Dies verdeutlichen die sicherheitspolitischen Veränderungen der letzten Jahre eindrücklich.

Abbildung 1: Failed States Index.

Quelle: Foreign Policy Juli/August 2005

Sicherheitspolitische Veränderungen und Herausforderungen

Das Ende des Kalten Kriegs hat die verbreitete Hoffnung auf ein neues Zeitalter des Friedens und der Prosperität leider noch nicht erfüllt. Vielmehr sind eingefrorene Konflikte erneut ausgebrochen und neue Krisenherde entstanden. Die Zahl von Staaten, die Ruhe und Ordnung nicht mehr aufrechterhalten können, Spielball von Warlords geworden sind oder die regionale und internationale Sicherheit gefährden, nimmt zu. Diese sogenannten «failed/failing states» besitzen eine limitierte Entwicklungsperspektive und werden oft auch als Basis für den transnationalen Drogen- und Menschenhandel sowie die Organisierte Kriminalität missbraucht. Sie dienen ferner internationalen Terrornetzwerken als Rekrutierungsbasis und Unterschlupf. Nicht zu sprechen von den Flüchtlings- und Migrationsbewegungen aus diesen instabilen Regionen, die ihrerseits zu ethnischen und religiösen Spannungen in den jeweiligen Einwanderungsländern führen können (vgl. Abbildung 1).¹⁴

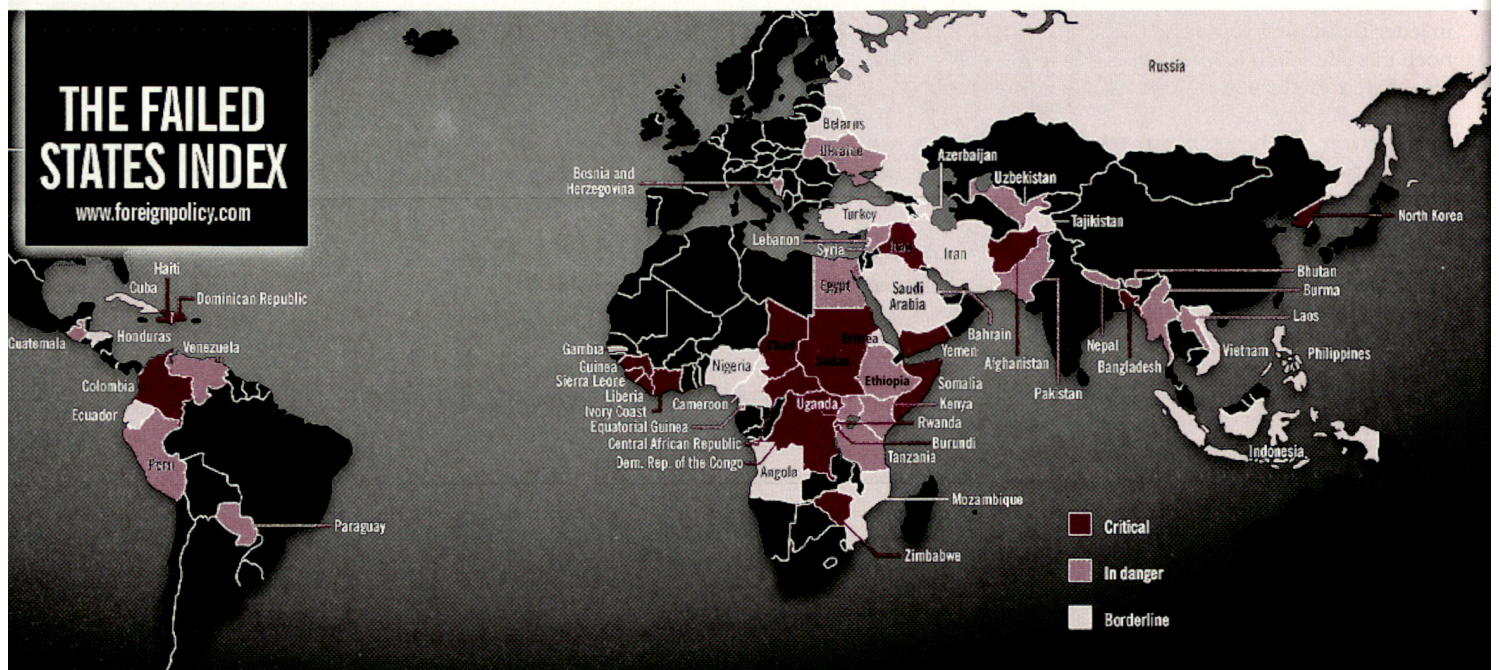
Ferner haben die Globalisierung der Wirtschaft und die Vernetzung moderner Gesellschaften nicht nur neue Möglichkeiten geschaffen, sondern auch zu weiteren Abhängigkeiten geführt. Die Schweiz erwirtschaftet gegenwärtig rund die Hälfte des Bruttosozialproduktes durch Exporte ins Ausland; damit wird praktisch jeder zweite Franken durch offene und sichere Märkte erwirtschaftet. Gleichzeitig verfügen wir nur über beschränkte eigene Energieressourcen. 75 Prozent des schweizerischen Energieverbrauchs stützt sich auf ausschliesslich zu importierendes Erdöl

Ferner haben die Globalisierung der Wirtschaft und die Vernetzung moderner Gesellschaften nicht nur neue Möglichkeiten geschaffen, sondern auch zu weiteren Abhängigkeiten geführt.

und Gas. Auch unsere erfolgreiche Exportwirtschaft ist auf den Import von Rohmaterialien und Teilfabrikate angewiesen. Dies alles führt dazu, dass die Sicherheit in unserem Umfeld, aber auch jene der Absatzmärkte und der internationalen Versorgungsstrassen eine zentrale Voraussetzung für die «Wohlfahrt» der Schweiz spielen. Diese internationale Vernetzung verdeutlicht eindrücklich, dass unsere innere Sicherheit wesentlich von der äusseren Sicherheit abhängt. Zahlreiche Konflikte und Kriege, die uns weit weg erscheinen, haben direkte und indirekte Auswirkungen auf die Schweiz. Dieser Sachverhalt hat die Zielformulierung für unsere Aussenpolitik in der Bundesverfassung in Artikel 54 mitbestimmt (vgl. Abbildung 2).

¹³ SIPOL B 2000 vom 7. Juni 1999. In: BBl 1999 VIII 7657-7734.

¹⁴ Vgl. Nuscheler, Franz: Lern- und Arbeitsbuch Entwicklungspolitik. Eine grundlegende Einführung in die zentralen entwicklungspolitischen Themenfelder der Globalisierung, Staatsversagen, Hunger, Bevölkerung, Wirtschaft und Umwelt, 6. Auflage. Bonn 2005. S. 415ff. Für eine kritische Auseinandersetzung mit westlicher Entwicklungspolitik vgl. auch Rist, Gilbert: Le développement. Histoire d'une croyance occidentale. Paris 2001.



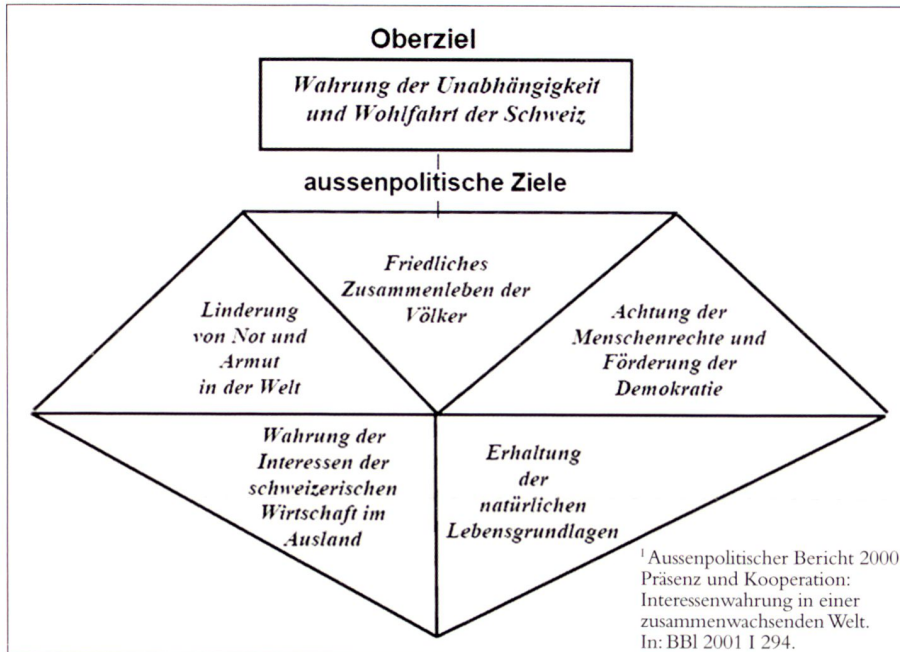


Abbildung 2: Die fünf aussenpolitischen Ziele der Schweiz.¹

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

Die Aktionsfelder können grob wie folgt kategorisiert werden:

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

B) Abrüstung und Rüstungskontrollmassnahmen;

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

D) Militärische Intervention;

E) Peacekeeping;

F) Wiederaufbau.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

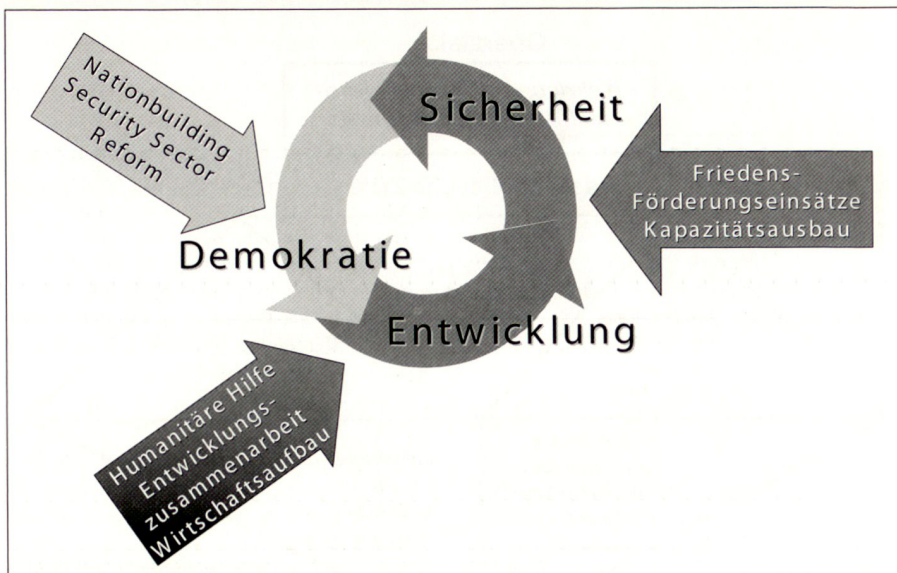


Abbildung 3: Entwicklungs- und Stabilitätsspirale.

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

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

Modernes Krisenmanagement, verbunden mit einer nachhaltigen Konfliktnach-

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

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

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

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

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

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

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

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

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

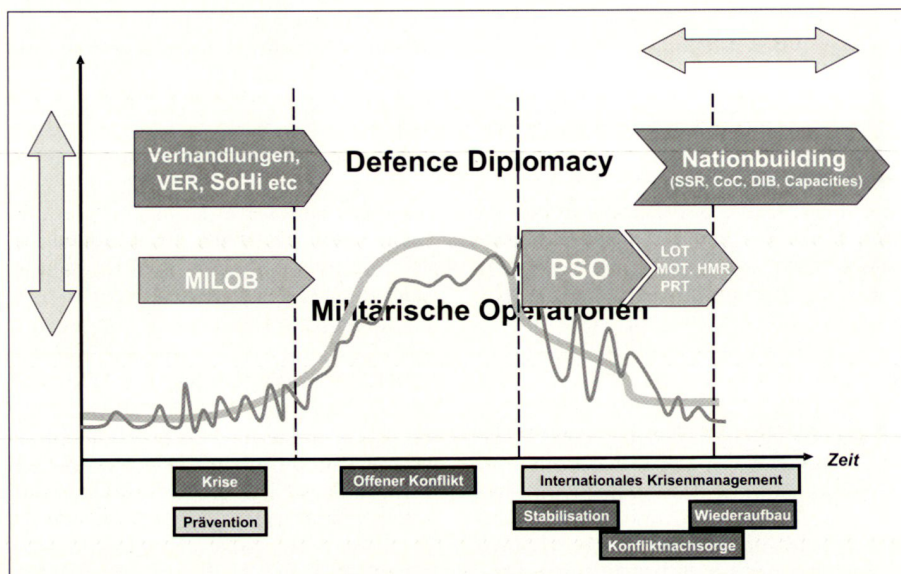


Abbildung 4: Defence Diplomacy als paralleler und komplementärer Prozess zu militärischen Operationen.

Defence Diplomacy im europäischen Umfeld

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

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

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

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

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

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

Defence Diplomacy im Aufgabenspektrum der Schweizer Armee

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

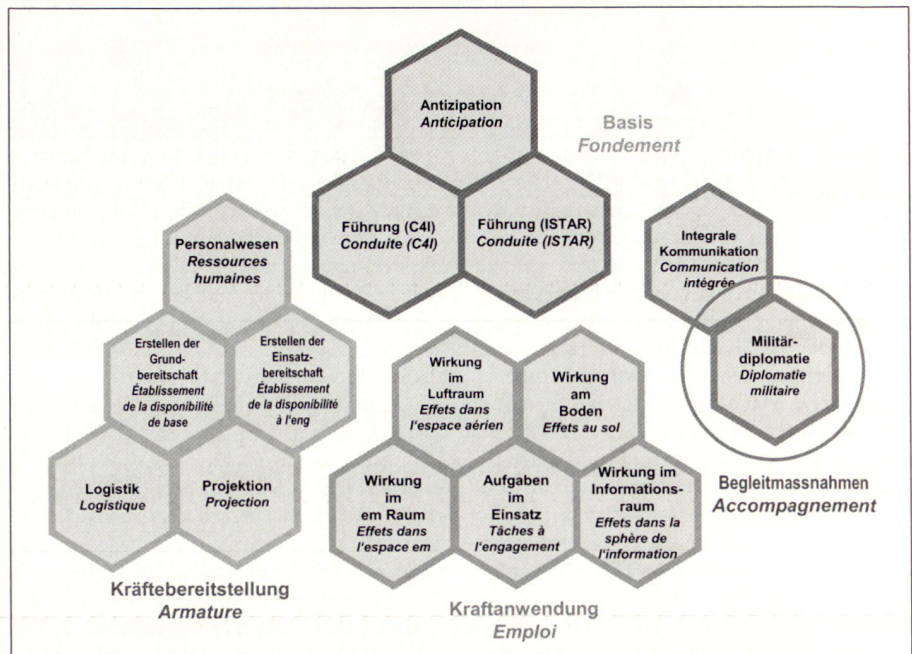


Abbildung 5: Operationelle Fähigkeiten gemäss Bases doctrinales à moyen terme, Edition 2006.¹¹

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

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

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

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

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

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

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

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

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

⁴⁵Weisungen des Chefs VBS zur militärischen Ausbildungszusammenarbeit MilAZA vom 1.12.2003.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Schweizer «Defence Diplomacy»: eine Bestandesaufnahme

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



Abbildung 6: Trinationaler PfP-Gebirgskurs in Albanien 2004.

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

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

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

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

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

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

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

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

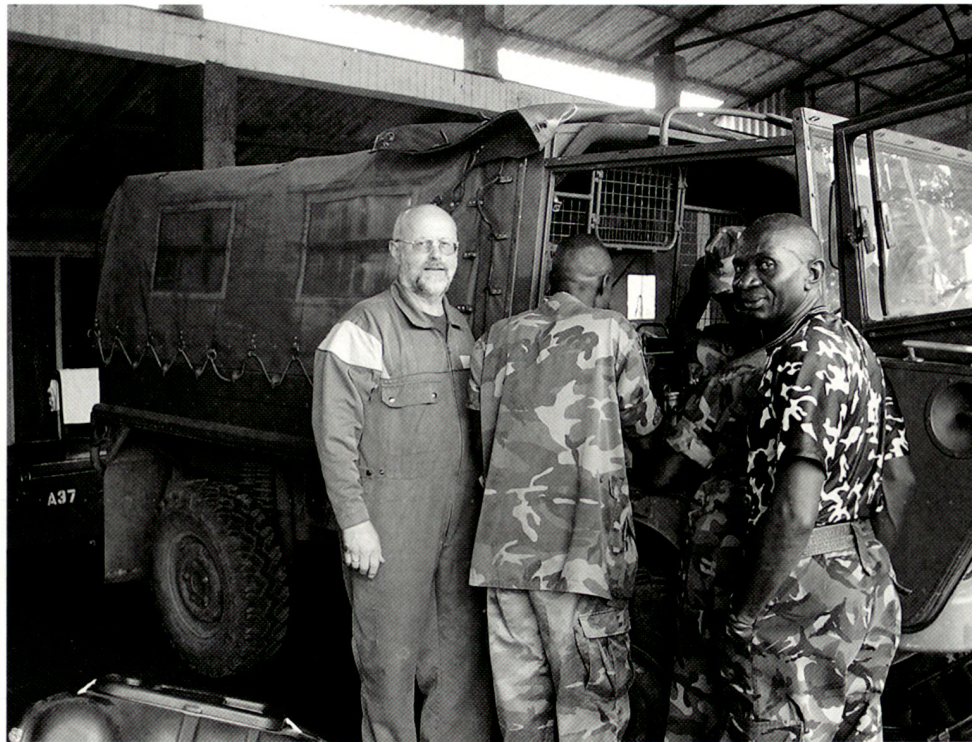


Abbildung 7: Ausbildung an gelieferten Pinzgauern in Sierra Leone 2005.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

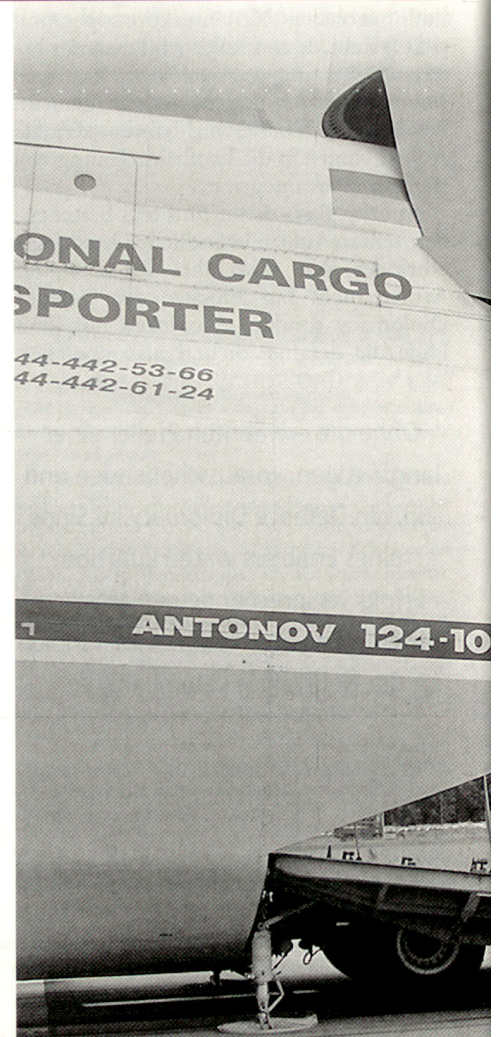
Hauptnutznießer dieser Beiträge der Defence Diplomacy sind Staaten oder Regionen, die sich aufgrund von Konflikten oder anderen Krisen in der Konfliktachsorge, der Stabilisierung und im Wiederaufbau rechtsstaatlicher Strukturen befinden.

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

Beispiele von Aktivitäten und Projekten der Defence Diplomacy sind:

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

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



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

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

Ausblick

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

