

# Denkwürdigkeiten



Journal der  
Politisch-  
Militärischen  
Gesellschaft

Nr. 71  
Februar  
2011

Herausgegeben vom Vorstand  
der Politisch-Militärischen Gesell-  
schaft e.V. (pmg) in Berlin

ISSN 1436-3070

## LEADOFF

### Liebe Mitglieder,

gerade sind unsere Mitglieder Peter Roell und Frank Umbach mit mir von einer Vortragsreise aus Südkorea zurückgekehrt – ein "can do"-Land, mit Menschen voller Freundlichkeit und Können, die sich rastlos einsetzen. Mit einigen weiteren Deutschen – darunter dem Präsidenten der Clausewitz Gesellschaft GL a.D. Dr. Olshausen – haben wir dort auf zwei Konferenzen „*European and Asian Perspectives on International Security Policies*“ und „*Maritime Security – Challenges and Opportunities*“ vorgetragen. Der deutsche Botschafter in Seoul, Dr. Hans-Ulrich Seidt (der stellvertretende Vorsitzende unserer Gesellschaft), nahm an beiden Konferenzen teil, hat Key Notes vorgetragen sowie die ausrichtenden Veranstalter von der Konrad-Adenauer-Stiftung, dem Research Institute for National Security Affairs der Korea National Defense University (KNDU), dem Institute of East & West Studies der Yonsei Universität sowie der SLOC Study Group Korea, die deutsche Delegation sowie weitere Gäste aus Seoul mit einem Empfang in der deutschen Botschaft geehrt.

Inhaltlich bestand an den deutschen Vortragsthemen außerordentliches Interesse. Sie wurden als Gelegenheit begriffen, vor dem Hintergrund der dynamischen internationalen sicherheitspolitischen Entwicklungen über die strategischen Ansätze von Europäischer Union und NATO zu lernen. In den Konferenzen standen thematisch China, Nordkorea, Japan und territoriale Dispute im Vordergrund, durchaus jedoch mit Blick auf globale – insbesondere ökonomische und sicherheitspolitische – Zusammenhänge. Dabei wurde auch deutlich, dass beide Länder im globalen Kontext ganz entscheidende Akteure maritimer Sicherheit mit einem breiten Portfolio gemeinsamer Interessen sind. Mehrfach wurde die Aufhebung des Waffenembargos gegenüber China hinterfragt (Boomerang-Effekt), sowie Interesse an einem sicherheitspolitischen Engagements der NATO in der Region artikuliert, beispielsweise eine Partnerschaft mit Südkorea, Japan und Australien zur Eindämmung Chinas. In der Diskus-

sion wurde deutlich, dass ein Rüstungswettlauf in der Region begonnen hat, der durch die Aufhebung des Embargos noch zusätzlich befeuert wird. Die besondere Aufmerksamkeit in den Pausengesprächen lag auf Möglichkeiten eines fortgesetzten sicherheitspolitischen Dialogs zwischen Südkorea und Deutschland.

In der Nachschau kann man sich nur wünschen, dass die "can do"-Mentalität der Koreaner ihren Weg auch in unsere heimische Gefilde findet. Alle Themenfelder dieser Ausgabe der Denkwürdigkeiten wären mit einer solchen Einstellung exzellent bedient.

*Ralph Thiele, Vorstandsvorsitzender*

## In dieser Ausgabe

### 1 Die Bundeswehr & der strategische Erzählfaden

Heinz Schulte

### 4 Die NATO im Zeitalter der Globalisierung

Michael Rühle

### 8 Time to rethink the fight against maritime piracy in the Indian Ocean

Maxim Worcester

### 12 When Germans and Koreans talk about international security

Oh Kongdan

## THEMEN

### Die Bundeswehr & der strategische Erzählfaden

Es sind nicht die Ereignisse, sondern die Bilder von Ereignissen – Medienwissenschaftler reden vom „frame“ –, die sich auf unserer Festplatte einbrennen. Und medial hyperaktive Gesellschaften brau-

chen diese Bilder, da man ansonsten die Komplexität von Ereignissen kollektiv nicht mehr verstehen geschweige denn einordnen kann. Gerade Politik bedient sich dieser „Standbilder“; sie kann gar nicht anders! Erinnert sei an den Kniefall von Kanzler Brandt in Warschau oder der symbolische Händedruck zwischen Kanzler Kohl und dem französischen Staatspräsident Mitterrand über die blutigen Gräber in Verdun hinweg. Einer ganzen Generation sind die Bild der einschlagenden Flugzeuge in die Twin-Towers in New York am 11.09.2001 ins kollektive Gedächtnis gebrannt. Ja selbst „Bilder“ von Ereignissen, die nie statt gefunden haben, halten sich hartnäckig: Den Sturm auf die Bastille – sozusagen als Auslöser der Französischen Revolution – hat es in Wirklichkeit nie gegeben!

Die Frage, der wir uns im Kontext dieses Vortrages stellen wollen, ist die nach der Vermittelbarkeit und Akzeptanz der Bundeswehr als Teil gesamtstaatlicher Sicherheitsvorsorge. Welches Bild soll sich festsetzen? Eine Zahl soll den **Paradigmenwechsel** beleuchten, den es in einem Bild zu fassen gilt: Nimmt die Bundeswehr eine Gesamtstärke von **bis zu 185.000** ein, haben wir in der deutschen Nachkriegsgeschichte erstmalig die Situation, dass es **deutlich mehr Polizisten als Soldaten** gibt (der Gesamtbestand an Landes- und Bundespolizei liegt oberhalb von 200.000).

Der Kalte Krieg war schwarzweiß; die neue Welt hat unendliche Grauschattierungen. Dies macht die Angelegenheit nicht einfacher. Jedoch bedarf die Leinwand einer überzeugenden Gesamtstrategie nur weniger Pinselstriche. Eine tragende „Grand strategy“ muss in einem strategischen Erzählfaden („strategic narrative“) verdichtet werden. Hierzu ein historisches Beispiel: Nach dem japanischen Angriff auf Pearl Harbor im Dezember 1941 standen die Vereinigten Staaten vor der Situation auf zwei geographisch weiträumig getrennten Kriegsschauplätzen/Weltmeeren agieren zu müssen: dem Pazifik und dem Atlantik. Der amerikanische Erzählfaden

bestand aus zwei Worten und einem Ausrufungszeichen: Germany first!

Für Berlin besteht der strategische Erzählfaden – der Kern nationaler Sicherheitsinteressen – aus zwei Komponenten: **Atlantik & Euro**. Die erste Komponente überrascht nicht und war bereits eine Konstante (west-)deutscher Sicherheitspolitik. Das transatlantische Bündnis mit den Vereinigten Staaten hat der Bonner Republik Sicherheit gegenüber der **realen Bedrohung** durch den Warschauer Pakt gewährt. Auch für das vereinte Deutschland bleiben die Bündnisbeziehungen zu Washington von fundamentalem Interesse.

Im Kontext einer sicherheitspolitischen Betrachtung überrascht die zweite Komponente, der Euro. Es ist im **strategischen Interesse Washingtons**, dass Berlin in der Euro-Zone eine Ankerfunktion wahrnimmt – nicht nur mit Blick auf die politische und wirtschaftliche Stabilität dieses Raumes. Der Euro wächst an Bedeutung an der Seite des Dollar gegenüber des wachsenden geostrategischen Anspruchs Chinas. Fragt man im Pentagon, ob man an einer substantiellen Erhöhung deutscher Truppen in Afghanistan interessiert sei, bekommt man die Antwort, die man vom Militär erwartet. Stellt man die gleiche Frage jedoch im Weißen Haus mit dem Zusatz, dass dies auf Kosten des deutschen Beitrags zur Euro-Stabilisierung geschehen müsse, fällt die Antwort anders aus.

Worum geht es? Bereits 2009 hat der Gouverneur der chinesischen Zentralbank die **Systemfrage für Washington** gestellt: Warum ersetzt man den Dollar als globale Leitwährung nicht durch die Sonderziehungsrechte des Internationalen Währungsfonds (IWF)? Chinas Staatschef Hu ging kurz vor seinem jüngsten Staatsbesuch in Washington auf Konfrontationskurs: Er erklärt das vom Dollar dominierte globale Währungssystem für überholt. Das Dollar-dominierte internationale Währungssystem sei ein "Produkt der Vergangenheit". Selbst wenn die US-Währung noch längere Zeit als globale Referenz diene – die Zeit

des Yuan werde kommen. Schon jetzt leiht China Drittländern mehr Kredite als die Weltbank!

Das Reich der Mitte hält rund 2,5 Billionen Dollar, den überwiegenden Teil in Dollar-Anlagen. Eine Abkehr des größten Kreditgebers Amerikas könnte zu erheblichen wirtschaftlichen und (sicherheits)politischen Verwerfungen führen. Die Sonderziehungsrechte des IWF setzen sich im Wesentlichen zusammen aus Dollar, Euro, Yen, Yuan und Gold. Damit ist offensichtlich, dass es im amerikanischen Interesse ist, für den Fall der Fälle den engen Schulterschluss mit dem japanischen Yen und dem Euro zu suchen.

Das chinesische Vorgehen im Euro-Raum beunruhigt Washington. Es ist sicher kein Zufall, dass Beijing gerade jetzt gezielt Staatsanleihen der währungspolitisch schwächelnden PIIGS (Portugal, Irland, Italien, Griechenland und Spanien) aufkauft. Die chinesische Staatsreederei Cosco baut den griechischen Hafen von Piräus zu einem strategischen Umschlagplatz am Mittelmeer aus. Man darf daraus getrost den Schluss ziehen, dass das Reich der Mitte seinen Anspruch als globale Macht weniger militärisch denn wirtschaftlich erhebt. **Und hier ist eine entschlossene Währungsstrategie eine scharfe Waffe.**

Somit ist für Washington der Euro von ähnlicher Bedeutung wie das Atlantische Bündnis. Für ernsthafte militärische Kooperation stehen London und Paris Gewähr bei Fuß. Die Abstimmung einer gemeinsamen Währungsstrategie muss mit den Führungsnationen des Euro erfolgen: Berlin und Paris. Die Bundesregierung beabsichtigt, ein neues Weißbuch zur Sicherheitspolitik aufzulegen, das die Grundzüge einer nationalen Sicherheitsstrategie tragen soll. Hoffentlich kommt dabei der Euro nicht zu kurz.

Der Euro hat sich für die führende Exportnation Deutschland von Vorteil erwiesen und ist somit von nationalem Interesse. Für unseren wichtigsten Verbündeten, die Ver-

einigten Staaten, ist ein solider Euro mit Blick auf die chinesische Herausforderung von strategischer Bedeutung. Deutsche und Bündnis-Interessen stehen im Einklang!

2011 ist ein Schlüsseljahr: Zum einem wird die Wehrpflicht ausgesetzt; zum anderen wird der Haushalt 2012 aufgestellt, der erste mit Blick auf die Umsetzung der Transformation der Bundeswehr und dem „Top down“ approach der Bundesregierung im Zeichen der in der Verfassung verankerten Schuldenbremse: Der Verteidiger bekommt – wie alle anderen Ressorts – eine bestimmte Summe **zugeteilt!**

Es ist gut, dass 2011 die Wehrpflicht ausgesetzt wird, da dies die Politik und die Bundeswehr zwingt, sich den neuen Gegebenheiten anzupassen – im Wesentlichen Vorrang der Einsätze und demographische Entwicklung. Eigentlich hätte dieser Schritt bereits unter dem letzten sozialdemokratischen Verteidigungsminister Struck erfolgen müssen; sein Nachfolger im Amt (der mit der „friedschen Entwicklung“ in Afghanistan) war dazu intellektuell nicht in der Lage. Allerdings hätten Christdemokraten einen sozialdemokratischen Verteidigungsminister, der dies ernsthaft vorgeschlagen hätte, des „Vaterland-Verrates“ bezichtigt. Das politische Parallelogramm in Berlin ist nun einmal so, dass es ein Christdemokrat sein musste, der diesen Einschnitt vornimmt. Und er hat es getan!

Wie viel Bundeswehr braucht es angesichts des strategischen Erzählfadens von Atlantik & Euro? Die Zahl „bis zu 185.000“ passt! Es ist eine Herausforderung – jedoch eine, die zu meistern ist –, eine Bundeswehr von bis zu 185.000 und einen **de facto Verteidigungsetat** von 27 Mrd € – nach Abzug der Ruhestandsbezüge und Beiträge an die Bundesimmobilien-Anstalt – miteinander in Einklang zu bringen. Niemand sollte diese Herausforderung klein reden; aber man darf auch nicht vor ihr zurückschrecken. **Das Glas Wasser ist halbvoll!**

Zum Vergleich: Mit bis zu 185.000 liegen die deutschen Streitkräfte im Spektrum der britischen und französischen; **in absoluten Zahlen** stehen die deutschen Verteidigungsausgaben weltweit an 7. Stelle [SIPRI Zahlen für 2009] – hinter den USA, China, Frankreich, Großbritannien, Russland und Japan und vor Saudi Arabien, Indien und Italien. Beide Kennziffern – Umfang der Streitkräfte und absolute Verteidigungsausgaben – sind der Bedeutung und dem Selbstverständnis Deutschlands angemessen. Sie spiegeln im Großen und Ganzen den Stellenwert Deutschlands im internationalen Konzert der Mächte wider.

Soweit die strategischen Grundlinien, die es im allgemeinen politischen Diskurs der aufgeklärten Bürgergesellschaft zu vermitteln gilt. Neben diesen grundsätzlichen Parametern gibt es einen weiteren Diskurs innerhalb der sicherheitspolitischen Community – sozusagen auf Expertenebene: Wie „schütteln sich“ die 185.000 Uniformträger? Stimmen die gewählten Strukturen? Welche Ausrüstung benötigen deutsche Streitkräfte nach dem Ende des Afghanistan-Engagements? Welche konkreten Aufgaben hat die Bundeswehr im Kontext eines (europäischen) Burden sharing?

Nochmals, diese Diskussion kann der politisch interessierte Bürger getrost den Experten überlassen. Sie ist aber notwendig, nachdem die einschneidende Entscheidung, die Wehrpflicht auszusetzen, getroffen worden ist. Worum geht es?

Es bedarf keiner Kristallkugel zu erkennen, dass der Appetit im Bündnis für langjährige Landoperationen à la Afghanistan nachlassen wird. Zwar kann niemand die Art und Weise künftiger Einsätze vorhersagen; richtig ist aber auch, dass Afghanistan weder das Maß künftiger militärischer Operationen ist noch sein darf. Worauf muss sich die Bundeswehr also vorbereiten?

**Im Grunde auf das Unvorhersehbare!** Daher müssen sich Streitkräfte im Spannungsfeld zwischen möglichen Einsätzen und

dem Vorhalten von klassischen Fähigkeiten für kurzfristig eher unwahrscheinliche Operationen bewegen. Hinzu kommt für die Bundeswehr die Dimension als **Anlehnungsmacht für kleinere europäische Partner.**

Ich habe gelernt, dass es nicht der abstrakte sicherheitspolitische Diskurs ist, der wirklich relevant ist; es sind vielmehr konkrete Fähigkeiten und Strukturen. Daher interessiert mich primär die Diskussion um folgende Fragen:

- Stimmt der Personalschlüssel für die Teilstreitkräfte, der seinen Ursprung in den Anforderungen aus dem Kalten Krieg hat, heute noch? Ist beispielsweise der Personalbestand der Marine nicht auf Rand genäht?
- Ist die „klassische Struktur“ des Heeres mit Divisionen und Brigaden noch angemessen? Legt das Heer nicht immer noch zu viel Wert auf Panzer und Artillerie („heavy metal“) statt auf leichte und bewegliche Spezialkräfte angesichts wachsender asymmetrischer Bedrohung?
- Ist die Luftwaffe nicht immer noch zu „Kampfjet-lastig“? Liegen ihre Stärken künftig nicht eher beim Lufttransport und dem Betreiben von Drohnen – zur Aufklärung und zum Kampf?
- Hat die Marine den richtigen Flottenmix im Auge? Braucht sie nicht weniger Fregatten und mehr kleinere Plattformen für küstennahe Operationen? Wie steht es um ein Joint Support Ship im Rahmen des teilstreitkraft-übergreifenden Konzepts „Basis See“?
- Haben wir den TSK-gemeinsamen Ansatz bereits genügend optimiert? Ich kann mir nicht vorstellen, dass bereits alle Synergie-Schätze in den Streitkräften gehoben sind!
- Und schließlich: Nimmt die Bundeswehr die Aufgabe als europäische Anlehnungsmacht ernst? Welchen Beitrag erwarten die Partner von der Bundeswehr?

**Bestimmte klassische Fähigkeiten der Bundeswehr dürfen nicht aufgegeben werden**, auch wenn sie in laufenden Operatio-

nen nicht an vorderster Stelle benötigt werden. Hier das richtige Verhältnis zu finden, ist wohl die eigentliche Kunst militärischer Planung. Ich nenne zwei klassische Fähigkeiten, welche die Bundeswehr – künftig auch als „Dienstleister“ für unsere kleineren europäischen Partner – vorhalten sollte: Die Fähigkeit zum Kampf der verbundenen Waffen und konventionelle UBoot-Operationen. Hierzu sind NATO-zertifizierte Centre of Excellence (COE) hilfreich. Die Marine verfügt bereits über ein solches in Kiel (COE Confined and Shallow Waters). Warum gibt es kein COE für armoured warfare in Munster – möglicherweise unter britischer Beteiligung? Damit könnte man die Briten nach dem Rückzug aus Deutschland weiterhin „einbinden“.

Solche COE sind für die kleineren europäischen Partner von Bedeutung, da ihre Streitkräfte künftig nicht mehr alle Fähigkeiten national werden abbilden können.

Sie sehen, es gibt für die neue Bundeswehr viel zu tun. Dies geschieht aber vor dem Hintergrund eines politisch tragfähigen Konsens – **der strategische Erzählfaden stimmt!**

Wenn Sie zum Schluss fragen, was für mich die **größte Herausforderung** für die Bundeswehr ist, dann nenne ich, ohne zu zögern, **die Attraktivität**. Gelingt es, angesichts der dramatischen demographischen Entwicklung und eines leer gefegten Arbeitsmarktes bis zu 185.000 kluge Köpfe und geschickte Hände für die Bundeswehr zu gewinnen? Welches Selbstverständnis zeigt die Bundeswehr, um attraktiv für junge Menschen – in den meisten Fällen auf Zeit – zu sein? Hier benötigt das Verteidigungsministerium Hilfe von außen, da dies eine, in der Dimension neue, Herausforderung ist. Innovative Wege müssen beschritten werden; dazu gehört auch die ernsthafte Befassung mit der Identität der Streitkräfte – mit dem Erscheinungsbild, den Symbolen und der Tradition. **Moderne Streitkräfte bedürfen eines zeitgemäßen Branding!** Bürokraten und Lordsiegel-Bewahrer mit und

ohne Uniform dürfen eine alte Erkenntnis nicht außer Acht lassen: Der Köder muss dem Fisch und nicht dem Angler schmecken!

*Heinz Schulte, Bonn/Berlin*

Heinz Schulte ist Vorstandsmitglied der pmg. Schriftliche Fassung eines Vortrags an der Führungsakademie der Bundeswehr im Februar 2011.

Der Beitrag gibt ausschließlich die persönliche Auffassung des Autors wieder.

## THEMEN

### Die NATO im Zeitalter der Globalisierung

Das neue Strategische Konzept der NATO liefert eine prägnante, zukunftsgerichtete Beschreibung des Bündnisses in einer globalisierten Welt und bietet damit einen gelungenen Orientierungspunkt für den künftigen Weg der Allianz. Die Zukunft des Bündnisses wird sich jedoch vor allem an der Frage entscheiden, ob es in der Lage ist, seinen einzigartigen Charakter als Werte- und Handlungsgemeinschaft auch angesichts der sich anbahnenden strukturellen Veränderungen der internationalen Sicherheitspolitik zu bewahren.

#### Allianz für das 21. Jahrhundert

Selten waren die Erwartungen an ein Dokument der NATO höher als an das neue Strategische Konzept, das im November 2010 auf dem Gipfel in Lissabon veröffentlicht wurde. Denn noch nie zuvor war ein strategisches Konzept der NATO unter Beteiligung der interessierten Öffentlichkeit entstanden. Durch die Einberufung einer Expertengruppe unter der Leitung der ehemaligen amerikanischen Außenministerin Madeleine Albright, die Organisation zahlreicher Seminare und die Einrichtung von Internet-Diskussionsforen war das öffentliche Interesse am neuen Strategischen Konzept systematisch geweckt worden. Schließlich sollte das Dokument Antwort auf die Frage geben, über die bereits seit Jahren kontrovers diskutiert worden war: Kann die NATO zu einer echten Allianz für das 21. Jahrhundert werden?

Die Antwort, die das neue Strategische Konzept gab, war ein eindeutiges „Ja“. Denn kein Strategi-

ches Konzept der NATO war je so konsequent auf künftige Herausforderungen ausgerichtet worden. Angesichts des inzwischen weitverbreiteten Pessimismus über den Afghanistaneinsatz – und damit auch über die Zukunft des Bündnisses – signalisiert das neue Strategische Konzept ein fast schon trotziges Selbstbewusstsein, das man lange Zeit vermisst hatte.

Das neue Strategische Konzept war maßgeblich von NATO-Generalsekretär Rasmussen verfasst worden. Damit hatte das Bündnis bewusst einen anderen Weg beschritten als bei vergleichbaren Dokumenten in den Jahrzehnten davor. Die inzwischen 28 Verbündeten hatten verstanden, dass ihr Wunsch nach einem kurzen, einprägsam formulierten Dokument nur dann erfüllt werden konnte, wenn man auf die übliche Vorgehensweise – einen monatelang zwischen ihnen ausgehandeltes Dokument – verzichtete. Die Nationen beschränkten sich folglich darauf, dem Generalsekretär nur diejenigen Änderungswünsche mitzuteilen, die für sie von besonderem nationalen belang waren. Das von manchem befürchtete „micro-management“ blieb aus. Dass der Entwurf des Generalsekretärs bei den Nationen ein positives Echo fand, kann daher nicht überraschen. Denn verglichen mit dem Vorgängerkonzept von 1999 ist das neue Dokument nicht nur deutlich kürzer; es liefert zudem eine prägnante Beschreibung der NATO im Zeitalter der Globalisierung und geht damit über die „eurozentrische“ Sicht des alten Strategischen Konzepts hinaus.

Die Zustimmung, die das neue Strategische Konzept bei den Verbündeten fand, heißt jedoch nicht, dass die NATO damit zugleich einen neuen strategischen Konsens über ihre künftige Orientierung begründet hätte. Dem Generalsekretär und seinen Mitautoren war zwar ein schwieriger Balanceakt zwischen den unterschiedlichen Interessen der Mitgliedstaaten gelungen, aber die Tatsache, dass sich jeder Bündnispartner mit seinen Kernanliegen im Dokument wieder findet, bedeutet noch nicht, dass die

Aussagen des Konzepts in ihrer Gesamtheit nun von allen Nationen in gleicher Weise interpretiert und damit auch implementiert werden. Nicht ohne Grund hatten viele Beobachter nach der Lektüre des neuen Konzeptes die Frage gestellt, wie weit dieses zupackend formulierte Dokument den aktuellen Stand der bündnisinternen Debatte tatsächlich wiedergab.

Will man das neue Strategische Konzept im Sinne seiner Autoren wirklich als „Blaupause“ (Rasmusen) für die NATO der Zukunft verstanden wissen, dann ist die Allianz jedenfalls noch einen langen Weg vor sich. Denn das neue Strategische Konzept ernst zu nehmen, heißt für das Bündnis, sich einer Reihe von Herausforderungen zu stellen, die weit über die offensiven Formulierungen des Dokuments hinausgehen. Die Zukunft der NATO wird sich daran entscheiden, ob sie in der Lage ist, die Strukturveränderungen der internationalen Sicherheitspolitik, die die Rolle von Bündnissen nachhaltig beeinflussen und deren Zusammenhalt auf eine schwere Probe stellen, als intaktes Bündnis zu meistern.

### **Neue Bedrohungen**

Diese Strukturveränderungen vollziehen sich auf mehreren Ebenen. An erster Stelle steht der Charakter der neuen Bedrohungen. Ein Bündnis, das nach dem Konsensprinzip operiert, kann nur dann funktionieren, wenn eine Herausforderung durch alle Verbündeten in ähnlicher Weise wahrgenommen wird. Für das Szenario eines Angriffs des Warschauer Pakts, das vierzig Jahre lang die politische und militärische Planung der NATO bestimmte, galt dieser Grundsatz. Ein Angriff auf Westeuropa hätte den Bündniszusammenhalt förmlich erzwungen und nationale Alleingänge ausgeschlossen. Bündnissolidarität und nationales Sicherheitsinteresse waren deckungsgleich.

Mit den neuen Bedrohungen verhält es sich dagegen gänzlich anders. Terrorismus, gescheiterte Staaten oder die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen sind nicht notwendigerweise Bedro-

hungen existenzieller Natur. Vor allem aber betreffen sie die Verbündeten in unterschiedlicher Weise: Ein lokal begrenzter Terroranschlag oder ein Cyberangriff gegen die elektronische Infrastruktur eines einzelnen Landes dürfte kaum als Angriff auf die territoriale Integrität eines Staatenbündnisses empfunden werden. Die kollektive Betroffenheit ist nur noch eingeschränkt – und Gleiches gilt auch für die anschließend praktizierte kollektive Solidarität.

Dass dieser Befund selbst dort gilt, wo alle Verbündeten gemeinsam handeln, zeigt der Afghanistaneinsatz. Während einige Verbündete ihr militärisches Engagement als Einsatz im Kampf gegen eine unmittelbare Bedrohung verstehen und folglich auch Verluste in Kampfeinsätzen hinzunehmen bereit sind, erwecken andere den Eindruck, die Operationen berührten ihre Sicherheit bestenfalls mittelbar. Die unterschiedlichen verfassungspolitischen Wirklichkeiten verstärken diese Kluft. So schränken in einigen Mitgliedstaaten parlamentarische Vorbehalte den Handlungsspielraum der Regierungen ein. Der Einsatz der Streitkräfte mancher Verbündeter erfolgt daher nur mit nationalen "caveats"; die Vermeidung von innenpolitisch schwer zu rechtfertigenden Verlusten lässt die Frage nach der militärisch-operativen Wirksamkeit des Einsatzes in den Hintergrund treten. Mit anderen Worten: Die Bündnissolidarität ist abgestuft.

### **Eingeschränkte Bedeutung des Militärischen**

Die zweite große Strukturveränderung in der internationalen Sicherheitspolitik besteht in der eingeschränkten Bedeutung militärischer Mittel. Die neuen Herausforderungen sind nicht ausschließlich militärischer Natur – und Militärbündnisse sind folglich nicht mehr in der Lage, ihnen umfassend zu begegnen. Der Wiederaufbau gescheiterter Staaten oder die Lieferung humanitärer Hilfsgüter nach einer Naturkatastrophe bedingen vielmehr die enge Zusammenarbeit zwischen militärischen und zivilen Akteuren.

Auch hier zeigt der Afghanistaneinsatz, wie groß die Schwierigkeiten auf dem Weg zur "vernetzten Sicherheit" sind. Da die NATO-geführte ISAF den zivilen Wiederaufbau abzusichern hilft, wird das Bündnis de facto zur Geisel der internationalen Staatengemeinschaft. Bleibt deren ziviles Engagement hinter den Erfordernissen zurück, so lässt sich der durch ISAF erzielte Gewinn an Sicherheit nicht in einen dauerhaften Entwicklungserfolg umwandeln. Und nicht nur dies. Während die NATO den Afghanistaneinsatz als oberste Priorität betrachtet, gilt dies nicht für die wichtigsten zivilen Akteure, allen voran die Vereinten Nationen und die Europäische Union.

Die Koordination der zivilen Organisationen untereinander hat sich seit dem Beginn des internationalen Engagements ebenfalls nicht entscheidend verbessert. Verantwortlich hierfür ist zum einen die Tatsache, dass jede internationale Institution und Nichtregierungsorganisation ihre eigene spezifische Agenda und Arbeitskultur besitzt und sich gegen allzu viel „Koordination“ durch andere sträubt. Zum anderen befürchten viele zivile Akteure, von einer militärisch dominierten Agenda verinnahmt zu werden. Für die NATO bedeutet dies, dass ihr operativer Erfolg künftig von zahlreichen Faktoren abhängt, auf die das Bündnis selbst nur noch begrenzt Einfluss hat.

### **Gesellschaftlicher Bewusstseinswandel**

Der dritte große Umbruch der internationalen Sicherheitspolitik vollzieht sich auf der gesellschaftlichen Ebene. Seit dem Ende des Kalten Krieges messen moderne westliche Gesellschaften der Sicherheitspolitik im Allgemeinen und dem Militärischen im Besonderen einen immer geringeren Stellenwert zu. Dies resultiert zum einen aus dem Fehlen einer als unmittelbar und existenziell empfundenen Bedrohung. So dominieren bei der Frage nach der Wichtigkeit politischer Probleme in allen Ländern die wirtschaftlichen Themen das Antwortverhalten. Eine Ausnahme bilden allein die USA, die gegenwärtig zwei Kriege

verantwortlich führen und nachweisbar im Zentrum des islamistischen Terrors stehen.

Das veränderte Bedrohungsbewusstsein ist jedoch nur ein Teilaspekt dieser Entwicklung. Das Ende des Kalten Krieges hat lediglich einen säkularen Wertewandel in den demokratischen Staaten des Westens beschleunigt, der sich bereits seit längerer Zeit vollzieht. Teil dieses vielfach diagnostizierten Wertewandels ist der mehrheitliche Verlust der Opferbereitschaft, das heißt der Bereitschaft, Leib und Leben für das eigene Land, die Bündnispartner oder von humanitären Katastrophen heimgesuchten Drittstaaten einzusetzen.

Die Folgen dieser Entwicklung hin zur post-heroischen Gesellschaft sind nicht nur die Hinnahme chronisch unterfinanzierter Streitkräfte, sondern auch zunehmende Schwierigkeiten der verantwortlichen Politiker, riskanten militärischen Einsätzen zuzustimmen. Diese Zustimmung mag in manchen Fällen unter Hinweis auf die Bündnissolidarität leichter zu erreichen sein, längerfristig jedoch dürfte dieser Wertewandel gegen den Bündniszusammenhalt wirken. Dies umso mehr, als die Schwierigkeiten des Afghanistan-Einsatzes in weiten Teilen der westlichen Gesellschaften die Meinung verfestigen könnten, dass der Einsatz militärischer Mittel gegen die neuen Bedrohungen nur begrenzt wirksam und manchmal sogar kontraproduktiv ist.

### **Ökonomisierung der Sicherheitspolitik**

Ein weiterer Faktor, der Allianzen im Kern berühren wird, ist die Verdrängung traditioneller sicherheitspolitischer Interessen durch wirtschafts- und energiepolitische Prioritäten. Die politisch fragwürdigen Ergebnisse dieser Entwicklung zeichnen sich bereits auf vielfältige Weise ab: ob bei der chinesischen Energiepolitik auf dem afrikanischen Kontinent oder bei den Versuchen Russlands, die Staaten des post-sowjetischen Raumes über deren Energieabhängigkeit wieder politisch enger an sich zu binden. Diese "Ökono-

misierung" der internationalen Politik, der sich kaum ein Staat entziehen kann, macht auch vor der Sicherheitspolitik nicht halt. Die Weigerung Chinas, in den Vereinten Nationen "harte" Sanktionen gegen seinen künftigen Energielieferanten Iran und dessen Nuklearprogramm zuzulassen, deutet bereits an, wie das Prinzip der nuklearen Nichtverbreitung durch energiepolitische Prioritäten ausgehöhlt wird.

Aber nicht nur die eher lockeren kollektiven Sicherheitssysteme sind vom Primat der Ökonomie betroffen. Auch die klassischen Militärbündnisse, die "militärische Sicherheit" produzieren, geraten zwangsläufig unter Druck, wenn Wirtschaftsinteressen dieses Produkt ins zweite Glied verbannen. So zeigt sich zum Beispiel, dass die Haltung vieler NATO-Staaten zum Thema Energiesicherheit dem Grad ihrer Energieabhängigkeit von Russland entspricht. Wer sich als potenzielles Opfer russischer Energiepolitik sieht, hat ein nachvollziehbares Interesse, dieses Thema zu einem Bündnisthema zu machen. Wer hingegen seiner Energieabhängigkeit von Russland keine sicherheitspolitische Dimension zubilligt, will verständlicherweise keine "Militarisierung" dieser sensiblen Beziehung.

In einer Allianz, in der das Engagement in Afghanistan das beherrschende Thema ist, spielen diese unterschiedlichen Auffassungen noch keine große Rolle. Aber die Ankündigungen einiger nördlicher Bündnisstaaten, ihre Rüstungsplanung mit Blick auf die durch die Klimaerwärmung zugänglich werdenden Rohstoffe in der Arktis neu auszurichten, deuten darauf hin, dass nationale Wirtschaftsinteressen gegenüber der kollektiven Sicherheitsagenda zunehmend die Oberhand gewinnen könnten. Würde sich dieser Trend verfestigen, dann wäre Bündnissolidarität künftig noch schwieriger herzustellen.

### **Folgerungen für die NATO**

Diese Entwicklungen machen nicht nur deutlich, warum es schwieriger geworden ist, Bündnissolidarität herzustellen. Sie er-

klären auch, weshalb ein neues Strategisches Konzept nicht aus sich selbst heraus einen neuen Konsens begründen kann. Dieser muss für jeden konkreten Einzelfall aufs Neue erstritten werden.

Manche Beobachter haben aus diesem Dilemma den Schluss gezogen, die NATO müsse sich wieder auf ihre klassische Kernfunktion der kollektiven Verteidigung besinnen, um ein Auseinanderdriften zu vermeiden. Doch jeder Versuch, den inneren Zusammenhalt der NATO durch die erneute Konzentration auf kollektive Verteidigung zu festigen, wäre zum Scheitern verurteilt. Zwar hat die Allianz mit ihrem Bekenntnis zum Aufbau einer Raketenabwehr und dem gleichzeitigen Kooperationsangebot an Russland den Schutz des Bündnisterritoriums auf ungewöhnliche Weise in den Vordergrund gerückt. Eine Rückkehr zur kollektiven Verteidigung lässt sich daraus jedoch kaum herleiten. Mehr noch.

Die Rückkehr der NATO zu einem „eurozentrischen“ Bündnis würde die Allianz von der amerikanischen Sicherheitsagenda abkoppeln – ein Ergebnis, das europäischen wie amerikanischen Interessen gleichermaßen zuwider liefe. Wohl nicht zuletzt deshalb bietet das neue Strategische Konzept für eine solche restriktive Interpretation der Bündnisaufgaben – trotz seines allseits erwarteten Bekenntnisses zur kollektiven Verteidigung als Kernfunktion – keinen Anhaltspunkt. Die NATO muss und wird ein potenziell global handlungsfähiges Bündnis bleiben.

Diese Rolle erfolgreich spielen zu können, setzt angesichts der hier aufgelisteten strukturellen Herausforderungen für den Zusammenhalt von Militärbündnissen jedoch eine Reihe von umfassenden Reformen voraus. Einige davon wurden im neuen Strategischen Konzept angesprochen, andere werden sich erst in den kommenden Jahren offenbaren.

Erstens, der Diskussionsprozess im Bündnis darf sich nicht nur auf die Themen beschränken, die die NATO unmittelbar militärisch in-

volvieren. Es müssen auch solche Fragen erörtert werden, die keine unmittelbare militärische, wohl aber sicherheitspolitische Relevanz haben. Solange jede Diskussion in der NATO unter dem Generalverdacht steht, lediglich der Vorbereitung militärischer Operationen zu dienen, ist eine offene Debatte, z. B. über die sicherheitspolitischen Konsequenzen eines nuklearen Irans, nicht wirklich möglich. Eine solche neue Diskussionskultur wird allerdings nur dann zu schaffen sein, wenn sich alle Verbündeten dazu durchringen, die NATO systematisch als politisches Konsultationsforum zu nutzen.

Zweitens, die NATO braucht Mechanismen, um jenseits ihrer Rolle als Truppensteller auch auf den politischen Prozess im Krisengebiet einzuwirken. Sowohl auf dem Balkan als auch in Afghanistan hat das Bündnis mit der paradoxen Situation zu kämpfen, dass es zwar nur Teil einer Lösung ist, in der öffentlichen Wahrnehmung jedoch grundsätzlich als Hauptverantwortlicher für Erfolg oder Misserfolg der Intervention gilt. Das setzt voraus, dass sich die Allianz auch als politischer Akteur versteht und sich nicht auf die Rolle eines militärischen Dienstleisters festlegen lässt. Die Stärkung des zivilen Repräsentanten der NATO in Afghanistan ist ein erster Schritt in diese Richtung.

Drittens, die NATO muss sich organisatorisch stärker auf die neuen Herausforderungen ausrichten. Dazu zählen nicht nur die Erarbeitung einer Verteidigungsdoktrin gegen Cyberangriffe oder die Erstellung von Notfallplänen für den Fall einer Unterbrechung der Energieversorgung, sondern auch der Ausbau der NATO-eigenen Aufklärungs- und Analysefähigkeiten und die Zusammenführung der geheimdienstlichen Erkenntnisse der einzelnen NATO-Staaten. Zur Anpassung an die neue Sicherheitslandschaft zählt jedoch auch die – vorhersehbar kontroverse – Frage nach dem Konsensprinzip. Auf der strategischen Ebene bleibt es die Geschäftsgrundlage des Bündnisses; auf der taktischen Ebene könnte es jedoch im Sinne größerer Flexibilität für die unmittelbar militärisch handelnden Ver-

bündeten modifiziert werden. Denn das Dilemma der unterschiedlichen Betroffenheit und Risikobereitschaft wird man in manchen Fällen nur durch „coalitions of the willing“ umgehen können.

Viertens, die militärische Transformation der NATO muss fortgeführt werden. Die Notwendigkeit, Soldaten und Ausrüstung rasch in weit entfernte Krisenregionen verlegen zu können, ist zwingend – aus militärischen ebenso wie aus humanitären Gründen. Das neue Strategische Konzept hat eine Debatte, in der die neuen Aufgaben der NATO und die klassische Bündnisverteidigung als unveröhnliche Gegensätze charakterisiert werden, geschickt vermieden – wohl wissend, dass eine solche Debatte nur in die Sackgasse führen kann. Auch wenn die spezifischen Belange der exponiertesten Mitgliedstaaten künftig wieder mehr Berücksichtigung finden werden, so ändert dies nichts an der Tatsache, dass die militärischen Reformen der Verbündeten auf Auslandseinsätze hin ausgerichtet bleiben. Ob es angesichts finanzieller Zwänge auch eine größere Bereitschaft geben wird, bestimmte militärische Fähigkeiten künftig gemeinsam zu beschaffen oder NATO-Einsätze gar gemeinsam zu finanzieren, ist gegenwärtig noch nicht absehbar. Sollte die Mittelknappheit jedoch zum Dauerproblem werden, dann dürfte die Suche nach gemeinsamen Lösungen zu einem wichtigen Element der militärischen Transformation des Bündnisses werden.

Fünftens, die NATO braucht strukturierte Beziehungen zu den zivilen Akteuren, mit denen sie bei der Bewältigung neuer Herausforderungen zusammenarbeiten muss. Dies gilt für Institutionen wie die Vereinten Nationen, die EU oder die Weltbank, aber auch für die nicht-staatlichen Organisationen. Angesichts der dort vorhandenen Skepsis gegenüber der NATO bedeutet dies vor allem, die Kooperationsbereitschaft und -fähigkeit des Bündnisses glaubwürdig zu vermitteln. Trotz ihrer vielfältigen Umsetzungsschwierigkeiten bleibt die „vernetzte Sicherheit“ ein Leitbegriff für multilaterale

Sicherheitspolitik im globalisierten Zeitalter.

Sechstens, die NATO muss ihre Partnerschaften mit anderen Nationen künftig weniger geografisch als vielmehr funktional ausrichten. Fast zwanzig Jahre nach dem Beginn der regional orientierten Partnerschaftspolitik ist die Zeit gekommen, das Prinzip der Selbst-Differenzierung konsequenter anzuwenden. Staaten, die enger mit der NATO zusammenarbeiten wollen, muss diese Möglichkeit eingeräumt werden, auch wenn man die regionalen Gruppierungen weiterhin nicht völlig aufgeben wird. Die Versuche zur Vereinheitlichung der regional bislang unterschiedlich entwickelten Partnerschaftsinstrumente in eine universell anwendbare „partnership toolbox“ deuten diesen Wandel bereits an.

### **Das Strategische Konzept als Mahnung und Ansporn**

Vor dem Hintergrund der Veränderungen im internationalen Sicherheitsumfeld wie auch im sicherheitspolitischen Erwartungshorizont der westlichen Gesellschaften kann das neue Strategische Konzept der NATO kaum mehr sein als eine intelligente Beschreibung der alten und neuen Herausforderungen. Zwar ist ein Dokument gelungen, das trotz seiner Kürze über allgemeine politische und militärische Grundsätze hinausgeht und durchaus konkrete Handlungsanleitungen gibt. Die konkrete Implementierung des Strategischen Konzeptes wird man jedoch vertraulichen Folgedokumenten überlassen. Im Zuge des Aushandelns dieser Dokumente wird sich erweisen, wie weit die Nationen die anspruchsvollen Forderungen des Strategischen Konzeptes verinnerlicht haben. Die Versuchung bei manchen Bündnisstaaten dürfte groß sein, diesen Prozess dazu zu nutzen, das im Strategischen Konzept Erreichte wieder infrage zu stellen.

Eine solche Entwicklung bleibt hoffentlich aus. Nicht nur deshalb, weil das Strategische Konzept eine Richtung vorgibt, mit der mittlerweile 28 Mitglieder zumindest im Grundsatz leben können, sondern auch, weil es das erste Stra-

tegische Konzept ist, das die Allianz im Zeitalter der Globalisierung beschreibt: Eine Allianz, die über neue militärische Fähigkeiten verfügt, die ohne geographische Beschränkungen operiert, die mit Partnerländern aus aller Welt zusammenarbeitet, und die auf völlig neue Weise mit den zivilen Akteuren der internationalen Gemeinschaft vernetzt werden soll. Nur eine so aufgestellte Allianz ist zukunftsfähig.

*Michael Rühle, Brüssel*

Michael Rühle ist Leiter des Referats Energiesicherheit, Abteilung neue Sicherheitsherausforderungen der NATO, Brüssel. Der Beitrag gibt ausschließlich die persönliche Auffassung des Autors wieder. Dieser Beitrag erschien erstmalig in: Politische Studien Nr. 435, Hanns-Seidel-Stiftung e.V. (Hrsg.) [www.hss.de/mediathek/publikationen.html](http://www.hss.de/mediathek/publikationen.html)

## THEMEN

# Time to rethink the fight against maritime piracy in the Indian Ocean

## Background

Maritime piracy has been on the rise for years, according to the IMB Piracy Reporting Centre. But until 2008, when pirates operating off the coast of Somalia hijacked a ship full of Russian tanks and an oil super tanker, the crime drew limited international attention. By early 2009, more than a dozen countries had deployed naval ships to the region. The stakes grew higher after the U.S. Navy killed three Somali pirates in a rescue operation. By October 2009, piracy attacks surpassed 2008 numbers and the use of firearms by pirates had increased by 200 percent.

In 2009 there were 217 attacks by Somali pirates. 49 ships were captured, 1052 crew members taken hostage, 8 crew members killed and 68 wounded. These are the reported figures; numerous attacks are simply not reported.

The level of violence has increased further in 2010 as pirates

have been able to purchase faster boats and use "mother ships", thus enabling them to operate throughout the Indian Ocean and off the routes patrolled by the Naval ships. Pirates are now able to attack and board super tankers, enabling them to demand yet higher ransoms. In 2009 pirates are estimated to have received around €40 million in ransom, this number is bound to rise as the value of ships captured increases.

The international community must take some of the blame for this development. When in 1991 Somalia descended into chaos after the fall of the regime of Mohamed Siad Barre, some European and Asian countries took advantage of the situation and sent their fishing fleets into Somali waters. Others used the waters to dispose of thousands of drums of toxic wastes. Without a coast guard to prevent such illegal activities, Somali fishermen began organizing and arming themselves to confront waste dumpers and collect fees from foreign fishing vessels. What began as a legitimate fight against exploitation soon turned into a criminal enterprise when everyone discovered its lucrative potential.

The explosion of piracy off the coast of Somalia has exposed a weakness in the United Nations maritime law that makes piracy illegal throughout the world. Signed in 1982 by more than 150 countries, the Law of the Sea defines piracy as illegal acts committed on the high seas for private ends. It also states that all countries have a right to seize and prosecute those committing pirate acts on the high seas. The convention, however, clearly did not take into account the emergence of failed states such as Somalia, and furthermore did not question what happens if a pirate attack takes place within countries territorial waters and is not able to respond.

NATO, and countries such as India, Pakistan, China, Russia and South Korea, have responded by deploying warships to the region in order to protect shipping from the pirates. This has had a positive impact on the situation, without the presence of such naval

ships the number of pirate acts would undoubtedly be far higher. As a result of the presence of naval vessels the pirates have resorted to operate in areas not patrolled by the Navies and have adopted the use of "mother ships" to support the fast skiffs used by the pirates. When naval ships are in the area or make their presence felt, the pirates break off the attacks. Lack of numbers of naval ships do however not allow for full coverage of the area under threat.

## The Wrong Ships?

Naval ships operating against the pirates were designed to either fight other ships or submarines but not pirates in small boats. A typical frigate on patrol in the Indian Ocean or off the coast of Somalia is HMS Cornwall, a type 22 frigate. She was launched in 1985, carries a crew of 250 and cost €150 million to build. Her annual running costs come to around €20 million and she is heavily armed with cannons, missiles and torpedoes. A modern frigate comparable to HMS Cornwall today costs around €350 million. Clearly, such ships are somewhat of an overkill in the fight against the Somali pirates in the Indian Ocean. Low intensity warfare, such as the fight against pirates, calls for a less sophisticated solution.

It is very likely that low intensity naval conflicts will increase in the future and that the acts of piracy in the Indian Ocean are a sign of things to come. As the scarcity of resources and trade continue to grow, the need to protect shipping assets and off-shore resources will increase. The flood of refugees from North Africa following the upheavals in Tunisia and Egypt are a sign of things to come and illustrate the need for protecting maritime boarders. What is clearly missing in the arsenal of modern Navies is a class of ship which is able to provide adequate protection in sufficient numbers at a price which is affordable. One could do worse than copy the Somali pirates by using a combination of mother ships which service a fleet of small, fast patrol vessels, helicopters and UAVs. The development of ships and tactics to



counter the threat of piracy and other low intensity conflicts must be a priority for Governments and Alliances such as NATO. What is not called for is a sophisticated, heavily armed and expensive Littoral Combat Ship capable of taking on an enemy warship. A low technology vessel, suitably armed, equipped with modern Radar and able to support a medium sized helicopter is what is called for, the days of bottomless defence budgets are over and the security threat has changed since the days of the Cold War.

There are ships serving in the major Navies today which could well be used as mother ships to service a fleet of patrol boats. All blue water Navies have Fleet Replenishment Vessels which are used to service and supply war ships in mid ocean. Such ships can support helicopters, are armed and carry supplies such as fuel, food, ammunition and water. They are large enough to provide accommodation for crews of patrol boats thus allowing personnel to rotate and keep patrol boats at sea for long periods of time.

### **The Role of the Ship-owners**

Ship-owners too will have to re-think and adjust to the new threat posed by piracy. Many shipping companies are reluctant to arm their crews or employ armed private security guards to defend against the threat of piracy. Some nations, such as Russia, have deployed armed guards who have been known to open fire when under attack. Interestingly enough, since this has been common practice, no Russian ships have been boarded.

The debate on the issue of arming men on board ship and the role of private security companies is ongoing. The case for armed guards seems to have hardened in recent months perhaps in part because of the reluctance to arrest and prosecute pirates and the fact that naval forces are unable to stop the attacks entirely. Gone are the days when pirates shot ahead of the ship or into the hull. Now reports of RPG rounds being fired into accommodation areas are common and this escalation of at-

tacks by pirates has been one sided and has not been caused by a more robust defence by ships crews.

The call for armed guards has been supported by military commanders, notably American commanders, who suggest that shipping companies must take measures to defend their vessels and crews. This message has been reinforced by the issue of a Maritime Security Directive which forces US ships to have security teams on board in high risk areas.

Currently most shipping companies rely on the presence and protection of the Naval ships in the region and passive defence measures such as barbed wire, water cannons and "safe rooms". The problem with this strategy is that it allows pirates to approach merchant ships to within the range of automatic weapons or within range of the ubiquitous RPGs much favoured by pirates. Furthermore, pirates often attack at dawn making the sighting of the pirates difficult, and make use of blind spots in the Radar coverage to the rear of the attacked ships.

In order to reduce the risk of being captured and ransomed by pirates, ships in such waters as off Somalia and even in the Indian Ocean will need to both improve passive and adopt active defence measures. Ships need to have Radar systems which can pick up small vessels such as those used by pirates and employ optical systems to identify the threat at least 2000 meters from the ship. This will give the crew time to prepare defences well in advance. At the same time ships need to have non-lethal and possibly lethal defence systems to keep attackers out of range of automatic weapons and grenade attack. The maximum range of both automatic weapons and RPGs is around 500 meters and the aim of the defending crew must be to ensure that the attackers cannot close this range.

The only non-lethal weapon system which can achieve this is currently under development and thus not available – a laser system

designed to dazzle but not blind attackers. Other systems such as Long Range Acoustic Devices are not effective at such a range, nor are stun grenades or kinetic munitions such as rubber rounds.

In any case, most merchant seamen are not trained to use such sophisticated systems and are not used to performing efficiently when under fire. Furthermore, most merchant ships are manned by too few crew members and none are dedicated only to the task of securing the ship from being boarded by pirates. What follows from this observation is that ship owners will have to either increase the level of manning and train seamen to defend their ship, deploy police or soldiers on board or employ private security companies to protect the ships and operate the defence systems. Whatever route the owners go they will have to invest in hard ware and personnel.

The suggestion of the German ship owners to embark extra personnel or police/military in areas which are under threat is unrealistic. At one stage the German ship owners had suggested to deploy three mother ships, one in the Red Sea, the second off Sri Lanka and the third north of the Seychelles. This plan has since been rejected for fear that the mother ships might be attacked. Current plans call for guards to be based on land and transported to merchant ships by high speed launch.

The problem with this approach is the inflexibility and the danger of the bases on land being attacked by pirates. The pirates act opportunistically and attack ships throughout the Indian Ocean. It would be very difficult to say which area is safe at any one point in time. The answer, therefore, has to be to protect each vessel wherever it might be, and back these defences with wide ranging naval patrols. While the use of police or military on board might be attractive as it would present fewer legal problems than the use of private security companies the fact remains that there are simply not enough serving members of either

the police or military to provide an adequate coverage.

### Use of Force

The ultimate layer of defence is using lethal force. It should be standard operating procedure to open fire on attacking vessels once they have opened fire and have somehow overcome the non lethal layers of defence. The aim of the defenders should not be the killing of pirates but the immobilisation of their vessel by targeting the outboard engines. Given that the defender is firing from a stable platform, such a task can be accomplished by a fully trained security guard with a high calibre sniper rifle.

The use of private security companies protecting ships from pirates has been widely debated and is highly controversial. Some argue that only the state can employ force to protect assets and persons, a notion which not all share. Others point to the scandals surrounding the conduct of private security companies in Iraq and Afghanistan. What tends to be forgotten in this argument is that reconstruction in Iraq and Afghanistan would have been impossible without private security companies and that most such companies act in a responsible manner at all times. The use of such companies in trouble spots has become essential as there are simply not enough soldiers to do the more mundane jobs such as protecting bases, embassies, personnel or convoys.

Deploying police or military to guard ships threatened by pirate attacks will not work for the very same reason – there simply are not enough to cover the demand. At the same time it can also be argued that a police officer or even a soldier does not have the right training for the job in hand, nor do such personnel normally have experience of responding under fire. Many of the personnel employed by the private security companies have had combat experience, have been vetted and furthermore have volunteered for the job. Clearly the ship owner needs to show that he has exercised due diligence when deploy-

ing armed guards on board ships. Owners should insist on viewing the CVs of those being deployed in order to ensure that nobody with a past conviction or a medical problem is entrusted with the armed defence of a vessel and its crew. Furthermore the fundamental question as to who authorises the use of force needs to be clear. Under the contract between shipping company and private security company the master may not have control or the final decision in whether weapons might be deployed or used. In other words, the master might not be in charge of something which relates to the safety of the crew and the vessel. Indeed there may be a contractual obligation for the master to obey security instructions from the guards which extend to the routing of the vessel. This represents a fundamental shift from the role of the master who traditionally has at all times ultimate responsibility for the safety and security of the ship under his command.

### Legal Opaqueness

Opponents of a more robust approach to combating piracy often cite the legal grey area surrounding the inability of Somalia to apprehend and prosecute its own pirates. The legal situation becomes even more confused because so many nations have a vested interest when a ship is hijacked. A ship might be owned by a German company, managed by a company in Cyprus, crewed by Indians and skippered by a Norwegian. The cargo could be owned by a multinational company and insured in London. What is called for here is a clearer definition of the 1988 UN Convention for the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Maritime Navigation. The Act obliges coastal states who signed the convention to prosecute pirates unless they can explain why the convention does not apply. What is required in order to bring some degree of legal clarity is an agreement between the affected nations and shipping companies to enable real-time coordination for dealing with arrested pirates and sorting out where they will be temporarily detained and subsequently prosecuted. Successful models for such agreements exist,

such as the United States maritime threat response plan and maritime narco-trafficking agreements in the Caribbean.

Clearly steps need to be undertaken to prevent the rise in piracy acts on merchant shipping. Current passive measures are not solving the problem and ships continue to be hijacked and personnel taken hostage. The pirates are growing more aggressive and a number of sailors have been killed or injured.. Unless force is met by force the situation will continue to escalate and the death toll is bound to rise as pirate resort to yet more violent measures. There is the additional danger of terrorist organisations joining the band wagon and hijacking vessels with dangerous cargos putting them in a position of being able to threaten critical infrastructures such as ports or choke points such as the Straits of Hormuz or even the Suez Canal. Pirates might even “sell” a hijacked tanker to terrorist organisations, much as hostages taken in Iraq by criminal gangs were sold to the insurgents and subsequently ransomed for political gain or executed. Allowing the current situation to run its course increases the danger of such events taking place.

In order to move forward politicians need to bring the Law of the Sea into the 21<sup>st</sup> century. It fails to take into account the fact that piracy can take place in territorial waters, nor does it consider the situation of states such as Somalia not being able to enforce the rule of law in its waters. Failed states were not an issue when the law was drafted. Politicians also need to address the issue of outsourcing security measures to private security companies and lay down clear rules of engagement and supervision. Ship owners must realise that they cannot continue to rely on the Navy for protection and that they will have to invest in their own security.

The situation can be compared with the emergence of aircraft hijacking in the US and elsewhere in the 1970s. Airlines and Airports were forced to take measures to combat the trend and did so by

ensuring that potential hijackers could not board aircraft. They realised early on that only by ensuring that such persons could not board aircraft with weapons could the problem be solved. In the case of piracy the same lesson holds true – pirates must be prevented from boarding a ship by active and passive measures. The responsibility for this is in the hands of the ship owners, state actors such as the navy, can only play a supporting role.

### The Role of Transnational Crime Groups

Many if not all the discussions around the issue of piracy tend to concentrate on the protection of crews and ships and look at ways of improving their security and managing the risk of piracy. Others look at the issue of stabilising the territories from which pirate raids are launched. The latter is laudable, however given the reluctance of the US, NATO and EU to become involved in yet another conflict along the lines of Iraq and Afghanistan such a move is highly unlikely.

What is often forgotten in the fight against high profile criminal business activities such as piracy is that such activities can have an even broader transnational implication than the conflict itself. Most of the treasure captured by the pirates off the coast of Somalia and in the Indian Ocean flows not to the pirates but to those dark forces that are pulling the strings in the background. The success of the pirates over the past years has in part been due to the high risk appetite of the pirates themselves who are willing to put to sea in small boats and put their life on the line. It has also been due to their masters, sitting in such maritime centres such as the ports of the Middle East and Europe who provide the pirates with sophisticated equipment, intelligence and the ability to launder the proceeds of their activities. In the past they also played a role in funding piracy – given the current cash flow this role has in all likelihood become less significant.

Transnational organised crime groups are beginning to play a

significant role in piracy. Without intelligence on proposed routes, cargoes and ship details the pirates would not be able to focus their activities in the manner they do. Clearly there are informers in the ports and offices of shipping companies who act as information gatherers and pass on intelligence to organised crime groups. These in turn pass on the intelligence to those controlling the pirates who then deploy pirates with the aim of capturing high value vessels and cargos in order to maximise profits.

Pirates, according to UN sources, end up with around 30% of the booty; the rest of the money ends up with the local community, village elders, the militia and the sponsors. There is speculation that Islamist groups such as al-Shabab also get a cut, so far, however, no clear link has been established between pirates and such terrorist groups. Much of the proceeds appear to end up in one or other of the Gulf States where the funds are laundered and brought into circulation.

Some analysts play this situation down with the argument that the proceeds of piracy, running at around €70 million are too small to attract large international crime syndicates. That might be true; nevertheless the development is cause for concern. Should the level of piracy continue to rise it will indeed become attractive for international crime syndicates, much as the drug trade became attractive in the late 1970s. The result of that interest is clear today and is a suitable warning to all those who are down-playing the serious risks which piracy poses not only to world shipping but also to international crime levels.

### The way forward

It is clear to all that there is no single way to fight the rise of piracy off the coast of Somalia and in the Indian Ocean. What is called for is a coordinated set of measures which in combination will lead to a reduction and eventual elimination of piracy. The latter must be the aim, even if it might appear to be illusionary.

- The first step should be a new look at the Maritime Laws which govern the use of force on the high seas and within the territorial coastal areas. These laws need to be taken into the 21<sup>st</sup> Century and adopted to the threats of today.
- The Rules of Engagement of the naval units charged with protecting the trade routes needs to be coordinated and agreed. Furthermore, a close look needs to be taken at the kind of naval vessels might be required in order to combat piracy more cost effectively.
- The use of Private Security Companies should be regulated and agreed.
- Shipping companies need to conform to basic security requirements when operating in danger areas and should at all times comply with due care for the crews and cargo. They will need to invest in superior passive defence measures and adopt active measures if required.
- Police and the Security Services should actively combat those international crime groups involved in piracy at the earliest possible point in time in order to reduce the attractiveness of piracy. They should also ensure that piracy cannot be used by terrorist organisations to advance their aims.
- The banking community should take a much closer look at money laundering and report all suspicious transactions to the authorities.
- Long term plans to bring the beginnings of stability to Somalia and the establishment of an effective Coast Guard need to be drawn up and funding made available. This could be a Public-Private Partnership involving suitably qualified Private Security Companies.

Current activities by naval forces and ship-owners have succeeded only in part. The growth of Piracy in the region has been slowed down at best; clearly, however, the current measures are one dimensional and have not contributed to the reduction of piracy. Much as in Counter Insurgency

Operations a multifaceted approach is called for which attacks the problem by both directly confronting the pirates on the sea and their backers on land. The attractiveness of such activities needs to be significantly reduced and the risk of arrest and prosecution of all those involved must be dramatically increased. In short – the business model of modern piracy at sea must be made very unattractive. If the economics don't work and there is no political gain the problem of Piracy in the region will become a footnote in history.

*Maxim Worcester, Berlin*

Maxim Worcester is Senior Advisor at ISPSW, Berlin. Before, he was Senior Manager for Advisory Forensic at KPMG International. In the past he was Managing Director of Control Risks Germany, and held senior positions at the Economist Intelligence Unit, the Frankfurter Allgemeine Zeitung and Deutsche Börse AG. Opinions expressed in this contribution are those of the author.

## THEMEN

### When Germans and Koreans talk about international security

In Seoul last week I had the special honour, as an American, to be a panelist at an international conference on "European and Asian Perspectives on International Security Policies."

The conference was organized jointly by the Konrad Adenauer Stiftung (foundation), or KAS, and the Research Institute for National Security Affairs of the Korea National Defense University (KNDU). The European delegation was mostly from Germany, where I spent a year observing German unification in 1990. Therefore, it was doubly rewarding for me to reconnect with German scholars and make new friends at the conference.

The conference was a great success for numerous reasons. It was unusual in that it dealt not just with the Korean Peninsula but also with broader regional and global security issues. Koreans, with their own special security prob-

lems, tend to focus on their problematic relations with neighbors and their bilateral relationships with allies and partners. At this conference, a stellar team of Europeans led by top German scholars and security experts with varied expertise discussed a broad range of topics, and I noticed that the Korean attendees gave keen attention to the first-rate presentations of their German guests.

The Korea National Defense University's co-hosting was timely because this is the very institution that trains the military and defense experts who will be responsible for Korea's future peace and security. In my opinion, it is important to present a clear image to the Korean public of the KNDU-educated military officers and civilian officials who will be entrusted with Korea's security. In the aftermath of recent attacks from North Korea, the role of the KNDU needs to be enhanced and made more widely known internationally. The presence at the conference of KNDU's president, Lieutenant General Kwanbin Lim, communicated Korea's commitment to security at this critical juncture.

The presence at the conference of the German ambassador to Korea was equally symbolic and timely. Ambassador-Doctor Hans-Ulrich Seidt is an impressive figure among diplomats assigned to Seoul. As soon as he learned that his next assignment would be Korea, he requested to spend time in Jeolla Province to learn the basics of the Korean language. His thinking was that because he would work in Seoul, it would be a good idea to get some exposure to a different part of the country. His remarks in Korean during his keynote speech were elegant and appropriate, and he caught everyone's attention with his presentation on German-Korean cooperation in commercial, scientific, and intellectual endeavors toward Korean unification and global peace.

The quality of the German delegates who made presentations at the conference provided an excellent example of how to seriously approach a topic. Every delegate

came with a well-prepared presentation. None of the delegates took the invitation lightly (I have attended international conferences where some delegates considered the event to be a kind of vacation). I must admit that as the only panelist from the United States, I was slightly intimidated in the face of these excellent German presentations.

Although I do not want to go into the substance of the talks, it is important to note that the presentations produced clear conclusions. From NATO's new strategic energy security concept to the Korean Peninsula's military confrontation, the panelists captured the essentials with unflinching facts and truth. There was little space left for people who wanted to push political arguments or argue simply for argument's sake. The serious, matter-of-fact approach was most clearly seen in the question-and-answer sessions where straight-forward questions were met with forthright answers. It just goes to show that when intelligent and well-prepared speakers get together for a conference, it can be a stimulating experience rather than a boring intellectual show. In this respect, the delegates from KAS, KNDU and the people in Berlin who planned the conference and invited the participants deserve much credit.

Korea is fortunate to count Germany as its friend. The German government and non-governmental organizations take an honest interest in Koreans on both sides of the DMZ and Korean scholars can learn much from their German counterparts. For that matter, the experience of attending this conference kept this Korean-American on her toes as well.

*Oh Kongdan, Washington*

Oh Kongdan, Ph.D., is a research fellow at the Brookings Institution in Washington. She is an expert on Asian affairs. Her recent publications include the report, "Moving the U.S.-ROK Alliance into the 21st Century" and the book "The Hidden People of North Korea: Everyday Life in the Hermit Kingdom." Opinions expressed in this contribution are those of the author.

## IMPRESSUM

# Denkwürdigkeiten

Journal der  
Politisch-Militärischen  
Gesellschaft e.V.

### Herausgeber

Der Vorstand der **pmg**

### Redaktion

Ralph Thiele (V.i.S.d.P.)

Tel.: +49 (221) 8875920

E-Mail: [info@pmg-ev.com](mailto:info@pmg-ev.com)

Webseite: [www.pmg-ev.com](http://www.pmg-ev.com)

Die **Denkwürdigkeiten** erscheinen  
mehrfach jährlich nach den Ver-  
anstaltungen der **pmg**.

