

# Military Power Revue

der Schweizer Armee  
de l'Armée suisse  
of the Swiss Armed Forces



Der Chef der Armee ist Herausgeber der Military Power Revue.

Die Military Power Revue erscheint zweimal jährlich (Ende Mai und Ende November).

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

Die Artikel der Military Power Revue können unter Angabe der Quelle frei kopiert und wiedergegeben werden. Ausnahmen gelten dort, wo explizit etwas anderes gesagt wird.

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

Herstellung:  
Zentrum elektronische Medien ZEM,  
Stauffacherstrasse 65/14  
3003 Bern  
+41 58 464 65 00

Druck:  
galledia ag  
Burgauerstrasse 50,  
9230 Flawil  
Tel. +41 58 344 96 96

Chefredaktion Military Power Revue:  
Urs Gerber  
Internationale Beziehungen Verteidigung  
Papiermühlestrasse 20  
3003 Bern  
Tel. +41 58 483 82 36  
E-Mail: urs.gerber@vtg.admin.ch

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

Redaktionskommission:  
Urs Gerber  
Chefredaktor *MILITARY POWER REVUE*

Oberst i Gst Daniel Krauer  
Leiter *Militärdoktrin, Armeestab*

Oberst i Gst Stephan Kuhn  
Chef *Ausbildung HKA*

Dr. Christian Anrig  
Chef *Doktrinforschung und Lehre, Luftwaffe*

## Turkey-NATO Relations: Strained and Constrained 5

Eugene Kogan

---

## Stand der konventionellen Rüstungskontrolle in Europa 13

Hans Georg Lüber

---

## Streitkräfteentwicklung: Analysemethodik und Visualisierung 20

Mauro Mantovani, Sahra Strizzolo, David Hager, Ralf Müllhaupt

---

## Welchen Einfluss hatte und hat Jomini auf die Militärdoktrin der Schweiz? 34

Wilfried Düggelein

---

## The changing face of Mine Action: Where Military and Humanitarian Worlds overlap 51

Guy Rhodes, Andrea von Siebenthal

---

# Vorwort

Geschätzte Leserinnen und Leser  
der Military Power Revue



Zuerst einmal gratuliere ich Divisionär Thomas Süssli ganz herzlich zur Ernennung durch den Bundesrat zum künftigen Chef der Armee. Ab dem 1. Januar 2020 wird er die Pflicht und das Privileg haben, unsere Milizarmee und damit unsere Bürgerinnen und Bürger in Uniform zu führen. Er wird dabei auf jene soliden Grundlagen aufbauen können, an denen er bereits seit mehreren Jahren als Mitglied der Armeeführung mitgearbeitet hat.

In den vergangenen drei Jahren habe ich die Ehre gehabt, diese Schweizer Armee im Interesse der Freiheit und Sicherheit unseres Landes zu führen. In dieser Zeit haben Sie sich für unsere gemeinsame Sache eingesetzt und mich aktiv unterstützt. Dafür danke ich Ihnen aufrichtig!

Stolz bin ich darauf, dass wir es in diesen drei Jahren geschafft haben, die Mobilmachung wiedereinzuführen und in der Lage sind, innert zehn Tagen bis zu 35 000 vollständig ausgerüstete Angehörige der Armee einzusetzen. Das kann heute keine einzige Armee in Europa, und sämtliche Armeechefs in Westeuropa beneiden uns um diese Fähigkeit. Unsere Miliz ist also agiler als die Profistreitkräfte.

Unsere Milizarmee funktioniert aufgrund der vier Faktoren Soldaten, Familien der Soldaten, Ausrüstung der Soldaten und der Unterstützung der Wirtschaft. Bricht einer dieser vier Faktoren weg, dann bedeutet dies das Ende für die Milizarmee, wie wir sie kennen.

Ich bin überzeugt: Es gibt keine Alternative für die Milizarmee. Ihre aktuell wichtigsten Säulen sind Antizipation, Cyber-Fähigkeiten und der Schutz des Luftraums. Der Sockel, auf dem diese Säulen stehen, ist das Milizwesen schweizerischer Prägung. Dazu gehören Politik, Vereine, das Gemeinwesen generell. Wir müssen alles daran setzen, um zu verhindern, dass dieser Sockel bröckelt.

Als Offiziere bilden wir eine Schicksalsgemeinschaft. Wir brauchen geschlossene Reihen, wir müssen zusammenhalten, und wir müssen loyal sein: Gegenüber uns selbst, unserem jeweiligen Chef, unseren Kameraden, unseren Unterstellten.

Wir Schweizerinnen und Schweizer sind in der glücklichen Lage, dass wir auf über 170 Jahre ohne militärische Auseinandersetzung auf unserem Boden zurückblicken können. Daran hat unsere Milizarmee einen erheblichen Anteil.

Die Schweiz ist eine Willensnation. Deutschschweizer, Romands, Vertreter der italienischen Schweiz und Rätoromanen wissen, dass es Dialogbereitschaft und Kompromisse braucht, um gemeinsam Lösungen zu finden. Unsere kulturelle Vielfalt macht uns stärker. In anderen Ländern ist

eine solche Vielfalt oft der Ursprung von Konflikten oder sogar Bürgerkriegen.

Und gerade als Romand muss ich sagen: In einer Armee, in welcher man grossmehrheitlich Deutsch spricht, wurde ich immer mit viel Respekt akzeptiert. Das hat einen hohen Stellenwert für mich.

Was also für die Schweiz gilt, gilt auch für die Armee. Mehr noch: Unsere Milizarmee ist eine veritable Integrationsmaschine. 35 Prozent der Angehörigen der Armee haben einen Migrationshintergrund. Und sie sind motiviert und leistungsbereit: Eine Untersuchung des Militärsoziologen Dr. Tibor Szvircsev Tresch hat bereits 2013 ergeben, dass die Armee ein grosses Identifikationspotential aufweist und damit eine wichtige Integrationsfunktion in die Schweizer Gesellschaft wahrnimmt.

Ich danke Ihnen, dass Sie auch in Zukunft zusammenstehen und sich weiterhin für Sicherheit und Freiheit einsetzen. Somit möchte ich mich von Ihnen verabschieden und freue mich selbstverständlich, wenn Sie sich auch künftig für die Inhalte der «MPR» interessieren.

CHEF DER ARMEE  
KKdt Philippe Rebord

## Editorial

Sehr geehrte Leserinnen und Leser  
der Military Power Revue



Die sich abzeichnende Fragilität der Allianzen der USA hat sich leider zwischenzeitlich fast an allen Fronten bestätigt oder verdichtet. Die beiden anderen effektiven (China) und selbsternannten (Russland) «Supermächte» nutzen diese «Schwächen» ziemlich geschickt aus. Der Trend der derzeitigen Administration in Washington nach Übertragung der Hauptlast an die Bündnispartner mag aus amerikanischer innenpolitischer Sicht verständlich und nachvollziehbar erscheinen, ist aber globaler wie europäischer Sicherheit und Stabilität abträglich. Dass die relevanten Bündnispartner vor allem in Europa und in Asien weder wirklich in der Lage und oft auch nicht gewillt sind, Verantwortung und Konsequenzen zu übernehmen resp. zu tragen, macht das Ganze noch volatil und komplexer.

Vor diesem nicht besonders positiven Hintergrund wirft der Beitrag zum ziemlich belasteten Verhältnis der NATO mit ihrem Mitgliedsstaat Türkei ein besonderes und dank der jüngsten Entwicklungen kritisches Schlaglicht auf bestehende und kommende Herausforderungen, denen sich übrigens auch die Schweiz nicht mehr entziehen kann.

Der vergleichsweise laue Wahlkampf für das neue Parlament der Schweiz hat leider erneut bestätigt, dass mit konstruktiver Sicherheitspolitik nicht Wahlkampf gemacht wird. Nur konkrete und signifikante Sachgeschäfte wie AIR2030 vermögen punktuell eine Debatte anstossen, die in der Regel kaum auf vertiefte konzeptionelle Aspekte angehoben wird. Der Bericht «Zukunft der Bodentruppen» ist, nicht ganz untypisch, vom sicherheitspolitischen Radar eigentlich nicht mal erfasst worden. Aus unterschiedlichen Betrachtungsansätzen werfen die Beiträge zur Analysemethodik zur Streitkräfteentwicklung sowie die Betrachtungen zum Einfluss Jomini's auf die Schweizer Militärdoktrin interessante Schlaglichter auf den schweizerischen Diskurs bezüglich (militär)strategischem Denken. Sie bieten eine interessante wissenschaftliche Hilfestellung (Streitkräfteentwicklung) und zeigen auf, dass der Diskurs seit dem 6.6.1966 und dann nach dem Ende des kalten Krieges an Gehalt und auch Interesse verloren haben (Jomini). Es ist leider weiterhin davon auszugehen, dass zwar fleissig und konzentriert an der strukturellen und materiellen Weiterentwicklung der Armee gearbeitet sowie auf taktischer Stufe trainiert wird, operative oder gar militärstrategische Grundsatzdebatten mangels Interesse, Kapazität und auch Zeit jedoch kaum Platz finden.

Immerhin kommen mit der konventionellen Rüstungskontrolle sowie der Humanitären Minenräumung zwei Themenbereiche zu Wort, zu denen die Schweiz mit hohem Profil und auch militärisch relevant aktiv sowie zukunftsgerichtet beiträgt. Auch wenn derzeit die *konventionelle Rüstungskontrolle in Europa* in vielen Teilen Rückschläge

erlitten hat oder an Ort tritt, haben es die Vertreter der Schweiz in New York oder Wien wie auch in der militärischen Verifikation immer wieder geschafft, zumindest den Acquis zu halten, und punktuell Verbesserungen im Bereich der Vertrauensbildung anzustossen. In der Konfliktnachfolge kommt der *humanitären Minenräumung* eine zentrale Rolle zu, die sehr oft unterschätzt wird. Kriegsversehrte Gesellschaften können nur dann ihre Existenz nachhaltig neu aufbauen, wenn sie es mehr oder weniger gefahrlos tun können, wie dies der Beitrag des Genfer Zentrums für humanitäre Minenräumung deutlich aufzeigt.

Mit dieser Ausgabe beende ich mein Mandat als Chefredaktor der MPR. Ein Projekt zur Neuausrichtung der Zeitschrift ist nach einer längeren Evaluationsphase Ende August 2019 durch die Armeeführung entschieden worden. Ab 2020 werden im Rahmen eines angepassten Konzepts neue Kräfte übernehmen. Sie, wertere Leserinnen und Leser, werden zu gegebener Zeit darüber informiert werden. Ich danke Ihnen an dieser Stelle ganz herzlich für Ihr Interesse und hoffe, dass Sie auch dem Nachfolgeprodukt die «Stange halten» werden.

Damit wünsche ich Ihnen eine anregende und hoffentlich interessante Lektüre.

Der Chefredaktor der Military Power Revue  
Urs Gerber

# Turkey-NATO Relations: Strained and Constrained

Turkey-NATO relations have a history of challenges more or less since Turkey's accession to NATO in 1952. Strained relations between Turkey and NATO have begun long before Turkey's alleged failed coup attempt on 15 July 2016. However, the failed coup attempt increased tensions further and it is fair to assume that these tense relations are likely to continue. At the same time, Turkey-NATO relations are constrained by a not yet amended North Atlantic Treaty of 4 April 1949. As long as the treaty remains not updated very little can be done to change the nature of Turkey-NATO relations.

Eugene Kogan

## Introduction

Military experts argue that geopolitically Turkey plays an extremely important role as it flanks the trouble spots in the Middle East and the Black Sea. However, the former Chairman of the NATO Military Committee, retired German General Harald Kujat, said on German public radio in August 2016: "Turkey's role should not be overstated and Turkey has always been an ally on which one cannot rely 100 per cent"<sup>1</sup>. Back in November 2009 the Justice and Development Party (known by its Turkish acronym as AKP or Adalet ve Kalkınma Partisi) government was adamant that despite Turkish soldiers' participation in the International Security Assistance Force (ISAF) missions, they

were not combat troops,<sup>2</sup> but rather troops used for training missions. This point has deeply irritated British and American military in particular because they wanted to have Turkish troops in the combat missions. Therefore, the author agrees with General Kujat that Turkey's role is important but should not be overstated. Thus, tensions between NATO allies have occurred even before Turkey's alleged failed coup attempt on 15 July 2016.

Back in November 2009 the Justice and Development Party government was adamant that despite Turkish soldiers' participation in the International Security Assistance Force (ISAF) missions, they were not combat troops, but rather troops used for training missions.

<sup>1</sup> For the complete article, see Bernd Riegert, "NATO and Turkey: Allies, not Friends", see online at: <http://www.dw.com/en/nato-and-turkey-allies-not-friends/a-19444991> - online on 2 August 2016. Hereafter cited as Riegert, "NATO and Turkey". As for the strategic importance of Turkey, read the following text. During the 25 May 2017 NATO Summit in Brussels allied military officials admitted that Turkey's geographical position is too sensitive to allow the country to drift away on its own, whatever the direction. Erdogan is fully aware of this and can be expected to exploit his access to the maximum. For the complete article, see Brooks Tigner, "Turkey to be 'Elephant in the Room' at NATO Summit", see online at: <http://janes.ihs.com/Janes/Display/1805867> - online on 17 May 2017. Hereafter cited as Tigner, "Turkey to be 'Elephant'". Turkey's NATO membership and its strategic geographic position mean *that any covert NATO criticism of the country is unlikely* [author's italics]. For the complete article, see Tigner, "NATO Recalls Turkey's Failed Coup as Attack's on Democracy, Despite Claims of Contrary Evidence", see online at: <http://janes.ihs.com/Display/1812361> - online on 18 July 2017. Contrary to General Kujat's statement, the US Ambassador to NATO, Kay Bailey Hutchinson, stated on 17 November 2017: "Turkey is a very valuable ally in NATO. They have done their part. They are one of the four framework nations in Afghanistan right now and doing a very credible job. And they have answered the call every time NATO has made a call". For the complete article, see Valerie Insinna, "Ambassador to NATO Unsure if US Will Impose Sanctions on Turkey for S-400 Buy", see online at: <https://www.defensenews.com/global/europe/2017/11/18/ambassador-to-nato-unsure-if-us-will-impose-sanctions-on-turkey-for-s-400-buy/> - online on 17 November 2017. Ankara is a framework nation of the Alliance's Very High Readiness Joint Task Force (VJTF) and has offered to lead the group in 2021. Aaron Stein, "The New Turkey: Making Sense of Turkish Decision-Making", Atlantic Council, Issue Brief (April 2018), 6. Hereafter cited as Stein, "The New Turkey".

Since 15 July 2016 in particular, relations between Turkey and its NATO allies have substantially deteriorated as will be discussed further below. Despite strains in relations NATO's Secretary General Jens Stoltenberg has repeatedly said that Turkey "occupies a geographically stra-

<sup>2</sup> On 1 November 2009 parallel to the resumption of its ISAF command in Kabul, Turkey increased the number of Turkish non-combat troops there by nearly a thousand, bringing its total contribution to 1750. US Ambassador James Jeffrey and National Security Advisor James Jones made it clear after President Barack Obama's speech that the administration would welcome additional soldiers, preferably with "fewer caveats" relating to their mission. However, *Turkish civilian and military leaders have consistently opposed the idea of Turkish troops assuming a direct combat role. This was reaffirmed by Prime Minister Recep Tayyip Erdogan immediately before his departure to Washington* (author's italics). Bulent Aliriza, "President Obama Meets With Prime Minister Erdogan", Center for Strategic and International Studies, see online at: <http://www.csis.org/publication/president-obama-meets-prime-minister-erdogan> - online on 7 December 2009.

tegic position”<sup>3</sup> and “Turkey is a key country for the security of Europe and without doubt, NATO would suffer from weakness without Turkey”<sup>4</sup>. Even after the delivery of the first S-400 components to Turkey and the US decision to halt Turkish participation in the multinational F-35 aircraft project, Secretary General Jens Stoltenberg seeks to assure Turkey that the scope of Turkey’s ties with the alliance is far beyond the F-35s.<sup>5</sup> Stoltenberg said on 17 July 2019 that no ally had raised the suggestion of pushing Turkey out of the alliance. “Turkey is an important NATO member and no ally has raised that issue [namely, of pushing Turkey out] at all, because we all see we are dependent on each other”<sup>6</sup>.

It can be thus argued that Turkey found its “advocate” in Secretary General Stoltenberg. Hence, it also appears that as long as Stoltenberg remains Secretary General President Erdogan and his administration will have an ally in NATO to count on.

### Turkey-(Bilateral) NATO Damaged Relations

It should be emphasised that bilateral relations between Turkey and the Netherlands, Turkey and Germany as well as Turkey and the United States in particular have seriously deteriorated in 2017 remaining strained until today. To remind the reader, German’s parliament, the Bundestag, in June 2017 backed the plan to move some 260 soldiers based at Incirlik Air Base to an air base in Jordan. Diplomatic sources claimed that Berlin’s potential move would have been the *first time* [author’s italics] in NATO’s history that a member state were to withdraw a military installation from another ally and to move it to a non-NATO country, noting that the move would have a negative effect on the alliance’s solidarity.<sup>7</sup> Another recent tension between Turkey and NATO was an incident during the Trident Javelin military exercise, held between 8 and 17 November 2017 at the NATO’s Joint Warfare Centre in Norway. A photo of Turkey’s founding leader Mustafa Kemal Atatürk, along with an image of President Erdogan were depicted as NATO’s enemies. Parties across the Turkish po-



Figure 1: Turkish President Recep Tayyip Erdogan and NATO Secretary General Jens Stoltenberg are considered to get along quite well (NATO).

litical spectrum announced their distrust in the alliance.<sup>8</sup> As Metin Gurcan wrote in a recent article, a small-scale tremor shook relations between NATO and its increasingly rogue member Turkey on 3 May 2019 when a (Greek) Cyprus delegation was included on a ceremonial guest list. Military personnel and civilians from across NATO’s 29 allied nations and various partners attended the ceremony for US Air Force General Tod Wolters, who assumed his position as NATO’s new Supreme Allied Commander for Europe (SACEUR) with one exception: Turkey. According to Turkish diplomatic sources the “big mistake” over the invitation marred Wolters’ arrival and would result in a “confidence crisis” between Turkey and NATO’s military headquarters that would “take a long time to overcome.” Whether it was a blunder in good faith or a tacit rebuke to Ankara, the invitation incident at the military headquarters provides a road map of the bumpy relations awaiting Turkey and NATO currently and beyond.<sup>9</sup> As a result, further tensions between Turkey and NATO allies are likely to be expected.

... Berlin’s potential move would have been the *first time* in NATO’s history that a member state were to withdraw a military installation from another ally and to move it to a non-NATO country ...

An additional factor affecting relations between Turkey and the United States badly was the statement made by the Turkish Defence Minister, Fikri Isik, on 21 November 2016 that “Ankara begun negotiations with Moscow to purchase the S-400 air-defence system from Russia”<sup>10</sup>,

3 For the complete article, see Brooks Tigner, “NATO’s Silence on the Purge of Turkey’s Military Carries Risks For All”, see online at: <http://janes.ihs.com/Display/1791356> – online on 15 December 2016. Hereafter cited as Tigner, “NATO’s Silence”. See also Sevil Erkus, “NATO Chief Calls Turkey’s Bid For Russian S-400 Missile Systems a ‘Difficult Issue’”, see online at: <http://www.hurriyetdailynews.com/nato-chief-calls-turkeys-bid-for-russian-s-400-missile-systems-a-difficult-issue-127711> – online on 22 February 2018.

4 For the complete article, see online at: <http://www.hurriyetdailynews.com/nato-without-turkey-would-be-weak-alliance-chief-says--112586> – online on 30 April 2017.

5 For the complete article, see Serkan Demirtas, “How Will S-400s Affect Turkey’s Role in NATO?”, see online at: <http://www.hurriyetdailynews.com/opinion/serkan-demirtas/how-will-s-400s-affect-turkeys-role-in-nato-145100> – online on 20 July 2019.

6 For the complete article, see online at: <https://bulgarianmilitary.com/2019/07/18/turkey-as-a-nato-member-is-much-more-than-s-400-jens-stoltenberg-said/>.

7 For the complete article, see online at: <https://www.dw.com/en/german-parliament-votes-to-withdraw-troops-from-turkey/a-39356874> – online on 2 June 2017. For the complete article, see Sevil Erkus, “Germany to Vote on Withdrawal From Incirlik in Two Weeks”, see online at: <http://www.hurriyetdailynews.com/germany-to-vote-on-withdrawal-from-incirlik-in-two-weeks-time-113225> – online on 18 May 2017. See also Aaron Stein, “The New Turkey”, 3 and Sebastian Sprenger, “Turkey Defiant on Purchase of Russian S-400 Anti-Missile Weapon”, see online at: <https://www.defensenews.com/smr/nato-priorities/2018/07/11/turkey-defiant-on-purchase-of-russian-s-400-anti-missile-weapon/> – online on 11 July 2018.

8 For the complete article including Turkish reaction and an official apology issued by Secretary General Stoltenberg, see Semih Idiz, “NATO Blunder Ignites Calls to Leave Alliance”, see online at: <https://www.al-monitor.com/pulse/originals/2017/11/turkey-nato-blunder-ignites-calls-to-leave.html> – online on 21 November 2017.

9 For the complete article, see “Turkey Sticks to Its Guns on Russian Missile-Defense Deal”, see online at: <https://www.al-monitor.com/pulse/originals/2019/05/turkey-nato-incident-blunder-or-tacit-rebuke-of-ankara.print.html> – online on 13 May 2019.

10 For the complete article, see online at: <http://kommersant.ru/doc/3148901> – online on 21 November 2016. Isik announced on 22 February 2017 that Ankara was progressing in talks with Russia on the purchase of S-400s. For the complete article, see Bruce Jones, “Putin Backs Ankara-Moscow S-400 Sales Negotiations”, see online at: <http://janes.ihs.com/Janes/Display/1808346> – online on 6 June 2017. President Erdogan first discussed with Russia in August 2016 what would ultimately become a US\$2.5 billion agreement to procure four S-400 systems. See Thomas Karako, “Coup-proofing? Making Sense of Turkey’s S-400 Decision”, Center for Strategic and International Studies, see online at: <https://www.csis.org/analysis/coup-proofing-making-sense-turkeys-s-400-decision> – online on 15 July 2019. Hereafter cited as Karako, “Coup-proofing?”



**Figure 2:** The first shipment of Russian S-400 systems arrived in Turkey in July 2019 (Yahoo News).

NATO's adversary. The issue of the ultimate delivery of S-400 is discussed below. Turkish statement has undoubtedly contributed to the US and NATO allies uneasy position towards warming relations between Turkey and Russia. Jill Aitoro, correspondent of "Defense News", noted that in early 2016 she asked Turkey's Undersecretary of Defence Industries, Ismail Demir, whether Turkey would ultimately need to choose sides, Russia or NATO. Demir answer was that: "Turkey's situation cannot be compared to any NATO country that does not have a border of Russia or [is not] a conflict zone. Therefore we must be within a different parameter, and our relations must always be on good terms with the people and countries in the region". Such good terms, he argued, would be good for NATO. Others might argue that such an argument conflicts with the underpinning of the alliance, depending how far concessions go.<sup>11</sup> Demir's argument can be easily refuted by saying that the Baltic States as NATO members are directly facing Russia and can become a conflict zone at any moment. Therefore, Demir's application of different parameters for Turkey lacks both validity and credibility. There is

no doubt whatsoever that the delivery of the S-400 components to Turkey dealt a serious damage not just to Turkish-American relations but also to Turkey-NATO relations since the Allies committed themselves to phase out Soviet-built systems delivered to the former Warsaw Pact countries. Furthermore, interoperability is crucial for the NATO's collective defence and decision of Turkey to purchase S-400 dealt a serious damage to building NATO's collective air-defence.

... the delivery of the S-400 components to Turkey dealt a serious damage not just to Turkish-American relations but also to Turkey-NATO relations since the Allies committed themselves to phase out Soviet-built systems delivered to the former Warsaw Pact countries.

<sup>11</sup> For the complete article, see "Reluctant Allies and What That Means for the Future of NATO", see online at: <https://www.defensenews.com/opinion/commentary/2017/05/15/reliant-allies-and-what-that-means-for-the-future-of-nato-editorial/>. On the issue of choosing sides US Vice President Mike Pence tweeted on 3 April 2019: "Turkey must choose. Does it want to remain a critical partner in the most successful military alliance in history or does it want to risk the security of that partnership by making such reckless decision [purchasing the S-400 from Russia] that undermine our NATO alliance?" For the complete article, see Soner Cagaptay, "The Turkish Rupture Could Cause a Fissure in NATO", see online at: <https://thehill.com/opinion/international/438868-the-turkish-rupture-could-cause-a-fissure-in-nato> - online on 16 April 2019. For a good and plausible explanation what motivated President Erdogan to purchase the S-400 and his willingness to endure considerable US and NATO pressure to acquire it, see Karako, op.cit. In support of Karako's explanation, see also Kerim Has, "Turkey, Russia, and the Looming S-400 Crisis", Middle East Institute (MEI), see online at: <https://www.mei.edu/publications/turkey-russia-and-looming-s-400-crisis> - online on 10 July 2019.

#### **A New Peak in Turkey-NATO Worsening Relations: Delivery of the S-400 Components to Turkey**

The first delivery of the Russian-built S-400 components to Turkey took place on 12 July 2019. As a result, we can expect what Simon Waldman, a Visiting Research Fellow at King's College, London, said: "Upon receipt of the S-400, Turkey will no doubt find itself increasingly isolated inside NATO's civilian and military structures". He went on to underline that Turkey could end up being a member of the alliance in name only. Retired Ambassador Suha Umar agrees that the S-400 purchase is likely to create



**Figure 3:** Senior Military Officers, particularly with experience of NATO assignments, have been significantly affected by the purges in the wake of the July 2016 coup attempt in Turkey (NATO).

problems for Turkey in NATO as he argues: “There is no one in NATO who shares our views on this matter. One For All And All For One Article 5 of the NATO Treaty could be watered down in Turkey’s case over the S-400 affair.”<sup>12</sup> Ian Lesser, Director of the German Marshall Fund (GMF) in Brussels, stated that “the political ramifications of the S-400 delivery are very serious, because the delivery confirms to many the idea that Turkey is *drifting off* [author’s italics] into a non-Western alternative. This will create a lot of anxiety and bad feelings inside NATO – it will clearly further poison sentiment for Turkey inside the alliance”.<sup>13</sup> Thus, it can be said that the estrangement between Turkey and NATO continues and it appears that President Erdogan’s administration tends to play down the signifi-

cance of the S-400 delivery to Turkey with the hope that NATO allies would accept the S-400 deal as a *fait accompli*.

... it appears that President Erdogan’s administration tends to play down the significance of the S-400 delivery to Turkey with the hope that NATO allies would accept the S-400 deal as a *fait accompli*.

#### Purges, Brainwash and Brain Drain within the Turkish Military

The additional factor that contributes to Turkey-NATO strained relations pertained to the massive purge of the Turkish military high command and brainwashing campaign of the Turkish junior and senior military officers to be loyal to President Erdogan and distrustful of NATO in general and the United States in particular. It needs to be emphasised that the newly established National Defence University in Istanbul took a leading role in educating and training Turkish military in a post failed coup attempt on 15 July 2016. Some 500 officers and 3000 non-commissioned officers (NCOs) will be trained at the National Defence University and the Gendarmerie and Coast Guard Academy. The newly established university is to fulfil the requirements of the military following the closure of military high schools after the failed coup attempt.<sup>14</sup>

<sup>12</sup> Semih Idiz, “How Will S-400 Affair Affect Turkish-NATO Ties?”, see online at: <https://www.al-monitor.com/pulse/originals/2019/06/turkey-usa-russia-how-s400-affair-affected-turkish-nato-ties.html> – online on 20 June 2019. Hereafter cited as Idiz, “How Will S-400”. See also a very interesting assessment and the potential way out for Turkey out of the impasse offered by Jim Townsend, former Deputy Assistant Secretary of Defense for Europe currently with the Center for a New American Security. Aaron Mehta, “Turkey Has the S-400. The Trump’s Administration is Silent”, see online at: <https://www.defensenews.com/pentagon/2019/07/12/turkey-has-the-s-400-the-trump-administration-is-silent/>. Jim Townsend’s proposed way out of the impasse is unlikely to happen since President Erdogan determined to have the S-400 operational and not kept in crates. See also three suggestions made by the US Navy Admiral (retired) James Stavridis in his article “Kicking Turkey Out of NATO Would Be a Gift to Putin”, see online at: <https://www.themoscowtimes.com/2019/07/19/kicking-turkey-out-of-nato-would-be-a-gift-to-putin-a66484>. The third suggestion offered by Admiral Stavridis namely, to encourage the Turks to keep the S-400 in mothballs, and then selling them another high-tech-end air-defence system is unlikely to be accepted by President Erdogan. Hereafter cited as Stavridis, “Kicking Turkey”. President Erdogan made up his mind and remained steadfast in his approach to have the S-400 operational. And it should not be forgotten that the US offered Turkey Patriot air-defence system back in 2013 and France jointly with Italy offered SAMP/T air-defence system in 2014. For the recent article on President Donald Trump’s suggestion to Turkey not to activate the S-400, see online at: <https://bulgarianmilitary.com/2019/07/26/donald-trump-pleads-turkey-not-to-activate-the-s-400-missile-defence-system/>. Such suggestions are likely to fall on deaf ears of President Erdogan and his government.

<sup>13</sup> For the complete article, see Carlotta Gall, “Turkey Gets Shipment of Russian Missile System, Defying US”, see online at: <https://www.nytimes.com/2019/07/12/world/europe/turkey-russia-missiles.html>.

<sup>14</sup> For the complete article, see online at: <http://www.hurriyetdailynews.com/turkey-to-train-3500-officers-in-national-defense-university-103193-on-line-on-24-August-2016>.



According to former SACEUR, Admiral (ret) James Stavridis, “the importance and service capability of the Turkish armed forces in NATO is likely to decrease. Unfortunately, it is likely that the military in the wake of the coup will be laser-focused on internal controversy, endless investigations, and loyalty checks – and simply surviving as an institution. This will have a chilling effect on military readiness and performance. While some operations have resumed at the crucial Incirlik Air Base, co-operation is already frozen across many US and NATO channels”<sup>15</sup>. Sources within the alliance state that Turkey’s massive purge of its military since 15 July 2016 has undermined NATO’s integrated military command (IMC) and increased tensions within the alliance. Two Turkish officers previously attached to NATO and now seeking political asylum in Europe are said that 42 of the 53 Turkish officers posted within NATO’s headquarters in Brussels have been removed in the purge, with two-thirds of the 600 Turkish postings across the NATO’s command having suffered the same fate.

General Curtis Scaparrotti, Supreme Allied Commander Europe of NATO until summer 2019, mentioned that the purge of Turkish staff “does have an impact [on NATO’s IMC] because it was largely very senior personnel, and you lose a good deal of experience. I had talented, capable people here and I am taking a degradation on my staff for the skill, the expertise and the work that they produced”<sup>16</sup>. According to General Scaparrotti, Ankara has filled about half of the NATO’s command posts vacated and promised to accelerate replacement of the rest. According to the above mentioned officers, NATO “will feel the *difference* [author’s italics] between us and our successors soon. Some of them belong to Turkey’s ultra-nationalist groups, while others have dubious background”<sup>17</sup>.

General Scaparrotti claimed that the purge has also affected Turkey’s military readiness. “One of the areas is their air force. Those [removed] were their senior pilots, so they are working now to train younger pilots. It had an impact. I would not say it was serious but I would say it is noticeable.”<sup>18</sup> It should be emphasised that training younger pilots takes four to five years to accomplish. And in the meantime, the Turkish Air Force faces a lack of trained pilots that adversely affects its performance in Syria.

### General Scaparrotti claimed that the purge has also affected Turkey’s military readiness.

<sup>15</sup> Riegert, “NATO and Turkey”, op.cit.

<sup>16</sup> <https://www.militarytimes.com/news/pentagon-congress/2016/12/07/nato-commander-says-150-turkish-officers-have-left-post-coup/>

<sup>17</sup> For the complete article, see Tigner, “NATO’s Silence.” [In the days after the coup attempt, the Turkish Air Force purged more than 300 F-16 pilots, most of which had years of experience. The result: The cockpit to pilot ratio dropped from over 1.25 pilots per one aircraft to 0.8. This ratio is important to ensure that pilots get enough rest between flights without impacting the Air Force’s operational tempo. See Aaron Stein, “Turkey’s Fighter Pilot Problems”, Atlantic Council, MENASource, see online at: <https://www.atlanticcouncil.org/blogs/menasource/turkey-s-fighter-pilot-problems/> – online on 8 September 2017.]

<sup>18</sup> Tigner, op.cit.

In March 2017 it was reported that the Turkish Armed Forces (TSK) have been hit the hardest by the massive post-coup purge. Several thousand military personnel have been dismissed from their posts, and 40 per cent of the TSK’s generals have been replaced with new officers deemed loyal to President Erdogan. According to Marc Pierini, former EU Ambassador to Turkey and now a Visiting Scholar at Brussels-based Carnegie Europe, “there is a distinct malaise in Turkey, because so many of its officers have been removed, while all of the personal connections [between them and NATO’s command structure] have been lost.” Brooks Tigner concludes that Erdogan’s purge of the Turkish military will continue unhindered.<sup>19</sup> Unfortunately for Turkey’s military, the purge is likely to continue unabated and hence, the strength of the TSK continuing to be undermined. In addition to those imprisoned several high-ranking officers asked for political asylum after the failed coup in the U.S. and elsewhere. According to undisclosed sources, the number of asylum seekers in the U.S. varies between several dozen and up to 100-150, most of them being senior officers.<sup>20</sup>

There is no doubt that abovementioned loss of the personnel connections, ongoing purge of officers of the Turkish armed forces, President Erdogan’s and his political partners distrust in NATO in general and the United States in particular as well as the fragile relations between Turkey and NATO undermine strength and cohesion of the alliance. Against that bleak background, three options of future Turkey-NATO relations might be considered:

**There is no doubt that abovementioned loss of the personnel connections, ongoing purge of officers of the Turkish armed forces, President Erdogan’s and his political partners distrust in NATO in general and the United States in particular as well as the fragile relations between Turkey and NATO undermine strength and cohesion of the alliance.**

<sup>19</sup> For the complete article, see Tigner, “Turkey to be ‘Elephant!’”. According to the data gathered by the state-run Anadolu Agency, the number of generals and admirals in the TSK has decreased by 40 per cent due to the dismissals after the failed coup. The number of generals and admirals has decreased from 326 to 196 after the failed coup. For the rest of the collected data, see online at: <http://www.hurriyetdailynews.com/number-of-turkish-generals-decreases-40-percent-with-post-coup-attempt-dismissals--115852> – online on 23 July 2017.

<sup>20</sup> Eugene Kogan, “US-Turkish Relations in Crisis”, European Security and Defence (February 2019), 34. See also Tom Bowman, “Growing Number of Turkish Military Officers Seek Asylum in the US”, see online at: <https://www.npr.org/2019/05/29/727796635/growing-number-of-turkish-military-officers-are-requesting-asylum-in-the-u-s>. For the Turkish military officers asking for asylum in the EU NATO member states, see Manolis Kostidis, “Turkish Military Officers Are Requesting Asylum All Over Europe”, Independent Balkan News Agency (IBNA), see online at: <https://balkaneye.com/turkish-military-officers-are-requesting-asylum-all-over-europe/> – online on 15 February 2017. See also online at: <https://www.thelocal.no/20170322/norway-grants-asylum-to-torture-threatened-turkish-officers> – online on 22 March 2017 and Mark Lewis, “Purged From Turkish Army, NATO Officers Granted Asylum in Norway”, Atlantic Council, online at: <https://www.atlanticcouncil.org/blogs/natosource/purged-from-turkish-army-nato-officers-granted-asylum-in-norway> – online on 10 April 2017.

### Option 1: Turkey Remains In and Behaves Like a Mole

This is indeed a nightmarish option for NATO, if one of its members remains in the alliance, pursues its own agenda and influences NATO's decision from within. NATO's military command would realise that Turkey were to consider a rogue state and unreliable partner and, as a result, Turkish military within NATO would be hindered from participating in the alliance discussions on intelligence and other security-related issues. Nevertheless, the Turkish military might participate in the alliance military exercises but at rather insignificant numbers. In case of military conflict breaking out in for instance, the Black Sea region involving Bulgaria and Romania, Turkey would remain neutral with all its ramifications for the famous Article 5 of the North Atlantic Treaty.

Former NATO senior military commanders will dismiss this option out of hand. However, we need to remember that they are probably continuing to see Turkey through rose-tinted spectacles and remain nostalgic about a Turkey that increasingly does no longer exist.<sup>21</sup> They tend to see what has happened in Turkey since the failed coup attempt as aberration and cling to the hope that things will get better in the foreseeable future. They argue that the Turkish-Russian rapprochement is a temporarily phenomena and there is more divergence between Turkey and Russia and more convergence between Turkey and NATO. This is considered a quite plausible scenario and President Erdogan might be interested in pursuing it.

### Option 2: Waiting for a Miracle or rather "Waiting for Godot"

This assumes that NATO is not willing to give up on Turkey despite continuing tensions between NATO and some of its member states with Turkey. There is a saying that hope dies last and that summarise the state of relations between Turkey and NATO. As mentioned before, there is a hope that President Erdogan as a result of Turkey's military isolation and marginalisation within NATO might use Article 13<sup>22</sup> and leave NATO's military command structure<sup>23</sup> but will remain in NATO's political structure. In that case, the famous Article 5 will not cover Turkey in case of [external] armed attack.

<sup>21</sup> To counter the author's assertion that Turkey as an important NATO ally is continuing to exist, see Peter Roberts and Seth Newkirk, "Turkey, the US and the S-400: A Counter-Narrative", Royal United Services Institute (RUSI) Commentary, see online at: <https://rusi.org/commentary/turkey-us-and-s-400-counter-narrative> – online on 15 August 2019.

<sup>22</sup> For the complete article, see online at: [https://www.nato.int/cps/en/natolive/official\\_texts\\_17120.htm](https://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_17120.htm)

<sup>23</sup> Francesco Bongiovanni presents a very lucid analysis of what is likely to happen if Turkey decides to formally exit NATO. "Turkey: The NATO Alliance's Wild Card", Turkish Policy Quarterly, 17:2 (Summer 2018), see online at: <http://turkishpolicy.com/article/919/turkey-the-nato-alliances-wild-card> – online on 28 September 2018, 7–8. Hereafter cited as Bongiovanni, "Turkey". What he however fails to say is that Turkey might formally decide to exit both, military and political structures of NATO. As precedents, in 1966 President Charles De Gaulle left the military command structure but France remained in the political structure. In 1974 Greece exited military command structure but remained in the political structure. For the complete article, see online at: [https://en.wikipedia.org/wiki/History\\_of\\_NATO](https://en.wikipedia.org/wiki/History_of_NATO). For the potential Turkey exit from NATO, see Omer Taspinar and Michael O'Hanlon, "A Gaullist Option for Turkey in NATO", see online at: <https://www.berggruen.org/the-world-post/articles/a-gaullist-option-for-turkey-in-nato/> – online on 18 June 2019. Hereafter cited as Taspinar and O'Hanlon, "A Gaullist Option." See also Idiz, "How Will S-400."

... there is a hope that President Erdogan as a result of Turkey's military isolation and marginalisation within NATO might use Article 13 and leave NATO's military command structure but will remain in NATO's political structure.

Additionally, supporters of Turkish NATO membership would argue that the purchase of the Russian S-400 was a single deal and Turkey will not activate the system and return to the fold of NATO as the Prodigal Son. This option is less likely to happen because President Erdogan is interested to activate the S-400 for the defence of Turkey and not keep the system in the crates, mothball it or transport the system to Azerbaijan. However, waiting for a miracle gives President Erdogan extra time to play a game of potential purchase of SAMP/T air-defence systems that has been on the cards for the last five years. As for the Patriot air-defence system potential purchase the Trump administration rescinded a US\$ 3.5 billion deal to sell Patriot system to Turkey after it received the Russian S-400 system in July 2019.<sup>24</sup> Each time two sides were close to sign the contract but for President Erdogan and his administration financial incentives pertained to the deal were not good enough and the issue of transfer of technology (ToT) hindered the signature of the contract. Still, NATO contemplates every potential venue to keep Turkey anchored in the alliance as Hans Binnendijk is arguing in his article supporting this option.<sup>25</sup> Thus, this option is considered to have a 50:50 chance to be materialised.

### Option 3: Shaking Up the Alliance

Three major changes would need to happen in order to shake the alliance:

1. The decision-making process pursued by consensus would have be changed into decision-making pursued by a qualified (e. g. two-third) majority;
2. The de facto veto power of individual member states would have to be abolished, thus no member can block the first change and finally,
3. a new article related to suspension and ultimately expulsion of a NATO member state from the alliance would have to be inserted into the updated/amended North Atlantic Treaty.

This however would require an immense political will of the NATO political leadership, its current Secretary General, and particularly of its individual member states, including Turkey. Hence, this option is pretty unlikely to happen, not least to the fact that Secretary General Stoltenberg as a consensus-builder is averse to revolutionary de-

<sup>24</sup> For the complete article, see John Deutsch, "Turkey's Patriot Offer Dead After S-400 Delivery," see online at: <https://www.al-monitor.com/pulse/originals/2019/08/turkey-patriot-offer-dead-s400-delivery.html> – online on 22 August 2019.

<sup>25</sup> "A Last Chance for Turkey? There Could Still be Time to Fix the S-400 Issue," see online at: <https://www.defensenews.com/opinion/commentary/2019/07/29/a-last-chance-for-turkey-there-could-still-be-time-to-fix-the-s-400-issue/>.



**Figure 4:** Strained relations between NATO and Turkey are affecting military co-operation in quantity and quality (NATO).

velopments and prefers a policy of calming tense relations and political disagreements occasionally happening in the alliance. In other words, all is well that ends well.

### Conclusion

As long as President Erdogan governs Turkey and NATO's Secretary General Stoltenberg remains at the helm of the alliance, Turkey-NATO relations are likely to remain strained and constrained by the not-updated/amended North Atlantic Treaty. Furthermore, since Secretary General Stoltenberg is known as consensus-builder, President Erdogan is likely to assume that Turkey will not be suspended and ultimately expelled from the alliance since the North Atlantic Treaty lacks a chapter related to suspension and expulsion of the NATO member state. As long as each and every member of NATO possesses a de facto veto right on formulating significant amendments to the North Atlantic Treaty and implementing its content in particular would be mission impossible since some NATO member states would veto it. There might be a solution to this vicious circle spelled above but this solution is not going to be implemented.

As a result, we are likely to see that Turkey will consistently be isolated and shun from the decision-making process of the alliance. President Erdogan understands this point but is not ready to leave the military command and political structure of the Alliance on its own according to Article 13 of the North Atlantic Treaty. He knows that Turkey despite isolation and marginalisation is better off inside NATO than outside of it. Therefore, suggestions made by Omer Taspinar and Michael O'Hanlon, that if Turkey insists on pursuing military and technological co-operation with Russia, Washington should encourage Turkey to consider this Gaullist option<sup>26</sup> and announce that Turkey leaves the alliance on its own, is not going to be taken by President Erdogan. He knows that being member comes with benefits, while being out means to be under a sort of President Putin's patronage. Furthermore, it should be re-



**Figure 5:** The deployment of Russian S-400 may eliminate Turkey as partner of the F-35 program (Defense News).

peatedly emphasised that Russia and Turkey were not and are not equal partners. In case, President Putin would lead, while President Erdogan would follow, a consequence that Erdogan is definitely not willing to accept. Furthermore, President Putin will be cooperating with Turkey as long as it suits Russia's interests. He would be ending it quickly if Turkey would turn on him. In that case he might subsequently impose crippling economic sanctions on Turkey.

**They must understand that irreparable damage applied by Turkey to the cohesion, unity and strength of the Alliance is also in the interest of President Vladimir Putin.**

However, it needs to be emphasised that despite being isolated and marginalised Turkey can do significant damage to the Alliance from inside. The impression is that President Erdogan is to inflict as much damage as possible to the alliance from inside, though this assessment would be dismissed out of hand by President Erdogan and his administration. This point should however be fully understood by each and every member of the Alliance. They must understand that irreparable damage applied by Turkey to the cohesion, unity and strength of the Alliance is also in the interest of President Vladimir Putin. On this point Putin and Erdogan not just tacitly agree but also see eye to eye.

EU and NATO allies are deeply divided when it comes to what needs to be done with regard to Turkey. This lack of coherence suits the Turkish government perfectly. The impotence of the EU NATO member states to reach decision on how to hedge or even punish Turkey politically and economically is clearly understood by President Erdogan, who scorns them and is exploiting this weakness. It would definitely need U.S. leadership to initiate an update/amendment of the North Atlantic Treaty. It would be a great exaggeration to say that punitive measures by NATO on its member Turkey would drive Turkey into the arms of Russia. President Erdogan set his agenda moving closer to Russia back in 2016 and not after the first deliv-

<sup>26</sup> "A Gaullist Option." For a plea to keep Turkey in the Alliance, see also Stavridis, "Kicking Turkey".

ery of the Russian-built S-400 components to Turkey on 12 July 2019. Deliveries are set to continue through April 2020. Therefore, a full inclusion of Turkey in NATO is no longer a best option for all concerned parties. In that regard, the author disagrees with Bongiovanni's conclusion that despite the apparent increase in grievances and in the fragmentation of the alliance, the odds are that the Americans, Europeans, and Turks understand that NATO works for all of them and that their world would be far less secure without it.<sup>27</sup> NATO without Turkey would not only survive but would be more resilient and cohesive against common threats. Turkey without NATO would be weaker and likely become a prey to Russia and neighbouring Iran. Whether the Turkish government is willing and able to understand the consequences of their decisions is beyond the scope of this article. From the outside, it appears that the Erdogan administration tends to misread signals coming from Washington and is scorning EU and NATO members due to their perceived impotence to reach a common position.

**Turkey without NATO would be weaker and likely become a prey to Russia and neighbouring Iran.**

### Way Ahead

Strained relations between Turkey and NATO are likely to continue as long as Recep Tayyip Erdogan presides over Turkey. However, even after President Erdogan's term is expired there is no guarantee that his successor would change the nature of strained relations. Turkey's veering towards Russia and Turkey's purchase of the S-400 air-defence system from Russia should be seen in an overall context of distrustful relations between Turkey and NATO developed over the last several years. Turkey's improved relations with Russia will continue in the foreseeable future to the chagrin of the NATO allies. At the same time, Turkey-NATO relations are constrained by not updated/amended yet North Atlantic Treaty signed on 4 April 1949. As long as Turkey remains a NATO member and hold a power of veto in the alliance it can for instance block inclusion of Greek Cyprus in the alliance or block co-operation with EU but not NATO member states like Austria. An additional factor needs to be brought into Turkey-NATO relations, namely a continued purge of the NATO-trained officers of the Turkish armed forces and a brainwash trend to make a new generation of military officers loyal to President Erdogan as commander-in-chief. This new officer generation has a Muslim identity and mistrusts NATO in general and the United States in particular. The latter factor will have a long-term consequences on the strength and

quality of the Turkish military and its contribution to the alliance. Turkey with the second largest military in NATO has been seriously damaged in qualitative terms by the ongoing purges. As a result, it can be expected that Turkish military contribution to NATO activities in for instance the Black Sea region is likely to be minimal since Turkey is not interested to irritate Russia. Finally, as long as Jens Stoltenberg remains NATO's Secretary General he will do his utmost to keep Turkey in the alliance even to the detriment of the alliance and despite NATO's military command unease with Turkey.



**Eugene Kogan**

Ph. D., defence and security expert, Tbilisi, Georgia.

E-Mail: [eugene1kogan@gmail.com](mailto:eugene1kogan@gmail.com)

<sup>27</sup> Bongiovanni, "Turkey", 14. The same conclusions are expressed in an article by Lieutenant-General (retired) Ben Hodges, "Time for Turkey-USA 2.0", in Center for European Policy Analysis (CEPA), see online at: <https://www.cepa.org/time-for-turkey-usa-2> – online on 26 July 2019. For the earlier statement that Turkey's inclusion in NATO is surely the best option for all concerned parties, see Mustafa Aydın, "Turkey's Western Connection", see online at: <http://www.hurriyetdailynews.com/opinion/mustafa-aydin/turkeys-western-connection-122890> – online on 23 November 2017.

# Stand der konventionellen Rüstungskontrolle in Europa

## Ein Erfahrungsbericht aus dem Schweizer Vorsitz des OSZE Forum für Sicherheitskooperation (FSK)

Rüstungskontrolle ist ein Feld der bi- und multilateralen Sicherheitskooperation, die aus den Erfahrungen der beiden Weltkriege des 20. Jahrhundert und des Kalten Krieges geschaffen und in einzelnen Bereichen auch recht erfolgreich umgesetzt worden ist. Neben den globalen Ansätzen im Bereich der Massenvernichtungsmittel ist die konventionelle Rüstungskontrolle insbesondere in Europa vor diesem Hintergrund entstanden und ausgebaut worden. Nach einer ziemlich erfolgreichen Phase zwischen 1990 und dem Beginn des 21. Jahrhunderts haben die angestrebte Transparenz und vor allem die Vertrauensbildung in den letzten Jahren teilweise erheblich gelitten. Die konventionelle Rüstungskontrolle in Europa steht derzeit und in absehbarer Zukunft vor grossen Herausforderungen.

Hans Georg Lüber

### Einleitung

Die Schweiz hat von Anfang Januar bis Ende April 2019 turnusgemäss den Vorsitz des Forums für Sicherheitskooperation (FSK) der Organisation für Sicherheit und Kooperation in Europa (OSZE) innegehabt. Neben dem Ständigen Rat bildet das FSK das zweite beschlussfähige Gremium der OSZE. Es befasst sich mit Themen der Politisch-Militärischen Dimension, inklusive den Übereinkommen zur konventionellen Rüstungskontrolle. Neben der Implementierung der dazu dienenden vertrauens- und sicherheitsbildenden Massnahmen (VSBM) und Rüstungskontrollmechanismen geht es im FSK auch darum, diese Regime kontinuierlich den Realitäten des 21. Jahrhunderts, insbesondere den Möglichkeiten von aktuellen Konflikten anzupassen. Der technologische Fortschritt ermöglicht die Entwicklung von neuen Waffen und Geräten, welche den Streitkräften neue Fähigkeiten eröffnen. Rüstung, Doktrin und Budgets von Streitkräften verändern sich als Folge davon. Der Autor diente seit 2012 als Militärberater des Ständigen Vertreters der Schweiz bei der OSZE sowie seit 2017 auch als FSK-Koordinator für das Wiener Dokument der Verhandlungen über Vertrauens- und Sicherheitsbildende Massnahmen von 2011 (WD11) und konnte so die wöchentlichen Debatten über die Implementierung und die Weiterentwicklung dieses Schlüsseldokuments der OSZE an vorderster Front im FSK mitverfolgen und mitgestalten.

### Was ist Rüstungskontrolle

Bemühungen zur Rüstungskontrolle sind eine politische Reaktion auf die Rüstungsdynamik, die je nach globaler oder regionaler Sicherheitslage bedrohliche Ausmasse annehmen kann. Während der Periode des Kalten Krieges, geprägt durch die bipolare Bedrohung zwischen den USA und der UdSSR, sprach man von einem kompetitiven «Rüstungswettlauf» oder von «Wettrüsten», das zu einer grossen Bedrohung der Wohlfahrt und der Existenz der Menschheit geworden war. Mit den Mitteln der Rüstungskontrolle soll in erster Linie eine politische Beherrschung der Rüstungsdynamik erreicht und damit den Risiken einer gewollten oder ungewollten militärischen Eskalation der Lage vorgebeugt werden. Die Zielsetzung der Rüstungskontrolle ist letztlich die Kriegsverhinderung und im Konfliktfall die Schadensbegrenzung.

**Die Zielsetzung der Rüstungskontrolle ist letztlich die Kriegsverhinderung und im Konfliktfall die Schadensbegrenzung.**

Die Schaffung von Rüstungskontrollmechanismen und – Instrumenten setzt die politische Einsicht und den politischen Willen der betroffenen Staaten voraus, dass eine gegenseitig kontrollierte und begrenzte Rüstung für alle

Seiten billiger und effizienter ist und dennoch zu keiner komparativen Einbusse der eigenen Sicherheit führt. Die Überzeugung, dass es erstrebenswert ist, zwischenstaatliche oder regionale Spannungen oder gar Feindschaften kontinuierlich zu kooperativen Beziehungen bis hin zu einer Sicherheitsgemeinschaft zu entwickeln, ist durchaus rational. Dieser befriedende Prozess schafft Vertrauen, Sicherheit und Prosperität für alle Beteiligten.

Ein Grundvertrauen zwischen den Staaten und die Überzeugung der Tauglichkeit der Rüstungskontrolle zur Mehrung von Sicherheit sind Vorbedingungen zur Schaffung und zur effizienten und effektiven Implementierung von Rüstungskontrollregimen. Regionale und Internationale Organisationen, wie die OSZE oder die UNO, spielen als Foren und Plattformen für regelmässige, themenbezogene technische und politische Austausche eine wichtige Rolle zur Bildung und Festigung dieses Grundvertrauens. Multilaterale Rüstungskontrollinstrumente werden im Rahmen dieser Organisationen geschaffen, umgesetzt und weiterentwickelt.

### Historische Entwicklung der Rüstungskontrolle und ihre Übereinkommen

Rüstungsbegrenzungs- und Abrüstungsbemühungen und der damit einhergehende kriegsverhindernde oder zumindest kriegseindämmende Effekt haben als Gegenstände von Friedens- und Rüstungskontrollübereinkommen eine lange Geschichte. Im frühen 19. Jahrhundert sind solche Übereinkommen zwischen Russland und Grossbritannien sowie zwischen den Vereinigten Staaten und Grossbritannien belegt (z. B. der Rush-Bagot Vertrag).

Die beiden Haager Friedenskonferenzen (1888 und 1907) thematisierten Rüstungskontrolle ebenfalls. Der Friedensvertrag von Versailles regelte nach dem Ende des Ersten Weltkrieges 1918 die Demobilisierung und Reduzierung der Deutschen Streitkräfte. Auch wegen mangelhafter Verifikationsmechanismen und der Absenz einer multinationalen Instanz zur Überwachung und Durchsetzung der festgeschriebenen Mechanismen konnten eine erneute Aufrüstung der Deutschen Reichswehr indessen nicht verhindert werden. Der Völkerbund hatte sich 1920 eigentlich zum Ziel gesetzt, die globale Rüstung zu kontrollieren und zu beschränken. Leider scheiterten auch diese Bemühungen weitgehend und konnten den Ausbruch des Zweiten Weltkrieges nicht aufhalten. Die Bemühungen des Völkerbundes waren dennoch nicht vergebens. Die Systematik und Methodik zur Etablierung eines Systems kollektiver Sicherheit und einer globalen Rüstungskontrolle konnte zumindest theoretisch weiterentwickelt werden. Das Genfer Protokoll zum Verbot der Nutzung von Chemischen und Biologischen Waffen wurde international dauerhaft anerkannt. Das 1972 geschlossene Abkommen über biologische Waffen knüpfte an das Genfer Protokoll an.

Der Briand-Kellogg-Pakt verpflichtete 1928 die Unterzeichnerstaaten rechtsgültig, keine Gewalt zur Durchsetzung ihrer internationalen Interessen anzuwenden. Dieser Pakt stipulierte faktisch ein Verbot des Angriffskrieges. Auch



Abbildung 1: Verhandlungen zu Rüstungskontrollregimen anlässlich des OSZE Ministerrates in Wien, Dezember 2017 (Dragan TACTIC, 7.12.2017, Österreichische Bundesheer).

in diesem Vertragswerk fehlten leider wirksame Verifikations- und Sanktionsmechanismen. Das schmälerte seine Effektivität, wie uns die Geschichte des Zweiten Weltkrieges drastisch vor Augen geführt hat. Ebenfalls vor dem Zweiten Weltkrieg konnten im Bereich der Seestreitkräfte einige wegweisende Abkommen erzielt werden. Der Washingtoner Flottenvertrag (1922), das Londoner Abkommen (1930) und das Deutsch-Britische Flottenabkommen (1935) waren die Resultate von multilateralen und bilateralen Bemühungen zur quantitativen und qualitativen Begrenzung der Seerüstung.

Die Periode nach dem Zweiten Weltkrieg war stark geprägt durch die Weiterentwicklung der Nukleartechnologie und von Atomwaffen. Das enorme Zerstörungspotential und die damit einhergehende existentielle Gefährdung der Menschheit waren dann auch die Grundlagen für gezielte Rüstungskontroll- und Abrüstungsbemühungen in diesem Bereich. Eine ganze Reihe von Verträgen wurden dazu abgeschlossen:

- 1958: Antarktisvertrag: Verbot von Tests mit Atomwaffen auf der Antarktis sowie der dortigen Errichtung von Militärbasen mit Atomwaffen;
- 1963: Teststopp-Abkommen (Limited Test Ban Treaty): Verbot von Kernwaffenexplosionen in der Atmosphäre, im Weltraum und unter Wasser;
- 1967: Weltraumvertrag (Outer-Space Treaty): Regelung der Tätigkeiten von Staaten zur Erforschung und Nutzung des Weltraums und von Himmelskörpern;
- 1968: Nichtverbreitungsabkommen (Treaty on the non-Proliferation of Nuclear Weapons, NPT): Verbot der Weitergabe von Nuklearwaffen an Nicht-Nuklearstaaten;
- 1971: Meeresbodenvertrag: Verbot der Stationierung von Kern- und anderen Massenvernichtungswaffen auf dem Meeresboden und zugehörigem Untergrund;
- 1972: SALT-I-Vertrag (Strategic Arms Limitation Treaty): Abkommen zwischen USA und der UdSSR zur Stabilisierung des strategischen Potentials;
- 1972: ABM-Vertrag (Anti-Balistic-Missiles-Treaty): Limitierung von stationierten balistischen Raketenabwehrsystemen in den USA und der UdSSR;
- 1979: SALT-II-Vertrag (Quantitative Ergänzung des SALT-I-Vertrages): Begrenzung der Anzahl strategischer Systeme auf 2400 Stück auf beiden Seiten;



**Abbildung 2:** Unterzeichnung des INF-Vertrags 1987 durch U.S. Präsident Ronald Reagan und dem Generalsekretär der KPdSU Michail Gorbatschow (DPA / Picture-Alliance / Der Tagespiegel 2.8.2019).

- 1982/91: START I-Vertrag (Strategic Arms Reduction Talks): Reduktion und Umstrukturierung von nuklearen Trägersystemen interkontinentaler Reichweite;
- 1987: INF-Vertrag (Intermediate Range Nuclear Forces-Vertrag): Verbot von bodengestützten Mittelstreckenraketen und Marschflugkörpern;
- 1993: START II-Vertrag: Numerische Reduktion von auf Trägersystemen installierten Gefechtsköpfen und von landgestützten strategischen Nuklearwaffen;
- 1996: Kernwaffenstopp-Vertrag (Comprehensive Nuclear Test Ban Treaty): Verbot von jeglichen Atomtests – ist wegen fehlenden Ratifizierungen nie in Kraft getreten;
- 2002: SORT-Vertrag (Strategic Offensive Reduction Treaty): Anzahlmässige Reduktion von stationierten strategischen Atomwaffen (einsetzbare Sprengköpfe);
- 2011: START III-Vertrag (New START): Numerische Reduktion und Begrenzung von strategischen Nuklearsprengköpfen und Trägersystemen.

Zu biologischen Waffen ist 1972 die Konvention über biologische Waffen (Biowaffenkonvention) unterzeichnet worden. Diese trat 1975 in Kraft. Im Bereich der chemischen Waffen wurde zwischen den USA und der UdSSR 1990 das US-Sowjetische Chemiewaffenabkommen abgeschlossen. Es verpflichtete beide Parteien zur Vernichtung bestehender Chemiewaffen und zum künftigen Verzicht solche Waffen zu produzieren. 1992 folgte die Chemiewaffenkonvention (CWÜ), welche den Bann von chemischen Waffen (Zerstörung von Vorräten und Verbot der Produktion, des Besitzes, der Lagerung und des Einsatzes) auf die multilaterale Ebene brachte. Die Ottawa-Konvention von 1997 stipuliert ein Verbot der Produktion, des Erwerbs und der Lagerung von Antipersonenminen. Diese Konvention ist von einem Teil der Herstellerstaaten, der Nutzer und Exporteure von Antipersonenminen jedoch nicht unterzeichnet worden.

Die konventionelle Rüstungskontrolle beruht auf drei Pfeilern: dem rechtlich bindenden Vertrag über die konventionellen Streitkräfte in Europa (KSE-Vertrag), dem ebenfalls rechtlich bindende Vertrag über den offenen Himmel (Open Skies Treaty) sowie dem politisch bindenden Wiener Dokument der Verhandlungen über Vertrauens- und Sicherheitsbildende Massnahmen (WD). Der Vertrag über die konventionellen Streitkräfte in Europa ist 1990 von den 30 Staaten abgeschlossen worden, welche entweder Mitglieder der NATO oder des damals noch formell existierenden Warschauer Paktes waren.

Die Vertragsstaaten verpflichteten sich auf numerische Begrenzung von Angriffshubschraubern, Artilleriesystemen, Kampfflugzeugen, Kampfpanzern und gepanzerten Kampffahrzeugen in deren Streitkräften. Informations- und Verifikationsmassnahmen sollen Transparenz und Vertrauen schaffen sowie die Berechenbarkeit verbessern und vor gegenseitiger Überraschung schützen.

**Die konventionelle Rüstungskontrolle beruht auf drei Pfeilern: dem rechtlich bindenden Vertrag über die konventionellen Streitkräfte in Europa (KSE-Vertrag), dem ebenfalls rechtlich bindenden Vertrag über den offenen Himmel (Open Skies Treaty) sowie dem politisch bindenden Wiener Dokument der Verhandlungen über Vertrauens- und Sicherheitsbildende Massnahmen (WD).**

Das Wiener Dokument der Verhandlungen über Vertrauens- und Sicherheitsbildende Massnahmen wurde 1990 im Rahmen der KSZE abgeschlossen und verpflichtet die Teilnehmerstaaten politisch bindend, jährlich Informationen über militärische Organisation, Militärhaushalt, Hauptwaffensysteme und militärische Aktivitäten und Übungen auszutauschen. Mittels Verifikationsmassnahmen können die Teilnehmerstaaten gegenseitig die korrekte Implementierung dieser Vertrauens- und Sicherheitsbildenden Massnahmen überprüfen. Das Wiener Dokument bietet zudem die Möglichkeit durch regionale Massnahmen und durch Kontakte zwischen Militärs zusätzliches Vertrauen zu bilden und zu vertiefen. Das Wiener Dokument ist seit seiner Inkraftsetzung am 17. November 1990 vier Mal überarbeitet und neu aufgelegt worden (1992, 1994, 1999 und letztmals 2011).

Der Vertrag über den offenen Himmel (Open Skies Treaty) wurde 1992 in Kraft gesetzt und erlaubt es den Vertragsstaaten die anderen Vertragsstaaten zu überfliegen und Foto- sowie Radar- und Infrarotaufnahmen zu machen.

### **Die Rüstungskontrolle als Mittel zur Erhöhung der Sicherheit**

Die Effizienz von Rüstungskontrollmechanismen ist das Spiegelbild der Beziehungen der an solchen Mechanismen beteiligten Staaten. Je nach Qualität der Beziehungen – von offensichtlicher Feindschaft bis zu enger Freundschaft – haben die Rüstungskontrollmechanismen andere Zielsetzungen, Stossrichtungen und Herausforderungen. Im Konfliktfall sollen sie zur Eindämmung und schliesslich zur Beendigung von Kriegshandlungen beitragen und deren Wiederaufflammen verhindern. Die Schaffung einer Kommunikationsbasis und von Transparenz, die Sicherung von Grenzen und von demilitarisierten Zonen, der



**Abbildung 3:** Der von der Deutschen Bundeswehr frisch übernommene Airbus 319 zur Ausführung von Kontrollflügen im Rahmen des Vertrages zum Offenen Himmel (Open Skies Treaty) (Jonas Weber / Bundesministerium der Verteidigung, Deutschland).

Schutz der Zivilbevölkerung und humanitäre Aktionen, die Vermeidung von Proliferation von Waffen und Systemen gehören zum Spektrum des klassischen Konfliktmanagements.

**Das legitime Interesse von Staaten, sich vor einer potentiellen Gegnerschaft zu schützen, muss respektiert werden.**

Im Falle einer chronischen Gegnerschaft und von verschleppten Konflikten muss es darum gehen, die Menge von Waffen und Systemen zu kontrollieren ohne eine Seite zu bevorzugen oder einseitig Kapazitäten aufzubauen, die gegen eine andere Partei eingesetzt werden könnten. Das legitime Interesse von Staaten, sich vor einer potentiellen Gegnerschaft zu schützen, muss respektiert werden. Kommunikation und der Austausch von Informationen zur Schaffung von Transparenz und zur Vermeidung von Missverständnissen und Miss-Interpretationen die zu Eskalationen führen können, sind in solchen Fällen angezeigte Mittel.

In sogenannten «gemischten» Konflikten kann von einer grundsätzlichen Bereitschaft der Staaten zur Streitbeilegung ausgegangen werden. In solchen Fällen kann mit Massnahmen der Vertrauens- und Sicherheitsbildung (VSBM), ergänzt durch gegenseitige Verifikations-, Compliance- und Abrüstungsmassnahmen die Sicherheit und Stabilität nachhaltig verbessert werden. Auch im Falle von überwiegend kooperativen Beziehungen bleibt ein gewisses Restmisstrauen zwischen den Staaten bestehen. Die Qualität der Beziehung erlaubt es aber in der Regel, Differenzen in der Weiterentwicklung und Umsetzung von Rüstungskontrollmassnahmen gemeinsam konstruktiv zu erörtern und einvernehmliche Lösungen zu finden.

Im Falle einer Sicherheitsgemeinschaft ist die Vertrauensbasis solid und gefestigt. Die Zusammenarbeit und Solidarität ist ausgeprägt. Anstrengungen im Rüstungskontrollbereich sollen als gute Beispiele für eine korrekte und

vollständige Implementierung gelten und als Modell für andere Regionen dienen.

#### Aktuelle Herausforderungen der Rüstungskontrolle

Der Zerfall des Warschauer Paktes und der UdSSR führte zu einer Veränderung des geostrategischen Gleichgewichtes. Einerseits ermöglichte der weitgehende Wegfall der Bedrohungssituation eine sehr kreativen Periode der Schaffung von Regimen der Rüstungskontrolle. Der Dialog zwischen den Staaten war in der Regel konstruktiv und der Konsens verhältnismässig einfach zu finden. So wurden diverse Rüstungskontrollübereinkommen in den 1990er Jahren geschaffen und weiterentwickelt. Andererseits bewirkte dieses Tauwetter aber auch ein zunehmendes Desinteresse. Die Stagnation der konventionellen Rüstungskontrolle und die sogenannte «Revolution in Military Affairs» (RMA) führten zu einer neuen Rüstungsdynamik mit steigenden Militärausgaben. Vor allem in den USA war mit dem Wegfall des Hauptkontrahenten das Bewusstsein der Notwendigkeit einer Einschränkung konventioneller Rüstung schleichend verloren gegangen.

Die Veränderungen des geopolitischen Kräftespiels, unter anderem durch die NATO-Erweiterung sowie die rasant fortschreitende Entwicklung neuer Technologien, welche sich auf ein potentielles Gefechtsfeld auswirken, rufen nach einer Überarbeitung und Weiterentwicklung bestehender Rüstungskontroll-Regime. Grundsätzlich ist ein Bewusstsein der Staaten dafür vorhanden, eine Einigung für ein gemeinsames Vorgehen in diese Richtung ist jedoch bisher nicht möglich gewesen. Erodierendes gegenseitiges Vertrauen und das Schaffen von neuen Fakten verschlechtern die Konsenschancen zunehmend. Es scheint wieder akzeptabel zu werden, Grenzen gewaltsam zu verschieben (Krim, Syrien). Verschleppte regionale Konflikte (Abchasien, Südossetien, Transnistrien, Nagorno Karabach, Donbass etc.) sowie die Krimkrise haben eine neue Lage und damit einhergehend viel Misstrauen geschaffen. Beispielhaft dafür sind der 1999 gescheiterte Versuch der Aktualisierung des KSE-Vertrages anlässlich des Istanbuler Gipfels der KSE-Staaten (Abkommen zur Anpassung des





Abbildung 4: Inspektion im Rahmen des Wiener Dokuments 2011 (Deutsche Bundeswehr / Özkacar / Nordrhein-Westfalen).

KSE-Vertrages) und der fehlende Konsens im OSZE FSK zur routinemässigen Neuauflage des Wiener Dokuments 2016. Die Russische Föderation hat die Umsetzung des KSE-Vertrages zudem inzwischen ausgesetzt, was seine Wirksamkeit substantiell in Frage stellt. Auch im Falle der Neuauflage des Wiener Dokuments war es einzig die Russische Föderation, welche die Zustimmung verweigert hat. Das sind Symptome einer Krise des Multilateralismus.

**Die Veränderungen des geopolitischen Kräfte-  
spiels, unter anderem durch die NATO-Erweiterung  
sowie die rasant fortschreitende Entwicklung  
neuer Technologien, welche sich auf ein  
potentielles Gefechtsfeld auswirken, rufen  
nach einer Überarbeitung und Weiterentwicklung  
bestehender Rüstungskontroll-Regime.**

Anlässlich der Münchner Sicherheitskonferenz 2019 wählte deren Vorsitzender, Wolfgang Ischinger, sehr deutliche Worte, um über Frieden und Sicherheit in der Welt zu sprechen – oder besser, über den zunehmenden Mangel an beidem. Er sprach von einem «Epochenbruch», von einer «zu Ende gehenden Ära». Die globale Sicherheitslage sei heute «gefährlicher als je zuvor seit dem Zerfall der Sowjetunion». Die Umrisse eines neuen weltpolitischen Zeitalters seien erst in Ansätzen auszumachen. Ganz gleich, wohin das Auge schaue, auf der Welt gebe es unzählige Konflikte und Krisen, die wir Europäer bis nach Hause spüren können. Die Gefahr von offenen zwischenstaatlichen Konflikten sei im Steigen begriffen.

#### Das Beispiel des Wiener Dokuments 2011

Die OSZE ist die regionale Sicherheitsorganisation, welche sich unter anderem mit der Implementierung und der Aktualisierung des Wiener Dokuments 2011 befasst. Jeder OSZE Teilnehmerstaat betreibt ein Verifikationszentrum. Es handelt sich dabei um Kompetenzzentren zur Aus-

übung von aktiven und passiven Verifikationsmassnahmen. Diese Zentren haben die Massnahmen nicht nur laut ihrem Wortlaut («to the letter») sondern auch im Geiste («in their spirit») des Wiener Dokumentes umzusetzen. In der Regel handeln die Spezialisten sehr professionell und garantieren damit eine hohe Implementierungsqualität. Budgetrestriktionen und politische Gründe setzen diese Zentren in letzter Zeit aber unter zunehmenden Druck. Da das Wiener Dokument dringend einer Aktualisierung bedarf, sind die Massnahmen nicht immer aktuell genug, um ihre volle sicherheits- und vertrauensbildenden Wirkungen zu erzielen. Die Verifikationsspezialisten «tun es richtig»; müssen sich aber die Frage gefallen lassen, ob sie noch immer «das Richtige tun».

**Die Verifikationsspezialisten «tun es richtig»;  
müssen sich aber die Frage gefallen lassen, ob  
sie noch immer «das Richtige tun».**

Die Debatte über die Aktualisierung und Modernisierung des Wiener Dokuments im FSK in Wien ist zu einer grossen Herausforderung geworden. Sie spiegelt die geopolitischen Reibungen im geografischen Rahmen von Europa. Vor allem seit dem Beginn der Krise in und um die Ukraine ist ein konstruktiver Dialog kaum mehr möglich. Um die in den offiziellen Foren stockende Debatte nicht gänzlich zu verlieren, weicht man auf informelle Formate («side-tracks») aus. Der seit Anfang 2017 geführte, sogenannte «strukturierte Dialog» ist ein prominentes Beispiel dafür. Die Russische Föderation macht ihre Bereitschaft zum Dialog von einer Abkehr der Isolationspolitik des Westens (Anprangerungen, Sanktionen, etc.) und konkreten deeskalierenden Schritten der NATO-Staaten abhängig (Rückzug der Truppen aus dem Baltikum, Rückbau des Strategischen Raketenabwehrschirmes, etc.). Die NATO-Staaten ihrerseits üben grossen Druck auf die Russische Föderation zur Modernisierung des Wiener Dokuments mit der Begründung aus, dass einmal aktualisierte Regime das Vertrauen und die Sicherheit automatisch zurückbringen werden. Die Rhetorik und die Positionen scheinen seit Jah-



**Abbildung 5:** OSZE Projekte zur Vernichtung von obsolet gewordener Munition und zur sicheren Lagerung von noch verwendeter Munition schaffen nachhaltig Sicherheit. Die Schweiz ist hier zusammen mit Partnern in mehreren Projekten aktiv (OSCE.org / Artikel «Rüstungskontrolle»).

ren unversöhnlich. Da Beschlüsse nur im Konsens gefasst werden können, befindet sich der Modernisierungsprozess des Wiener Dokuments in einer Art politischer Geiselhaft.

### Die Rolle der Schweiz in der OSZE und während dem FSK Vorsitz

Der Schweiz als neutralem und bündnisfreiem OSZE Teilnehmerstaat kommt in dieser blockierten Situation eine ganz spezielle Rolle zu. Sie wird von allen Seiten als aktive, ehrliche und kompetente Vermittlerin wahrgenommen und hat dadurch ungehinderten Zugang zu allen Seiten und geniesst viel Vertrauen. Ihr Einfluss stösst aber auch an Grenzen. Während Jahren festgefahrene politische Positionen umstossen zu wollen, wäre illusorisch und unergiebig. Während den vier Monaten des FSK Vorsitzes bestanden die Ziele der Schweiz deshalb einerseits darin, den sachlichen Dialog so gut wie möglich zu fördern und zu stärken und andererseits bestehende und in manchen Fällen noch zu wenig genutzte Potentiale von existierenden VSBM des Wiener Dokuments zu bezeichnen sowie zu konkretisieren. Mit einer gezielten Wahl von Themen für Sicherheitsdialoge und mit ganz konkreten Vorschlägen zur Verbesserung der Umsetzung bestehender Massnahmen ist es der Schweizer Delegation gelungen eine positive Dynamik ins Plenum und die Arbeitsgruppen des FSK zurück zu bringen. So hat die Diskussion über Aspekte von moderner Kriegführung die Teilnehmerstaaten sensibilisiert für relevante Stossrichtungen der Weiterentwicklung von Rüstungskontrollregimen. Beispiele von konkreten Massnahmen zur besseren Implementierung bestehender Regime bestanden in der Erhöhung der Effektivität des Informationsaustausches bei Zwischenfällen militärischer Natur mit dem Potential von unerwünschter Eskalation wegen Fehlinterpretation oder Missverständnissen. Wegen der aktuell erhöhten Gefahr von solchen Zwischenfäl-

len war diese Initiative der Schweiz bei allen Teilnehmerstaaten willkommen und insofern erfolgreich. Als zweites konkretes Beispiel kann die Verbesserung der Qualität des Informationsaustausches über Hauptwaffensysteme und ihre Erfassung in einer zentralen Datenbank genannt werden, welche es allen Teilnehmerstaaten ermöglicht, jederzeit und einfach gezielte Analysen von Streitkräften anderer Teilnehmerstaaten zu erstellen. Auch dieser Vorstoss fand ein grundsätzlich positives Echo und wird nun mit gezielten Projekten weiterverfolgt. Als grösstes Verdienst des Schweizer FSK Vorsitzes kann aber die Tatsache gesehen werden, dass es uns in schwieriger Zeit gelungen ist, dem durch die verzahnte politische Lage ermüdeten und manchmal wenig konstruktiven Dialog im FSK eine neue Dynamik zu verleihen.

Mit einer gezielten Wahl von Themen für Sicherheitsdialoge und mit ganz konkreten Vorschlägen zur Verbesserung der Umsetzung bestehender Massnahmen ist es der Schweizer Delegation gelungen, eine positive Dynamik ins Plenum und die Arbeitsgruppen des FSK zurück zu bringen.

### Herausforderungen für die künftige Entwicklung von Rüstungskontrollinstrumenten

Der Blick auf aktuelle Konflikte zeigt uns, dass diese nicht mehr nur zwischen Staaten stattfinden. Mehrere Staaten bilden Allianzen, um die dadurch entstehenden Synergien optimal zu nutzen. Neue Akteure, sogenannte «non-state-actors» kommen ins Spiel. Die Grenze zwischen krie-



Abbildung 6: Neue militärische Mittel erfordern neue Rüstungskontrollregime (AP / Massoud Hossaini / Der Standart).

gerischen Auseinandersetzungen und organisierter Kriminalität verwischt zunehmend. Es sind auch nicht mehr nur Streitkräfte im klassischen Sinne, welche auf dem Gefechtsfeld agieren. Staaten betreiben ein «Outsourcing» der Konfliktführung. Private Unternehmen, sogenannte «private military security companies» (PMSCs), übernehmen solche Mandate für gutes Geld. Die klassischen Rüstungskontrollinstrumente sind Abkommen zwischen Staaten. Sie schaffen Transparenz mit Bezug zu den Streitkräften dieser Staaten und kontrollieren diese mit den Mitteln der Verifikation. Neue Akteure fühlen sich nicht betroffen, Ansprechpartner fehlen.

Die sich rasch entwickelnde Technologie verändert auch das Gesicht eines potentiellen Konflikts. Gefechtsfeld-Robotik, Drohnen, unbemannte Waffensysteme, Cyberbedrohungen, der Weltraum als neue militärische Operationssphäre sind Beispiele, welche mit den bisherigen Instrumenten der Rüstungskontrolle gar nicht oder nur ungenügend erfasst werden können. In der Vergangenheit war es in der Regel so, dass jene Staaten, welche neue Systeme entwickelten, vielfach auch jene waren, welche massgeblich die Rüstungskontrolle weitergebracht hatten (westliche Demokratien). Diese Übereinstimmung ist heute nicht mehr gültig. Es gilt weitere oder neue Staaten für die Rüstungskontroll-Bemühungen zu gewinnen. Mit einer Verlagerung der Rüstungsdynamik in neue Operationssphären (Cyberspace, Weltraum) wird die Zurechenbarkeit von Wirkungen schwierig und die Verifizierbarkeit eine echte Herausforderung.

### Konklusion

Regime der Rüstungskontrolle müssen in schwierigen und langwierigen politischen Verhandlungsprozessen errungen werden. Sie bilden den kleinsten gemeinsamen Nen-

ner von gegensätzlichen Positionen, womit ihnen die Vollkommenheit natürlich fehlt.

Die Ratifizierung, Qualität der Implementierung von Rüstungskontrollmassnahmen und deren Verifikation hängen vom guten Willen der Teilnehmerstaaten ab, welcher im Krisen- und Konfliktfall naturgemäss leidet. Diskussionen über Compliance gehören deshalb regelmässig zur Tagesordnung. Die Geschichte hat uns aber auch gezeigt, dass mit den Mitteln der Rüstungskontrolle mittel- bis langfristig dennoch positive Effekte erzielt, d. h. Leid und Schaden verringert werden können. Es besteht offenbar ein gemeinsames Interesse, selbst im Konfliktfall, die Schäden und Kosten zu begrenzen und zu senken.

Um die verheerenden Folgen von Waffengängen zu lindern und zu verhindern, genügt es indessen nicht, lediglich bei der Rüstung und ihrer Begrenzung anzusetzen. Das Thema der Konfliktprävention ist facettenreicher und komplexer. Erfolgreiche und ganzheitliche Konfliktprävention ist ebenfalls geeignet, übermässige Rüstung zu vermeiden.



**Hans Georg Lüber**

Oberst i Gst, RA, MBA IMD, bis kürzlich Botschaftsrat und Militärberater des Ständigen Vertreters der Schweiz bei der OSZE in Wien

E-Mail: hans.lueber@eda.admin.ch

# Streitkräfteentwicklung: Analysemethodik und Visualisierung

Die Dozentur Strategische Studien (DSS) hat eine Methodik entwickelt, mit welcher die zurückliegende Entwicklung von Streitkräften analysiert werden kann. Die Methodik beansprucht, neuartig und allgemein anwendbar zu sein sowie mehrere Vorzüge aufzuweisen, insbesondere durch ihren synoptischen Charakter. Sie verbindet das Strategieverständnis von Carl von Clausewitz und Arthur Lykke Jr. mit sozialwissenschaftlichen Herangehensweisen. Nach jahrelanger «Erprobung» im Unterricht an der MILAK wird die Methodik hier erstmals vorgestellt und anhand der Entwicklung der Schweizer Luftwaffe seit dem Ende des Kalten Krieges erläutert.

Mauro Mantovani, Sahra Strizzolo, David Hager, Ralf Müllhaupt

## Einleitung

Die kontinuierliche Anpassung der Streitkräfte an eine reale oder angenommene Bedrohung wird politisch verlangt und beschäftigt die militärischen Planungsstäbe sowohl auf nationaler Ebene als auch im Rahmen von Bündnissen wie der NATO. Die Streitkräfteplanung ist naturgemäss zukunftsgerichtet und folgt ihren eigenen Methoden. In der Schweiz etwa werden in einem vielschichtigen und komplizierten Prozess, der vom Masterplan des Armeestabs gesteuert wird, aber eine Reihe politischer und ziviler Stellen des VBS einbezieht, die Bereiche Doktrin, Unternehmungsentwicklung, Organisation, Ausbildung, Material, Personal, Finanzen, Immobilien, Informatik und Integrale Sicherheit aufeinander abgestimmt. Dabei wird neuerdings ein «fähigkeitsbasierter Ansatz» verfolgt.<sup>1</sup> Typisch für die Planung ist, dass sie mit Annahmen über das Kriegsbild der Zukunft arbeitet und im Ergebnis Entscheidungsoptionen zuhanden der Politik formuliert. Ein Beispiel hierfür ist aktuell der Bericht zur Zukunft der Bodentruppen.<sup>2</sup>

Völlig anders geartet ist die historische «Transformationsforschung», welche die Frage verfolgt, wie sich Streitkräfte in der Vergangenheit entwickelten: Ihr primärer Fokus ist es, die Veränderungen zu erklären, die tatsächlich stattgefunden haben. Im Falle der NATO-Staaten ist diese

wissenschaftliche Literatur kaum mehr überblickbar.<sup>3</sup> Für die Entwicklung der Schweizer Armee seit ihren Anfängen verspricht das jüngste Werk von Rudolf Jaun tiefere Einsichten.<sup>4</sup>

Weitere Unterschiede zwischen (prospektiver) Planung und (retrospektiver) Forschung bestehen in den gewählten Methoden und im Betrachtungszeitraum: Die Nationen sind grundsätzlich autonom in der Art und Weise, wie sie Streitkräfteplanung betreiben, wobei in den NATO-Staaten – über das Allied Command Transformation – eine ge-

<sup>1</sup> Vgl. etwa Andreas Bölsterli, «Der Masterplan als ein Werkzeug der Streitkräfteentwicklung», ASMZ, 01-02/2009, S. 24–25; Beat Gottier, Heinz von Bergen, «Masterplan 2011», ASMZ 05/2011, S. 18–19; André Siegenthaler, «Anspruchsvolle Streitkräfte- und Rüstungsplanung», ASMZ, 05/2017, S. 32–35; Marco Schmidlin, Christian Schassmann, «Masterplan 2018 – Gesamtheitliches Vorausdenken», ASMZ 12/2018, S. 33–35.

<sup>2</sup> Schweizer Armee, *Zukunft der Bodentruppen. Grundlagenbericht über die Weiterentwicklung der Fähigkeiten der Bodentruppen*, Bern 2019.

<sup>3</sup> Für NATO-Streitkräfte der jüngeren Vergangenheit seien als besonders prominent erwähnt: Theo Farrell, Sten Rynning, Terry Terriff, *Transforming Military Power since the Cold War. Britain, France, and the United States, 1991–2012*, Cambridge 2013; Theo Farrell, Terry Terriff, «Military Transformation in NATO: A Framework for Analysis», in: Terry Terriff, Frans Osinga, Theo Farrell (Hg.), *A Transformation Gap? American Innovations and European Military Change*, Stanford 2010, S. 1–13; Theo Farrell, Terry Terriff, «The Sources of Military Change», in: Theo Farrell, Terry Terriff (Hg.), *The Sources of Military Change. Culture, Politics and Technology*, London 2002, S. 3–20; Anthony King, *The Transformation of Europe's Armed Forces. From the Rhine to Afghanistan*, Cambridge 2011; Frans Osinga, «The Rise of Military Transformation», in: Terriff, Osinga, Farrell (Hg.), *A Transformation Gap?*, S. 14–34; Jeremy Black, «Military Change in Historical Perspective», in: Farrell, Terriff (Hg.), *Sources of Military Change*, S. 21–38; John K. Garstka, «The Transformation Challenge», in: *NATO Review, Special Issue* (Spring 2005), S. 8–11; Michael Raska, *Military Innovation in Small States. Creating a Reverse Asymmetry*, London 2016; Patrick Fitschen, *Die Transformation der US Streitkräfte. Die Neuausrichtung der Streitkräfte der Vereinigten Staaten zwischen 2001 und 2006*, Frankfurt am Main 2007; Martin Rink, Marcus von Salisch, «Zum Wandel in deutschen Streitkräften von den preussischen Heeresreformen bis zur Transformation der Bundeswehr», in: Karl-Heinz Lutz, Martin Rink, Marcus von Salisch (Hg.), *Reform, Reorganisation, Transformation. Zum Wandel in deutschen Streitkräften von den preussischen Heeresreformen bis zur Transformation der Bundeswehr*, München 2010, S. 1–25; Thomas Jäger, Ralph Thiele, *Transformationsprozesse im Vergleich*, in: Jäger, Thiele (Hg.), *Transformation der Sicherheitspolitik. Deutschland, Österreich, Schweiz im Vergleich*, Wiesbaden 2011, S. 9–23.

<sup>4</sup> Rudolf Jaun, *Geschichte der Schweizer Armee. Vom 17. Jahrhundert bis in die Gegenwart*, Zürich 2019. Vgl. für die sicherheits- und verteidigungspolitischen Entwicklungen seit dem Ende des Kalten Krieges den Beitrag von Gunther Hauser, Mauro Mantovani, «Austria and Switzerland», *The European Defence Policies & Armed Forces*, ed. by Hugo Meijer & Marco Wyss, Oxford 2017, S. 197–213.

wisse Harmonisierung angestrebt wird. Demgegenüber verzichtet die «Transformationsforschung» meistens darauf, ihre Methodik darzulegen, geschweige denn, diesbezüglich Einheitlichkeit anzustreben. Ein zweiter Unterschied liegt darin, dass Streitkräfteplanung rollend und grundsätzlich ohne Endpunkt erfolgt, während die historische Forschung zur Streitkräfteentwicklung ihren Zeitraum meist klar abzugrenzen pflegt.

### Die Methodik hat den mehrfachen Anspruch, die wichtigsten Merkmale einer (Teil-)Streitkraft zu benennen, deren Auftreten und Ablösung zu erklären sowie den Transformationsprozess in einer übersichtlichen, didaktisch nutzbaren Weise darzustellen.

An diesem Punkt setzt die hier vorgestellte Methodik an. Sie will, wie erwähnt, rückblickend die Entwicklung von Streitkräften verstehen und reicht lediglich so weit in die Zukunft, als es nur noch um die Umsetzung getroffener Beschlüsse geht. Sie hat den mehrfachen Anspruch, die wichtigsten Merkmale einer (Teil-)Streitkraft zu benennen, deren Auftreten und Ablösung zu erklären sowie den Transformationsprozess in einer übersichtlichen, didaktisch nutzbaren Weise darzustellen. In dieser Herangehensweise und in ihrer Darstellungsform unterscheidet sich die Methodik erheblich von bisherigen Ansätzen in der «Transformationsforschung». Der Beitrag fragt – exemplarisch – nach den wesentlichen Veränderungen innerhalb der Schweizer Luftwaffe seit dem Ende des Kalten Krieges und zielt darauf ab, diese gleichzeitig visuell darzustellen sowie die zentralen Motive konkret zu benennen. Weitgehend ausgeklammert bleibt die damalige Planung. Sie interessiert allenfalls bei der Suche nach den Überlegungen, welche eine Veränderung bewirkt haben. Die Motive werden jedoch auch in den öffentlichen politischen Debatten bzw. in der Militärpublizistik greifbar.

### Methodische Grundlagen

Streitkräfteentwicklung gilt seit Carl von Clausewitz als eine von zwei Dimensionen von Strategie. Der preussische Kriegstheoretiker hatte erkannt, dass die «Kriegskunst» zwei Ausprägungen besitzt:

«Die Kriegskunst im eigentlichen Sinne wird also die Kunst sein, sich der gegebenen Mittel im Kampf zu bedienen, und wir können sie nicht besser als mit dem Namen *Kriegführung* bezeichnen. Dagegen werden allerdings zur Kriegskunst im weiteren Sinne auch alle Tätigkeiten gehören, die um des Krieges willen da sind, also die ganze Schöpfung der Streitkräfte, d. i. Aushebung, Bewaffnung, Ausrüstung und Übung.»<sup>5</sup>

Dieses Strategieverständnis findet sich auch bei Colonel Arthur F. Lykke Junior. Der damalige Dozent für Militärstrategie am US Army War College legte 1984 den Beitrag «Towards an Understanding of Military Strategy» vor.<sup>6</sup> Darin unterscheidet Lykke «operational strategy» und «force developmental strategy»,<sup>7</sup> wobei beide Ebenen von Strategie dem Wechselspiel Ziele-Methoden-Mittel (Ends-Ways-Means) folgen: «Strategy equals Ends (objectives towards which one strives), plus Ways (courses of action) plus Means (instruments by which some end can be achieved).»<sup>8</sup> Die weiteren Überlegungen von Lykke, denen dieser auch seinen anhaltend hohen Einfluss auf die amerikanische Streitkräftedoktrin, speziell der Army, verdankt, beziehen sich indessen ausschliesslich auf die operative Strategie, während die «force developmental strategy» nicht weiter erläutert wird. Immerhin ist klar, dass sich erstere auf eine Konfliktsituation bezieht, während letztere kontinuierlich stattfindet, unabhängig von Kriegs- oder Friedenszeiten.

Die hier vorgestellte Methodik zur Analyse von Streitkräfteentwicklung knüpft also an das Strategieverständnis von Clausewitz und Lykke an. Anstelle von «Schöpfung der Streitkräfte» bzw. «force developmental strategy» seien hier jedoch die modernen Begriffe Streitkräfteentwicklung oder Streitkräftetransformation verwendet, durchaus als Synonyme zu verstehen.

Vor dem Hintergrund des Verständnisses von Streitkräftetransformation als der zweiten Dimension von Strategie ergänzt dieser Beitrag den bereits vorgestellten Artikel über die Analysemethodik operativer Strategien.<sup>9</sup> Für eine Ausbildungsorganisation wie der Schweizer Armee, die nie in einem Krieg eingesetzt worden ist, darf die Analyse ihrer Transformation natürlich eine grössere Bedeutung beanspruchen.

### Das Analysemodell in abstracto

Das Analysemodell geht grundsätzlich davon aus, dass es Menschen bzw. Menschengruppen sind, die über die Entwicklung von Streitkräften entscheiden und dabei auf eine Reihe von Argumenten zurückgreifen; diese Argumente werden als Triebkräfte hinter den Entscheidungen verstanden. Die hier vorgestellte Methodik nimmt dabei das sozialwissenschaftliche Modell der *agency-structure duality* auf, wie es von Colin Wight vorgeschlagen wurde. Der Dualismus besteht im Kern also in der Unterscheidung

<sup>5</sup> Carl von Clausewitz, *Vom Kriege*, Breslau 1832, Zweites Buch «Über die Theorie des Krieges», I. Einteilung der Kriegskunst, hg. von Wolfgang Pickert, Wilhelm Ritter von Schramm, Hamburg 2013, S. 56ff.

<sup>6</sup> Arthur F. Lykke Jr., «Towards an Understanding of Military Strategy», in: Ders., *Military Strategy: Theory and Application*, Carlisle Barracks 1984, S. 1–2 – 1–6, hier S. 1–2. Siehe auch den direkt anschliessenden Beitrag von Lykke, «A Methodology for Developing a Military Strategy», ebd., S. 1–7 – 1–9. Der erste Beitrag wurde mehrfach erneut abgedruckt, z. B. in leicht veränderter Form unter dem Titel «Defining Military Strategy», *Military Review*, Mai 1989, S. 2–8.

<sup>7</sup> Lykke, «Towards an Understanding of Military Strategy» (Fn. 6), S. 1–3.

<sup>8</sup> Ebd., S. 1–2. Dabei beruft sich Lykke auf eine Rede von General Maxwell D. Taylor von 1981.

<sup>9</sup> Mauro Mantovani, Marcel Berni, «Strategieanalyse: Methodik und Visualisierung», *Military Power Review der Schweizer Armee* (MPR), 2/2018, S. 31–42.

menschlicher Akteure bzw. Akteursgruppen einerseits und abstrakter Rahmenbedingungen andererseits.<sup>10</sup>

In Ableitung von dieser Unterscheidung besteht die hier vorgestellte Methodik der Transformationsanalyse zunächst aus der Kern-Matrix, welche grün hinterlegt ist, unterteilt nach den grossen Armeeorganisationen: Armee 61, Armee 95, Armee XXI, Weiterentwicklung der Armee/Schweizer Armee. Weiter unterscheidet die Kern-Matrix vier Dimensionen: Organisation, Doktrin, Ausrüstung und Ausbildung und innerhalb dieser Dimensionen weitere Ebenen.

- Die Ebene *Organisation* beschreibt die Einordnung der betreffenden Truppengattung in die gesamte Armee-Struktur;
- Die Ebene *Doktrin* bezieht sich auf die Aufträge der Truppengattung und berücksichtigt dabei deren unterschiedliche rechtliche Legitimationsstufe, also die Normenhierarchie zwischen Bundesverfassung (BV), Militärgesetz (MG), Armeeleitbildern, Verordnungen und Reglementen. Die in der Verfassung oder auf Gesetzesstufe verankerten Aufträge sind überdies weniger häufig Änderungen unterworfen als Aufträge, die sich in Reglementen und Weisungen der Armeeführung wiederfinden. Eine klare Trennung ist jedoch nicht immer möglich, beziehen sich Verordnungen und Reglemente doch auf die übergeordneten Rechtsnormen und konkretisieren deren Bestimmungen;
- Die Ebene *Ausrüstung* umfasst die wichtigsten Waffen- und Unterstützungssysteme, welche für die jeweilige Truppengattung typisch und für sie als Gesamtsystem erfolgskritisch sind;
- Die Ebene *Ausbildung* schliesslich stellt die truppengattungsspezifische Fach- und Verbandsausbildung dar.

Auch wenn diese vier Ebenen auf dem vorliegenden Analyseschema zu dessen besserer Verständlichkeit getrennt aufgeführt sind, besteht eine Vielzahl von Wechselwirkungen untereinander: So können markante Änderungen in der Einsatzdoktrin auch Veränderungen in der Organisation bewirken und die Einführung bzw. Ausserdienststellung von Waffensystemen beschleunigen oder verzögern. Ein Beispiel wäre die Vernichtung der Personenminen und Kanistermunition im Gefolge des Beitritts der Schweiz zu den betreffenden Verbotskonventionen; mit diesem Beitritt erfolgte ein politisch gewollter «Doktrinwandel»: Die Armee sollte den Abwehrkampf inskünftig ohne diese Mittel führen.

Ein Beispiel wäre die Vernichtung der Personenminen und Kanistermunition im Gefolge des Beitritts der Schweiz zu den betreffenden Verbotskonventionen; mit diesem Beitritt erfolgte ein politisch gewollter «Doktrinwandel».

Ebenfalls in der Kern-Matrix enthalten sind die politischen Behörden der Schweiz – Parlament, Bundesrat, Chef VBS, Armeeführung –, also die Entscheidungsträger, welche den «agencies» von Wight entsprechen.

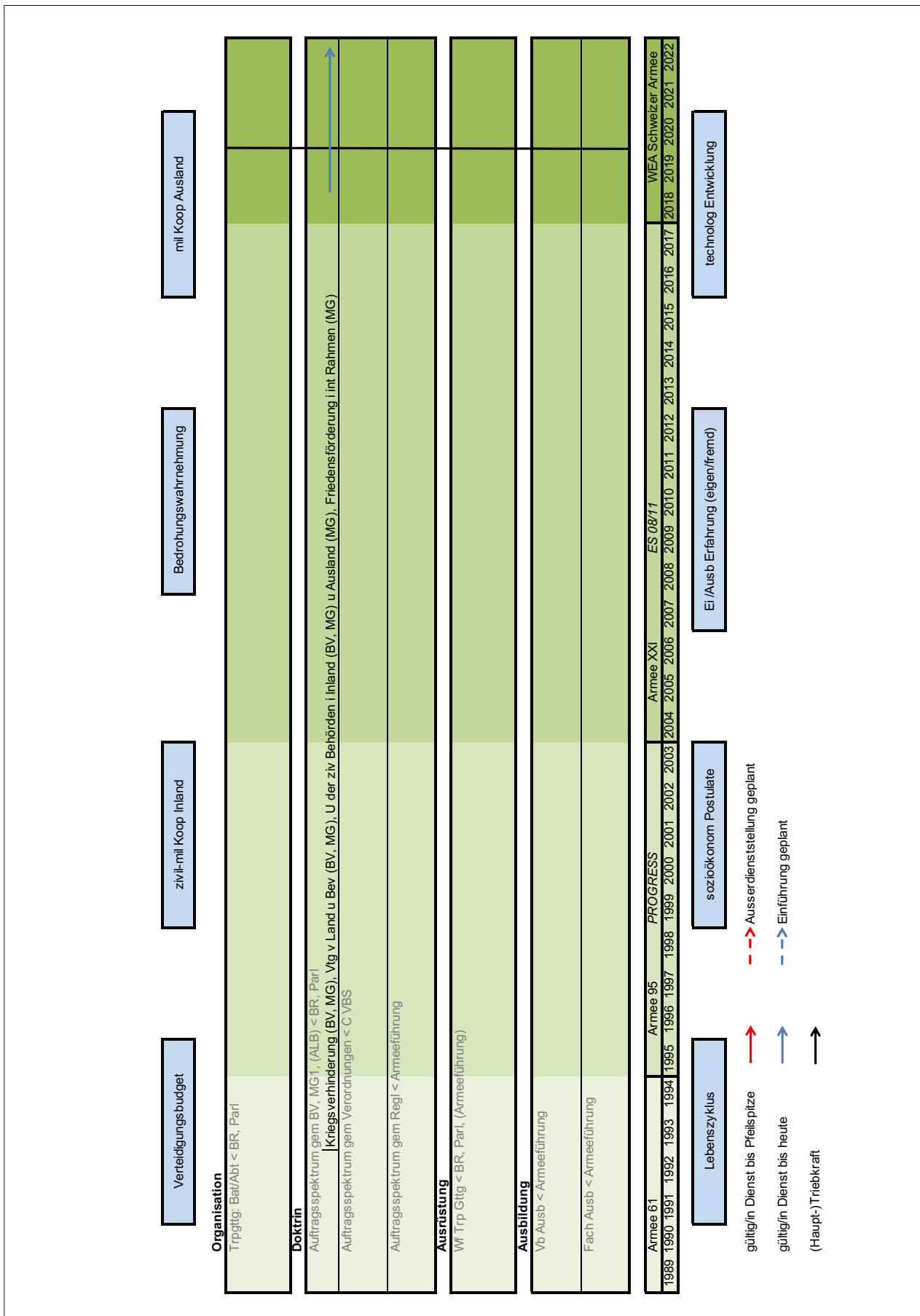
Der «structure» von Wight wiederum entspricht das Umfeld, welches die jeweiligen menschlichen Akteure bzw. Akteursgremien zu ihren Entscheiden «antreibt». Das heisst, die Akteure bedienen sich mehrerer Argumente für eine politische «Stossrichtung» oder sie werden durch verschiedene Triebkräfte in eine bestimmte Richtung gedrängt. Die hier vorgestellte Methodik unterscheidet acht Triebkräfte, welche blau eingefärbt sind:

- Verteidigungsbudget (Verteidigungsausgaben des Bundes);
- Bedrohungswahrnehmung (der Mehrheit der Stimmberechtigten und Entscheidungsträger);
- Anforderungen aus der militärischen Kooperation mit dem Ausland;
- sozioökonomische Postulate, also politische Vorstösse und/oder Forderungen der Privatwirtschaft;
- (eigene oder fremde) Einsatzerfahrung («lessons learned»);
- Anforderungen aus der zivil-militärischen Kooperation;
- Lebenszyklus, d. h. ökonomisch rationale Nutzungsdauer technischer Systeme;
- technologische Entwicklung, d. h. Angebote der Rüstungsindustrie an technischen Systemen.

Auch hier gilt, dass diese Triebkräfte miteinander interagieren können. Das heisst, eine veränderte Bedrohungswahrnehmung wirkt sich offenkundig auf sozioökonomische Postulate oder die Höhe des Verteidigungsbudgets aus (vgl. die «Friedensdividende»), oder es wirken sich – eigene oder fremde – Einsatzerfahrungen auf die Bereitschaft zur Kooperation mit dem Ausland aus.

So ist die militärische Kooperationsfähigkeit für die neutrale Schweiz mit ihren bescheidenen Ambitionen in militärischer Friedensförderung, geschweige denn Stabilisierungseinsätzen im Ausland, natürlich ein ungleich schwächerer Treiber der Entwicklung als etwa im Falle Deutschlands, das tief in Allianzstrukturen eingebettet und in militärischen Auslandmissionen engagiert ist.

<sup>10</sup> Colin Wight, *Agents, Structures and International Relations: Politics as Ontology*, Cambridge-New York 2006. Vgl. auch Alexander E. Wendt, «The Agent-Structure Problem in International Relations Theory», *International Organization* 41, Nr. 3 (1987, S. 335–370); David Dessler, «What's at Stake in the Agent-Structure Debate?», *International Organization* 43, Nr. 3 (1989, S. 441–473); Walter Carlsnaes, «The Agent-Structure Problem in Foreign Policy Analysis», *International Studies Quarterly* 36, Nr. 3 (1992, S. 245–270).



Grafik 1: Die Analysematrix *in abstracto* mit einer Zeitachse, den vier Dimensionen in grün und acht generischen Triebkräften in blau (DSS; MILAK).



Abbildung 1: Bsp. Organisation: ehemaliger Militärflugplatz Mollis (VBS/DDPS).

Die acht erwähnten, generischen Triebkräfte erheben – ähnlich wie die vier Analysedimensionen – den Anspruch, alle denkbaren Motive zu beinhalten, obwohl sie natürlich je nach Nation und ihrer staatsrechtlichen Verfasstheit und internationalen Stellung ein unterschiedliches Gewicht haben. So ist die militärische Kooperationsfähigkeit für die neutrale Schweiz mit ihren bescheidenen Ambitionen in militärischer Friedensförderung, geschweige denn Stabilisierungseinsätzen im Ausland, natürlich ein ungleich schwächerer Treiber der Entwicklung als etwa im Falle Deutschlands, das tief in Allianzstrukturen eingebettet und in militärischen Auslandmissionen engagiert ist.

Zusammen mit den Analysedimensionen bilden diese acht Triebkräfte die erweiterte Matrix (siehe Grafik 1).

Die Zeitdauer, während welcher ein Merkmal Gültigkeit hat(te), wird durch Pfeile abgebildet und reflektiert farblich die Aktualität: Blau sind Merkmale, die bis zur Gegenwart (vertikale schwarze Linie) gültig sind; bei Merkmalen, deren Ende absehbar ist, wird die Linie bis zum Ende gestrichelt. Rot sind Merkmale, die in der Vergangenheit beendet wurden oder in absehbarer Zukunft beendet werden (dann wiederum gestrichelt). Die schwarzen Pfeile werden vom «Auftreten» eines Merkmals zu jener der acht Triebkräfte gezogen, welche mutmasslich den Ausschlag gab für das Auftreten bzw. das Verschwinden des betreffenden Merkmals. Dies ist natürlich eine subjektive Wertung, die oftmals auch durch intensives Quellenstudium nicht abschliessend geklärt werden kann, da in der Realität auf den verschiedenen Stufen des Entscheidungspro-

zesses zumeist mehrere unterschiedliche Argumente angeführt werden.

### Das Analysemodell in concreto: Die Transformation der Schweizer Luftwaffe

Das hier vorgestellte Analysemodell soll nachfolgend am Beispiel der Schweizer Luftwaffe<sup>11</sup> seit dem Ende des Kalten Krieges erläutert werden. Die Luftwaffe eignet sich deshalb besonders gut dafür, weil sie weniger Schnittstellen gegen aussen hat als die Mehrheit der Truppengattungen im Heer. Somit können die einzelnen Entwicklungen beinahe isoliert betrachtet werden.

Die an die Stelle des Lehrverbandes 31 tretende Ausbildungs- und Trainingsbrigade wurde aufgrund der gemeinsam genutzten Systeme und Ressourcen nicht dem Ausbildungskommando unterstellt, sondern verblieb ein integraler Bestandteil der Luftwaffe.

<sup>11</sup> Die Matrix befasst sich mit den Fliegertruppen der Luftwaffe. Für die Fliegerabwehrtruppen besteht an der DSS eine eigene Matrix.





Abbildung 2: Bsp. Doktrin: luftgestützte Nachrichtenbeschaffung mittels ADS 95 (VBS/DDPS).

### Die Analyseebenen: Erläuterung

Auf der Ebene *Organisation* lässt sich der strukturelle Wandel der Luftwaffe deutlich erkennen. Gegen Ende der Armee 61 bestand die fliegerische Komponente der Flieger- und Fliegerabwehrtruppen aus einer Flugwaffenbrigade, zusammengesetzt aus vier aufgabenbezogenen Fliegerregimentern für je Luftaufklärung, Luftverteidigung, Erdkampf und Lufttransport. Während der Übergang zur Armee 95 – abgesehen von der Namensänderung und der Auflösung eines Fliegerregiments – keine grösseren Auswirkungen auf die Organisationsstruktur der Luftwaffe hatte, fanden im Rahmen der Armee reform XXI weiterreichende Anpassungen statt. Als Teilstreitkraft wurde der Kommandant der Luftwaffe direkt dem Chef der Armee unterstellt. Die Flugplatzkommandos mit den ihnen zugeordneten Geschwadern traten an die Stelle der Flieger- und Flugplatzregimenter und die Ausbildungsgefässe wurden in Lehrverbänden subsumiert. Diese Strukturen wurden grundsätzlich auch bei der Weiterentwicklung der Armee (WEA) beibehalten, durch Unterstellung der Luftwaffe unter das Kommando Operationen befindet sich diese innerhalb der Armeeorganisation seither hingegen eine Hierarchiestufe tiefer. Die an die Stelle des Lehrverbandes 31 tretende Ausbildungs- und Trainingsbrigade wurde aufgrund der gemeinsam genutzten Systeme und Ressourcen nicht dem Ausbildungskommando unterstellt, sondern verblieb ein integraler Bestandteil der Luftwaffe.<sup>12</sup>

Ebenfalls unter *Organisation* aufgeführt werden die verschiedenen Militärflugplätze, da die für ihren Betrieb verantwortlichen Flugplatzregimenter bzw. Flugplatzkommandos ein essenzieller Bestandteil der Organisation der Luftwaffe sind. Sich verändernde Führungsstrukturen und eine signifikante Reduktion<sup>13</sup> über die letzten Jahrzehnte sind dabei die grundlegendsten Änderungsmerkmale.

Mit der Schaffung von Skyguide 2003 wurden die zuvor getrennten militärischen und zivilen Teile der Flugsicherung im Rahmen einer grösseren Reform zusammengeführt.

Auf oberster Stufe der Ebene *Doktrin* sind die für die Armee allgemein gültigen Aufträge aus der Bundesverfassung dargestellt. Diese lassen sich nicht ausschliesslich einer Truppengattung zuordnen, sondern werden durch die Gesamtarmee abgedeckt. Besonders erwähnenswert ist für die Luftwaffe der Auftrag zur Wahrung der Lufthoheit, welcher seit 2018 auf Gesetzesstufe verankert ist.<sup>14</sup> Diese direkt an die Luftwaffe delegierte Aufgabe fällt weder unter den Begriff Verteidigung, noch erfolgt sie im Rahmen der Unterstützung ziviler Behörden subsidiär.

<sup>12</sup> Peter Soller, «Zur neuen Luftwaffen Ausbildungs- und Trainingsbrigade», *Schweizer Soldat*, 07-08/2015, S. 27;

<sup>13</sup> Auf der Matrix sind in Klammern jeweils der Anfangsbestand und der Endbestand, bzw. der aktuelle Bestand angegeben. Die einzelnen Reduktionsschritte wurden aus Gründen der Übersichtlichkeit weggelassen.

<sup>14</sup> Art. 1 Abs. 1 lit. c MG.

Bei der Unterstützung der zivilen Behörden im In- und Ausland,<sup>15</sup> sowie im Bereich der Friedensförderung<sup>16</sup> kommt der Luftwaffe oftmals, meist mit Mitteln des Lufttransportes, eine zentrale Rolle zu.

**Neben der bereits bestehenden Verordnung über die Wahrung der Lufthoheit, welche den Schutz des Luftraumes in normalen und besonderen Lagen regelt, wurden auf Verordnungsstufe zwei weitere hoheitliche Aufgaben an die Luftwaffe delegiert: Suche und Rettung (Search and Rescue, SAR) von Zivilluftfahrzeugen und der Lufttransportdienst des Bundes.**

Auf der Stufe der *Verordnungen und Armeeleitbilder* ist das ganze Auftragsspektrum der Luftwaffe aufgeführt: Luftverteidigung, Wahrung der Lufthoheit, Erdkampf, luftgestützte Nachrichtenbeschaffung und Luftmobilität. Bis zur Armee reform 95 war die Mitwirkung im operativen Feuerkampf zur Unterstützung der Bodentruppen und zur Bekämpfung von Erdzielen die Hauptaufgabe der Fliegertruppen.<sup>17</sup> Im Zusammenhang mit der Ausserdienststellung der Hunterflotte und durch eine weitgehende doktrinale Neukonzeption wurde diese Fähigkeit stark eingeschränkt bzw. in der Armee XXI zum Bestandteil der Aufwuchsfähigkeit im Bereich Verteidigung.<sup>18</sup> Die luftgestützte Nachrichtenbeschaffung unterlag einem ähnlichen Wandel: In welchen Szenarien sie betrieben werden kann, ist abhängig von den Sensoren und Plattformen, die eingesetzt werden. Dies wird in der Matrix an den parallel angeordneten roten und blauen Pfeilen deutlich. Während die Luftwaffe mit dem Aufklärungs-Drohnen-System 95 (ADS 95) immer noch über eine luftgestützte Aufklärungsplattform verfügt, kann sie einen Interessenraum aufgrund von Reichweite und Reaktionsfähigkeit nur beschränkt aufklären. Die Fähigkeit zur taktisch-operativen Aufklärung wurde mit der Ausserdienststellung der Mirage IIIIRS per Ende 2003 aufgegeben.<sup>19</sup>

Neben der bereits bestehenden Verordnung über die Wahrung der Lufthoheit, welche den Schutz des Luftraumes in normalen und besonderen Lagen regelt, wurden auf Verordnungsstufe zwei weitere hoheitliche Aufgaben an die Luftwaffe delegiert: Suche und Rettung (Search and Rescue, SAR)<sup>20</sup> von Zivilluftfahrzeugen und der Lufttransportdienst des Bundes.<sup>21</sup>



**Abbildung 3:** Bsp. Ausrüstung: Mirage III DS und FA-18C (VBS/DDPS).

Die Reglemente nehmen schliesslich Bezug auf die Aufträge, die sich aus Gesetzen und Verordnungen ergeben. Dabei werden Einsatzverfahren im Detail beschrieben und konkretisiert. Luftbetankung als Teilbereich der Luftmobilität und Luftpolizeidienst (LPD) als Teilbereich der Wahrung der Lufthoheit dienen hier als Beispiele.<sup>22</sup> Die Betankung von Kampfflugzeugen in der Luft ist ein Verfahren, welches die Schweiz nicht autonom durchführen kann. Hierzu wurden Kooperationsvereinbarungen mit der französischen *Armée de l'Air* geschlossen, die es der Schweiz seit 2000 ermöglichen, ihre F/A-18 durch französische Tankflugzeuge zu betanken.

Der Luftpolizeidienst umfasst den Einsatz von Luftmachtmitteln, um die Wahrung der Lufthoheit und die Einhaltung von Luftverkehrsregeln durchzusetzen oder Hilfe zu leisten. Die Fähigkeit zur permanenten Intervention durch bewaffnete Kampfflugzeuge (LP 24) befindet sich zurzeit noch im Aufbau und sollte bis Ende 2020 gänzlich erreicht werden. Um den Luftpolizeidienst auch gegen langsam fliegende Objekte sicherzustellen, werden seit 2014 im Bedarfsfall Helikopter mit entsprechend ausgebildeten Schützen eingesetzt (LPD Helikopter).

<sup>15</sup> Hierunter fallen subsidiäre Einsätze zu Gunsten der Polizei und des Grenzwachtkorps in der Schweiz. Humanitäre Hilfe im Ausland leistete die Luftwaffe u.a. auf Indonesien im Nachgang zum Tsunami von 2004.

<sup>16</sup> Bei der Friedensförderung handelt es sich konkret um die Missionen zu Gunsten der KFOR im Kosovo und der EUFOR in Bosnien und Herzegowina.

<sup>17</sup> Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über das Leitbild der militärischen Landesverteidigung in den achtziger Jahren, 75.073, S. 1709.

<sup>18</sup> Michael Grünenfelder, «Weiterentwicklung der Luftwaffe bis 2015 – eine Strategie», *Air Power Revue*, 01/2003, S. 21–30, hier S. 26.

<sup>19</sup> Botschaft zur Änderung der Rechtsgrundlagen für die Weiterentwicklung der Armee, 2014, S. 32.

<sup>20</sup> Verordnung vom 17. März 1955 über die Organisation und den Einsatz des Such- und Rettungsdienstes der zivilen Luftfahrt, SR 748.126.11 (Stand 01.01.2016).

<sup>21</sup> Verordnung vom 24. Juni 2009 über den Lufttransportdienst des Bundes, SR 172.010.331 (Stand 01.01.2019).

<sup>22</sup> Schweizer Armee, Führung und Einsatz Luftwaffe, Reglement 56.090.



Abbildung 4: Bsp. Ausbildung: FA-18-Simulator in Payerne (VBS/DDPS).

### Im Bereich der Luftmobilität wurde das Fähigkeitsprofil über die letzten Jahrzehnte hinweg stetig ausgebaut.

Schliesslich ist anzumerken, dass eine konstant erscheinende Aufgabe in ihrer Ausgestaltung und Priorisierung während des Betrachtungszeitraums einem steten Wandel ausgesetzt sein kann. Im Bereich der Luftmobilität etwa wurde das Fähigkeitsprofil über die letzten Jahrzehnte hinweg stetig ausgebaut.<sup>23</sup>

Die Ebene *Ausrüstung* beinhaltet einerseits einen Teil der fliegenden Mittel und andererseits Führungsunterstützungssysteme, welche den Kern einer operationellen Fähigkeit bilden (sogenannte A-Systeme). Auffallend ist vor allem der quantitative Rückgang der Waffensysteme. Damit ist jedoch noch keine Aussage über deren Qualität verbunden. Vielmehr sind neuere Systeme weit polyvalenter einsetzbar und in höherem Masse verfügbar.

Als eigentlicher Ersatz für die Mirage III S wurden ab 1997 34 F/A-18 eingeführt. Zusammen mit der Ausserdienststellung der Hunterflotte auf Ende 1994 und der späteren

Liquidation der Mirage III RS (2003) reduzierte sich die Grösse der Kampfflugzeugflotte der Luftwaffe erheblich.

Ein *Kapazitätsaufbau* fand vor allem im Bereich der Luftmobilität statt. Mit der Einführung von 15 Super Puma Helikoptern (1987–1989) und 12 Cougar Helikoptern (2001) wurden neue Fähigkeiten im taktischen Lufttransport geschaffen. Als Schulungs- und Transporthelikopter stehen seit 2008 20 EC 635 im Einsatz, welche, ebenfalls in einer weit geringeren Stückzahl, als Ersatz für die Alouette III dienen.

Das Projekt für den Ersatz des ADS 95, die Hermes 900, befindet sich noch in der Umsetzungsphase. Ab 2020 sollte die erste der sechs beschafften Drohnen in der Schweiz in Dienst genommen werden können.

Bei der Führungsunterstützung erfolgte 2003 ein Wechsel des Luftraumüberwachungs- und Jägerleitsystems von FLORIDA zu FLORAKO, während das mobile Radarsystem TAFLIR über den gesamten Zeithorizont eingesetzt wurde. Das seit Anfang der 1980er Jahre für die zentrale Einsatzplanung und Befehlsgebung benutzte System FLINTE wurde 2003 durch das Führungs- und Informationssystem (FIS LW) ersetzt.

<sup>23</sup> Diego Heinen, «Luftmobilität – Eine Herausforderung für die Schweizer Armee», MPR, 02/2014, S. 28–37.

Nach neuem System steht es den Anwärtern frei, in welcher Truppengattung sie ihren Militärdienst leisten wollen, die fliegerische Auswahl und Ausbildung beginnt erst nach erfolgreichem Abschluss der Offiziersausbildung.

Auf der Ebene *Ausbildung* wurde der Fokus auf die Pilotenausbildung gelegt. Im Übergang zur Armee XXI passte man auch den Militärdienst der angehenden Piloten an. Nach altem System absolvierten die Anwärter eine Pilotenrekutenschule, gefolgt von einer Unteroffiziers- und Offiziersschule, in welcher bereits auf den jeweiligen Helikopter- und Flugzeugtypen geschult wurde. Die Brevetierung zum Offizier ging einher mit dem Abschluss der Militärpilotenausbildung. Nach neuem System steht es den Anwärtern frei, in welcher Truppengattung sie ihren Militärdienst leisten wollen, die fliegerische Auswahl und Ausbildung beginnt erst nach erfolgreichem Abschluss der Offiziersausbildung.

Seit 2004 werden keine Milizpiloten mehr ausgebildet. Erst nach einer bestimmten Verweildauer als Berufsmilitär kann ein Pilot nach Beendigung des Anstellungsverhältnisses in den Milizstatus wechseln. Die angehenden Berufsmilitärpiloten durchliefen bis 2017 auch ein Studium in Aviatik an der Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften (ZHAW). Seither wird darauf aber wieder verzichtet, eine akademische Weiterbildung kann nun im Rahmen einer bedarfsorientierten Laufbahnsteuerung im Nachgang zum Pilotenlehrgang begonnen werden.

Die Voraussetzungen zur effizienten Zusammenarbeit mit anderen Streitkräften ist besonders für die Luftwaffe von Bedeutung.

Bei der fachspezifischen Ausbildung kam es durch die Beschaffung von Simulatoren für die neu eingeführten Hauptsysteme zu einer Zäsur. Notsituationen und technische Pannen konnten so vertieft und ohne Risiko trainiert werden. Die hierbei eingesparten Stunden auf den Luftmitteln standen nunmehr für andere Missionen zur Verfügung.

Die Schaffung von Voraussetzungen für die Interoperabilität mit ausländischen Streitkräften wurde im Zuge des Reformprojektes Armee XXI vertieft.<sup>24</sup> Die Voraussetzungen zur effizienten Zusammenarbeit mit anderen Streitkräften ist besonders für die Luftwaffe von Bedeutung. Einerseits können im Rahmen von multilateralen Übungen Fähigkeiten trainiert und Abläufe überprüft werden, welche autonom nicht finanzierbar wären. Andererseits erlaubt technisches Equipment, das internationalen Stan-

dards entspricht, den Austausch von Daten und Kommunikation zwischen unterschiedlichen Systemen.<sup>25</sup>

### Ursachen der Entwicklungen

Das Kernanliegen des Analysemodells ist es, die Triebkräfte zu ermitteln, die hinter den dargestellten Hauptmerkmalen stehen. Anhand von ausgewählten Beispielen soll nachfolgend deren Wirken erklärt und vereinzelt auch auf Interpretationsalternativen hingewiesen werden.

Das Gesamtbudget der Armee verringerte sich im Betrachtungszeitraum von knapp 6 Mrd. CHF (1990) auf unter 4.7 Mrd. CHF (2018). Dies erklärt die armeerweiten Reduktionen von Beständen und Systemen. Der Anteil der Luftwaffe am *Verteidigungsbudget* sank – über die gesamte Periode betrachtet – proportional, allerdings dürfte das Budget nur dann der Haupttreiber gewesen sein, wenn ein Mittel ersatzlos gestrichen oder eine Fähigkeit, entgegen ihrer strategischen Notwendigkeit, aufgegeben wurde. So bedeutet die Reduktion der Militärflugplätze von anfänglich 25 auf heute 6 eine Konzentration und Zentralisierung der Mittel und eine entsprechende Entlastung der Finanzen. Für die Verringerung von Kosten und die Nutzung von Synergiepotenzialen ergibt dies Sinn, militärstrategische Überlegungen hätten jedoch für eine dezentrale Stationierung von Luftverteidigungsmitteln gesprochen.<sup>26</sup>

Die Liquidation der Mirage III RS folgte ebenfalls hauptsächlich finanziellen Überlegungen. Dies zeigt sich auch darin, dass die daraus entstandene Lücke in der luftgestützten Nachrichtenbeschaffung im umkämpften Luftraum als Beitrag einer identifizierten Bodenlage nicht geschlossen wurde. Im Rahmen der Kampfflugzeug-Neubeschaffung soll diese Fähigkeit wiederaufgebaut werden.<sup>27</sup>

Aufgrund der stärkeren Gewichtung von friedenserhaltenden Massnahmen und Existenzsicherung in den Armeeaufträgen verlagerten sich auch die Primäraufträge der Luftwaffe auf die Wahrung der Lufthoheit und auf die Luftverteidigung.

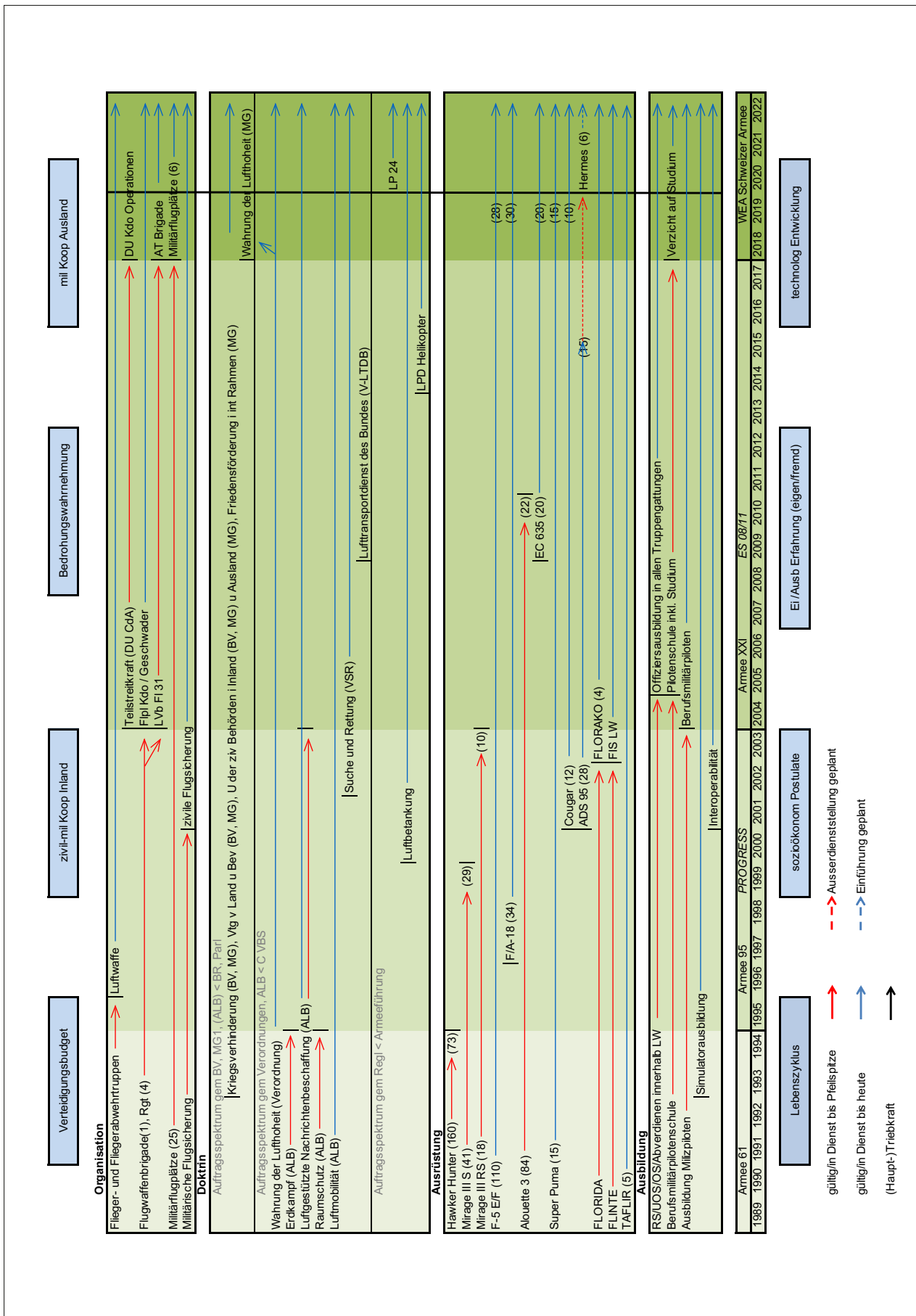
Vorausgehend zu einer Armeereform findet grundsätzlich eine Analyse der sicherheitspolitischen Herausforderungen statt. Die Formulierung von Strategien zur Bewältigung dieser Herausforderungen ist Ausfluss einer entsprechenden *Bedrohungswahrnehmung* von verschiedenen Akteuren (Entscheidungsträger und Stimmberechtigten). So hatte das Ende des Ost-West-Antagonismus eine massive Reduktion der Truppenbestände und Kampfmittel der

<sup>24</sup> Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Sicherheitspolitik der Schweiz (SIPOL B 2000), Bern 1999, S. 47; Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Konzeption der Armee XXI (Armeeleitbild XXI), Bern 2001, S. 1033.

<sup>25</sup> Michael Grünenfelder, «Die Bedeutung von Interoperabilität für die Luftwaffe», *Air Power Revue*, 02/2004, S. 26–36, hier S. 36.

<sup>26</sup> VBS, *Luftverteidigung der Zukunft. Sicherheit im Luftraum zum Schutz der Schweiz und ihrer Bevölkerung*, Bericht der Expertengruppe Neues Kampfflugzeug, Bern 2017, S. 93.

<sup>27</sup> Aldo C. Schellenberg, «Grundlagen für die langfristige Entwicklung der Luftwaffe», *MPR*, 02/2014, S. 5–18, hier S. 13.



Grafik 2: Die Analysematrix in concreto, d. h. die Transformation der Schweizer Luftwaffe seit 1990 mit den wichtigsten Merkmalen ihrer Organisation, Doktrin, Ausrüstung und Ausbildung (DSS; MILAK).

westeuropäischen Armeen zur Folge. Neben strukturellen Veränderungen führte dies auch zu doktrinellen Anpassungen. In der Schweiz wurde mit dem Übergang zur Armee 95 das operative Feuer aus der Luft zu Gunsten der Bodentruppen (Erdkampf), welches im Armeeleitbild 80 noch die Hauptaufgabe der Flugwaffe gewesen war, aufgegeben.<sup>28</sup> Mit der Beschaffung des F/A-18 hätte diese Fähigkeit theoretisch aufrechterhalten und weiterentwickelt werden können. Aufgrund der stärkeren Gewichtung von friedenserhaltenden Massnahmen und Existenzsicherung in den Armeeaufträgen verlagerten sich jedoch auch die Primäraufträge der Luftwaffe auf die Wahrung der Luft-  
hoheit und auf die Luftverteidigung.

Durch eine veränderte Wahrnehmung der Bedrohung entstanden aber auch neue Einsatzformen. Ein Luftangriff war spätestens seit 9/11 nicht mehr nur regulären militärischen Kräften vorbehalten, sondern jede fliegende Plattform birgt seither eine potenzielle Bedrohung. Um auch gegen langsame Objekte intervenieren zu können, wurde der Luftpolizeidienst mittels Helikoptern eingeführt. Dieser kommt vor allem im Rahmen des Konferenzschutzes oder bei eingeschränktem Luftraum zum Tragen.

Die intensivierte *militärische Kooperation* mit ausländischen Streitkräften führte zu unterschiedlichen Entwicklungen innerhalb der Luftwaffe. «Sicherheit durch Kooperation» war das Leitmotiv der schweizerischen Sicherheitspolitik zu Beginn des 21. Jahrhunderts.<sup>29</sup> Die Armee setzte daraufhin vermehrt auch auf Kooperation mit dem Ausland und schaffte gleichzeitig Voraussetzungen, um die internationale Zusammenarbeit zu erleichtern.<sup>30</sup> Davon waren nicht nur Organisation und Gliederung betroffen, sondern auch Standards und Verfahren.

### Die militärische Kooperation mit dem Ausland ist somit Triebkraft für strukturelle Anpassungen und zur Befähigung von Interoperabilität, aber auch deren Resultat in Form dauerhafter Kooperationsfähigkeit.

Ein konkretes Beispiel eines Einsatzverfahrens, welches nur durch Kooperation mit anderen Armeen überhaupt aufgebaut werden konnte, ist die Luftbetankung. Das hierfür benötigte Wissen und die entsprechenden Mittel waren und sind in der Schweiz nicht vorhanden. Hier zeigt sich auch ein direkter Bezug zur Interoperabilität. Die Angleichung der Organisation und der Prozesse an aktuelle internationale Standards ermöglicht erst eine direkte bi- oder multilaterale Zusammenarbeit.<sup>31</sup> Die militärische Kooperation mit dem Ausland ist somit Triebkraft für strukturelle Anpassungen und zur Befähigung von Interope-

rabilität, aber auch deren Resultat in Form dauerhafter Kooperationsfähigkeit.

Bei der Ausrüstung stellen vor allem technologische Entwicklungen die zentrale Triebkraft für Änderungen dar. Einerseits ermöglicht die Beschaffung von neuem Material eine Diversifizierung des Einsatzspektrums, welches anhand des Beispiels des EC 635 illustriert wird. Obwohl das Vorgängermodell, die Alouette III, grundsätzlich noch hätte weiter betrieben werden können, konnte durch die Beschaffung eines neuen leichten Transporthelikopters die Ausbildung qualitativ gesteigert werden und wetterbedingte Einschränkungen fielen aufgrund der Befähigung zum Instrumentenflug weitgehend weg. Andererseits wurden dank entsprechender Technologie vollkommen neue Einsatzfelder erschlossen, wie zum Beispiel die Einführung von Drohnensystemen zu Aufklärungszwecken.

Aus dieser Perspektive muss auch die Beschaffung der F/A-18 betrachtet werden. Die technologischen Entwicklungen in den achtziger und neunziger Jahren kamen einem Quantensprung gleich. Eine weitere Kampfwertsteigerung der Mirage III S auf die Stufe der neuen Generation Kampfflugzeuge war unmöglich und somit resultierte der Kauf der F/A-18 aus einer operationellen Notwendigkeit, auch zukünftig gegen gleichwertige Gegner bestehen zu können.<sup>32</sup> Die *technologische Entwicklung* war somit in doppelter Weise Triebkraft der Erneuerung: Zum einen galt es, sich auf einen technologisch gestärkten Gegner auszurichten, zum anderen bot der Rüstungsgütermarkt technologisch gesteigerte Systeme wie den F/A-18 an.

Technische Weiterentwicklungen bei der Datenverarbeitung standen auch etwa am Ursprung der Schaffung des FIS LW. So liessen sich dank eines modularen Aufbaus und einer an Netzwerken orientierten Führungsstruktur zahlreiche Prozesse digitalisieren und entsprechend vereinfachen.<sup>33</sup>

Die *zivil-militärische Kooperation* ist im Urteil der Autoren auch die Triebkraft von Merkmalen, die aus der Synergien zwischen militärischen und nichtmilitärischen Elementen entstehen. So ist SAR bei Flugunfällen als eine hoheitliche Aufgabe im Annex 12 der Konvention der Internationalen Zivilluftfahrtorganisation (ICAO) geregelt. In der Schweiz obliegt dem Bundesamt für Zivilluftfahrt die Aufsicht über den SAR und über das Rescue Coordination Center (RCC).<sup>34</sup> Die Suchmassnahmen bei zivilen Flugunfällen sind an die Luftwaffe delegiert.<sup>35</sup> Die allfällige Rettung von Personen wird hingegen grundsätzlich von zivilen Helikopterunternehmen durchgeführt. Somit werden private Firmen und staatliche Institutionen aufgrund ihrer unterschiedlichen Kompetenzen gemeinsam eingesetzt, was im Idealfall zu einer effizienteren Auftragserfüllung führt.

28 «Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über das Leitbild der militärischen Landesverteidigung in den achtziger Jahren», 75.073, S. 1720.

29 «Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Sicherheitspolitik der Schweiz (SIPOL B 2000)», 1999, S. 4.

30 «Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Konzeption der Armee XXI (Armeeleitbild XXI)», 01.075, S. 980.

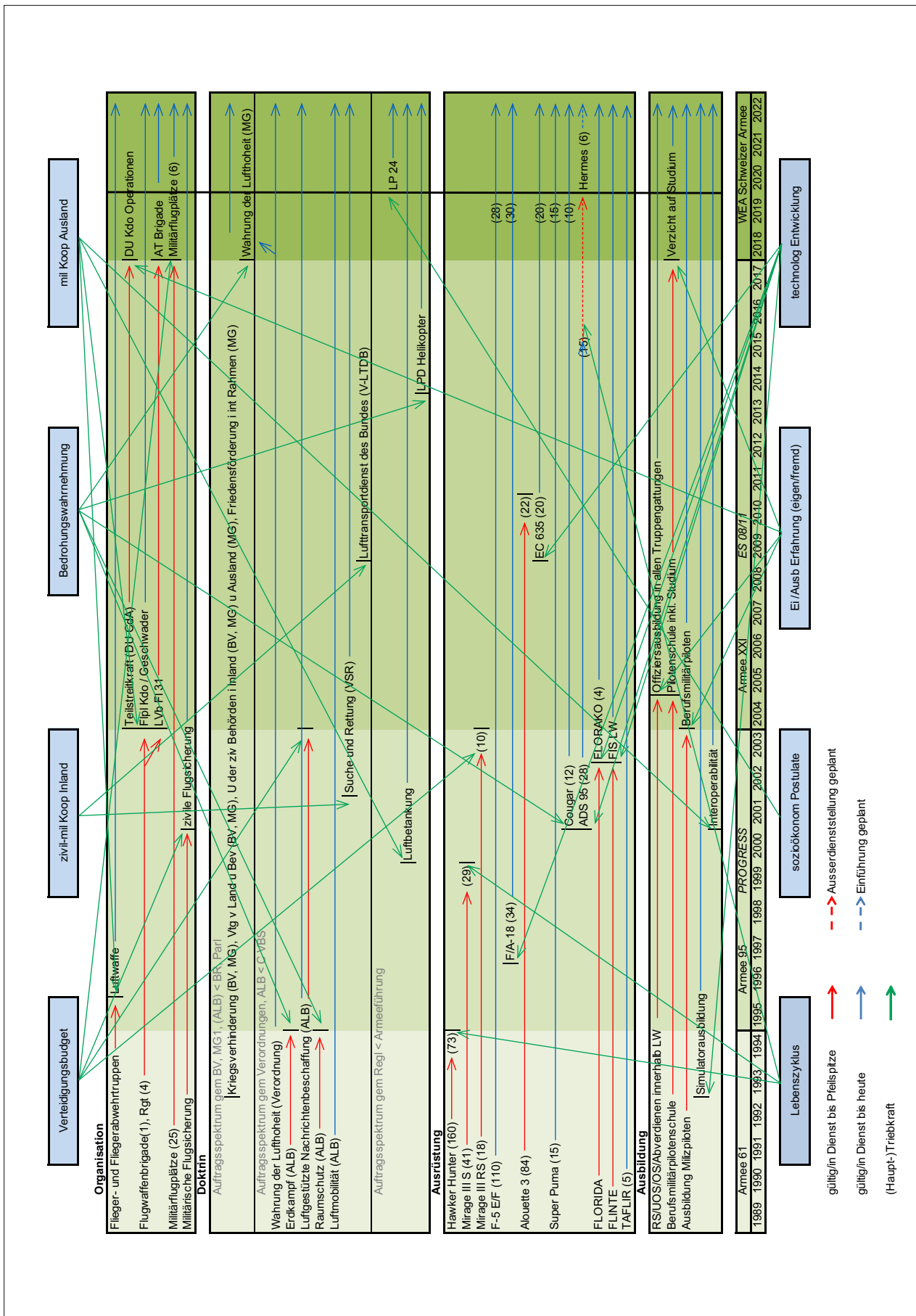
31 Grünenfelder (Fn. 26), S. 36.

32 Walter Dürig, «Allgemeine Aspekte der Beschaffung von Kampfflugzeugen», in: Fernand Carrel et al., *Ein Kampfflugzeug für die Schweiz. Dokumentation zum Projekt F/A-18*, Bern, 2017, S. 15–43, hier S. 28.

33 Jürg Studer, «Das Führungs- und Informationssystem der Luftwaffe (FIS LW)», ASMZ, 12/2010, S. 22.

34 Das RCC wurde früher durch die REGA betrieben, ist zurzeit bei der Kantons-polizei Zürich beheimatet und wird zukünftig durch die Luftwaffe organisiert.

35 Art. 1 Abs 3 VSR.



Grafik 3: Die vollständige Analysematrix in concreto, d. h. die Transformation der Schweizer Luftwaffe seit 1990 mit den wichtigsten Merkmalen und Triebkräften.

Einsatz- und Ausbildungserfahrung haben bei der Luftwaffe vor allem einen Einfluss auf die Pilotenausbildung. Mit der Einführung des F/A-18 und des Super Puma war es nicht mehr möglich, die angehenden Militärpiloten auf diesen Einsatzmaschinen zu brevetieren. Die Komplexität der Systeme und die Anforderungen an die Besatzungen führten zu einer vermehrten Professionalisierung.<sup>36</sup> Der Verzicht auf Ausbildung von reinen Milizpiloten ist somit den Erfahrungen in den ersten Jahren nach Einführung der neuen Hauptsysteme geschuldet.

Einsatz- und Ausbildungserfahrungen haben auch zur Anpassung des Ausbildungssyllabus der Armee XXI geführt. Namentlich wurde per 2017 auf ein Studium in Aviatik, das der fliegerischen Tätigkeit voranging, wieder verzichtet, mit dem Ziel, die Ausbildungszeit zu verkürzen. Ebenfalls wurde im Rahmen dieser Reform die Ausbildung von angehenden Militärhelikopter-Piloten auf dem PC-7 wieder eingeführt.

Als Beispiel eines *sozioökonomischen Postulates*, das als entscheidende Triebkraft wirkte, ist die Schaffung einer permanenten Bereitschaft für Luftpolizeidienst-Einsätze zu nennen. Bis vor einigen Jahren war die Intervention mit Kampflugzeugen zur Feststellung und Dokumentation von Verstössen gegen Luftverkehrsregeln ausserhalb der ordentlichen Flugbetriebszeiten nicht möglich. Es fand nur eine passive Überwachung des Luftraums statt. Eine Motion von Ständerat Hans Hess von 2009 forderte den Bundesrat auf, eine permanente Interventionsbereitschaft aufzubauen.<sup>37</sup> Nach Annahme der Motion startete das VBS das Projekt LP 24, das bis Ende 2020 abgeschlossen sein dürfte. Anhand dieses Beispiels lässt sich gut eine Konkurrenzsituation mit der Bedrohungswahrnehmung als mögliche Triebkraft illustrieren. Nach den Attentaten von 9/11 baute eine Mehrheit der westeuropäischen Staaten Fähigkeiten für den *Quick Reaction Alert (QRA)* auf oder aus. Eine permanente Reaktionsmöglichkeit erachtete man als adäquates Mittel gegen unvorhersehbare Vorkommnisse in der Luft. In diesen Staaten war somit die Bedrohungswahrnehmung die entscheidende Triebkraft. Obwohl in der Schweiz diesbezügliche Überlegungen auch schon früher gemacht worden waren, war der Auslöser die erwähnte Motion.

Das Ende des *Lebenszyklus* hat bei der Luftwaffe einen punktuellen Einfluss auf Ausrüstungsmittel. Das ADS 95 etwa wird bis Ende 2019 aufgrund seines Alters ausser Betrieb gestellt.

Wichtig für das Verständnis der Weiterentwicklung der Luftwaffe ist ebenfalls die Ausserdienststellung der beiden Kampfflugzeuge F-5 E/F und F/A-18, welche jedoch ausserhalb des Betrachtungszeitraums fällt. Bereits heute nur in einem sehr beschränkten Einsatzspektrum einsetzbar, erreicht der F-5 E/F bis 2025 das Ende seines Lebenszyklus und auch der F/A-18 wird mit allfälliger Verlänge-

rung der Nutzungsdauer spätestens 2030 nicht mehr einsetzbar sein.<sup>38</sup>

In Konkurrenz steht dabei die Triebkraft *Lebenszyklus* oftmals mit jener *der technologischen Entwicklung*. Dabei steht im Zentrum der Analyse, ob ein liquidiertes System grundsätzlich noch weiter hätte betrieben werden können. Wird ein System durch ein leistungsfähigeres Mittel abgelöst, weil es seine operationelle Nutzungsdauer überschritten hat, ist dies der technologischen Entwicklung geschuldet. Wird ein System hingegen ausser Dienst gestellt, weil der Aufwand für den Betrieb den erzielten Nutzen übersteigt, dann ist das Ende des Lebenszyklus erreicht. Dies bleibt freilich eine Frage des Ermessens der Entscheidungsträger, die dabei auch die zur Verfügung stehenden Ressourcen berücksichtigen.

## Fazit

Das Analysemodell der DSS für die Transformation von Streitkräften will die zentralen Merkmale der Organisation, Doktrin, Ausrüstung und Ausbildung einer (Teil-) Streitkraft oder Truppengattung aufzeigen und erklären. In keiner Weise wird damit angestrebt, diese Transformation zu bewerten, sei es – wie es Lykke fordert – nach Ausgewogenheit ihrer Komponenten, nach Angemessenheit von Mitteln und Methoden oder nach dem Grad des Erfolges bzw. der Zielerreichung. Dabei ist die komplettierte Matrix (Abb. 3) das Endprodukt einer eingehenden Anwendung der Analysemethodik. Die inhaltliche Erarbeitung ist anspruchsvoll und aufwendig und die Präsentation erfordert grosses Hintergrundwissen. Die Auswahl der zentralen Merkmale sowie die Festlegung auf ein hauptsächliches, «ausschlaggebendes» Argument stellen natürlich eine Vereinfachung der Realität dar – aber ebenso einen Ausgangspunkt für angeregte Diskussionen. Über eine Annäherung an die Realität hinaus ist allerdings bei einem derart komplexen Phänomen wie der Streitkräfteentwicklung ohnehin nicht zu gelangen.

Diese neuartige Analysemethodik beansprucht einen vierfachen Mehrwert gegenüber herkömmlichen Analyse- und Darstellungsweisen:

- *Systematische Analyse*  
Es wird damit (Militär-)Strategie in ihrer Dimension der Streitkräfteentwicklung bzw. -Transformation operationalisiert. Das heisst, die Methode zwingt zu einer strukturierten Analyse und zur Offenlegung der Erkenntnisse und Annahmen. Dies beinhaltet auch, dass Rechenschaft darüber abgelegt wird, welche der – theoretisch unendlich vielen – Merkmale einer Streitkraft für essenziell gehalten werden und in welcher Weise sie über einen längeren Zeitraum zusammenspielen und sich verändern.
- *Übersicht*  
Das Endprodukt dieser Analyse wird in Form einer Synthese präsentiert, also einer Gesamtdarstellung der

<sup>36</sup> Josef Peyer, «Neue Wege in der Militärpiloten-Ausbildung, ASMZ, 06/2001, S. 20–22, hier S. 20.

<sup>37</sup> Hans Hess, *Erhöhte Bereitschaft für den Luftpolizeidienst auch ausserhalb der normalen Arbeitszeiten*, Motion 09.4081.

<sup>38</sup> VBS, *Luftverteidigung der Zukunft. Sicherheit im Luftraum zum Schutz der Schweiz und ihrer Bevölkerung. Bericht der Expertengruppe Neues Kampfflugzeug*, Bern, Mai 2017, S. 103.



Transformation einer (Teil-)Streitkraft mit ihren wichtigsten Elementen, ihrer Dynamik und ihren Wirkungszusammenhängen über den gewählten Zeitraum. Letzterer ist ebenfalls zwingend offenzulegen und zu begründen. Die Synthese wird so zur Synopse, in welcher die Transformation für die Leser- oder Zuhörerschaft vollständig und auf einer einzigen Darstellung bzw. Folie manifest wird, was ihr – etwa während des Vortrages – auch erlaubt, «zurückzusteigen» oder vorauszublicken. Die Adressaten kommen so in den Genuss des umfassenden Bildes – anders als beim konventionellen, seriell präsentierten Foliensatz.

– «*Momentaufnahmen*»

Die Matrix erlaubt, für jedes Jahr des Betrachtungszeitraums die wichtigsten Merkmale der jeweiligen Truppengattung – Organisation, Doktrin, Ausrüstung und Ausbildung – auf einen (vertikalen) Blick zu erhalten.

– *Methodische Grundlage für weiterführende Forschung*

Schliesslich bietet diese Methodik der historischen Erforschung der Streitkräfteentwicklung eine theoretische Grundlage an.

**Abkürzungsverzeichnis (nur Mehrfachnennungen)**

ADS (95)	Aufklärungs-Drohnen-System (95)
ASMZ	Allgemeine Schweizerische Militärzeitschrift
DSS	Dozentur Strategische Studien
FIS	Führungs- und Informationssystem
LPD	Luftpolizeidienst
MG	Militärgesetz
RCC	Rescue Coordination Center
SAR	Search and Rescue



**Mauro Mantovani**

Dr. phil., Dozent Strategische Studien MILAK/ETHZ  
mauro.mantovani@vtg.admin.ch



**Sahra Strizzolo**

M.A., wissenschaftliche Assistentin Dozentur Strategische Studien MILAK/ETHZ  
sahra.strizzolo@bluewin.ch



**David Hager**

M.A., Hochschulpraktikant Dozentur Strategische Studien MILAK/ETHZ  
david-simon.hager@vtg.admin.ch



**Ralf Müllhaupt**

M.A., Oberstlt, Berufsmilitärpilot,  
Kommandant Lufttransportgeschwader 3  
ralf.muellhaupt@vtg.admin.ch

# Welchen Einfluss hatte und hat Jomini auf die Militärdoktrin der Schweiz?

## Auf der Suche nach Jominis Hinterlassenschaft in der Schweizer Armee

Am 22. März 2019 jährte sich zum 150. Mal der Todestag von General Antoine-Henri Jomini, Kriegshistoriker und-theoretiker, weshalb sich vorliegender Artikel mit einem interessanten Aspekt aus dem Leben und Werk dieses über die Schweiz hinaus bedeutsamen Mannes auseinandersetzt. Es soll dabei der Frage nachgegangen werden, welcher Stellenwert Jominis Werk, bzw seiner geistigen Hinterlassenschaft in der Schweizer Armee bis zum heutigen Tag beigemessen wird. Dies soll in Relation zu seinem preussischen Zeitgenossen Clausewitz geschehen. Damit soll auch der Versuch unternommen werden aufzuzeigen, weshalb dieser in der Literatur allenfalls prominenter vertreten sein mag als Jomini. Die dazu getätigten Recherchen ergaben, dass Jomini situativ und indirekt das doktrinelle Denken hierzulande beeinflusst hat. Moltke, zeitweise mehr als die Generation Jomini – Clausewitz, so scheint es, hat bereits seit dem Deutsch-Französischen Krieg deutliche Spuren im strategischen Denken der Schweizerischen Generalität hinterlassen.



Abbildung 1: Antoine-Henri Jomini als russischer General (wikimedia).

Wilfried Düggelein

### Prolog

28. November 1812 an der Beresina, es herrscht klirrende Kälte (-31 oC/-24 oF). Offiziere und Soldaten erfrieren und verhungern (fast) unterschiedslos. Der Übergang über die Beresina wird von Überresten aus vier Schweizer Regimentern – total 1300 Mann – improvisiert und notdürftig gehalten. Sie sind zu versprengten, verzweifelten Häufchen zusammengeschmolzen. Kälte, Schnee, Hunger, Krankheiten und Kosaken haben ihnen schwer zugesetzt.

Die Munition ist ausgegangen. Die Schweizer am Brückenkopf führen sieben oder acht Bajonettangriffe gegen die nachsetzenden Kosaken durch (Trotzdem wurde der russische Generalissimus Kutusow vom Zaren gerügt, weil er die Franzosen nicht rechtzeitig und hartnäckig genug verfolgte). Kaiser Napoleon I. ist inzwischen auf dem Weg nach Paris, um dort seinen innenpolitischen Widersachern entgegenzutreten, tunlichst bevor die Nachricht seiner Niederlage in der Hauptstadt eintrifft; seine Grande Armée befindet sich auf dem Rückzug aus Russland – oder besser gesagt – auf der Flucht vor den Russen. Am Ende des Tages melden sich noch 300 Schweizer zum Appell, ein Drittel davon verwundet. Der Rückzug aus der Geisterstadt



Abbildung 2: Rückzug der Grande Armée über die Beresina mit Hilfe von zwei improvisierten Brücken (wikimedia).

Moskau und das behelfsmässige Überschreiten der eiskalten Beresina werden gleichsam zum politischen, militärischen und menschlichen Fiasko von Napoleon und seiner Grande Armée.

General Antoine-Henri Jomini hat den Flussübergang auf Befehl des Kaisers mehrmals selbst erkundet und verliert dort angeblich Teile seiner Schriften, die er zu publizieren beabsichtigte – und nebenbei bemerkt – die seinem Lebensunterhalt dienen. Auch er kann nur mit Mühe dem Tod durch Ertrinken oder Erfrieren entkommen.

Die Operationslinie als Zeugnis seiner Interpretation napoleonischer Feldherrenkunst verwandelt sich in eine klägliche Rückzugsroute. Offensichtlich ist hier etwas komplett schiefgelaufen. Mangelhafte Anlage der Operation? Logistisches Paradigma Napoleons? Übersteigerte strategische Ambition? Versagen des Genies Napoleons? Unerwartete Gelehrigkeit des Gegners? Ignoranz gegenüber der Topographie und der schiereren Ausdehnung Russlands?

### Fragestellung und methodische Überlegungen

Wer weiss es – aber schon befinden wir uns mitten im Betrachtungsfeld der Frage, welche Bedeutung Jominis intellektuelle Hinterlassenschaft für die Schweizer Armee bis zum heutigen Tag zukam und nach wie vor zukommt.

Die Forschungsfrage soll in Relation zu Clausewitz betrachtet werden. Zudem gilt es auch die Frage zu beantworten, warum man – zumindest in der subjektiven Wahrnehmung – in der Schweiz mehr vom Preussen Clausewitz als von seinem schweizerischen Zeitgenossen und Militärtheoretiker Jomini spricht<sup>1</sup>. Um diese Fragen zu beantwor-

ten, wurde fast ausschliesslich Sekundärliteratur ausgewertet, die Anhaltspunkte zum Werk von Jomini und zu den vorherrschenden doktrinellen Überzeugungen bei den Exponenten des schweizerischen Offizierskorps verschiedener Epochen seit dem Sonderbundkrieg liefern. Nebst den direkten Einflüssen aus dem Werk von Jomini auf unsere Einsatzdoktrin gilt es auch, einem möglichen indirekten Einfluss Beachtung zu schenken, der von der strategischen Kultur der USA ausgehen mag, also dem Staat, welcher wesentliche Elemente der jominianischen Lehre angenommen hat.

Unter den Schweizer Autoren sind bis heute die von Hans Senn<sup>2</sup>, Alfred Ernst<sup>3</sup>, Hans Rapold<sup>4</sup>, Rudolf Jaun<sup>5</sup> und Peter Braun<sup>6</sup>, für den einschlägigen Zeitraum mit inhaltlichem Bezug zur Schweiz aufschlussreich. Für die Zeit nach 1966 scheint eine Gesamtdarstellung zu fehlen, die Einflüsse von bestimmten Militärtheoretikern auf die Doktrimbildung in der Schweizer Armee aufzeigen könnte. Immerhin finden sich in den einschlägigen Werken von Gustav Däniker d. J. Anhaltspunkte über ausländische Inspirationsquellen für die Zeit des Kalten Krieges.<sup>7</sup>

Was die zweite Frage betrifft, so ist anzumerken, dass nicht über Jomini gesprochen wird, ohne auch seinen Zeitgenossen Carl von Clausewitz (\* 1. Juli 1780, † 16. November 1831) zu erwähnen, um Vergleiche über die praktische

<sup>1</sup> Wie in Deutschland gibt es in der Schweiz eine Clausewitz-Gesellschaft als Vereinigung von Generalstabsoffizieren. Eine Jomini-Gesellschaft sucht man vergeblich.

<sup>2</sup> Hrsg. Historischer Dienst der Armee – 1991; Senn, Hans: Der Schweizerische Generalstab, Band VI, Erhaltung und Verstärkung der Verteidigungsbereitschaft zwischen den beiden Weltkriegen (fortan zit. Senn).

<sup>3</sup> Ernst, Alfred: Die Konzeption der Schweizerischen Landesverteidigung 1815 bis 1966; 1971 (fortan zit. Ernst).

<sup>4</sup> Hrsg. Historischer Dienst der Armee – 1988; Rapold, Hans: Der Schweizerische Generalstab, Volume V, Zeit der Bewährung? Die Epoche um den Ersten Weltkrieg 1907–1924 (fortan zit. Rapold).

<sup>5</sup> Jaun, Rudolf: Preussen vor Augen. (fortan zit. Jaun).

<sup>6</sup> Braun, Peter: Der schweizerische Generalstab Volume X, Teilband 1 – Von der Reduitstrategie zur Abwehr – Die militärische Landesverteidigung der Schweiz im Kalten Krieg 1945–1966 (fortan zit. Braun).

<sup>7</sup> Däniker Gustav: Dissuasion – Schweizerische Abhaltestrategie heute und morgen (fortan zit. Däniker 1987) und der Titel Schweizerische Selbstbehauptungsstrategien im Kalten Krieg – aus der Werkstatt des Stabschefs Operative Schulung (fortan zit. Däniker 1995).



Abbildung 3: Clausewitz and Learning through Communities of Practice (Defence Studies Department, KCL).

Relevanz und mögliche gegenseitige inhaltliche Beeinflussung ihrer Werke anzustellen. Die Beachtung der beiden Autoren war im Lauf der Zeit an Qualität und Intensität gewissen Schwankungen unterworfen. Langendorf<sup>8</sup> setzt sich im VI. Kapitel seiner Monographie eingehend mit Jominis Anhängern, Feinden und Kommentatoren auseinander, wobei die Bandbreite der Meinungen von geringschätziger Ablehnung bis zur konstruktiv kritischen Bejahung reicht. Eine besondere Stellung nehmen laut Rapin<sup>9</sup> die Nachfahren von Jomini ein. Er verortet bei dieser Gruppe einen gewissen Hang zur Hagiographie.

Der um ein Jahr ältere Jomini überlebte Clausewitz um 38 Jahre! Dieser Umstand liess ihm genügend Zeit, um Schwachstellen im Werk von Clausewitz aufzudecken und sich seinerseits umfangreich zu rechtfertigen und zudem Präzisierungen, Relativierungen und Ergänzungen zu seinen Texten nachzuschreiben.

Für Forscher, die sich auf einen Vergleich der beiden Kriegstheoretiker einlassen, stellen sich dabei einige Herausforderungen. Der um ein Jahr ältere Jomini überlebte Clausewitz um 38 Jahre! Dieser Umstand liess ihm genügend Zeit, um Schwachstellen im Werk von Clausewitz aufzudecken und sich seinerseits umfangreich zu rechtfertigen und zudem Präzisierungen, Relativierungen und Ergänzungen zu seinen Texten nachzuschreiben. Zudem ist Jominis schriftliches Werk äusserst umfangreich. Es gibt also für Forschende genügend Material, das kritisch untersucht werden muss.

### Jomini vs. Clausewitz – These und Antithese?

Zur Illustration der Jomini-Clausewitz Debatte seien an dieser Stelle drei unterschiedliche Haltungen von Kritikern zitiert:

<sup>8</sup> Jean-Jacques Langendorf: Krieg führen: Antoine Henri Jomini, S. 405ff (fortan zit. Langendorf).  
<sup>9</sup> Rapin, Ami-Jacques: Jomini et la stratégie – Une approche historique de l'œuvre, S. 146.

- **Ökumenismus:** «Albert von Boguslawski (1881)<sup>10</sup>: Während sich Clausewitz nicht zur Formation der Truppen im Gefecht äussere, lege Jomini, der alle Eigenschaften eines guten Generalstabschefs besitze, den grössten Wert darauf. Der einzige Punkt in dem Jomini weit hinter Clausewitz zurückbleibe, sei die Einschätzung der moralischen Kräfte. Langendorf führt zu Boguslawski weiter aus<sup>11</sup>, dass die Verteidigung Jominis zu einer Zeit und in einem Land stattgefunden habe, wo man der Ansicht gewesen sei, Clausewitz und Moltke, der sich als dessen Schüler versteht, hätten die Theorie des Krieges in fast unübertreffliche Höhen geführt, während Jomini von der Mehrheit der deutschen Theoretiker während der Denker Jomini als eine überholte Randerscheinung angesehen worden sei».<sup>12</sup>
- **Jominianer:** Dennis Hart Mahan (1864) und Alfred Thayer Mahan (1888). Mahan war Absolvent der Militärakademie West Point. Davor hatte er unter anderem ein Praktikum in Frankreich an der «Ecole d'application de l'artillerie et du génie» in Metz absolviert. Als fanatischer Bewunderer Napoleons hat er sich dem Werk Jominis zugewandt, blieb aber kritisch gegenüber gewissen Aspekten und Behauptungen, unter anderem dessen Geometrismus und Dogmatismus bezüglich Operationslinien. Aber Mahan predigt als Verfechter der Offensive wie der Waadtländer das Prinzip der Konzentration der Kräfte am entscheidenden Punkt [...].<sup>13</sup>
- **Feinde:** Laut Freedman<sup>14</sup> galt Jomini während des grössten Teils des 19. Jahrhunderts als der erste Interpret der Napoleonischen Methode der Kriegsführung. In Freedman's Ausführung schwingt gelegentlich eine gewisse Häme mit: «The Art of war – allways a good title – was published widely. This ment that opposing armies might well have been following the same precepts, and so the advice would become self-neutralizing, unless one side dared to seek advantage by braking Jominis rules.» [Freedman's Meinung kontrastiert jedoch mit der wesentlich vorteilhafteren von Liddel Hart: «A Large Proportion of the Précis stands the test of changing times. It still remains a remarkably clear definition of the various types of war, and exposition of the differences which should affect the conduct of each type».<sup>15</sup>]

Jomini steht für die militärtheoretische Betrachtung von Operationen und Krieg, Clausewitz hingegen für die theoretisch-philosophische Strategiebetrachtung. Deren Ansätze sind somit eher als komplementär zu sehen.

<sup>10</sup> Albert von Boguslawski, Oberstleutnant, späterer General und Autor von «Fechtweise aller Zeiten»; er legte 1881 eine deutsche Übersetzung des Précis [de l'art de la guerre] mit einer Einleitung und umfangreichen Kommentaren vor (in Langendorf, S. 422).

<sup>11</sup> Langendorf, S. 422.

<sup>12</sup> Langendorf, S. 405ff.

<sup>13</sup> Ebd.

<sup>14</sup> Freedman, Lawrence: Strategy, S. 83.

<sup>15</sup> Liddell Hart, Basil L.: The Ghost of Napoleon. London 1933, S. 108.

Es lohnt sich ein kurzer Vergleich Jomini vs. Clausewitz, bevor der geschichtliche Kontext aufgezeigt wird:

Jomini...	Clausewitz...
beschreibt das Nebeneinander/die Trennung (Dichotomie) von Krieg und Politik.	umschreibt die ständige Interaktion im wundersamen Dreieck: Regierung – Volk – Armee, was sich heute mit PMESI und anderen Akronymen zum Ausdruck kommt; d. h.: Krieg wird eingeschränkt durch politische und soziale Rahmenbedingungen.
reduziert den Krieg auf ein Set von Prinzipien.	lässt Raum für die dynamische Veränderung des Krieges.
sieht den Krieg als starres Objekt.	betrachtet den Krieg als ein Chamäleon (beschreibt die Natur des Krieges als zeitloses Phänomen; veränderlich ist nur der Charakter des Krieges, infolge des technologischen Wandels).
beschränkt sich auf die Operation, auf das Militärische.	belebt das strategische Denken.
begreift die kriegerische Eskalation als unbegrenzt.	argumentiert, dass die Frik-tion die Eskalation bremst.
dient dem und beschreibt den siegreichen, genialen Napoleon und sagt sein Handeln voraus (Le devin/l'âme double de Napoleon).	hat die Perspektive der Verlierer von Jena und Auerstedt, wird Zeuge und Mitwirkender der tiefgreifenden preussischen Militärreform unter Scharnhorst und Gneisenau.
erklärt als Praktiker wie Krieg geführt wird.	vermittelt als Philosoph die Natur des Krieges.
ist ein isolierter Fremder.	ist Teil eines Zirkels («Militärischer Salon», vgl. Abb. Clausewitz and Learning Through Communities of Practice).
ist Autodidakt.	hat eine Offiziersausbildung erhalten.
ist Söldner.	ist in erster Linie seinem preussischen Landesherrn verpflichtet. <sup>16</sup>
ist in der Originalsprache leicht verständlich.	ist auch für Muttersprachliche nicht immer leicht zugänglich.
beschreibt wie man Krieg führt.	beschreibt was Krieg ist.



Abbildung 4: Napoleon Bonaparte (wikimedia).

In der Quintessenz: Jomini steht für die militärtheoretische Betrachtung von Operationen und Krieg, Clausewitz hingegen für die theoretisch-philosophische Strategie-betrachtung. Deren Ansätze sind somit eher komplementär zu sehen. Beiden gemeinsam ist, dass sie Kriegsakademien konzipieren/aufbauen helfen, aber nicht leiten durften. Somit ist ihnen auch eine beträchtliche Frustration am Ende ihrer jeweiligen Laufbahn gemeinsam. Als Generale hatten beide ausschliesslich Stabschef-funktionen inne. Beide haben aber den Krieg in der Schlacht unmittelbar erlebt, Clausewitz bereits als Fahnenjunker, Jomini spätestens beim Rückzug aus Moskau und insbesondere an der Beresina.

### Interpreten der Napoleonischen Kriegskunst

Die Suche nach allgemein gültigen Regeln, die geeignet waren, den Erfolg von Feldzügen zu garantieren, ist an sich nicht neu. Aber die fulminanten Siege von Napoleon I. erzeugten eine grosse Nachfrage für Rezepte, wie denn solche Siege zu erringen seien. Jomini und seine Zeitgenossen waren auf der Suche nach den zeitlosen Prinzipien der Kriegsführung. Die spätere Abwerbung von Jomini durch den Zaren ist auch vor diesem Hintergrund zu sehen.

Jomini und Clausewitz gelten als die namhaftesten Interpreten napoleonischer Kriegskunst. Auf der Suche nach Regeln konzentrierten sie sich auf Muster in Napoleons Schlachten. Jomini und Clausewitz teilten die Erkenntnis, dass der Angriff auf einen wesentlichen strategischen Punkt auf einem Schlachtfeld (Jomini) oder «Schwer-

<sup>16</sup> Er war später auch in russischen Diensten, somit aber immer noch in der Koalition gegen Frankreich.

punkt» (Clausewitz) ausschlaggebend für Napoleons Erfolg war.<sup>17</sup>

Ein weiteres Merkmal des Napoleonischen Paradigma war laut Heuser<sup>18</sup> sein Umgang mit dem Zufall. Clausewitz und Scharnhorst erkannten, dass für die Franzosen der Zufall nicht länger etwas war, das sie zu vermeiden suchten, sondern ausnutzten. In Verbindung mit dem Überraschungsfaktor und mit Kühnheit konnte der Zufall zum Erfolg führen, genauso wie zur Niederlage. Unter gewissen Bedingungen lohnte es sich, ein Wagnis einzugehen. Scharnhorst stellte fest, dass man dem Zufall Raum lassen müsse. Die Suche nach dem Napoleonischen Rezept wurde zum Mythos.<sup>19</sup>

Jominis erstes Werk, «*Traité des grandes opérations militaires*» zog die Aufmerksamkeit Napoleons auf sich. 1837 veröffentlichte Jomini sein zweites grundlegendes Buch, «*Précis de l'art de la guerre*». Er war neben Clausewitz der bedeutendste Vertreter der klassischen Kriegslehre des frühen 19. Jahrhunderts. Er soll laut Ernst<sup>20</sup> als erster bewusst klar die Theorie des Krieges aus den Untiefen mathematischer Kombination auf die Höhe des freien Denkens erhoben haben.

### Aus seinem betonten Vernunftdenken heraus neigte Jomini dazu, die irrationalen Elemente des Krieges zu unterschätzen.

Doch blieb Jomini – immer laut Ernst – in mancher Hinsicht den rationalistischen Anschauungen der französischen Aufklärung verhaftet. Er ist selbst gelegentlich der Versuchung erlegen, zeitbedingte Erscheinungen in den Rang allgemein gültiger Prinzipien zu erheben. Seine Lehre von den Operationslinien ist ein charakteristisches Beispiel dafür. Aus seinem betonten Vernunftdenken heraus neigte Jomini dazu, die irrationalen Elemente des Krieges zu unterschätzen. In diesem Punkt hat Clausewitz das Wesen der kriegerischen Aktion klarer erkannt. Unter den schweizerischen Autoren steht Jomini an erster Stelle. Nach Ernst hat Jomini das Denken seiner und der nächsten Generation entscheidend geprägt.<sup>21</sup>

Jomini erwarb sich zudem das Prädikat «*Devin de Napoleon*».<sup>22</sup> Dieses Gütesiegel wird angeblich durch Napoleon selbst bestätigt, der gesagt haben soll, dass Jomini mit seinen Publikationen und Voraussagen über den Ausgang gewisser Feldzüge Napoleons die innersten Geheimnisse seiner Strategie verrate. Napoleon habe die Publikation der Schrift von Jomini, die «*Traité des grandes opérations militaires*» verhindern wollen, habe dann aber diese Absicht nicht mehr weiterverfolgt, um nicht die Aufmerksamkeit der potentiellen Gegner darauf zu lenken. Inwieweit Jo-

mini zum «*Devin de Napoleon*» – dem Wahrsager Napoleons gemacht wurde und inwieweit Jomini diesen Ruhm allenfalls selbst gezüchtet hat, ist offenbar quellenmässig nicht direkt nachweisbar. Napoleon soll ihn auch als sein alter Ego bezeichnet haben.<sup>23</sup> Eine gewisse Plausibilität dürfte sich aus den Umständen ableiten lassen. Es muss etwas daran gewesen sein, ansonsten hätte sich der Zar wahrscheinlich nicht aktiv um die Abwerbung Jominis bemüht, in dem er soweit ging, ihn in Absentia zum russischen Generalleutnant zu befördern. Es ist nicht auszuschliessen, dass diese Abwerbung darin begründet war, dass man Napoleon einen Experten entziehen und gleichzeitig in die innerste Denkweise von Napoleon vordringen wollte. Studer argumentiert für eine Geistesverwandtschaft zwischen Napoleon und Jomini.<sup>24</sup> Napoleon war für Jomini unübertrefflich, seine zahlreichen Siege waren für ihn exemplarisch. Dessen Handlungsmuster in Doktrin umzugliessen, stellte sein publizistisches Lebenswerk dar.

Auch wenn der Ausdruck «Doktrin» von Jomini gelegentlich verwendet worden sei, so sei es die frankophone Generation nach ihm gewesen, die der Verwendung des Ausdrucks im modernen Sinne zum Durchbruch verholfen habe. Hoiback<sup>25</sup> lässt sich in seiner Monographie «*Understanding Military Doctrine*» u. a. auch über die Geschichte der Militärdoktrin als wissenschaftliche Disziplin aus und äussert sich dabei zur Verwendung des Begriffs in Jominis Werk und in demjenigen seiner Zeitgenossen.

Beim Betrachtungszeitraum des vorliegenden Beitrags handelt es sich um eine Ära der Kriegsführung, die mit dem Phänomen des totalen Krieges<sup>26</sup> umschrieben werden kann und an deren Anfang die französischen Revolutionskriege und die Kriege unter Napoleon stehen. Sie löste die Zeit der durch Berufssarmeen ausgefochtenen Kabinettskriege mit begrenzten Zielen ab. Der totale Krieg ist als Konstrukt mit folgenden Kriterien zu verstehen:

- Totale Mobilmachung: die erschöpfende Mobilisierung personeller und materieller Ressourcen für den Krieg;
- Der Kampf einer Nation gegen eine andere, bis eine von ihnen vollständig vernichtet, versklavt oder unterjocht ist. Ludendorff ergänzte, «wobei der Zweck eines Krieges um Leben und Tod eines Volkes verfolgt wird», aber hierzu gehört auch, dass das Militär zu diesem Zweck das eigene Land kontrolliert, so dass der Frieden ein Vorspiel zum Krieg wird;
- Organisation durch moderne Staaten mit riesigen Bürokratie- und Militärmaschinerien: Der Staat, dessen Daseinsberechtigung ursprünglich darin bestand, seine Bürger zu schützen, wurde zu einer mörderischen Kampfmaschine, die ihre Bürger als Menschenmaterial benutzt;
- Unbegrenzte Kriegsziele: bedingungslose Kapitulation einer Seite (ein amerikanischer Begriff, der aus der Zeit des Bürgerkriegs von 1861–1865 stammt) oder physische Vernichtung oder Versklavung feindlicher Soldaten und Zivilisten.

17 Heuser, Beatrice: Den Krieg denken – Die Entwicklung der Strategie seit der Antike, S. 150 (fortan zit. Heuser).

18 Heuser, S. 149.

19 Ebd., S. 150.

20 Ernst, S. 17, supra.

21 Ebd.

22 Courville, Xavier Comte de: Jomini – eine Biographie.

23 Guillot, Renée-Paule, Jomini – âme double de Napoleon, S. 49.

24 Studer, Jürg: Antoine Henri Jomini – Verwandter im Geiste Napoleons? In Schweizerische Zeitschrift für Geschichte, Band 67, (2017) Heft 3, S. 465–466.

25 Harold Hoiback «Understanding Military Doctrine», 2013, S. 32–33.

26 Förster, Stig und Nagler Jörg in Heuser: S. 138.

## Die Beantwortung der Frage, wer nun wen im Denken beeinflusst hat, nimmt deshalb in der Jomini-/Clausewitz-Forschung relativ breiten Raum ein.

Das Werk Jominis umfasst zahlreiche Publikationen, auch militärhistorischer und militärkartografischer Natur. Erst 1832–34 wird das Werk von Clausewitz «Vom Kriege» durch seine Witwe, Marie von Clausewitz posthum veröffentlicht. 1838 erscheint in Paris das bedeutenste Werk von Jomini, die Abhandlung über die Theorie der Kriegsführung, der «Précis de l'art de la guerre», der auch auf seinen Vorläuferwerken aufbaut. Die Beantwortung der Frage, wer nun wen im Denken beeinflusst hat, nimmt deshalb in der Jomini-/Clausewitz-Forschung relativ breiten Raum ein.

In dem Sinne, dass Jomini Clausewitz zum Denken ange-regt hat, habe Jomini Clausewitz tatsächlich beeinflusst. Jedoch scheint der Einfluss von Clausewitz auf Jominis «Précis» zweifach: «Vom Kriege» habe Jomini veranlasst, sich auf das Wesentliche zu beschränken und seine Ideen zu schärfen. Zudem habe es ihn in seiner Überzeugung von der Gültigkeit und vom Nutzen seiner eigenen Annäherung zu der Kriegswissenschaft in ihrer Anwendung be-stärkt.<sup>27</sup>

### Wahrnehmung von Jominis Lehre im Ausland und in der Schweiz

Was hat die Angriffsdoktrin des Premier Empire und die Militärdoktrin einer Expeditionsstreitkraft wie der Grande-Armée in der eher defensiv ausgerichteten schweizerischen Militärdoktrin (strategisch-operativ gesprochen) zu suchen? Diese Frage stellt sich insbesondere, wenn man bedenkt, dass seit der Niederlage der Eidgenossen bei Marignano von 1515 die Eidgenossenschaft keine militärischen Operationen ausserhalb ihrer Grenzen mehr durchgeführt hat, abgesehen von Beiträgen zu friedenserhalten-den Operationen unter UN oder OSZE Mandat.

### Jomini genoss in seinem Herkunftsland kaum grosses Ansehen.

Von seinen Schweizer Zeitgenossen wurde Jomini als Re-former und damit als Anhänger revolutionärer franzö-sischer Ideen wahrgenommen – d. h. als Jakobiner, der seine Karriere im Dienste des helvetischen Kriegsminis-ters von Napoleons Gnaden begann und später als Söldner – in heutiger Sprache: Military Contractor, Military Consultant – in der Grande Armée diente. Jomini genoss in seinem Herkunftsland kaum grosses Ansehen. Dies ob-

wohl er sich 1815 bei der Neuordnung Europas anlässlich des Wiener Kongresses um die Stellung der Schweiz beim Zaren für das Land seiner Herkunft mit Erfolg einsetz-te.<sup>28</sup> Ist die vorherrschende Abneigung seiner damaligen Landsleute und Vertreter des Ancien Régime ihm gegen-über der Grund dafür, dass Clausewitz in der Schweiz zeit-weise eine prominentere Rolle spielt/e als Jomini?<sup>29</sup> Oder war es, weil im Namen Napoleons vier Schweizer Regi-menter an der Beresina weitgehend aufgerieben wurden? Oder war es die verbreitete Erscheinung, dass der Prophet im eigenen Vaterland nichts gilt? Oder die Tatsache, dass er ganz einfach vergessen – oder auch von Schweizern als Franzose wahrgenommen wurde? Zur Ehrenrettung sei-ner Landsleute ist zu sagen, dass er den Grossteil seines Berufslebens im Ausland verbracht hat.

Mit Interesse gelesen oder zur Kenntnis genommen wur-den aber Jominis Schriften von seinen Arbeitgebern Na-poleon, Ney, dem Zaren und ab 1815 von den US-Amerika-nern, die sich damals aus bekannten Gründen britische Literatur zu diesem Thema vom Leibe hielten und es vor-zogen, sich in einschlägigen französischen Bibliotheken zu bedienen. Die Briten hingegen scheinen von Jomini we-niger angetan (gewesen) zu sein. Wellington soll Jomini als Scharlatan betitelt haben. Die Meinung des Siegers von Waterloo wird allerdings durch die Stellung Jominis im Dienste von Napoleon und zweier Zaren relativiert.

### Beachtung in Amerika

Zurück nach Amerika: Der amerikanische Kongress stellte Francis Daymon an, um französische Werke militärischen Inhalts zu übersetzen. Jonathan Williams wurde 1802 erster Direktor der gerade gegründeten Militärakademie West-Point. Durch Beziehung zum amerikanischen Bot-schafter in Frankreich erhielt er (nach 1805) die «Traité de grande tactique» von Jomini. Weitere Bewunderer von Na-poleon und Leser von Jominis Werken waren ausserdem die Amerikaner:

- General Winfield Scott, beschäftigt mit der Abwehr bri-tischer Angriffe, besass eine Feldbibliothek mit drei Werken Jominis: Neben der «Traité de grande tactique», auch die «Traité de grandes opérations» sowie die «His-toire critique et militaire des campagnes de la revolu-tion».
- Sylvanus Thayer (1785–1872), geistiger Vater von West-Point, war ein Bewunderer Napoleons. Er hatte zwi-schen 1815 und 1817 die französischen Militärschulen besucht und wollte das Studium der Strategie auch in den Vereinigten Staaten einführen.
- Dennis Hart Mahan, 1824 Klassenbesten West-Point Ab-solvent, dort anschliessend angestellt als Assistent, prägte offenbar 1824–1871 das strategische Denken in den USA. Anlässlich seines Studienaufenthalts in Frank-reich hatte er nachweislich Jominis «Précis de l'art de la guerre» gelesen.

<sup>27</sup> Abegglen, Christoph: The Influence of Clausewitz on Jominis Précis de l'Art de la Guerre, 2003, S. 27 (Dissertation MA in War Studies KCL) mit Verweis auf Rapin, Ami-Jaques: Jomini et la Stratégie – Une Approche historique de l'œuvre, Lausanne, Payot 2002, S. 200.

<sup>28</sup> Langendorf, S. 114

<sup>29</sup> Ebd.

Clausewitz hingegen, dessen Werk «vom Kriege» erst in den 30er Jahren von seiner Witwe publiziert wurde, wird aber heute offenbar international mehr Beachtung geschenkt. Laut Colson<sup>30</sup> wurde Clausewitz in den Vereinigten Staaten erst 1928 Pflichtlektüre für Anwärter des War College. Während des zweiten Weltkrieges vermischten sich die Einflüsse.

### Laut Colson wurde Clausewitz in den Vereinigten Staaten erst 1928 Pflichtlektüre für Anwärter des War College.

Als Generale oder Admirale wie Marshall, Eisenhower, Nimitz, McArthur oder Patton einen totalen Krieg führten, dachten sie natürlich an Clausewitz, wenn sie die Offensive am entscheidenden Punkt vertraten, an Jomini, wenn sie von der indirekten Annäherung sprachen, primär an Lidell Hart.

Nach Langendorf sollte man sich hüten, die Dinge zu formell zu sehen. Oft kommt es vor, dass Generalstabsoffiziere mit ihrem eigenen Intellekt und auf der Grundlage einer Gemeinschaftsarbeit zu Lösungen gelangen, die von der rationalen Analyse oder gar vom gesunden Menschenverstand diktiert werden und die man nachträglich als Ergebnisse des Einflusses von Clausewitz oder Jomini ausgibt.<sup>31</sup>

Mit dem Golfkrieg erfolgte allerdings die Rückkehr zu einer klassischen Strategie der Vernichtung, die auf überlegener Logistik und offensiven Doktrinen abstützt. Gemeint ist die Air-Land Battle Doktrin (FM 100-5 von 1982) der US-Amerikaner. Diese habe ihr jominianisches Substrat offengelegt.<sup>32</sup> Beispiele von aktuelleren Vorlesungen über Jomini und Clausewitz, wie z. B. am US Army War College sind im Internet abrufbar.<sup>33</sup>

### Aufnahme in der Schweiz

Es ist naheliegend, dass solche wechselnden Strömungen im und aus dem Ausland mitunter infolge von Auslandabkommandierungen und/oder einschlägiger Lektüre auch auf unsere Armee durchschlagen, wenn auch verzögert und mit Verzerrungen.

Mangels eigener Einsatzerfahrungen nach dem Sonderbundkrieg werden die Einsätze fremder Streitkräfte ausgewertet und nach experimenteller Überprüfung fliessen Lehren gegebenenfalls in die eigenen Vorschriften ein. Dieser Prozess verläuft eher pragmatisch, ohne sich allzu sehr den Kopf über die geistigen Väter von Lehrsätzen und Prinzipien zu zerbrechen.

<sup>30</sup> Langendorf, S. 412.

<sup>31</sup> Ebd.

<sup>32</sup> Colson, S. 290.

<sup>33</sup> z. B.: 14.09.2017; Lecture by Dr. Bill Johnsen, Prof. Mil History and Strategy, USAWC, Sep. 6, 2017 on Antoine Henri Jomini, Theories of War – The Father of Modern Strategy and Operational Art» <https://www.youtube.com/watch?v=KM-mOvH04GE> (Website-Abruf: 19.09.2019).

Die Anhängerschaft der beiden Kriegstheoretiker Jomini und Clausewitz war im Verlauf der Zeit auch konjunkturellen Schwankungen ausgesetzt, die von einzelnen Köpfen im schweizerischen Militärwesen ausgegangen ist. Wie in der Folge aufgezeigt wird, können Publikationen der und über die vier Oberbefehlshaber in der Geschichte der Schweizer Armee bzw die jeweilige sicherheitspolitische Lage der Schweiz, die zu deren Wahl führte, über die doktrinbezogenen Haltungen dieser Personen und ihres Umfeldes Aufschluss geben.

### Bewährungsproben, Köpfe, Konzeptionen der Schweizer Armee

Wie Alfred Ernst<sup>34</sup> ausführt, erschienen in den Jahren 1815 bis 1870 umfangreiche Lehrbücher über Strategie, operative Führung und Taktik. Die Autoren waren meist hohe Offiziere, die in unserer Armee wichtige Funktionen erfüllten. Zum grossen Teil besaßen sie Kriegserfahrung. Sie hatten in fremden Diensten gekämpft oder als Beobachter an Kampfhandlungen teilgenommen. Mehrere Schweizer Militärschriftsteller jener Epoche – wie Jomini, Dufour und Rüstow – genossen internationales Ansehen. Nach 1870 erschien angeblich kein einziges systematisches Werk mehr, das sich mit den Lehrbüchern der vorangegangenen Epoche befasst.<sup>35</sup> Ernst gibt zu bedenken, dass die Männer, die vor dem ersten Weltkrieg unser militärisches Denken beeinflussten, heute zum grössten Teil vergessen seien.<sup>36</sup>

Ernst führt weiter aus, dass die im 19. Jahrhundert erstellten Operationspläne zeigten, dass diese oft nicht mit den jeweils herrschenden Kriegslehren übereinstimmten. Im Allgemeinen waren die konkreten Pläne weniger konsequent und vor allem weniger kühn als die geltende Theorie. Es sei eben einfacher, theoretische Prinzipien zu entwickeln, als diese unter dem Druck der Verantwortung auf den konkreten Fall anzuwenden. In der Praxis würden sich Kompromisse nicht immer vermeiden lassen. Auch pflegte man weniger risikofreudig zu sein, wenn man wisse, dass die Planung möglicherweise die Probe des Krieges zu bestehen habe.<sup>37</sup>

### General Guillaume-Henri Dufour und die Zeit des Sonderbundkrieges

Der erste Oberbefehlshaber in der Geschichte der Schweizer Armee und im Übrigen Mitbegründer des Internationalen Komitees des Roten Kreuzes (IKRK), General Guillaume-Henri Dufour, veröffentlichte 1840 sein «Lehrbuch der Taktik», das sich auch mit der Operationslehre befasst und in dessen Bibliographie das Werk von Jomini erwähnt ist. Insbesondere Begriffe wie «Operationslinie» und «Operationsbasis» werden darin verwendet.

<sup>34</sup> Ernst, S. 16 ff.

<sup>35</sup> Ebd., S. 13.

<sup>36</sup> Zu einer ersten Gruppe (immer nach Ernst), deren schriftstellerische Wirken zur Hauptsache in die Zeit vor 1848 fällt, gehören: Antoine Henri Jomini (1779–1869), Johannes Wieland (1791–1832), Guillaume Henri Dufour (1787–1875), Bruno Übel (1806–1840) u.v. a.

<sup>37</sup> Ernst, S. 31.



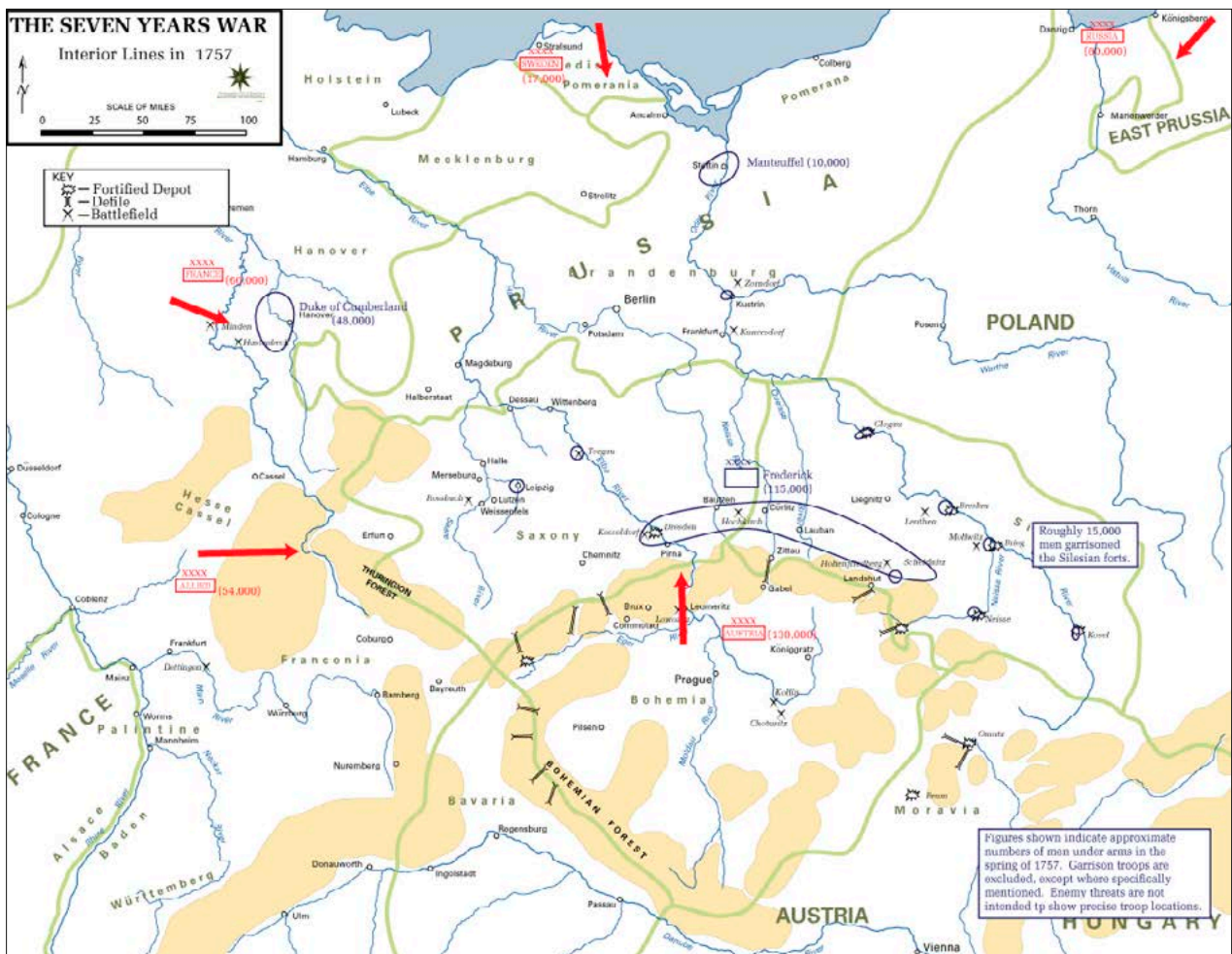


Abbildung 5: Erfolgreiche Führung des Kampfes auf der inneren Linie durch Preussen (blau) im Siebenjährigen Krieg (wikimedia).

Ernst führt aus: «Auch Dufour diente zunächst im Französischen Heer. In der Folge wirkte er als Lehrer an der centralen eid. Militärschule in Thun. 1831 wurde er Stabschef von General Guiguer de Prangins, der die gegen Frankreich aufgebauten Truppen kommandierte. Im Sonderbundskrieg führte Dufour die Armee der Tagsatzungsmehrheit. Seine überlegene, politische kluge und menschliche Leitung der Operationen habe ihm im ganzen Lande hohes Ansehen verschafft. In den Jahren 1849, 56 und 59 wählte ihn die Bundesversammlung wiederum als Oberbefehlshaber. Seine schriftstellerische Tätigkeit begann mit der Herausgabe genietechnischer Studien. Sein Buch «Cours de tactique» erschien 1840 (470 Seiten), das inhaltlich bis zur militärstrategischen Stufe reichte. Jomini taxierte es als «nettes Büchlein». Nichtsdestotrotz wurde der «Cours de tactique» von einem Amerikaner übersetzt und in West Point verwendet.<sup>38</sup>

Dufour mass, wie Jomini und Wieland, dem Gebirgskrieg grosse Bedeutung zu. In der Einleitung zu seinem Werk berief sich Dufour auf die berühmten Autoren aller Zeiten

von Xenophon bis Napoleon. Dagegen wurde Clausewitz nicht erwähnt.»<sup>39</sup>

Dufour mass, wie Jomini und Wieland, dem Gebirgskrieg grosse Bedeutung zu.

In seinem ganzen Handeln soll Dufour der Anschauungsweise von Erzherzog Karl (1771–1847) nahekommen, der manches von den Auffassungen der vorrevolutionären Jahrzehnte beibehalten habe. Dieser wollte den Krieg unter Ausschaltung und möglicher Schonung der Zivilbevölkerung rein unter Armeen ausgefochten wissen, wenn dies auch nicht mehr Söldner- sondern Volksheere gewesen seien. Um den Krieg mit seinen Leiden möglichst abzukürzen, habe er ihn wissenschaftlich geführt.<sup>40</sup>

Dufour ist im vorliegenden Fall deshalb interessant, weil er von allen vier Oberbefehlshabern der einzige war, der einen Armeeinsatz mit Kampfhandlungen führte. Da in der weiteren Geschichte der Schweizer Armee keine Kampfhandlungen am Boden stattfanden (abgesehen von kleine-

<sup>38</sup> In der Zeit von 1848 bis 1870 auf diesem Gebiet schriftstellerisch tätig waren: Hans Wieland (1825–1864), Friedrich Wilhelm Rüstow (1821–1878), Christian Emil Rothpelz (1822–1897); Carl von Elgger. Ausser diesen führenden Militärschriftstellern sind zu erwähnen: Johan Heinrich Wieland (1822–1897), Ferdinand Lecomte, (1826–1899), Aymon de Gingins (1823–1899) und schliesslich Johan Rudolf Franz von Erlach (1819–1899). Wiederkehrende Themen waren fast bei allen dieser Autoren der Gebirgskrieg und der allgemeine Volkskrieg.

<sup>39</sup> Ernst, S. 18.

<sup>40</sup> Weiss, Otto: General Dufour als Heerführer, aus der Reihe Gestalten und Gwalten der Schweizer Geschichte, S. 13.

ren Grenzverletzungen), können auch keine Erfahrungen ausgewertet werden, um Rückschlüsse auf allenfalls zur Anwendung gelangte Prinzipien vorzunehmen.

Ernst spricht den beweglichen Kampf auf der inneren Linie (durchaus im Sinne Jominis) an, der vor 1848 als die ideale Form unserer operativen Führung galt. In Bezug auf die Schweizer Armee zieht Ernst die Anwendung dieses Prinzips aber ernsthaft in Zweifel und argumentiert, dass der Kampf auf der Inneren Linie eine grosse Beweglichkeit und Angriffskraft erfordere. Es galt, die auf mehreren Achsen vorstossenden, von eigenen Kräften verzögerten, gegnerischen Marschkolonnen mit einer zentral bereitgestellten Manövriermasse nacheinander anzufallen und zu schlagen, bevor ihr andere Kräfte zu Hilfe eilen konnten.<sup>41</sup>

**Aber es frage sich, ob unsere Führung und unsere Truppen tatsächlich fähig gewesen wären, eine so anspruchsvolle und riskante Kampfweise anzuwenden.**

Theoretisch sei der Bewegungskrieg auf der inneren Linie für die zahlenmässig schwächere Partei die aussichtsreichste Einsatzform gewesen. Aber es frage sich, ob unsere Führung und unsere Truppen tatsächlich fähig gewesen wären, eine so anspruchsvolle und riskante Kampfweise anzuwenden. Diese Tatsache habe aber die Vorliebe der massgebenden schweizerischen Offiziere für den beweglichen, offensiven Kampf auf der «inneren Linie» nicht zu dämpfen vermocht.<sup>42</sup> Ernst weist sodann darauf hin, das auch Jomini in seinen «Epîtres» (im Gegensatz zu seinen übrigen Werken) in dieser Hinsicht eine vorsichtige Haltung eingenommen habe.<sup>43</sup> Jomini selbst hatte sich eingehend mit der preussischen Kriegsführung im Siebenjährigen Krieg (1756–1763) auseinandergesetzt. Neben Napoleon war der preussische König Friedrich II. (der Grosse) eines seiner grossen Vorbilder.

### General Hans Herzog und der Deutsch-Französische Krieg

General Hans-Herzog amtierte als Oberbefehlshaber der Schweizer Armee während des Deutsch-Französischen Krieges (1870–1871). Am 19. Juli 1870 wurde der Artillerieinspektor und spätere Waffenchef der Artillerie durch die Bundesversammlung zum Oberbefehlshaber gewählt. Sein «Pièce de Résistance» bestand in der Entwaffnung der in die Schweiz abgedrängten Bourbaki-Armee bei Les Verrières, Sainte-Croix, Vallorbe und im Vallée de Joux. Aus heutiger Sicht kann dieser Einsatz der Armee als Gegenkonzentration bezeichnet werden.

Herzog war ein Gegner des militärischen Formalismus und verlangte die Steigerung der Feldtüchtigkeit und weitere



Abbildung 6: Generalfeldmarschall Helmuth Karl Bernhard Graf von Moltke (wikimedia).

Vereinheitlichung des Wehrwesens. Unter anderem führte er 1885 die erste Gefechtsübung in freier Führung auf Gegenseitigkeit von zwei Divisionen durch. Publiziert hat Herzog jedoch kaum.

Sein wichtigstes schriftliches Zeugnis dieser Zeit war der Bericht an die Bundesversammlung, der die damaligen Mängel im föderalistisch geprägten Schweizerischen Wehrwesen offenlegte. Nachholbedarf bestand insbesondere in der Standardisierung der Artillerie und der Infanterie. Das Hauptanliegen von Herzog war somit die Konsolidierung des eidgenössischen Wehrwesens, was in die Stärkung der Bundeskompetenzen über die Verfassungsrevision von 1874 und der darauf fussenden neuen Heeresorganisation mündete. Im Zuge dieser Anstrengungen wurden in der Ära Herzog drei Generationen von Feldgeschützen und das Repetiergewehr (Vetterli-Gewehr) eingeführt und die Landesbefestigung vorangetrieben.

**Fakt ist, dass Herzog aufgrund seines internationalen Ansehens an die Dreikaiserzusammenkunft 1872 eingeladen wurde und dort neben Kaiser Wilhelm auch Bismarck und Moltke begegnet ist.**

Herzog war ein Befürworter der aktiven Verteidigung, wie aus einem Exposé der Operationssektion hervorgeht. Bildung von Reserven und Wahrung der Beweglichkeit waren ihm wichtig. «Sein Sinn war durchaus auf die Annahme einer entscheidenden Schlacht unter günstigen

<sup>41</sup> Ernst, S. 128f.

<sup>42</sup> Ebd., S. 128–129.

<sup>43</sup> Ebd., S. 129 infra. Gemeint sind Jominis «Epîtres d'un Suisse à ses concitoyens».

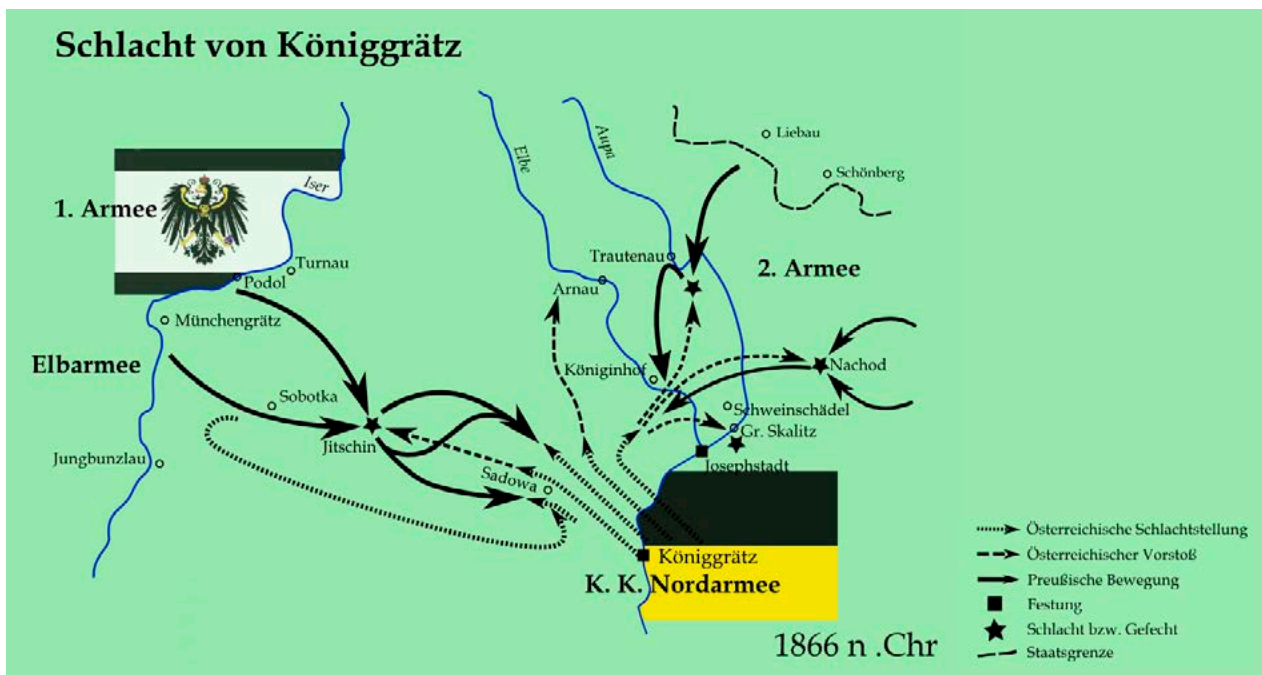


Abbildung 7: Aufmarsch der 1. und 2. preussischen Armee gegen die K.u.K Nordarmee (wikimedia).

Voraussetzungen gerichtet.»<sup>44</sup> Das neutrale Gewehr-bei-Fuss-Stehen entsprach dem Temperament von Herzog wenig.<sup>45</sup> Sein wichtigster Führungsgehilfe in der operativen Planung war Oberst Rothpelz, der Chef der Operationssektion. Dieser hatte eine übertriebene Neigung zur offensiven Kampfführung und propagierte in seinen Schriften eine bewusste Abkehr von der klassischen Kriegslehre. Ein ausdrücklich positiver oder negativer Bezug zu Jomini ist aber nicht belegbar. Fakt ist, dass Herzog aufgrund seines internationalen Ansehens an die Dreikaiserzusammenkunft 1872 eingeladen wurde und dort neben Kaiser Wilhelm auch Bismarck und Moltke begegnet ist.

### General Ulrich Wille und der Erste Weltkrieg

Der Oberbefehlshaber der Schweizer Armee während des ersten Weltkrieges, General Ulrich Wille, war ein Verfechter der deutschen Schule. Er hatte selbst eine preussische Offiziersausbildung genossen und versuchte in der Schweiz, Moltke und dessen geistigen Vorväter nachzuleben, wenn auch mit beschränkter Wirkung. Er war unter anderem überzeugt, dass die Schweiz gar keine operative Vorausplanung brauche, weil sie zur geistigen Erstarrung verleite. Wie Jaun ausführt, habe Wille jedoch nur in äusserst wenigen Fällen in differenzierter Weise auf die preussisch-deutsche Militärliteratur Bezug genommen. In Willes Bibliothek seien fast ausschliesslich deutsche Werke zu finden, jedoch weder französische, italienische noch englische. Er habe sich für die Exemplifizierung seines Erziehungs- und Führungskonzeptes mit dem Hinweis auf die Erfolge der preussischen Armee in den Kriegen von 1866 und 1870 begnügt. Aufgrund der Quellenlage lasse sich

der Schluss ziehen, dass den «Studien über Truppenführung» von Julius von Verdy du Vernois (Preussischer Offizier, General der Infanterie) eine Schlüsselstellung für die Entwicklung des militärischen Denkens von Ulrich Wille zukomme, zumal er diesen Autor auch in seinen Taktikvorlesungen an der ETH als beinahe einzige Literaturangabe angeführt habe. Interessant ist noch der Hinweis von Jaun, dass ein Werk von Albert von Boguslawsky in Willes Bibliothek enthalten war. Dieser preussische Offizier war auch der Übersetzer von Jominis «Précis de l'art de la guerre» in die deutsche Sprache.<sup>46</sup> In einer Hommage für einen preussischen General brachte Wille dagegen klar zum Ausdruck, dass er die napoleonischen Heere als einer anderen Zeit zugehörig erachtete.<sup>47</sup>

In einer Hommage für einen preussischen General brachte Wille klar zum Ausdruck, dass er die napoleonischen Heere als einer anderen Zeit zugehörig erachtete.

Die Tatsache, dass Moltke<sup>48</sup> ein Schüler von Clausewitz war, legt den Schluss nahe, dass letzterer ein eifriger Verfechter clausewitzscher Lehrsätze gewesen sei und dass diese somit auf Wille durchgeschlagen haben. Moltke selbst hatte wenig publiziert. In der Tat ist nach Aussage von Papke<sup>49</sup> in seinen militärischen Schriften keine echte theoretische Abhandlung enthalten. Neben den zahlreichen Dienstschriften, der Frucht seiner dreissigjährigen

<sup>44</sup> Senn, Hans: General Hans Herzog, sein Beitrag zur Entwicklung der schweizerischen Armee, S. 183ff.

<sup>45</sup> Ebd., S. 190 supra.

<sup>46</sup> Jaun, S. 203ff.

<sup>47</sup> Ebd., S. 206.

<sup>48</sup> (\* 26.10.1800, † 24.04.1891; Sieger in der Schlacht bei Königgrätz am 3. Juli 1866 im Deutschen Krieg (Preussen gegen Österreich und Sachsen).

<sup>49</sup> Papke in Halweg: Helmut von Moltke, Werner: Klassiker der Kriegskunst S. 30.

Tätigkeit als Chef des Generalstabes, seien es in der Hauptsache kriegs- und auch landesgeschichtliche Arbeiten, die nicht der Stützung einer Theorie dienen sollen, sondern ausschliesslich der Erschliessung des Stoffes.<sup>50</sup>

Ein Zeugnis von Moltkes «Handschrift» stellt hingegen die Schlacht von Königgrätz dar. Ganz im Gegensatz zur traditionellen Lehre von Jomini setzte Moltke auf die äusseren Linien, was ein weiträumiges Zangenmanöver zweier Armeen bedingte («getrennt marschieren, vereint schlagen»). Es handelte sich dabei um die erste Schlacht in Europa, vor der grosse Truppenkontingente (preussische) per Bahn verlegt wurden. Österreich hatte dagegen den Vorteil der inneren Linien. Möglicherweise nutzte Preussen Erkenntnisse seiner Militärbeobachter aus dem Sezessionskrieg (1861–1865) in den USA.

Nach 1871 trat die Einsicht in die politische Bedeutung des Krieges mehr und mehr in den Hintergrund (Ernst über Moltke). Moltke sei sich ihrer sicher noch bewusst gewesen. Aber er habe geglaubt – im Gegensatz zu Clausewitz – die Vernichtung des Gegners sei das einzig sinnvolle Kriegsziel. «Er konnte sich die Strategie der Vernichtung leisten, weil er 1866 und 1870 über zahlenmässig überlegene Kräfte verfügte. In der Folge begann sich bei ihm immer stärker ein einseitiges militärisches, die politischen Komponenten vernachlässigendes Denken durchzusetzen».<sup>51</sup>

In Deutschland habe Moltke dessen ungeachtet weithin als Vollender der clausewitzschen Kriegslehre gegolten. In seinem Vorwort zur achten Auflage des Werkes vom Kriege schrieb Schlieffen die bezeichnenden Worte: «Die Saat, die Clausewitz ausstreute, hat reiche Frucht getragen auf den Schlachtfeldern von 1866 und 1870/71 [...] Moltkes geistige Entwicklung hat sich in engem Anschluss an Clausewitz vollzogen, bis der Feldmarschall über seinen Lehrmeister hinauszuschreiten begann». Um die Jahrhundertwende habe man in Deutschland eine Vernichtungsstrategie und folgerichtig den Angriff um jeden Preis gefordert. «Der Krieg um Zeitgewinn oder eine Ermattungsstrategie erschien den massgebenden militärischen Kreisen völlig abwegig. Unter dem Eindruck der Erfolge der molteschen Kriegführung betrachtete man den Krieg ausschliesslich als militärische Auseinandersetzung».<sup>52</sup>

**«Nein, dichte Schützenlinien haben wir überall nötig, wo die Führer möglichst viel Einfluss haben sollen, und das ist speziell der Fall, wo es sich um Bewegungen im Feuer handelt, also im Angriff...»**

Seitdem Wille in schweizerischen Militärkreisen den Ton angab, änderte sich das Bild.<sup>53</sup> Für Wille traten pädagogische und wehrpolitische Aufsätze in den Vordergrund,

die auch aus dem gesellschaftshistorischen Zusammenhang zu verstehen sind. In seinen monatlich erscheinenden Leitartikeln in der Allgemeinen Schweizerischen Militärzeitschrift (ASMZ) kamen strategische und operative Probleme nur selten zur Sprache. Taktische und gefechts-technische Fragen sind aber zeitweise eifrig diskutiert worden.<sup>54</sup> Wille war der Meinung, dass technische Innovationen keinen Einfluss auf das Einsatzverfahren haben, sondern dass einzig der Einfluss des Offiziers gewahrt bleiben musste. So war er dezidiert der Meinung, dass der Hinterlader keine aufgelockerte Schützenlinie verlangte: «Nein, dichte Schützenlinien haben wir überall nötig, wo die Führer möglichst viel Einfluss haben sollen, und das ist speziell der Fall, wo es sich um Bewegungen im Feuer handelt, also im Angriff...».<sup>55</sup>

Man vermisst bei Wille Beiträge zur Operationslehre. Während der ganzen Ära Wille sind jedoch die Fragen der Kampfführung vorwiegend nach ihren moralisch-psychologischen Aspekten beurteilt worden: «Der nach meiner Überzeugung allein entscheidende Faktor ist das durch Erziehung bis zur höchsten Potenz gesteigerte Manneswesen beim höchsten Führer bis hinunter zum letzten Trommler».<sup>56</sup>

### Zwischenkriegszeit 1918 bis 1939

Auch nach dem ersten Weltkrieg ist die schweizerische Konzeption im hohen Mass durch die Lehren Moltkes und seiner Nachfolger bestimmt gewesen. Trotz allen Wandlungen in der Kriegstechnik vermochten sich die massgebenden Persönlichkeiten der Zwischenkriegszeit nicht von den für sie entscheidenden Eindrücken zu lösen, die sie zu Beginn ihrer militärischen Laufbahn empfangen hatten. Auch in der Schweiz hat der bekannte Lehrsatz Moltkes gegolten, dass die Strategie ein System von Aushilfen ist. Diese lassen sich nicht zum Voraus erkennen und in Regeln fassen. Wer der Auffassung Moltkes folgt, werde strategische und operative Lehrbücher skeptisch beurteilen. Ernst resümiert, dass die Konzentration auf die pädagogischen Probleme bewirkte, dass das Interesse an den Fragen der Kampfführung zurücktrat.<sup>57</sup>

Über die Verhältnisse in der Schweizerarmee der Zwischenkriegszeit geht auch Hans Senn ein und vermittelt ein aufschlussreiches Bild.<sup>58</sup> Er weist darauf hin, dass aufgrund der Abkommandierungshäufigkeit geschlossen werden müsste, dass der Einfluss des französischen Gedankengutes bei weitem überwog. «Die Verbindungen zu Deutschland wurden indessen auch auf privaten Kanälen gepflegt, so dass deutsche Lehrmeinungen ebenso viel oder noch mehr Beachtung fanden. Sie lagen ausserdem näher bei unseren eigenen Anschauungen als die französischen, mit denen sich manche Schulteilnehmer recht kritisch auseinandersetzten». Die «Ecole supérieure de guerre» (ESG) in Paris vermittelte in erster Linie eine Arbeitsmethode, die das an sich richtige Vorausdenken und damit

<sup>50</sup> Ebd., S. 305 infra.

<sup>51</sup> Ernst, S. 42

<sup>52</sup> Ebd., S. 42–43

<sup>53</sup> Ebd., S. 15f.

<sup>54</sup> Ebd.

<sup>55</sup> Ebd., S. 178.

<sup>56</sup> Ebd., S. 16f.

<sup>57</sup> Ebd., S. 14f.

<sup>58</sup> Senn, S. 42.



Abbildung 8: Ein Maschinengewehr der Landwehr Mitrailleurkompanie 39 beim Schiessen 1914–1918 (BAR CH-BAR - 3241323.tif).

ein Vorausdisponieren zur Folge habe. Die beabsichtigte Entlastung des Unterführers für den Fall, dass die Verbindungen zum vorgesetzten Kommandanten abreißen, bringt aber eine Hemmung der Initiative mit sich. Dementsprechend ist der Entschluss kompliziert. Überhaupt wurde mehr Gewicht auf das Kampfverfahren als auf das freie Manövrieren gelegt. Eine gewisse Mathematisierung der Kriegskunst ist unverkennbar, [napoleonische] Kühnheit war ausgeschaltet»<sup>59</sup>. Zu dieser Zeit war die französische Armeeführung dem unerschütterlichen Glauben an die Erfolgsgarantie des methodischen Kampfes (la bataille conduite) erlegen.<sup>60</sup> Dagegen kontrastiert Napoleons Wagemut auf den europäischen Schlachtfeldern.

### General Henri Guisan und der Zweite Weltkrieg

General Henri Guisan verstand sich offenbar nie als Militärschriftsteller. In gedruckter Form liegt äusserst wenig von ihm vor. Hingegen hielt er gelegentlich Vorträge.<sup>61</sup> Es gibt somit aus seiner Feder keine Hinweise darauf, ob und aus welchen theoretischen Inspirationsquellen er in doktrineller Hinsicht bewusst geschöpft hatte. Für die damalige Armeeführung im Vordergrund standen Fragen der Ablösung von Grossen Verbänden im Interesse der Aufrechterhaltung der Wirtschaftsleistung, der geistigen Landesverteidigung, die laufende Anpassung des Armeedispositivs an die sich verändernde Bedrohung durch die Achsenmächte.

Im Rahmen der Operativen Planung ging es vor allem um die drei folgenden Fragen:

- Wie weit darf die Schweiz im Falle eines Angriffs mit fremder Hilfe rechnen? Ist deren Annahme verboten? Welches sind die Vor- und Nachteile der militärischen Zusammenarbeit mit einer ausländischen Macht?

- Ist der Kampf auf der operativen Stufe beweglich und offensiv, oder aber defensiv zu führen?
- Soll der Widerstand schon an der Grenze beginnen, oder empfiehlt es sich, ihn – mindestens mit dem Gros der Armee – erst im Landesinnern aufzunehmen?

Die zentrale Frage, wie mit einem Infanterieheer das Muster der statischen Verteidigung zu Gunsten eines angriffsweisen Vorgehens durchbrochen werden konnte, nahm grossen Raum ein, war nicht neu und blieb bis in die Zeit des Kalten Krieges aktuell.

Die wichtigsten Gründe für Operationspläne waren der Aufmarsch der Armee zum Schutz der Unabhängigkeit und/oder der Neutralität der Schweiz. Oft wurden auch Operationspläne erstellt, ohne dass die militärpolitische Lage ein Aufgebot von Truppen zum aktiven Dienst als notwendig erscheinen liess. Sie ruhten auf Annahmen im Hinblick auf mögliche Entwicklungen. In einer weiteren Kategorie finden sich Pläne, die im Zusammenhang mit Projekten der Landesbefestigung entstanden.<sup>62</sup> Die zentrale Frage, wie mit einem Infanterieheer das Muster der statischen Verteidigung zu Gunsten eines angriffsweisen Vorgehens durchbrochen werden konnte, nahm grossen Raum ein, war nicht neu und blieb bis in die Zeit des Kalten Krieges aktuell.

In Anbetracht der vollständigen Einschliessung der Schweiz durch die Achsenmächte und der ressourcenbedingt sehr beschränkten taktischen Mobilität am Boden und einer zahlenmässig schwachen Luftverteidigung wurde das Gros der Armee aus der Limmatstellung herausgelöst und im Reduit konzentriert. Vom Reduit als Operationsbasis ausgehend hätte sich ein Vorgehen auf der inneren Linie angeboten. Allerdings wären solche Aktionen aus den einleitend genannten Gründen maximal auf der taktischen Stufe mit Aussicht auf Erfolg möglich gewe-

<sup>59</sup> Ebd., S. 44.

<sup>60</sup> Kiesling, Eugenia C.: Arming Against Hitler: France and the Limits of Military Planning, S. 140.

<sup>61</sup> Gautschi, Willi: General Henri Guisan – Die Schweizerische Armeeführung im Zweiten Weltkrieg, S. 49.

<sup>62</sup> Ernst, S. 30f.

sen. Glücklicherweise blieb es den damaligen Verantwortlichen erspart, die praktische Anwendbarkeit von «ewigen Prinzipien» wie des Operierens auf den inneren Linien beweisen zu müssen.

Laut Ernst soll die Rolle des Gebirgskrieges im Rahmen unserer Landesverteidigung bereits in der Zeit vom 1815 bis 1870, von wenigen Ausnahmen abgesehen, hoch eingeschätzt worden sein. Jomini hatte in seinen grossen Werken immer wieder auf den Wert des Gebirges hingewiesen. Johannes Wieland betonte, die Alpen und Voralpen würden einem aktiv kämpfenden Verteidiger sowohl für den Einsatz seiner regulären Kräfte als auch für einen allgemeinen Volkskrieg erhebliche Vorteile bieten. Dufour widmete in seinem Lehrbuch dem Kampf im Gebirge 30 Seiten!<sup>63</sup>

Für die Zeit des Zweiten Weltkriegs lässt sich innerhalb der Armeeführung keine ausdrückliche Präferenz, weder für Jomini noch für Clausewitz feststellen. Immerhin hatte sich Gustav Däniker d. Ä. mit Jomini auseinandergesetzt und äusserte sich wie folgt zu dessen Werk: «Seine Strategie fluktuiert innerhalb der Ziele «Sieg» und «Vermeidung der Niederlage». Man gewinnt den Eindruck, dass der Deuter der napoleonischen Kriegführung gegenüber der dieser stark innewohnenden Vernichtungstendenz einen Vorbehalt machte. Jomini erläuterte: «Der Krieg» hat verschiedene Zwecke und verschiedene Formen, und deshalb gibt es auch verschiedene Arten des Sieges. Die Vernichtung des Gegners ist eine Möglichkeit, aber nicht die einzige. Sie kann das Ziel sein, die Entscheidung kann indessen auch durch die Besetzung wichtiger Punkte oder infolge geschickter Operationen fallen, ohne dass eine Schlacht stattgefunden hat. Märsche und Bewegungen in der richtigen Richtung sind die Schlüssel zu solchen Erfolgen. Ulm und Jena wurden durch die Strategie entschieden, bevor das Gefecht begann»<sup>64</sup>.

**Für die Zeit des Zweiten Weltkriegs lässt sich innerhalb der Armeeführung keine ausdrückliche Präferenz, weder für Jomini noch für Clausewitz feststellen.**

### Die Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg

Diese Epoche stand unter dem Zeichen des kalten Krieges im Rahmen der Ost-Westkonfrontation der beiden Militärböcke NATO und Warschauer Pakt. Angesichts des erdrückenden Nuklearwaffenpotentials in Ost und West stand im Kalten Krieg für die Verantwortlichen in der Schweiz die Frage im Vordergrund, wie denn als Kleinstaat der atomaren Bedrohung und den überlegenen konventionellen Waffen des Warschauer Paktes zu begegnen sei.

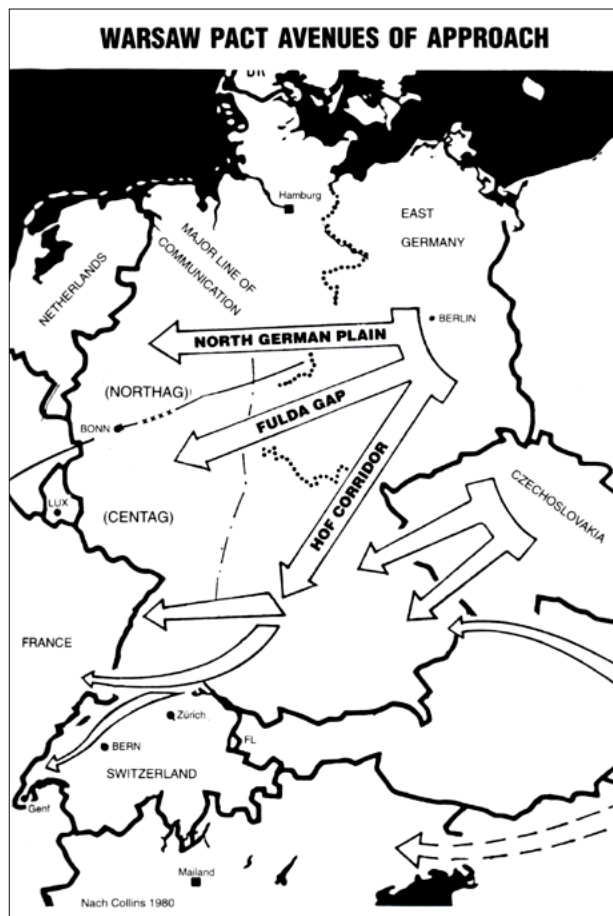


Abbildung 9: Mutmasslicher sowjetischer Angriffsplan, wie er aufgrund von Angaben von Überläufern im Kalten Krieg publiziert wurde (Nach Collins 1980, aus Däniker 1996, S. 80).

Diese Frage mündete einmal mehr in den Konzeptionsstreit, der bereits seit dem Zweiten Weltkrieg schwelte und wieder neu entfacht wurde. Im Wesentlichen drehte sich die Kontroverse um die Frage, ob die Schweiz auf eine eher statisch kämpfende, infanterielastige oder eine offensive Doktrin, verbunden mit einer kostspieligen Beschaffung von Panzern und Flugzeugen, setzen sollte. Schliesslich kam ein Kompromiss zu Stande, der im Bericht des Bundesrates über die Konzeption der militärischen Landesverteidigung vom 6.6.66 zum Ausdruck kommt. Damit ergab sich für die Armee ein Verzicht auf den operativen Bewegungskrieg und eine Abschreckungsstrategie nach NATO-Konzept.<sup>65</sup>

Aus Archivbeständen der Nationalen Volksarmee geht zwar hervor, dass das schweizerische Territorium kein primäres Angriffsziel der Warschauer-Pakt-Truppen war, aber – falls die Lage es erlaubt hätte und sowjetische und ungarische Truppen nicht durch eine separate Offensive gegen Jugoslawien und Norditalien gebunden gewesen wären, hätten sowjetische, tschechische und wahrscheinlich ungarische Truppen einen Stoss durch den südlichen Streifen der Zentralfront zur Umfassung der NATO-Truppen unternommen. Es ist geplant gewesen, dass diese Truppen unter Verletzung der österreichischen und der schweizerischen Neutralität durch Österreich und den östlichen Teil

63 Ebd., S. 144.

64 Däniker [d. Ä.], Gustav in Halweg, S. 271f.

65 Braun, S. 18.

der Schweiz in der Nähe des Bodensees über Basel nach Frankreich vorstossen würden.<sup>66</sup>

Trotz der Verfügbarkeit von Atomwaffen pflegte die Sowjetarmee die von ihr so genannte operative Kunst. Sie war von ihrer früheren Behauptung abgekehrt, dass jeder Krieg zwangsläufig ein Atomkrieg sein würde und förderte konsequent alle jene führungsmässigen und materiellen Elemente, mit denen sich «kühne Stösse» (Sowjetterminologie) in die Tiefe des gegnerischen Raumes verwirklichen liessen. Eine massive Verstärkung der Stosskraft sowjetischer Divisionen und ihrer Unterstützungswaffen zeichnete sich ab.<sup>67</sup>

### Der Kalte Krieg stand damit im Zeichen der Gesamtverteidigung, der Dissuasion als strategisches Ziel und der Abwehr als Hauptmerkmal unserer operativen Doktrin.

Für die Schweiz galt es, sich vor überraschenden «Entscheidungsschlägen» und «strategischen Überfällen» zu schützen. Unabhängig von diesen Annahmen stützte sich die operative Planung der schweizerischen Armeeführung im Kalten Krieg auf zwei grundsätzliche Bedrohungshypothesen: Den Angriff feindlicher Kräfte aus Nordosten in einer frühen Kriegsphase oder den Angriff aus der weitgehenden oder vollständigen Umschliessung des schweizerischen Territoriums zu einem späteren Zeitpunkt. Der Kalte Krieg stand damit im Zeichen der Gesamtverteidigung, der Dissuasion als strategisches Ziel und der Abwehr als Hauptmerkmal unserer operativen Doktrin.

Hans Senn argumentierte, um eine abhaltende Wirkung zu entfalten, brauche die Alpenfestung nicht uneinnehmbar zu sein. Es genüge, wenn sie die Durchmarschachsen Nord-Süd und Ost-West lange genug verriegle, um gegenüber einem Vorstoss in den Nachbarländern keinen Zeitvorteil zu gewähren.<sup>68</sup> Däniker fasst die Elemente unserer Abhaltekraft wie folgt zusammen: «Die Schweiz lässt sich nicht überrennen. Sie ist in der Lage, innert ganz kurzer Zeit ein ständig durchorganisiertes, ausreichend bewaffnetes und ausgebildetes, mit den Kriegsaufträgen und dem Gelände bestens vertrautes Massenheer von über 600 000 Mann, ganz oder teilweise, nach Knopfdrucksystem zu mobilisieren (das Gros innert 48 Stunden). Die zu bewältigenden Sofortaufgaben im Luftraum und zu Lande sind durch permanente Elemente sichergestellt. [...] das Erstellen von Feldbefestigungen durch die Truppe und das Einexerzieren der wichtigsten Einsätze hätte [allerdings] noch einmal geraume Zeit beansprucht»<sup>69</sup>. Däniker stellte eine «drohende Mumifizierung der Armee» fest, mit dem Hinweis darauf, dass auf der taktischen Stufe beweglich und aggressiv hätte gekämpft werden sollen, also das geschehen, was man sich im Armee- und Korpsrahmen an-

gesichts der mutmasslichen Kräfteverhältnisse nicht zuge-  
traut habe.<sup>70</sup> Eine ausdrückliche Präferenz für ein (wage-  
mutiges) Vorgehen auf inneren Linien ist dabei eindeutig  
nicht zu erkennen.

**Däniker stellte eine «drohende Mumifizierung der Armee» fest, mit dem Hinweis darauf, dass auf der taktischen Stufe beweglich und aggressiv hätte gekämpft werden sollen, also das geschehen, was man sich im Armee- und Korpsrahmen angesichts der mutmasslichen Kräfteverhältnisse nicht zugetraut habe.**

Im Bemühen, diese Erstarrung aufzulösen und die herrschenden Grenzen der operativen Führbarkeit aufzubrechen (so Däniker), betonte der Generalstabschef von 1985–1989, Korpskommandant Eugen Lüthy, dass die Abwehr dynamisiert werden müsse und stellte dazu sieben operative Prinzipien auf:

1. Übereinstimmung mit den Anforderungen der Strategie;
2. Übereinstimmung mit der strategischen «Grosswetterlage»;
3. Wahrung der operativen Handlungsfreiheit;
4. Ständige Überprüfung und richtige Gewichtung der operativen Hauptfaktoren Raum, Kraft, Zeit;
5. Operative Führung solange als möglich auf Stufe Korps;
6. Operative Führung auf Stufe Armee – beispielsweise bei strategischen Überfällen, Bereinigung von Tangentialstössen, Abriegelung und Bekämpfung feindlicher Einbrüche rittlings von Korpsgrenzen, Auffangen von feindlichen Durchbruchskräften in der Tiefe und zur Wahrung des operativen Zusammenhangs der Armee oder bei breit angelegten Gegenangriffen zur Rückeroberung eigener Gebiete;
7. Führung durch Weisung und Dialog zwischen den operativen Führungsstufen.

Wie im strategischen Bereich, nehme auch im operativen die Unsicherheit über Konflikteröffnung, -abläufe und Stossrichtungen zu. Gegen solche Unsicherheit helfe aber Flexibilität am besten.<sup>71</sup>

Neben der atomaren und konventionellen Bedrohung sah sich die Schweiz auf Grund von nachrichtendienstlichen Erkenntnissen auch mit der indirekten Kriegsführung des Warschauer Paktes konfrontiert. Diese war schon lange im Gange und hatte den Zweck, die «innere Front» der Gegenseite aufzuweichen, sie durch Propaganda, Terrorakte, Unruhen aller Art sowie durch einen terroristischen Kleinkrieg zu verunsichern und wenn möglich durch Zersetzung der inneren Widerstandskraft zu schwächen. Wirtschaftliche Schwierigkeiten, soziale Unzufriedenheit und innenpolitische Probleme aller Art liessen sich im Bedarfsfall auf diese Weise instrumentalisieren.<sup>72</sup>

66 Josef Feldmann, Die Planung der Abwehr im Feldarmeekorps 4, in Peter Braun / Hervé de Weck (Hrsg.) Die Planung der Abwehr in der Armee 61, S. 154 und S. 159.

67 Däniker (1996), S. 175f.

68 Däniker (1987), S. 251.

69 Ebd., S. 255.

70 Däniker (1996), S. 166.

71 Ebd., S. 178f.

72 Ebd., S. 87.

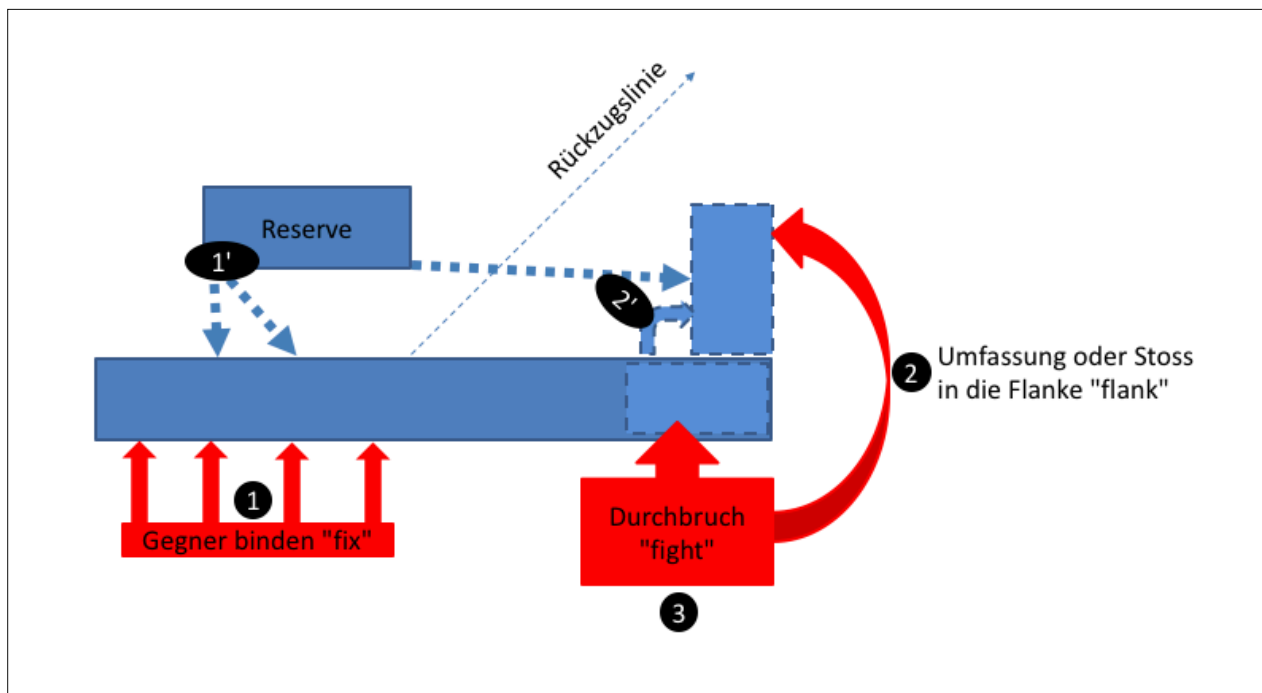


Abbildung 10: Das Napoleonische Prinzip der Überlegenheit am entscheidenden Punkt (aus/nach Colson S. 267).

Die Schweiz lag, wie Däniker feststellt, in diesem Zusammenhang keineswegs «abseits der Heerstrasse». Für den Sowjetblock gehörte sie eindeutig zum kapitalistischen Westen. Aufgrund von sowjetischen Zeitungsartikeln und Äusserungen sowjetischer Generäle wusste man, dass unsere Neutralität diese Wahrnehmung aus Moskauer Sicht kaum milderte.<sup>73</sup> Ausdrückliche Hinweise für eine schweizerische Anleihe bei Jomini sind in den herangezogenen Materialien die über die Zeit des Kalten Kriegs Auskunft geben könnten, nicht zu finden.

### 21. Jahrhundert

Mit Blick auf die Schweiz hat die Jomini-Forschung seit Beginn des 21. Jahrhunderts eine gewisse Wiederbelebung durch verschiedene Autoren erfahren.<sup>74</sup> Dabei hat sich herausgestellt, dass je tiefer man im geistigen Vermächtnis gräbt, das uns Jomini hinterlassen hat, sich dem Forscher und Militär, wie aufgezeigt, ein Schatz an militärischen Begriffen und Begriffssystemen auftut, die im Laufe der Zeit – wenn auch in abgewandelter Form zu selbstverständlichem Allgemeingut zumindest auf der taktischen und operativen Stufe militärischer Führung geworden sind. Sie haben sich aber selbstredend mit Erkenntnissen aus verschiedenen Quellen der Doktrin verschmolzen. So dürfte es beispielsweise für den heutigen Schweizer Offizier selbstverständlich sein, dass zahlenmässige Überlegenheit noch kein alleiniger Garant für den militärischen Erfolg ist. Vielmehr geht es nicht mehr ausschliesslich um Masse, sondern um die relative Überlegenheit zur richtigen Zeit am richtigen Ort durch die richtige Wahl der Mittel sowie die richtige Dosierung und Präzision der Wir-

kung. Diese Art der Überlegenheit wird durch Überraschung und überlegenes Manöver erreicht.

Vielmehr geht es nicht mehr ausschliesslich um Masse, sondern um die relative Überlegenheit zur richtigen Zeit am richtigen Ort durch die richtige Wahl der Mittel sowie die richtige Dosierung und Präzision der Wirkung.

Das Begriffssystem um die Anlage der Operation dürfte neben den genannten Prinzipien ein weiteres Feld darstellen, aus dem sich Doktrinentwickler in der Schweiz – und auch anderswo – heute noch bedienen. Deren Elemente:

- Eigenes Zentrum der Kraftentfaltung
- Operationslinien
- Schlüsselbereiche
- Entscheidungspunkte
- Phasen
- Operative Ziele

werden auch in der aktuell gültigen Operativen Führung 17 der Schweizer Armee behandelt. Insbesondere das planerische Denken in Operationslinien, die die Operationsbasis bzw das eigene Ziel der Kraftentfaltung mit dem Operationsziel verbinden, ist in modernisierter Form in der Schweizer Armee nach wie vor gebräuchlich. Den Begriff der Operationsbasis als solchen findet man in den schweizerischen (und auch ausländischen) Reglementen vergeblich. Diese findet ihren neuen Ausdruck in «eigenes Zentrum der Kraftentfaltung» (ZdK). Das Prinzip der Über-

<sup>73</sup> Ebd., S. 88.  
<sup>74</sup> Langendorf, Jean-Jacques; Rapin, Ami Jacques; Merzalow und Merzalowa; Abegglen, Christoph; Studer, Jürg.



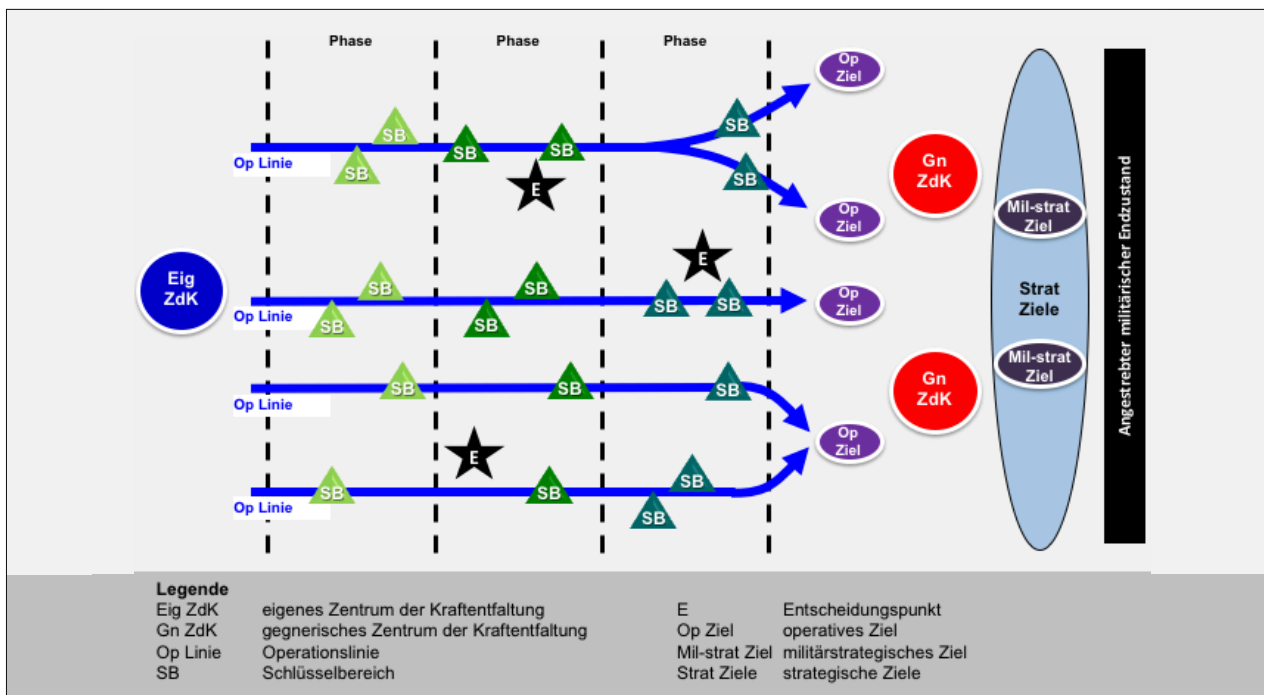


Abbildung 11: Generisches Modell zur Anlage der Operation (Schweizer Armee, OF 17).

legenheit am entscheidenden Punkt<sup>75</sup> bzw. der Masse entspricht in der Schweiz dem 2. Einsatzgrundsatz, nämlich der Schwergewichtsbildung (Reglement Taktische Führung 17). In der Liste nach Fuller<sup>76</sup> handelt es sich um das Prinzip der Konzentration.

Bei der Anwendung des Prinzips der Überlegenheit am entscheidenden Punkt, wird aus Sicht Napoleons als Angreifer in drei Phasen vorgegangen (vgl. Abbildung 10):

1. Frontalangriff, um den Gegner zu fixieren;
2. Umfassung oder Angriff in die Flanke, um den Gegner zu zwingen, seine Front zu schwächen und allenfalls bereits Reserven auszulösen.
3. Anschliessend erfolgt mit der starken Reserve (Masse) der Einbruch.

Das Prinzip der Überlegenheit am entscheidenden Punkt wurde in dieser Form von Napoleon in der Schlacht bei Wagram und bei Ligny angewendet. Jomini nannte diese Angriffsform die 12. Schlachtordnung.<sup>77</sup> Im August 1944 wiederholte die Armee von Patton dieses Muster für den Stoss auf Avranches (Normandie). Die Rolle der Penetrationsreserve (Phase 3) fiel dem XV. US-Korps zu.<sup>78</sup>

Die Operationslinie wurde von Jomini bei Llyoid aufgegriffen und auf die Grande Armée zugeschnitten. Bei Llyoid hatte die Operationslinie<sup>79</sup> eine vorwiegend logistische Bedeutung und Geltung für eine als geschlossene Formation operierende Streitkraft, in dem sie die Verbindung zwischen den Magazinen darstellte, die als Operationsba-

sis dienten. Bei den Feldzügen Napoleons war dies nicht mehr der Fall. Die Korps marschierten getrennt aber auf derselben Linie, um sich aus dem Feindesland zu versorgen und dann vereint unter Napoleon auf der inneren Linie die Entscheidung herbeizuführen.

Geographisch definierbare Operationslinien (Physical lines of Operation) nach Jomini stehen inzwischen in Konkurrenz zu funktionalen Operationslinien (Logical Lines of Operation/Lines of Effort). Dieser Umstand stellt auch für die schweizerische Militärdoktrin und Offiziersausbildung auf operativer Stufe eine Herausforderung dar, der mit Experimenten, durch Weiterentwicklung von Doktrinvorschriften, mit Kriegsspielen etc. sowie zeitgemässer Ausbildung begegnet wird.

Was kann Jomini Doktrinentwicklern und -anwendern des Informationszeitalters vermitteln? Schon Napoleons Streben nach Ausdehnung seiner Macht und seines Einflusses hat nicht nur auf die Schlachtfelder von Marengo, Leipzig, Wagram, Austerlitz usw. geführt, sondern auch weitere Spielarten, d. h. in heutiger Diktion «Entfaltung von Wirkung in anderen Operationssphären» und nicht-militärische strategische Optionen eingeschlossen.

Für schweizerische gesamtstrategische Übungen mag Clausewitz mit dem Anbruch des Informationszeitalters gegenüber Jomini an Relevanz gewonnen haben, weil er über die fließende Dynamik zwischen Politik, Volk und Streitkräften – oder eben – PMESI mehr zu sagen hat, als Jomini mit seiner konsequenten Trennung dieser Bereiche.

<sup>75</sup> Langendorf: S 424.

<sup>76</sup> Heuser, S. 117.

<sup>77</sup> Colson, S. 104.

<sup>78</sup> Ebd., S. 267.

<sup>79</sup> Rapin, Ami-Jaques: Guerre, politique, stratégie et tactique chez Jomini, S. 95 infra. 2003. Erst Jomini hat von Operationslinien im Plural gesprochen. Der Singular gemäss Definition von Llyoid ist hier entscheidend. «Cette ligne est celle qui unit les magasins de l'armée, qui servent de base des opérations...».

Mit der militärischen und zivilen Erschliessung des Luftraums, des elektromagnetischen Raums, des Weltraums und des Cyberraums als zusätzliche Dimensionen und einer zunehmend unüberschaubaren Zahl von interdependenten globalen, regionalen und lokalen Akteuren ergeben sich Herausforderungen, die nach neuen Ansätzen verlangen, die international z. B. in Konzepten wie Comprehensive Approach (CA), Effect Based Approach to Operations (EBAO), Multi Domain Operations (MDO) etc. ihren Ausdruck finden. Für schweizerische gesamtstrategische Übungen mag Clausewitz mit dem Anbruch des Informationszeitalters gegenüber Jomini an Relevanz gewonnen haben, weil er über die fließende Dynamik zwischen Politik, Volk und Streitkräften – oder eben – PMESI<sup>80</sup> mehr zu sagen hat, als Jomini mit seiner konsequenten Trennung dieser Bereiche.

### Fazit

In Jominis Augen änderte sich Napoleons Strategie dahingehend, dass er zunehmend nach vollständiger Vernichtung trachtete, anstatt sich darauf zu beschränken, den Feind durch überlegenes Manöver zu besiegen, um später bestenfalls zu versuchen, ihn zu versöhnen und zum Verbündeten zu machen und die Realisierung seiner Expansionspläne durch Diplomatie und Heiratspolitik voranzutreiben. Diese strategische Option setzte Napoleon um, indem er eine zweite Ehe mit Marie-Louise von Österreich einging.

**Weil Jomini die Kriegskunst von Napoleon beschrieb bzw. mit Regeln zu interpretieren und anwendbar zu machen versuchte, ist es nicht weiter verwunderlich, dass vieles von alters her nicht auf die Verhältnisse der Schweiz übertragbar ist.**

Ganz entgegen dem sich in der napoleonischen Ära abzeichnenden Wandel der Kriegsführung hin zum totalen Krieg, setzte Jomini mit zunehmendem Alter auf die Kräfte der Verhältnismässigkeit, der Angemessenheit und der Sachlichkeit.<sup>81</sup> Es ist offensichtlich, dass auch doktrinbezogene Begriffssysteme einem steten Wandel unterworfen sein mögen, weil die flüchtige Realität, die sie abbilden sollen, dies erfordert. Auch Jomini musste dies erfahren. Sein Werk und dasjenige anderer war das Resultat einer laufenden geistigen Auseinandersetzung zwischen Zeitgenossen. Sein Verdienst dürfte darin zu sehen sein, dass ihm der Versuch gelungen ist, Ordnung in die Begrifflichkeit von militärischen Operationen und Taktik zu bringen und mit seinen Schriften zu einem Entwicklungsprozess beigetragen hat, dessen Ende nicht absehbar ist.

Weil Jomini die Kriegskunst von Napoleon beschrieb bzw. mit Regeln zu interpretieren und anwendbar zu machen versuchte, ist es nicht weiter verwunderlich, dass vieles von alters her nicht auf die Verhältnisse der Schweiz übertragbar ist. Was aber auf die schweizerischen Verhältnisse nicht übertragbar ist, könnte unter der Zeit geschuldeten Anpassungen für einen potentiellen Herausforderer ein realistisches Vorgehen darstellen. Aus Referenzmaterialien für schweizerische Doktrinvorschriften, wird somit nach wie vor pragmatisch entnommen, was den schweizerischen Sicherheits- und militärpolitischen und rechtlichen Rahmenbedingungen entspricht. Was von Jomini, Clausewitz, allenfalls Moltke und anderen eingeflossen sein mag, sind letztlich Teilaspekte. In seinen «Épîtres» geht Jomini auch auf den Fall Schweiz ein. Auch im «Précis» relativiert Jomini das kompromisslose Angriffsmuster von Napoleon:

«Die Verteidigungsarmee muss im Gegenteil alle Mittel, um diesen ersten Ansturm lahmzulegen, zu berechnen wissen, indem sie die Operationen so weit in die Länge zieht als sie es kann, ohne das Schicksal des Landes in Frage zu stellen, und indem sie den entscheidenden Zusammenstoss so lange vertagt, bis ein Teil der feindlichen Kräfte durch die Anstrengungen auseinandergerissen, durch die Besetzung der genommenen Provinzen, durch die Einschliessung von Plätzen, Deckung der Belagerungen, Verbindungslinien usw. aufgebraucht ist. Bis dahin kann alles, was man zu sagen imstande ist, der Gegenstand eines ersten Operationsentwurfes sein; was aber kein Plan mit Sicherheit voraussagen kann, ist die Natur und der Ausgang des entscheidenden Zusammenstosses, welcher aus den Unternehmungen hervorgeht ...»<sup>82</sup>

Der Wert solcher Theorien darf darin gesehen werden, dass sie auch bei vergleichender Analyse noch kommende Generationen zum Überdenken und Hinterfragen ihrer Konzepte anregen. Geschichtsschreibung ist auch dazu da, aufzuzeigen, dass scheinbar Neues weit davon entfernt sein kann, eine echte Innovation oder gar einen Durchbruch darzustellen.



**Wilfried Düggelin**

Kernprozessmanager Doktrinrundlagen  
Armeestab, Militärdoktrin

E-Mail: Wilfried.Dueggelin@vtg.admin.ch

<sup>80</sup> PMESI – Political, Military, Economic, Social, Infrastructure.

<sup>81</sup> Schlegel, Johann Ulrich, Artikel NZZ vom 04.06.2009 [https://www.nzz.ch/general\\_jomini\\_militaerstrategie\\_von\\_weltrang-1.2669759](https://www.nzz.ch/general_jomini_militaerstrategie_von_weltrang-1.2669759) (19.09.2019)

<sup>82</sup> Aus Jomini, Abriss der Kriegskunst (Précis de l'art de la guerre), «Schlussfolgerung», S. 244.

# The changing face of Mine Action: Where Military and Humanitarian Worlds overlap

**Armed conflict leaves behind dangerous unexploded ordnance, mines, and other explosive remnants of war which put civilians at long-lasting risk of death or injury. The lives of millions of people in over 60 countries are threatened, with large areas of land, villages and cities still contaminated from conflicts past and recent. Millions of items remain to be cleared. The recent spike in the use of improvised explosive devices (IEDs) is posing a new challenge to the mine action sector, requiring the adaptation of standards and the clear definition of terminology and responsibility.**

Guy Rhodes, Andrea von Siebenthal

Until the 1980s, every year tens of thousands of people were killed and maimed across the world by anti-personnel mines and other explosive remnants of war that have been abandoned after conflicts. These indiscriminate weapons were also hampering humanitarian action, post-conflict recovery and development efforts. In 1988, for the first time, the United Nations Office for the Coordination of Assistance to Afghanistan appealed for funds for humanitarian demining operations to be carried out by civilian organisations.

## The advent of Humanitarian Mine Action

Since the 1990s, the mine action<sup>1</sup> sector has rapidly evolved to better meet operational needs, with a shift of responsibility in the leadership role from the United Nations to governments of affected countries. The creation of national mine action authorities, the establishment of numerous civilian operators (commercial and NGO), the development of information management tools, survey methods and techniques as well as the development of standards to guide mine action activities have strengthened and professionalised the sector. Today, mine action has grown into a specific and widely recognised area of work within the broader area of relief, peacebuilding and development efforts.

Guided by the humanitarian imperative to save lives and provide livelihoods, mine action aims to reduce not only the number of victims, but also the overall social, economic and environmental impact of landmines and explosive remnants of war. Mine action operations accelerate the return of land to productive use and help establish a safe environment where people affected by conflict can rebuild stable and dignified lives. However, mine action is more than removing landmines from the ground: it includes 5 types of actions which go hand in hand, with the ultimate goal to give back safety and dignity to affected population: Clearance, risk education, victim assistance, advocacy and stockpile destruction (see figure 1).

## Mine Contamination<sup>2</sup>

Today, 61 states and territories are still contaminated by anti-personnel mines (as of October 2018). Global levels of contamination are difficult to estimate, especially in countries where conflicts are still ongoing. About 128 km<sup>2</sup> of land was reported to be cleared of landmines globally in 2017. In the same year nearly 168 000 landmines were destroyed in the context of mine clearance. However, this data does not capture all global clearance because not all numbers are systematically reported.

<sup>1</sup> The phrase 'Humanitarian Mine Action' is redundant as Mine Action by definition is humanitarian. In this article "Mine Action" is used where others may use the phrase "Humanitarian Mine Action".

<sup>2</sup> Source: The Landmine Monitor



Figure 1: The 5 pillars of Humanitarian Demining (GICHD).

### Today, 61 states and territories are still contaminated by antipersonnel mines.

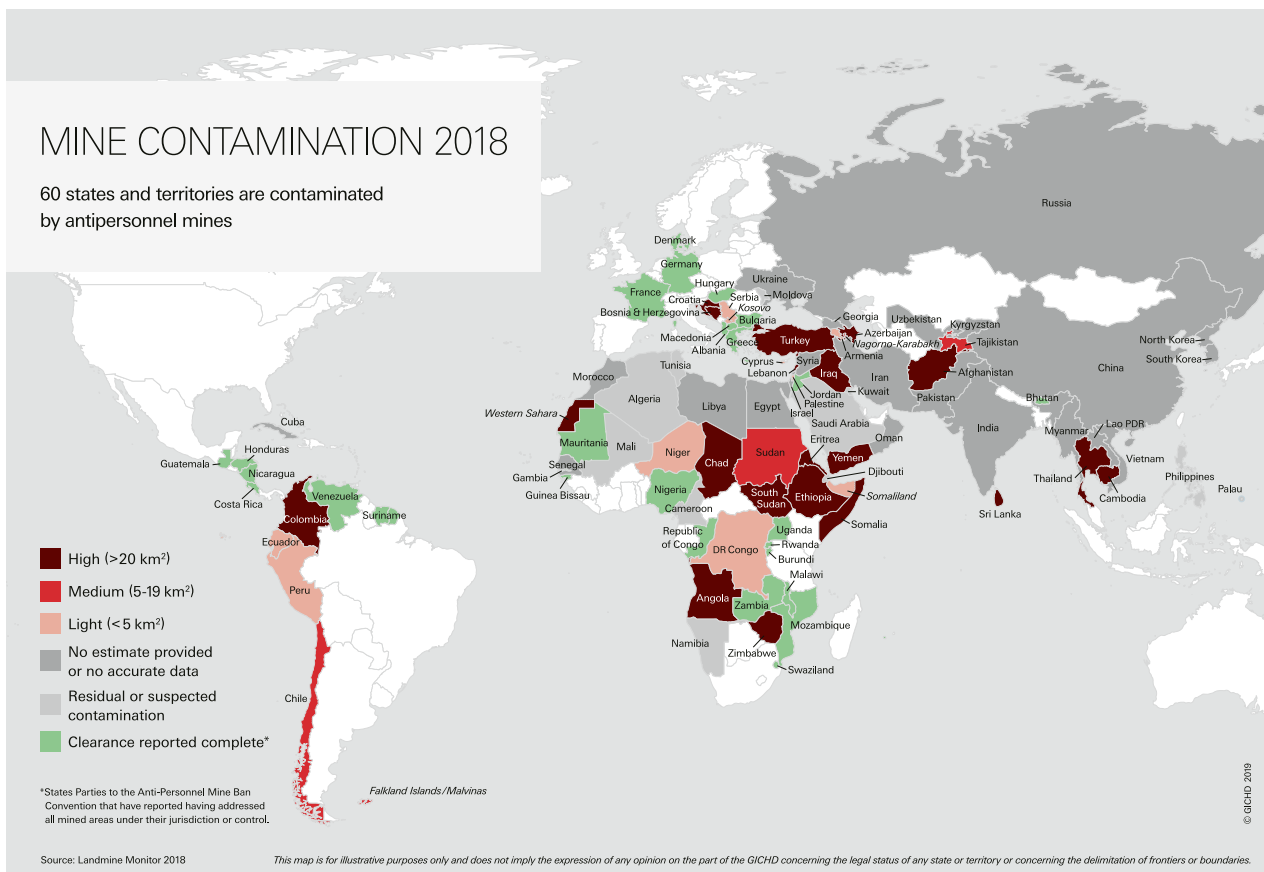
31 countries, including some of the poorest on earth, are still in the process of identifying and clearing mined areas: Afghanistan, Angola, Argentina, Bosnia and Herzegovina, Cambodia, Chad, Chile, Colombia, Croatia, Cyprus, Democratic Republic of the Congo, Ecuador, Eritrea, Ethiopia, Iraq, Mauritania, Niger, Oman, Peru, Senegal, Serbia, Somalia, South Sudan, Sudan, Tajikistan, Thailand, Turkey, Ukraine, United Kingdom, Yemen and Zimbabwe. Many of these States face significant challenges due to the extent of contamination, while in other states protracted conflicts have also led to renewed contamination by anti-personnel mines.

When a country declares itself mine free, a residual risk will always remain. Inevitably some explosive devices may be found later on. This is the case for example in many European countries facing explosive remnants from the First and Second World Wars, and in more and more countries that move towards the post-completion phase. However, this contamination cannot be dealt with on a systematic scale, as it would be impossible to locate and destroy all remaining items. Therefore, a reactive approach is adopted when dealing with this kind of contamination, responding to threats when explosive items are discovered and mainstreaming explosive management in broader risk management practices during infrastructure developments.

### Improvised mines pose new challenges

Over the last years, the nature of the threat has been changing with fewer industrially-produced mines being laid but a steep spike in the use of mines of an improvised nature as well as other types of IEDs<sup>3</sup> being observed. Although IEDs are among the world's oldest types of weapons, their increased use as a weapon of choice by non-state armed groups has been a clear trend in recent years. IEDs impede humanitarian access and have a severe impact on civilians, international relief agencies and clearance organisations. Furthermore, the shift of conflicts from rural into urban areas means the remains of war-ravaged buildings may contain countless explosive devices hidden under layers of rubble. However, identifying and clearing explosive ordnance in those areas is a matter of absolute priority and a race against time as civilians are returning home. Consequently, the mine action sector is increasingly being called upon to help to address the humanitarian impact of their widespread use in recent conflicts. These undertakings however are not without risks: where before it was mainly carried out in post-conflict settings, humanitarian demining now often takes place ever closer to war zones and frontlines, exposing demining teams to a new set of risks. This calls for clear definitions of the threat and

<sup>3</sup> An IED is defined as a 'device placed or fabricated in an improvised manner incorporating explosive material, destructive, lethal, noxious, incendiary, pyrotechnic materials or chemicals designed to destroy, disfigure, distract or harass. They may incorporate military stores but are normally devised from non-military components' (IMAS 04.10 3.134: 2013 & IATG 01.40:2011). Those victim-operated devices laid as landmines are referred to in this paper as locally manufactured landmines or improvised landmines



**Figure 2:** One third of all countries are still affected by the presence of mines and other explosive remnants of war (Landmine Monitor).

improved guidance on how to respond to IED contamination in a humanitarian context.<sup>4</sup>

These undertakings however are not without risks: where before it was mainly carried out in post-conflict settings, humanitarian demining now often takes place ever closer to war zones and frontlines, exposing demining teams to a new set of risks.

Improvised explosive devices are not new in mine action; what is new is that the systematic deployment of IEDs by non-state armed groups is occurring today on a much greater scale. The prevalence of use of these weapons by highly visible groups such as the Islamic State has accentuated the profile of these explosive threats even further. In addition, a large proportion of the IEDs deployed are victim-operated (VOIED), meaning they work like anti-personnel mines and are therefore to be considered as such. They contribute to a new landmine emergency characterized by a systematic production, standardization of designs, and the deployment of hundreds of thousands of locally manufactured landmines. These developments have prompted the need to clarify how improvised devices are defined in relation to key conventions such as

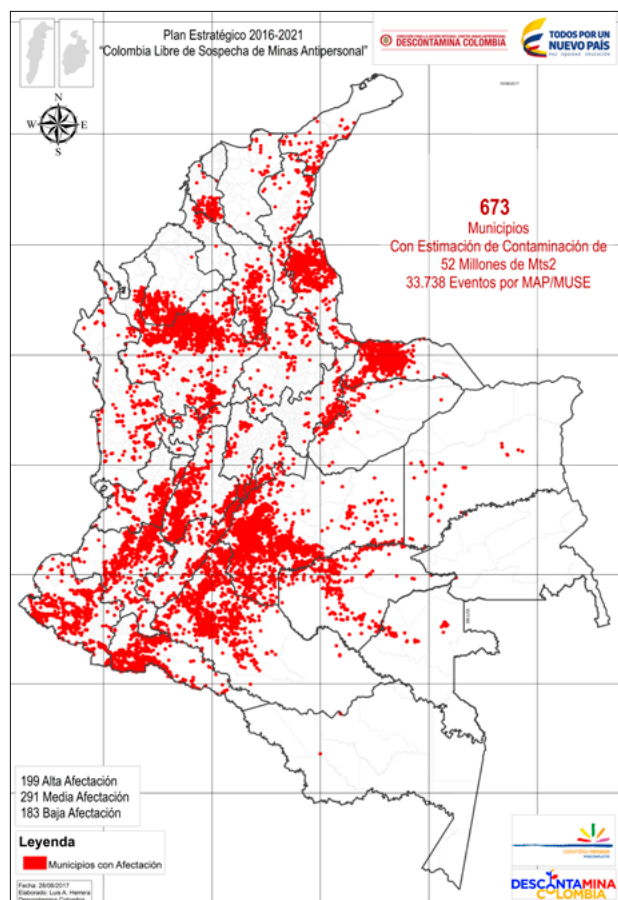
the Anti-Personnel Mine Ban Convention (APMBC), on the required competency levels needed to engage in IED disposal (IEDD) activities, and on the applicability of the International Mine Action Standards (IMAS) to provide the framework for mine action operations when dealing with IEDs. As such, state parties have clarified that victim activated IED fall under the definition of anti-personnel landmines for purposes of the APMBC; as a consequence, several significant adjustments (discussed later) have been made to the IMAS to reflect the conclusion of these discussions.

#### IEDD operations conducted by mine action actors

Few major conflicts have occurred where improvised devices have not contributed to explosive contamination. In some countries, anti-personnel mines have in fact been improvised by armed non-state actors for many decades. In this sense, the disposal of these items is therefore nothing new for the mine action actors on the ground.

Humanitarian demining has been dealing with explosive ordnance contamination in post-conflict settings since its advent almost 30 years ago. In Afghanistan for instance, VOIEDs have been addressed as an integral part of mine action operations since the late 1980s. There, the British demining organization HALO Trust has cleared over 1400 IEDs until mid-2017. In Sri Lanka, the same organization has cleared almost 74 000 locally manufactured landmines (over one-third of all landmines cleared by the or-

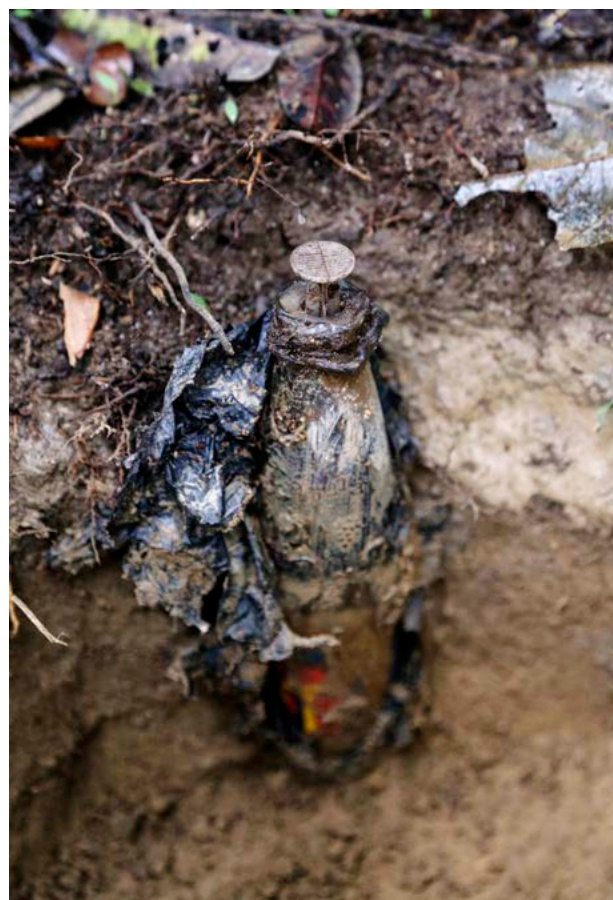
<sup>4</sup> Excluding explosive ordnance of a nuclear, biological or chemical nature



**Figure 3:** Extent of mine contamination in Colombia in 2017 (DAICMA).

ganization in Sri Lanka) and some 1250 more complex IEDs between 2002 and 2017. In Colombia, a further 280 locally manufactured landmines have been cleared by The HALO Trust between 2013 and 2016.<sup>5</sup> In Iraq, between August 2017 and December 2018, the British demining organisation Mines Advisory Group (MAG) has cleared 3486 mines of an improvised nature, and 345 other improvised items, including improvised ordnance, abandoned radio controlled and abandoned command operated devices.<sup>6</sup>

Colombia is a case in point. A large portion of the territory in Colombia is contaminated with IEDs laid by armed groups over several decades (see Figure 3). The great majority of those IEDs are victim-operated, locally manufactured landmines (see Figure 4), but other types of devices including timer-initiated and command-initiated IEDs are also present. Among further threats, there are gas cylinders used as projectiles, improvised mortars and rockets, which often use explosives that have been prepared in an artisanal manner. 11 485 victims have been recorded in the country between 1990 and 2017.<sup>7</sup> Guided by the IMAS in its efforts to address this contamination, Colombia has developed a full set of National Mine Action Standards (NMAS) as a framework to manage the national mine action programme.



**Figure 4:** An example of an improvised landmine found in Colombia (The Halo Trust).

### The Middle East particularly touched

In the Middle East, many of the new explosive ordnances used over the last years have been manufactured by Islamic groups on an almost industrial scale. In order to inflict maximum casualties on the other side, they used not only snipers but IEDs and booby traps of all sorts, mortars and suicide bombers. As a result, large areas have been mined and booby-trapped. Those silent killers can be hidden behind gates and in refrigerators, in toys and pans, equipped with trip wires, pressure plates or even motion detectors, waiting to be found by a homeowner coming back, or by a child picking up something looking like a toy on the side of a street. Those explosive items have claimed thousands of lives in the Middle East over the last years (see *Victim Numbers*).

**An improvised device can take any shape and form and is highly unpredictable in terms of its triggering mechanism.**

The improvised nature of the ordnance and their location in collapsed or badly damaged buildings is precisely what makes clearing them so complex, posing major challenges to mine action actors. In an urban setting where there is a threat from IEDs, the need of demining dictates

<sup>5</sup> Source: The Halo Trust. Statistics current to August 2017

<sup>6</sup> Source: MAG. Statistics current to August 2019

<sup>7</sup> Source: DAICMA. Statistics current to July 2017

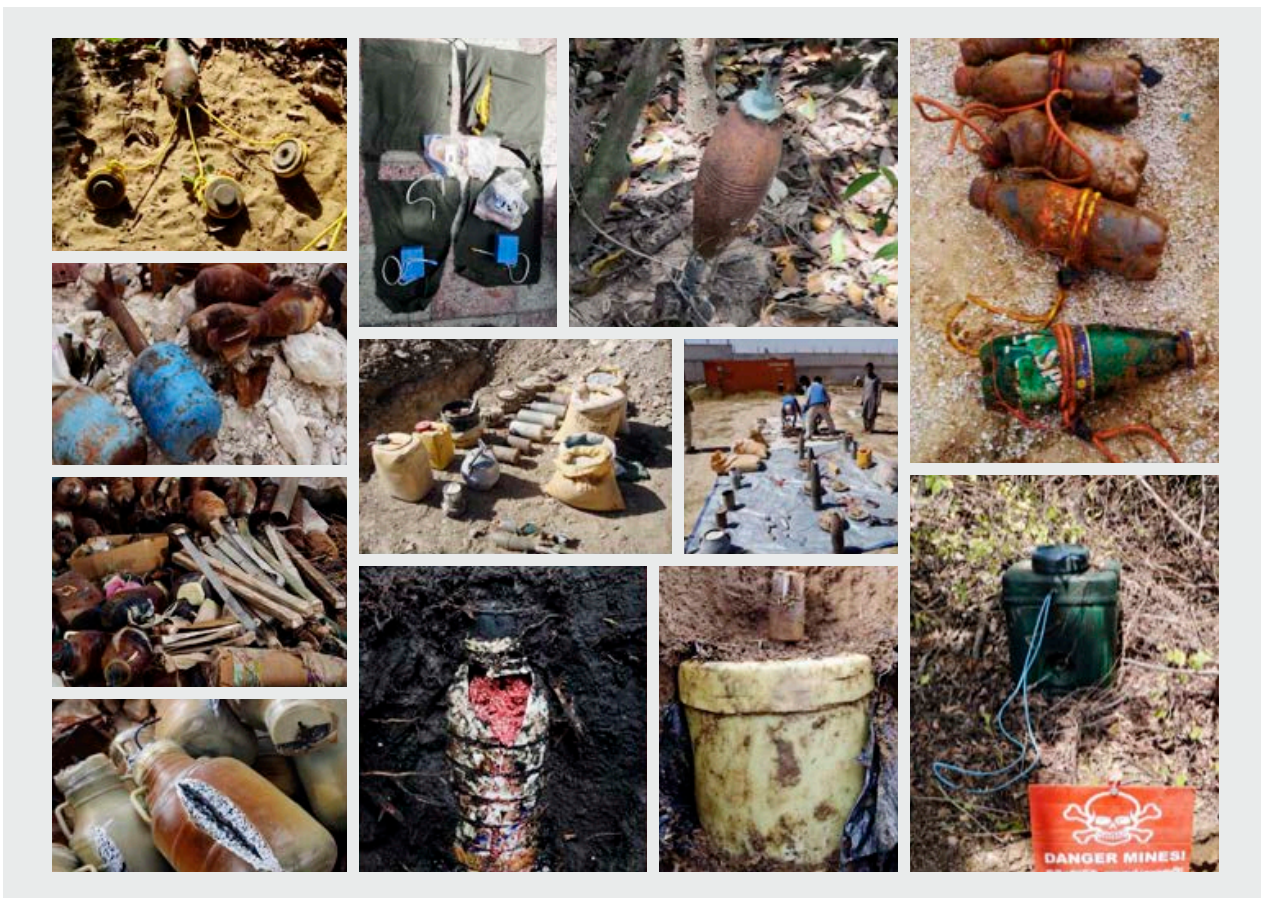


Figure 5: A selection of photos of improvised devices taken from archives of humanitarian operators (The Halo Trust).

a three-dimensional approach as devices can be concealed in walls or objects above the ground. In addition, the way in which these devices were conceived represents a tremendous challenge as their improvised nature means that they are not manufactured following clear and standardized patterns. An improvised device can take any shape and form and is highly unpredictable in terms of its triggering mechanism. This calls for adaptation of operating procedures as well as standards.

### The International Mine Action Standards (IMAS)

The IMAS are an established architecture developed over two decades of work that have a solid legitimacy and standing within the international community. The IMAS have been developed for the mine action sector, by technical experts in order to support field operations. They are based on the fundamental principle that mine action activities are performed in pursuit of humanitarian objectives and in accordance with humanitarian principles. The IMAS have been developed to provide a safety, quality, and operational framework for mine action and to promote a common and consistent approach to the conduct of mine action operations. They provide guidance, establish principles, and – in some cases – define international requirements and specifications. They offer a frame of reference, which encourages mine action programmes to achieve and demonstrate agreed levels of effectiveness and safety,

thereby ensuring confidence in mine action outputs. The IMAS provide a common language, and recommend the formats and rules for handling data, which enables the accurate and timely exchange of information.<sup>8</sup>

The first edition of the IMAS was issued by the UN Mine Action Service (UNMAS) in 1997. Whilst UNMAS is responsible for the development and maintenance of IMAS, they are produced with the assistance of the Geneva International Centre for Humanitarian Demining (GICHD). The work of preparing, reviewing and revising IMAS is conducted by technical committees, with the support of international, governmental and non-governmental organisations. The scope of these original standards has since been expanded to include all pillars of mine action and to reflect changes to operational procedures, practices and norms.

<sup>8</sup> IMAS 01.10 - Section 5

... the framing of standards and their application to national mine action programmes reflect the fundamental humanitarian principles of neutrality, impartiality, equality, and humanity so that mine action is focused on giving support to those who are most vulnerable.

The IMAS are not themselves standard operating procedures (SOP). They provide a frame for National Mine Action Standards (NMAS), local SOPs, rules, instructions, and codes of practice – documents that provide more details on how mine action requirements are to be achieved in a particular context. These documents and procedures are issued by the national mine action authority of a given country. Critically, the IMAS are framed by a humanitarian imperative where landmines and explosive remnants of war (ERW) are considered first and foremost a humanitarian concern and should be addressed from a humanitarian perspective (see Figure 5). In this regard, the framing of standards and their application to national mine action programmes reflect the fundamental humanitarian principles of neutrality, impartiality, equality, and humanity so that mine action is focused on giving support to those who are most vulnerable.<sup>9</sup>

### The complexity of terminology

Discussions on IEDs from both a political and operational perspective are complicated by the term “IED”, which is not at all specific but used to describe many different devices which may have only one thing in common – the fact that their construction is improvised or that they are locally manufactured. The many types and classifications of IEDs vary from simple to complex and have been characterized in a lexicon published by UNMAS.<sup>10</sup> The term “IED” has in fact been used to label a wide variety of weapons manufactured outside industrial standards, including improvised anti-personnel mines, but also devices that are not victim operated, like time-delayed IEDs, projected IEDs, and command IEDs, including suicide IEDs in vests and on vehicle-borne platforms.

... the ICRC states that IEDs constitute in fact anti-personnel mines and therefore fall within the scope and under the obligations of the Convention, if they are detonated by the presence, proximity or contact of a person, and capable of incapacitating, injuring or killing one or more persons.

In order to define which of this large array of IEDs are considered anti-personnel mines (of an improvised nature) and are therefore to fall under the obligations of the convention, one must turn to the definition of an anti-personnel mine set out in the APMBC (see below). In a recent article, the ICRC states that IEDs constitute in fact anti-personnel mines and therefore fall within the scope and under the obligations of the Convention, if they are detonated by the presence, proximity or contact of a person, and capable of incapacitating, injuring or killing one or more persons. It furthermore specifies that within its ordinary meaning in the context of the Convention, the term ‘design’ refers to the normal functioning of a weapon and is broader than the term ‘manufacture’. Therefore, as long as the design is such that through its normal functioning it would be exploded by the presence, proximity or contact of a person and generate the same design-dependent effects of incapacitating, injuring or killing one or more persons, it fits the definition of an anti-personnel mine in the Convention, irrespectively of whether a mine is manufactured or of an improvised nature.<sup>11</sup>

#### Definition

##### *Anti-Personnel Mine Ban Convention, Article 2:*

1. «Anti-personnel mine» means a mine designed to be exploded by the presence, proximity or contact of a person and that will incapacitate, injure or kill one or more persons. Mines designed to be detonated by the presence, proximity or contact of a Vehicle as opposed to a person, that are equipped with anti-handling devices, are not considered anti-personnel mines as a result of being so equipped.
2. «Mine» means a munition designed to be placed under, on or near the ground or other surface area and to be exploded by the presence, proximity or contact of a person or a vehicle.

### Applicability of the IMAS in addressing IEDs

Notwithstanding the framework that IMAS already provided for IEDD activities, there was a clear need to give explicit guidance on IEDs in the IMAS. The need for adapted standards had become increasingly apparent as international attention focused on countries such as Iraq and Syria. In such theatres, operators have to review skill-sets of their field staff, and national authorities are under pressure to scrutinize accreditation procedures of organizations under their responsibility. Furthermore, donors consider value for money from a wide variety of proposals and look to issue grants and contracts with appropriate reference to international norms. In fact, the IMAS places a high priority on the issue of efficiency and the importance of targeting mine action resources appropriately.

<sup>9</sup> IMAS 01.10 - Section 6.2

<sup>10</sup> <http://www.mineaction.org/improvised-explosive-device-lexicon>

<sup>11</sup> <https://blogs.icrc.org/law-and-policy/2019/09/17/ieds-mine-ban-convention>





**Figure 6:** An illustration of the objective and scope of the IMAS. The IMAS provide a framework to guide mine action in pursuit of its humanitarian objectives and in accordance with humanitarian principles (GICHD).

This is reinforced by asymmetry of many conflicts, where large-scale battles cease but armed actors continue to exert influence and make use of explosives to disrupt and destabilize security.

Mine action operators have always carried out risk assessments ahead of operations, however, this process has largely been implicit in SOPs or has relied on the experience from field staff. But given the complexity of some of the new devices found, there is a real need to carry out more explicit risk assessments. This is reinforced by asymmetry of many conflicts, where large-scale battles cease but armed actors continue to exert influence and make use of explosives to disrupt and destabilize security. There is a requirement to systematize the evaluation of such contexts to ensure that mine action remains focused on humanitarian objectives and aims to uphold humanitarian principles.

### New standards respond to the IED challenge

Based on this conclusion, competency levels required to engage in IEDD activities needed to be updated, especially when happening in challenging urban environments, as well the applicability of the IMAS to provide the framework for mine action operations concerning IEDs. Over the last two years, mine action actors have made great ef-

forts to develop a new set of standards and procedures to meet these challenges. Guided by the need to separate military and humanitarian objectives, the Geneva Center for Humanitarian Demining (GICHD) adopted a leading role in bringing the sector together through multiple working groups to define and reach consensus on new standards.

Three new IMAS were finally adopted in February 2019: the first one, **Building Clearance**<sup>12</sup> provides additional guidance for the establishment of clearance parameters and the basis for the development of relevant quality management systems, including methodology for urban assessments, such as how to assess urban structures, take into account rubble (including rubble contaminated by explosive ordnance), and deal with threats of IEDs hidden in residential, occupational, and community premises.

The second IMAS is about **Improvised Explosive Device Disposal (IEDD)**<sup>13</sup> outlines requirements to plan, execute and report such activities. It also establishes the framework for qualification and training of IEDD operators, using distinct levels of qualification based on the existing IMAS framework. The overarching aim of this standard is to provide specifications and guidance for the management of IEDD as a part of mine action operations in whichever context mine action operators are being deployed. This standard outlines the competencies required by individuals to meet the minimum requirements relating to IEDD operations in a mine action context. It covers principles and manage-

<sup>12</sup> IMAS 9.11

<sup>13</sup> IMAS 9.31

ment responsibilities for IEDD as a specific subset of Explosive Ordnance Disposal (EOD).

Furthermore and thirdly, an annex was added to the IMAS on Risk Management<sup>14</sup>, outlining the processes and outputs related to the implementation of **Threat Analysis and Threat Assessment** in environments affected by IEDs. It addresses the broader national and regional contexts as well as the security situation involving armed actors and their IED capabilities. The purpose of Threat Analysis and Threat Assessment is to provide MA stakeholders with an up-to-date and accurate assessment of the threats that are present in environments affected by IEDs, thus supporting reliable and effective decision making in relation to strategic, operational, technical and safety planning.

### Redefining responsibility: Limitations for mine action operators to engage in IEDD

The debates over the last years on who should be doing what and where with regards to IEDD are testament to the existence of differing perspectives on IEDs. Military, commercial, and NGO operators all have valid positions but also different objectives and references in their work, as well as different modalities, competencies, and capabilities. There are some strong parallels between those debates and those associated with the early days of mine action:

- Issues of ownership of the topic of demining between NGOs, commercial, and military;
- NGO involvement in broader EOD – in addition to demining – is sometimes questioned;
- Challenges in understanding requirements for a transition from a military/security context to a humanitarian one;
- Need to establish competence requirements for humanitarian operations and associated training responses.

Whilst it is not uncommon that militaries perform humanitarian demining within their countries (e. g. Cambodia, Colombia, Lebanon, Mali, South Sudan, Sudan), this kind of engagement must be characterised by a clarity of purpose (responding to humanitarian needs) and compliance with IMAS. Traditionally, military demining pursues a different purpose (support freedom of movement and increase protection of own military manoeuvre elements in a semi-permissive or non-permissive environment) and is performed in ways that need not be (and are not) IMAS-compliant. It is therefore of utmost importance to not blur the lines between military explosive ordnance disposal and humanitarian demining. In fact, to be IMAS-compliant, humanitarian demining must be systematic and go through multiple quality-control and quality-assurance processes to ensure a level of clearance that can be guaranteed. This, however, can only happen in a permissive environment. Accordingly, there are limits to the cooperation between civilian and military actors.

Traditionally, military demining pursues a different purpose (support freedom of movement and increase protection of own military manoeuvre elements in a semi-permissive or non-permissive environment) and is performed in ways that need not be (and are not) IMAS-compliant. It is therefore of utmost importance to not blur the lines between military explosive ordnance disposal and humanitarian demining.

To optimize the effectiveness of IEDD activities however, collaboration between military, commercial, and NGO operators is important at a procedural level, including appropriate technical information exchange. There is however a natural limit to those exchanges as mine action actors must be able to maintain their principles of humanity, neutrality, impartiality and independence, which cannot be guaranteed when collaborating with military actors or when exchanging information with military intelligence.

Mine action operators in IEDD have therefore been following the same principles valid for humanitarian demining operations where an engagement must continue to be based on a positive response to the following four questions:

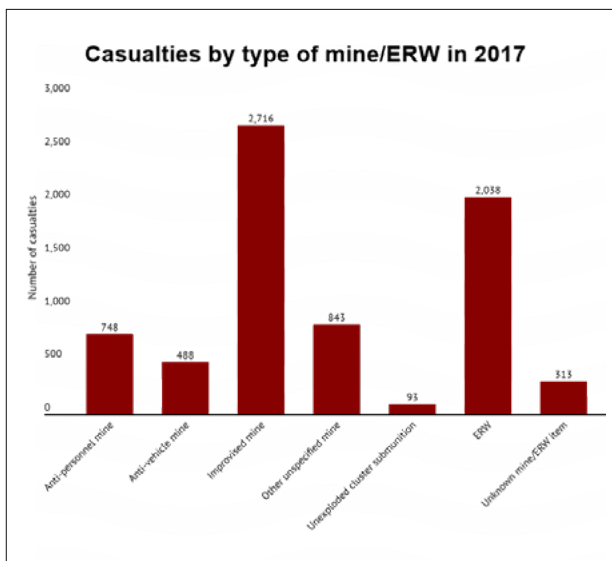
- Is the aim of the task humanitarian (as opposed to security or military)?
- Is the environment conducive for safe and secure operations, (i. e. is permissive vs. non permissive)?
- Is humanitarian access possible and the device “out of play” and “cold”?
- Does the operator have the necessary skills and equipment to undertake the relevant search and disposal operation?

### Mine action operations not defined by weapon type

If a threat assessment determines that an IED is still within an active setting (non-permissive environment) and no humanitarian access is possible, then it is a matter for relevant security forces to address. Mine action operators must therefore conduct risk assessments that include proper assessments of the conflict environment in question and of the actors involved. Such assessments will examine whether areas being targeted for clearance are permissive environments, where IEDs are no longer in use by the parties to the conflict, or whether conflict is ‘active’ in a given area and therefore non-permissive for mine action operations.

Furthermore, if a device is of a complexity that requires a skill set or equipment that is not present, then additional internal competencies must be developed and equipment purchased, or specialist assistance requested. Such an approach is not restricted to IEDs but is the same for all explosive ordnance disposal (EOD) operations concerning landmines and ERW. It is important to note that adopt-

<sup>14</sup> IMAS 07.14 Annex C



**Figure 7:** Casualties by type of mine/ERW in 2017 (The Landmine Monitor).

ing a sound risk-management approach for IEDs is similar to that adopted for the wide spectrum of unexploded ordnance (UXO), which can range from simple items, such as grenades, all the way through to complex items such as surface-to-air missiles with hypergolic, liquid-fuelled systems.

The rising impact of IED attacks in public places has also been extensively documented. Armed groups play an active and influential role in wars and pose serious threats to national security in many countries. Such IED attacks raise the profile of IEDs as an issue of concern, but most incidents relate to car bombs and suicide attacks that fall well outside the parameters of mine action and the IMAS. Such devices and circumstances must be dealt with in separate guides and standards for use by security forces. In fact, incidents involving IEDs should be unpacked to separate IED terror attacks using command detonation from those initiated by victims, the latter falling under the definition of an anti-personnel mine. As a consequence, IED operations in response to terror attacks fall within the purview of security forces. This is a different context than that where civilians are threatened from enduring contamination from IEDs and that can be addressed during humanitarian operations. In fact, the recent adaptations of the IMAS have resulted in the strengthening of those reference standards, more comprehensively framing mine action operations that support humanitarian objectives and increase the empowerment of mine action actors.

It is indeed important to safeguard IMAS as the principle framework for IEDD work that is bound by the objectives and contexts appropriate for mine action. It can be concluded that mine action operations are not defined by weapon type (i. e., they include improvised devices) but by the objectives they pursue (i. e., humanitarian) and by a context in which they are conducted (i. e., one that permits respect for humanitarian principles). The IMAS therefore provides the overall framework to address all explosive ordnance, including IEDs within the boundaries of humanitarian action.

### The impact of mines

Even decades after a conflict has ended, mines continue to maim and kill. Mines have a significant impact on people's lives and livelihoods, generating humanitarian crises and impeding development of affected countries.

### Humanitarian Impact

Every hour, mines and other explosive remnants of war claim a new victim somewhere in the world. These weapons do not differentiate between military personnel and civilians. In fact, 87% of the victims are civilians, of which almost 50% are children. In 2017, over 7,200 casualties caused by mines and other explosive remnants of war were recorded worldwide. Nearly 1 in 3 victims die from their injuries; this ratio is higher in remote areas where medical care and hospitals are rare, and during conflict when hospitals are often inaccessible or destroyed. Furthermore, for cultural reasons women may get less access to vital first aid after an accident, which leads to a higher mortality rate amongst female victims. Many landmine survivors having acquired a disability that may require various forms of assistance throughout their lives, significantly impacting families and communities.

### Developmental Impact

Consequences however, go much further than the casualties caused, as mines impact the lives of millions of people worldwide. Affected populations live in constant fear and have no access to various resources which are essential for their survival, such as water sources and hospitals. Recovery and reconstruction are significantly impeded as entire neighbourhoods and stretches of land and roads are mined. People are no longer able to farm their own fields to feed their family, children are no longer able to go to school and refugees are unable to return safely home at the end of conflicts. Many of the contaminated countries are already poor, and the presence of mines and other explosive remnants of war further aggravates the situation. Also, access and operations for humanitarian and development actors is massively impeded. In fact, the development of a country is significantly hampered through the presence of mines on its territory, making their clearance a priority. ■

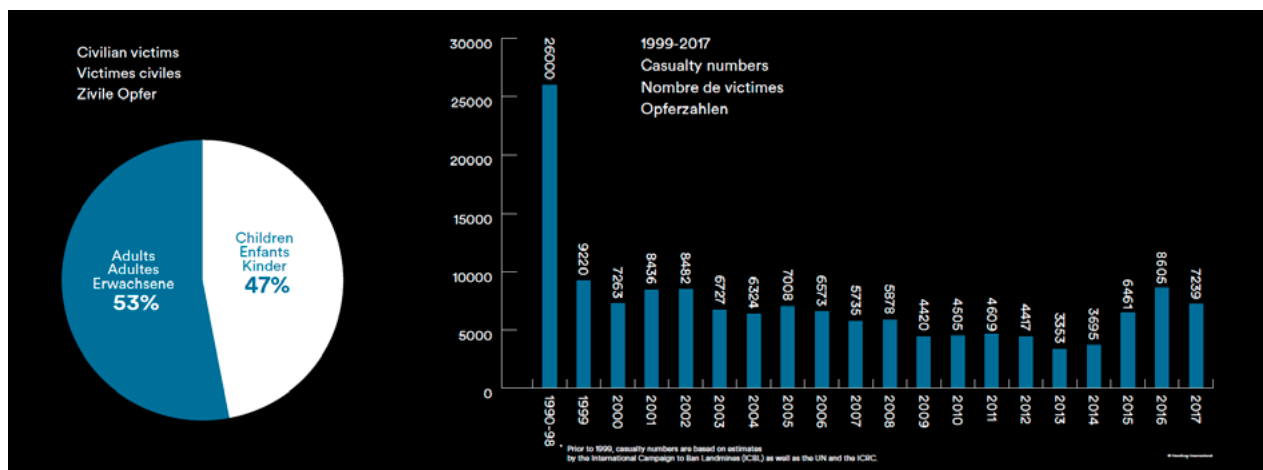


Figure 8: Civilian victims 1999–2017 (GICHD).

### Victim numbers <sup>1</sup>

More than 122 000 global casualties have been recorded by the Landmine Monitor in the period since 1999. For all time, more than 500 000 casualties have been reported for affected states.

The 7239 mine/ERW casualties identified in 2017 only include **recorded casualties**, not estimates. It is certain that there are additional casualties each year that are not captured in the Monitor's global mine/ERW casualty statistics, with most occurring in severely affected countries and those experiencing conflict. In some states and areas, numerous casualties go unrecorded; therefore, the true casualty figure is likely significantly higher.

Casualties from improvised mines (not included among casualties recorded as from factory-made anti-personnel mines, antivehicle mines, or other unspecified types of mines) were identified in 18 states in 2017.<sup>2</sup>

Civilians represented 87% of casualties in 2017 where the civilian/military status was known (5802 of 6701). There were 839 military casualties. The country with the most recorded military casualties of mines/ERW in 2017 was Ukraine, with 189; followed by Nigeria, with 151 military and combatant casualties (including militia); and Pakistan with 93 military casualties recorded (including soldiers, militia, and militants)

In 2017, the Landmine Monitor identified 60 casualties among deminers in 14 countries (18 deminers were killed and 42 injured).<sup>3</sup> ■

<sup>1</sup> Source: The Landmine Monitor

<sup>2</sup> In 2017, improvised mine casualties were recorded in 17 states: Afghanistan, Algeria, Cameroon, Colombia, India, Iraq, Libya, Mali, Nigeria, Pakistan, Philippines, Syria, Thailand, Tunisia, Turkey, Ukraine, and Yemen. Additionally, improvised mine casualties were known to have occurred in Myanmar, but these are undifferentiated from other mine casualties in data. Among sources used by the Monitor for calendar year 2017 data on improvised mine casualties included data from among the casualties of explosive incidents categorized as "victim-activated" in the Action on Armed Violence (AOAV) explosive violence data set for 2017

<sup>3</sup> In 2017, casualties among deminers occurred in Afghanistan, Angola, Cambodia, Chile, Iran, Iraq, Lebanon, Libya, Russia, Serbia, Syria, Thailand, Turkey, and Yemen

### Switzerland's engagement in humanitarian demining

Due to its long-standing humanitarian tradition, Switzerland is fully committed to address the consequences of anti-personnel mines, cluster munitions and the humanitarian consequences of explosive remnants of war. This commitment is one of its foreign policy's top priorities. Its

#### The Anti-Personnel Mine Ban Convention (APMBC)

The APMBC addresses the humanitarian consequences and unacceptable harm caused to civilians by anti-personnel mines, through categorical prohibition and a framework for action. It is a humanitarian imperative-driven legal instrument which **prohibits all use, production, transfer and stockpiling of anti-personnel mines**. In addition, it establishes a framework for cooperation and assistance to ensure adequate assistance to survivors and their communities, clearance of contaminated areas, risk reduction education and destruction of stockpiles.

The entry into force and implementation of the APMBC not only had a concrete effect on the humanitarian consequences of these arms, but it also allowed a change in the perception of their use: though certain states unfortunately continue to use them, the utilisation of these weapons is now largely perceived as unacceptable. This landmark treaty was adopted in September 1997 and entered into force in 1999.

Today, 164 States have signed the APMBC which seeks "to put an end to the suffering and casualties caused by anti-personnel mines that kill or maim hundreds of people every week, mostly innocent and defenceless civilians and especially children, obstruct economic development and reconstruction, inhibit the repatriation of refugees and internally displaced persons, and have other severe consequences for years after emplacement." The APMBC became a landmark disarmament and humanitarian treaty, and the first such instrument to also address the needs of victims and survivors. It inspired other similar treaties such as the Convention on Cluster Munitions, adopted in 2009. ■

	What has been gained?	What remains to be done?
<b>Universalization</b>	164 countries, i.e. over 80% of the world States are part of the Convention	33 States have not yet joined
<b>Stockpile destruction</b>	Nearly 53 million landmines have been destroyed	States that have not yet joined the Convention may together hold tens of millions of stockpiled anti-personnel mines
<b>Landmine use</b>	The overwhelmingly majority of States that have not yet joined the Convention accept its provisions, and have halted use, production and transfer of anti-personnel mines	<ul style="list-style-type: none"> <li>– A marginal number of States that have not yet joined the Convention have used anti-personnel mines</li> <li>– Some armed non-state groups continue to use, stockpile, and produce anti-personnel mines</li> </ul>
<b>Landmine clearance</b>	Of the 63 States Parties to the Convention that have reported mined areas, 30 are now mine-free	<ul style="list-style-type: none"> <li>– 30 States Parties are currently in the process of addressing mined areas</li> <li>– some of them are also experiencing new contamination at the hands of non-state groups</li> </ul>
<b>Assistance to victims and survivors</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– The Convention has served as a catalyst for drawing attention and providing assistance to mine victims and survivors.</li> <li>– States Parties understand that efforts to assist them must be integrated into broader contexts of disability, health, education, employment, development and poverty reduction.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– 29 States Parties have indicated having significant numbers – hundreds or thousands – of landmine survivors for which they must provide care</li> <li>– Many of these countries are some of the poorest on earth and thus, face significant challenges in fulfilling their responsibilities</li> </ul>

Figure 9: Balance Sheet of the Mine Ban Convention (AP Mine Ban Convention Implementation Support Unit)

engagement aims to promote peace, human security and sustainable development. Switzerland is deeply convinced of the essential role of cooperation and assistance. Due to the characteristics of current conflicts, Switzerland underlines the increasing importance that mine action will play in urban areas in the future. More specifically, its engagement consists of a full commitment to support the international community's political action, to finance concrete mine action projects, and to deploy experts in the field in order to train and reinforce local capacities. Furthermore, Switzerland continues to provide financial support to and to work closely with the Geneva International Centre for Humanitarian Demining (GICHD).

#### About the Geneva International Centre for Humanitarian Demining (GICHD)

The Geneva International Centre for Humanitarian Demining (GICHD) works towards keeping communities safe from the risks stemming from explosive ordnance. It supports partners around the world to save lives and restore livelihoods. By offering workshops and training courses, developing concepts, methods and tools and promoting the effective and efficient use of resources, the Centre supports the ultimate goals of mine action: saving lives, returning land to productive use and promoting development. Through its role of Secretariat and member of the IMAS Review Board, the GICHD contributes to the development, review and promotion of IMAS within the mine action community. The GICHD is located in Geneva, Switzerland. ■



**Guy Rhodes**

Guy Rhodes recently stepped down as GICHD's Director of Operations after 10 years at the Centre. Starting his career with The HALO Trust in 1993, Rhodes has worked in the mine action sector for 26 years with 16 years of leading field operations in Africa, South Asia, and Southeast Asia. From 2013 to 2017, Rhodes was a member of the IMAS Review Board. He holds a doctorate from Southampton University, UK, in Earth Sciences.

E-Mail: [g.rhodes@gichd.org](mailto:g.rhodes@gichd.org)



**Andrea von Siebenthal**

Andrea von Siebenthal is in charge of GICHD's Public and Media Relations. Prior to joining the GICHD in 2015, von Siebenthal has been engaged in broadcasting, digital, print and journalism and has worked as a communications advisor, speaker and crisis communication trainer. Andrea von Siebenthal holds a CAS as a Spokesperson as well as a master's degree in International Conflict Journalism.

E-Mail: [a.vonsiebenthal@gichd.org](mailto:a.vonsiebenthal@gichd.org)

## Erfolg oder Misserfolg von internationalen Interventionen – Innovative Messmethoden und Fallstudien

Predrag Jureković und Walter Feichtinger (Hrsg.)

518 Seiten, Schriftenreihe der Landesverteidigungsakademie, Band 9/2019, Wien, Juni 2019.  
ISBN: 978-3-903121-69-0



Mehr denn je ist die Staatengemeinschaft im internationalen Krisen- und Konfliktmanagement (IKKM) engagiert. Sowohl in multilateralen Foren und Plattformen wie UNO, EU, NATO oder OSZE, in ad-hoc Koalitionen nach dem Vorbild von George W. Bush und seinen «Coalitions of the Willing» wie auch in bi- oder gar unilateraler Form setzen Staaten ihre aussen- und sicherheitspolitischer Mittel ein, um effektive oder perzipierte Krisen und/oder Konflikte zu managen. Auch wenn sehr oft die zu erreichende Wirkung oder gar Lösung angesichts der Dringlichkeit sowie des innen- und aussenpolitischen Drucks wenig präzise ausfällt oder nach einer gewissen Zeit des Einsatzes als unrealistisch beurteilt werden muss, müsste eigentlich eine möglichst objektive Beantwortung der Frage nach Aufwand und Ertrag des oft sehr kostspieligen Unterfangens, manchmal sogar auch bezüglich Verlusten an Menschenleben, erfolgen.

Der Umstand, dass in vielen Fällen aus einer zeitlich und inhaltlich begrenzten Operation ein (Dauer)Einsatz ohne absehbares Ende wird, sollte eigentlich dazu einladen, sich über den erreichten Erfolg oder die voraussichtlichen Erfolgsaussichten objektiv Rechenschaft abzulegen. Dem Institut für Friedenssicherung und Konfliktmanagement (IFK) des Österreichischen Bundesheers kommt das Verdienst zu, auf wissenschaftlicher Basis, gepaart mit einschlägiger praktischer Erfahrung, ein «Analyse-Tool zur Impakt-Messung» von internationalen Interventionen entwickelt und in 12 real existierenden Konfliktszenarien angewandt und erprobt zu haben. In zahlreichen Workshops mit internen und externen Forschern sowie Experten sind das Analyse-Tool sowie insbesondere das für den jeweiligen Typus exemplarische Szenario herausgearbeitet worden. Die Palette der ausgewählten 12 Einsatzsituationen/Missionen ist sehr breit und soll neben vielen Gemeinsamkeiten auch auf spezifische Herausforderungen des entsprechenden Einsatzes hinweisen. Die Basisszenarien reichen vom «Konflikt im Kontext einer regionalen Hegemonialmacht» (z. B. Nagorny Karabach, Ostukraine, Transnistrien) über «Gewaltsamer Konflikt zwischen zwei oder mehreren Staaten» (z. B. Indien vs. Pakistan, Äthiopien vs. Eritrea, Israel vs. arabische Nachbarn) bis zu «Aktivitäten von organisierten kriminellen Gruppen» (z. B. Somalia, EU Naval Force Mediterranean). Die einzelnen Szenarien werden dann in den drei Dimensionen «Zielgebiet», «Entsendestaat» und «Internationale Organisationen» aufgezeigt und bezüglich Folgerungen und Auswirkungen bewertet. Dabei werden anhand von gleichbleibenden Messwerten (z. B. soziale und materielle Grundversorgung, sicheres Umfeld oder Akzeptanz des internationalen En-

gagements bei der Bevölkerung») die quantitativen und qualitativen Veränderungen vor und während des Einsatzes aufgearbeitet.

Neben positiven Erfahrungen kommen auch durchaus kritische Folgerungen zu Wort, etwa bezüglich der Auswirkungen des NATO Einsatzes im Kosovo-Krieg 1999 auf die «kosovo-albanische Opfergesellschaft» mit Auswirkungen bis heute.

Der vorliegende Band gibt nicht nur einen nützlichen Einblick in die erreichten Resultate und Herausforderungen der einzelnen Friedensförderungsoperationen, sondern zeigt auch auf, dass es keine Universalrezepte bezüglich politischer Planung und Einsatzkonzeption gibt. Eine periodische, möglichst objektive Beurteilung laufender Einsätze ist nicht nur für die militärischen Planer und einsetzförenden Kommandi wichtig und hilfreich, sie liefert auch wertvolle Hinweise und Argumentationshilfen für die sicherheits- wie auch militärpolitischen Ebenen. Gerade auch dafür kann der vorliegende Band für die mit den obigen Aufgaben- und Fragestellungen betroffenen Kreise sehr empfohlen werden.

GEU





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 leistet Beiträge

- zum sicherheitspolitischen Diskurs,
- zur Förderung des nationalen und internationalen  
Dialogs,
- bei der Entwicklung von Doktrin und Konzepten.

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

La Military Power Revue apporte une contribution

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

The Military Power Revue is an open forum. It shall  
encourage study and discussion on pertinent topics  
of security related relevance, particularly with regard  
to the application of military power.

The Military Power Revue is contributing

- to the security policy discourse,
- to fostering national and international dialogue,
- at developing doctrine and concepts.