

Zeitschrift: Schweizer Soldat : die führende Militärzeitschrift der Schweiz
Herausgeber: Verlagsgenossenschaft Schweizer Soldat
Band: 81 (2006)
Heft: 9

Artikel: Zehn Jahre Partnerschaft für den Frieden
Autor: Dahinden, Erwin
DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-716711>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. [Siehe Rechtliche Hinweise.](#)

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. [Voir Informations légales.](#)

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. [See Legal notice.](#)

Download PDF: 29.11.2024

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

Zehn Jahre Partnerschaft für den Frieden

Standortbestimmung mit positiver Bilanz

Die Partnerschaft für den Frieden (PfP) hat sich im Verlaufe der Jahre zu einer vielfältigen Kooperationsplattform entwickelt, deren Potenzial ursprünglich schwer einzuordnen war und noch lange nicht ausgeschöpft ist.

Die Partnerschaft für den Frieden war vorerst darauf angelegt, den post-kommunistischen Staaten Ostmitteleuropas nach der Auflösung des Warschauer Paktes ein erstes sicherheitspolitisches Auffangnetz zu

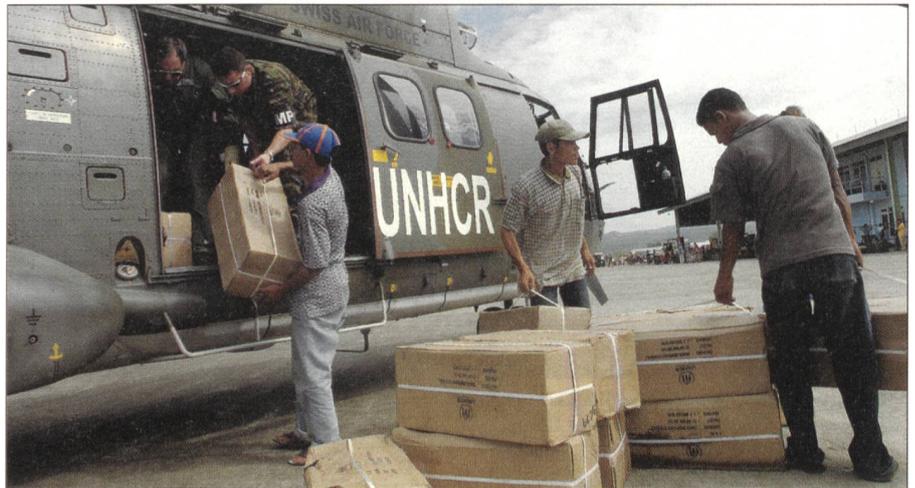
*Brigadier Erwin Dahinden,
Chef Internationale Beziehungen, Bern*

bieten sowie Kooperationsperspektiven im Hinblick auf eine längerfristig mögliche Mitgliedschaft in der Allianz aufzuzeigen. PfP ging dabei über die reine Vertrauensbildung hinaus und betrieb eine intensive sicherheitspolitische und militärische Kooperation mit dem Ziel, alte Ressentiments aufzulösen und die neuen Sicherheitsherausforderungen in Europa gemeinsam zu bewältigen. Zehn ehemalige PfP-Staaten zwischen Baltikum und Schwarzem Meer sind inzwischen Mitglied der NATO geworden. Andere Staaten sind PfP beigetreten, ohne eine Mitgliedschaft anzustreben, so etwa Russland, die zentralasiatischen Staaten, Irland, Finnland oder die Schweiz.

Richtige Entscheidung

Die Partnerschaft für den Frieden ist also nicht eine Verlobung mit programmierter Heirat, sondern erlaubt mit dem «A-la-carte»-Prinzip die individuelle interessengeleitete Gestaltung der Kooperationsbeziehung als Alternative zum Allianzbeitritt. «A-la-carte» heisst jedoch nicht, dass wir uns nur bedienen und nichts einbringen. Das wäre sicherlich kein Geben und Nehmen im Sinne der Kooperation, sondern sicherheitspolitische Wegelagererei.

Die Teilnahme an der PfP, welche die Schweiz 1996 vollzog, war aus heutiger Sicht die richtige Entscheidung. Ein Fernbleiben wäre eine verpasste sicherheitspolitische Chance gewesen, zumal es in den 1990er-Jahren auch darum ging, die Schweiz bei veränderten sicherheitspolitischen Rahmenbedingungen neu zu positionieren: Die Neutralität soll unangetastet bleiben, aber ein völliges Abseitsstehen läge nicht in unserem Interesse und wäre von unseren Nachbarstaaten nicht verstanden worden. Ein «offshore-Verhalten» geht vielleicht bei privaten Unternehmen, sicherheitspolitisch führt es jedoch in die Sackgasse: Die Schweiz gehört zu Europa und wir können



2005: Hilfseinsatz in Sumatra.

sie nicht einfach auf eine Insel verlegen! Die Strategie «Sicherheit durch Kooperation» trägt diesen Anforderungen Rechnung und unterstreicht neben der Bedeutung und unterstreicht neben der Bedeutung der nationalen territorialen Verteidigungsfähigkeit die Notwendigkeit der internationalen Prävention und Kooperation.

Verantwortung tragen

Bei PfP ging es der Schweiz von Anfang an nicht nur darum, die eigenen direkten Interessen zu verfolgen und Ausbildungsbedürfnisse abzudecken, sondern sich konstruktiv einzubringen und die Schweiz als verantwortungsvollen sicherheitspolitischen Akteur in Europa auszuweisen. Die Neutralität entfaltet ihre Bedeutung erst in der Wertschätzung und Anerkennung durch die Partner, was von selbsternannten Verteidigern der Neutralität oft ignoriert wird, wenn man die politische Maxime für isolationistischen Opportunismus instrumentalisieren will.

Die Zielsetzungen von PfP sind zwar weitgehend dieselben wie bei der Gründung 1994; doch die Weiterentwicklung ist erheblich, und Prioritäten haben sich verschoben sowie bestimmte Bedürfnisse konkretisiert. Über die eigentliche Kooperationsplattform hinaus stehen nun friedensfördernde Operationen, Transformation und einsatzorientierte Ausbildung im Vordergrund. Diese Entwicklung entspricht auch Bedürfnissen der Schweizer Armee, wie sie im ALB XXI und in der neuesten vom Bundesrat verabschiedeten PSO-Strategie zum Ausdruck gebracht werden.

Zwei Aktionsfelder

Die Kooperation der Schweizer Armee in PfP lässt sich in zwei hauptsächliche Aktionsfelder zusammenfassen:

Friedensförderung und Krisenbewältigung sowie Synergiebildung zur Schaffung von Interoperabilität

Das Erste zielt auf die Sicherheit in unserem Umfeld, das Zweite auf die Weiterentwicklung unserer Armee und der Schaffung von Handlungsfreiheit für die politische Stufe.

Friedensförderung lässt sich nicht auf Friedensunterstützende Einsätze (PSO) reduzieren, sondern reflektiert einen breiten sicherheitspolitischen Ansatz, welcher zur Stabilität und Berechenbarkeit beiträgt und entsprechende Entwicklungen konstruktiv unterstützt. In diesem Zusammenhang brachte die Schweiz ihre traditionellen aussen- und sicherheitspolitischen Aktionsfelder wie humanitäres Völkerrecht, Rüstungskontrolle und Abrüstung, demokratische Kontrolle von Streitkräften in das PfP-Programm ein und erbringt einen anerkannten Mehrwert.

Gewichtige Schweizer Beiträge

Die Schweiz leistet in PfP aber auch wichtige Beiträge in der Form von Ausbildungsmodulen. So führt die Schweizer Armee jedes Jahr rund 15 PfP-Ausbildungskurse durch. Die Schwerpunkte liegen in den Bereichen Völkerrecht, zivil-militärische Zusammenarbeit, humanitäre Minenräumung, Gebirgsausbildung und Kommunikationstraining. Im Rahmen ihrer Regionalen Militärischen Kooperation, RMK, unterstützt die Armee jedes Jahr Partnerstreitkräfte durch Expertise sowie finanzielle und materielle Hilfe.

Das Schwergewicht des PSO-Engagements der NATO ist nicht mehr der Balkan, sondern Afghanistan mit der Operation ISAF. Die NATO hat die Partner und somit auch die Schweiz schon mehrfach ange-

fragt, ob wir uns an einem regionalen Wiederaufbau-Team, PRT, beteiligen wollten oder Transporthelikopter beisteuern würden.

Die Anfragen bezüglich einer Erhöhung des Engagements zugunsten der ISAF konnte bisher von der Schweiz nicht positiv beantwortet werden. Die fragliche innenpolitische Akzeptanz scheint das strategische Interesse an einer Beteiligung in den Hintergrund zu rücken. Dennoch bleibt daran zu erinnern, dass seit zwei Jahren vier Stabsoffiziere in der ISAF im Einsatz sind und die Schweizer Armee einen namhaften Beitrag zugunsten des Betriebs des internationalen Flughafens geleistet hat. Dieses Land ist im Kampf gegen den Terrorismus zusammen mit dem Irak in einer kritischen Lage. Gelingt es dem Extremismus, sich durchzusetzen und diese Staaten in Chaos und Bürgerkrieg versinken zu lassen, nimmt die terroristische Bedrohung in Europa und in der Schweiz zweifellos zu. Ausserdem wird Europa heute zu 80 bis 90 Prozent mit afghanischem Heroin versorgt.

Sicherheit durch Kooperation

Neben der sicherheits- und stabilitätsfördernden Dimension hat PfP eine grosse Bedeutung für die Transformation und Weiterentwicklung der Schweizer Armee. Das Armeeleitbild XXI fordert von der Armee die Fähigkeit, um in allen Lagen mit dem Umfeld reibungslos zusammenarbeiten zu können. Diese Zusammenarbeitsfähigkeit ist die wichtige Voraussetzung auf Stufe Armee, um die Kooperationsstrategie überhaupt umsetzen zu können.

Die materielle Interoperabilität war für die Schweizer Armee grossmehrheitlich nie ein Problem, man hat stets aus dem Westen beschafft oder nach westlichen Normen selber produziert. Mit gewissen Helvetisierungen haben wir uns jedoch manchmal das Bein selbst gestellt.

Die strukturelle Interoperabilität hat man mit der Gliederung der Armee XXI (Teilstreitkräfte und Joint-Ansatz sowie der Stabsgliederung in J 1–9) ebenfalls übernehmen können und erfolgreich umgesetzt. Entsprechend wurden auch die neuen Kopfgliederungen der Armee inklusive Signaturen «interoperabel» ausgerichtet. Neben der allgemeinen sicherheitspolitischen Bedeutung nimmt PfP bei allen Partnerstaaten eine Schlüsselrolle in der zielgerichteten, standardisierten Ausbildung ein, nicht zuletzt auch im Zusammenhang mit dem Aufbau der schnellen Eingreiftruppe der NATO (NRF) sowie der EU-Battlegroups. Ziel der Ausbildung ist immer die Einsatzbereitschaft und letztlich die Alimentierung der laufenden Operationen. Streitkräfte, Stäbe, Einheiten und Individuen sollen durch PfP-Ausbildungsprogramme (Kurse und Übungen) so ausgebildet werden, dass sie ohne Reibungsverluste, aber unter Nutzung grösstmöglicher

Synergien einen multinationalen Einsatz bestehen können.

Die NATO bietet den Partnern viele Instrumente für die Umsetzung der Interoperabilität und Transformation der Streitkräfte an. Der Planning and Review Process (PARP) und das Operational Capabilities Concept (OCC) sind dabei die Hauptelemente. Beide Instrumente wurden nicht wirklich für die Schweizer Armee geschaffen, deshalb tun wir uns mit der Anwendung und Umsetzung manchmal etwas schwer. Es ist klar, eine Milizarmee ohne stehende Verbände kann man nicht Einheit nach Einheit interoperabilisieren.

Wir haben dennoch die Möglichkeit, diese Instrumente für uns gezielt zu nutzen und damit Voraussetzungen für Weiterentwicklung, Vergleichsmöglichkeit und insbesondere Kooperationsfähigkeit der Armee zu schaffen. Denn nur wenn dieses Ziel erreicht und gehalten wird, hat die politische Führung der Armee in einer Krise Optionen. Die Strategie «Sicherheit durch Kooperation» ist nicht eine «Schönwetterformel», sondern vor allem konsequente Erweiterung des Handlungsspielraumes unserer politischen Behörden für die Krisenreaktion.

Nicht alles übernehmen

Das Anstreben von Interoperabilität heisst nicht, alles vorbehaltlos zu übernehmen, und wir dürfen uns auch nicht blenden las-

sen. Die NATO ist kein Standard an und für sich für uns, sondern wir übernehmen aus diesen international anerkannten Standards die für uns wesentlichen Elemente. So brauchen wir beispielsweise nicht die «Guidelines for Operational Planning», GOP, für unsere Stabsarbeit tel quel zu übernehmen. Die wurden nicht zuletzt für den komplexen politischen Abspracheprozess innerhalb der NATO-Mitgliedstaaten geschaffen. Aber es wird einige speziell geschulte Stabsoffiziere geben müssen, die den GOP verstehen. Entscheidend ist, dass in der Operationsplanung ein strukturierter und kontinuierlicher militärstrategischer Dialog mit den politischen Behörden erfolgt!

Das Operationelle Fähigkeitskonzept, OCC, ist für die Schweiz neu. Mit dem OCC hat die NATO eine Plattform geschaffen, welche es ihr und den Partnern erlaubt, im Hinblick auf Einsätze in Friedensoperationen gemeinsame Standards und Leistungsparameter umzusetzen. Unsere Analyse hat ergeben, dass eine Beteiligung der Schweiz für das Umsetzen und Erreichen der Interoperabilitätsziele der Armee unabdingbar ist. Die Armee erhält dadurch Zugang zu den neusten und erprobten Ausbildungsstandards sowie zu NATO-Übungen, besonders zu Truppenübungen (LIVEX). Dies wird von allen beteiligten Stellen noch erhebliche Anstrengungen verlangen. Damit werden wir erstmals auch ausländische Standards als Benchmark

Abkürzungen: Was heisst was?

NATO	North Atlantic Treaty Organisation
PfP	Partnerschaft für den Frieden
IPP	Individual Partnership Program, Individuelles Partnerschaftsprogramm (welches die Schweiz alljährlich mit der NATO vereinbart)
PRIME	Partnership Real Time Information Management and Exchange System
MAP	Membership Action Plan
ICI	Istanbul Cooperation Initiative
IPAP	Individual Partnership Action Plan
PAP-T	Partnership Action Plan against Terrorism
PAP-DIB	Partnership Action Plan on Defence Institution Building
OSZE	Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
UNO	United Nations Organization
PSO	Peace Support Operation
KFOR	Kosovo Force (von der UNO mandatierte und von der NATO geführte Friedenstruppe im Kosovo)
EUFOR	European Force (von der UNO mandatierte und von der EU geführte Friedenstruppe in Bosnien-Herzegowina)
ISAF	International Security Assistance Force (von der UNO mandatierte und von der NATO geführte Friedenstruppe in Afghanistan)
KAIA	Kabul International Airport
PRT	Provincial Reconstruction Team
J 1-9	Joint = Gliederung der Führungsgrundgebiete in einem teilstreitkraftübergreifenden Stab (Schweiz: 1 = Personelles, 2 = Nachrichten, 3/5 = Operationen, Planung, Territorial, 4 = Logistik, Sanität, 6 = Führungsunterstützung, 7 = Ausbildung, 9 = Zivil-militärische Kooperation)
EU-Battlegroups	Gefechtsgruppen der EU à 1500 Mann, von denen 18 geplant sind
Interoperabilität	Zusammenarbeitsfähigkeit
PARP	Planning and Review Process, Planungs- und Überprüfungsprozess
OCC	Operational Capabilities Concept, Operationelles Fähigkeitskonzept
GOP	Guidelines for Operational Planning, Richtlinien für die Operationsplanung
CMX	Crisis Management Exercise, Krisenmanagement-Übung
Roadmap	Ausbildungsplan für die Befähigung zu internationalen Einsätzen
IB	Internationale Beziehungen im Stab des Chefs der Armee

zur Beübung von Kontingenten und zum Vergleich mit unseren Formationen übernehmen und anwenden können.

Eine Beteiligung für das Umsetzen und Erreichen der Interoperabilisierungsziele und -bestrebungen der Armee ist praktisch unabdingbar. Die Armee erhält dadurch Zugang zu den neusten und erprobten Erkenntnissen bezüglich Ausbildungsstandards, zu den Referenzwerten der Transformation von Streitkräften wie insbesondere auch zu den Ausbildungsstandards für Einsätze im Rahmen von Friedensförderungsoperationen.

Damit kann ein integraler Referenzwert für die Qualitätssicherung unserer Streitkräfte aufgebaut werden, der durch die vorgesehenen Evaluationsprozesse (Selbstbeurteilung, Zertifizierung) auch zu einer ausgegorenen Beurteilung und in einer späteren Phase allenfalls auch objektiven Fremdeinschätzung wertvolle Hinweise zum effektiven Ausbildungsstand in Schlüsselkompetenzen der Armee leisten kann (Benchmarking).

Positive Bilanz

Die sicherheitspolitische Einbettung der Schweiz in die euro-atlantische Sicherheitsarchitektur ist mit der Teilnahme an PfP geglückt. Die Schweiz wird als vollwertiger Partner geschätzt, und ihre Beiträge haben in der sicherheitspolitischen Ausbildung, der Sicherheitssektorreform sowie der Informationstechnologie bei der NATO wie bei Partnern Anerkennung gefunden. Die Interoperabilisierung der Armee dümpelte jahrelang als «Nice-to-have», aber nicht «Need-to-have» dahin. Der PARP wurde zum Teil als lästige Pflichtübung wahrgenommen und war mit der Transformation der Armee vorerst nicht verbunden. Dies hat sich erst mit den Kooperationsvorgaben des CdA und den davon abgeleiteten Interoperabilitätszielen von 2004 geändert. Das Controlling darüber beginnt allmählich Früchte zu tragen. Die nächste Hürde, welche die Zusammenarbeitsfähigkeit der Armee ein weiteres Stück voranbringen würde, ist die Umsetzung des OCC und damit die Durchführung von Evaluationen.

Wir alle wissen es – keine Ausbildung kann eine Übung ersetzen. Die Schweiz hat ein Interesse daran, auch künftig an anspruchsvollen und komplexen Übungen im Ausland teilzunehmen. Neben weiteren bi- und multilateralen Angeboten bildet die Übungspalette der NATO, welche sie auch den PfP-Partnern anbietet, das klare Schwergewicht und erfüllt alle Anforderungen des schweizerischen Ambitionsniveaus.

Die schweizerische Friedensförderung muss sich geografisch immer wieder nach den sich verändernden Interessen- und Bedrohungsräumen ausrichten. Diese Räume haben sich in den letzten Jahren

von den post-kommunistischen Staaten, auf welche PfP ursprünglich zielte, wegbe- wegt. Migration, Terrorismusbedrohung und Energieabhängigkeit richten unser Augenmerk auf den Mittelmeerraum sowie den Nahen und Mittleren Osten. Dies erfordert eine Refokussierung unserer Konzepte, Programme und Beiträge auf diese Regionen. Dies gilt für PSO, generell auch für PfP!

Die EU wird neben der NATO zu einem für die Schweiz zunehmend wichtigeren Partner. Gegenwärtig beteiligt sich die Schweiz auf der Grundlage von Ad-hoc-Lösungen an Krisenreaktionsoperationen und Forschungsprojekten der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik, ESVP. Ausserdem entspricht das zivil-militärische Profil der EU-Friedensförderung den schweizerischen Kompetenzen. Ein Rahmenabkommen mit der EU im Bereich ESVP würde den bewährten Bilateralismus im Sicherheitsbereich fortführen. Die Partnerschaft für den Frieden wird aber auch in einer solchen Entwicklung ein wichtiges Standbein bleiben, weil die EU im Bereich der Standards und der Interoperabilisierung die NATO nicht duplizieren will und sich selber darauf stützt.

Aber nicht nur die EU, auch die NATO selber entwickelt sich weiter. Im Hinblick auf den nächsten NATO-Gipfel von Riga, Ende November 2006, ist eine Diskussion in Gang gekommen, wie sich die NATO neu positionieren soll. Die Veränderungen werden primär die politischen und sicherheitspolitischen Dimensionen des Bündnisses betreffen.

Die Existenz von PfP steht zwar nicht direkt zur Disposition, deren Programme und Instrumente hängen jedoch von den Entschieden von Riga ab. Eine signifikante Rekonfiguration der PfP zeichnet sich nicht ab. Auch der Euro-Atlantische Partnerschaftsrat, EAPC, dürfte als sicherheitspolitischer Konsultationsrahmen erhalten bleiben. Für die Schweiz bleiben EAPC und PfP in erster Linie regionale Instrumente für den erweiterten euro-atlantischen Raum, inklusive des südlichen und östlichen Mittelmeers – alles Regionen, an deren Stabilität die Schweiz ein prioritäres aussen- und sicherheitspolitisches Interesse hat.

In einer Gesamtwertung unserer bisherigen Teilhabe an der Partnerschaft für den Frieden können wir festhalten, dass sich PfP zu einem unverzichtbaren Pfeiler der schweizerischen Sicherheitskooperation und Friedensförderung entwickelt hat. Sie steht derzeit im Zentrum der schweizerischen Aussen-Sicherheitsbeziehungen im regional-europäischen und euro-atlantischen Kontext. PfP können wir auch als Toolbox sehen, welche auf die Möglichkeiten und Bedürfnisse der Schweiz zugeschnitten ist.

Die Partnerschaft für den Frieden hat sich für uns als Zweckgemeinschaft und Alter-

native zur Integration bewährt. Wir können sie aber in verschiedener Hinsicht noch intensiver nutzen.

Flexibles Instrument

PfP ist zu einem festen Hauptbestandteil unserer Auslandskooperation geworden. Die Partnerschaft ist aber nicht etwas in Beton Gegossenes, sondern ein flexibles und variables Instrument, welches wir weiterentwickeln und für die Wahrung unserer Interessen nutzen wollen.

Die Pionierjahre der PfP sind nach einer Dekade sicher vorbei. Heute geht es in der Partnerschaft primär um die Ausrichtung auf die operationellen Bedürfnisse. Dies widerspiegelt sich in praktisch allen Bereichen, sei es in der Ausbildung, in den Übungen, aber auch im PARP und im OCC. Wir müssen nicht überall mitmachen, oft haben wir jedoch ein klares Interesse, im Partnerschiff an Bord zu bleiben.

Der Wert der PfP für die Schweiz ergibt sich aus den Möglichkeiten der Kooperation, wie sie auch von der NATO her angeboten werden. Die Qualität der Partnerschaft hängt aber auch von unseren Beiträgen und erbrachten Leistungen ab. Wir werden von der NATO und den Partnern mehr denn je an unseren Leistungen gemessen.

Deshalb gehört es zu unserem Gestaltungswillen, immer nach Chancen und Möglichkeiten qualitativ hoch stehender schweizerischer Beiträge zu suchen, weil wir uns da nicht nur so genannt kooperativ einbringen, sondern auch unseren Verhandlungsspielraum erhöhen. Es geht aber nicht nur um neue Leistungen, sondern auch um neue Räume.

Für die NATO-Partnerstaaten stehen derzeit der Mittelmeerraum, der Nahe Osten sowie Kaukasus und Zentralasien im Vordergrund. Dies kann auch heissen, dass wir uns künftig in neuen Regionen engagieren – ich denke dabei etwa an Afrika. Wir dürfen uns vor diesen Entwicklungen nicht verschliessen und dürfen keinesfalls PfP auf Schadensplatzbereinigung des Kalten Krieges einfrieren, sondern werden unsere Kooperationsziele und -bemühungen im Lichte der neuen Herausforderungen überdenken müssen. Dies sind auch Chancen, um die Interessen der Schweiz international wahren zu können. 

Gekürzter Vortrag im Rahmen des PfP-Orientierungsrapportes vom 7.7.2006 in Bern



Aus der September-Nummer

- Neuerungen in der Luftwaffe
- Lufttransportdienst des Bundes
- Die FI St 11 in Meiringen