

# Denkwürdigkeiten



Journal der  
Politisch-  
Militärischen  
Gesellschaft

Nr. 93  
Oktober  
2014

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

ISSN 1436-3070

## LEADOFF

### Liebe Mitglieder,

diese Denkwürdigkeiten werfen einen Blick in die Welt – eine Welt, die ohne prägende (Welt-)Ordnung sichtbar aus den Fugen gerät. Wir schauen fassungslos zu. Das ist ungenügend. Gute Absichten sind notwendig, aber nicht hinreichend. Gefragt sind Ziele, Wege und Mittel, die Dinge zum Besseren zu wenden – ein verantwortungsethischer Ansatz.

Im Beitrag von Winfried Nachtwei zu „Lehren aus vergangenen militärischen Interventionen“ schreibt er: „In Deutschland ist nicht der Glaube an militärische ‚Lösungen‘ das Problem, sondern eine strukturelle Militärlastigkeit, befördert durch politische Führungs- und Strategieschwäche sowie magere zivile Kapazitäten.“ Wie wenig belastbar diese deutschen militärischen Strukturen inzwischen sind wird in täglich neuen Enthüllungen der Medien ausgiebig publiziert. Insider wissen, dass hier nur die Spitze des Eisberges bekannt wurde. Umso mehr muss erschrecken, dass sich neben diesem militärischen Fragment keine bemerkenswerten zivilen Kapazitäten entwickelt haben. Die sehr berechtigte Forderung nach mehr praktizierter Verantwortung Deutschlands in der Welt braucht zivile und militärische Mittel, auf deren Kompetenz und Leistungsfähigkeit sich deutsche Politik verlassen kann.

Ralph Thiele, Vorstandsvorsitzender

## 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  
Webseite: www.pmg-ev.com



## In dieser Ausgabe

### 1 Israel, China, & US/NATO – Counter-Terrorism as War Crimes?

Dr. Christina Lin

### 3 Südkoreas Rüs- tungsambitionen zwischen staatli- cher Lenkung & US-Dominanz

Dr. Heiko Borchert

### 5 Trust-Politik & Confidence- Building Measures: A German Experience

Dr. Hans-Ulrich Seidt

### 6 Lehren aus vergangenen militärischen Interventionen

Winfried Nachtwei

### 8 Putin's Kurzbesuch in Ulaanbaatar

Johannes Rey & Matthias Meyer

### 8 Xi Jinpings Besuch in der Mongolei

Johannes Rey

### 9 Editor's Choice

## THEMEN

### Israel, China, & US/NATO – Counter- Terrorism as War Crimes?

As Israel is gearing up for a UN probe on the recent conflict with Hamas, this is once again shedding light on the need for an international counter-terrorism regime.

With China cracking down on terrorists in Xinjiang, Russia in Chechnya, Israel in Gaza, US and Europe on home grown-jihadists in their homeland, the international community needs a clear definition of terrorism and to establish an international anti-terror regime similar to the nuclear non-proliferation regime (especially on nuclear terrorism).

This is especially pressing given jihadists are now waging „lawfare“ – defined as a method of using law as a means of realizing a military objective – and hijacking the rule of law as another way of fighting to the detriment of humanitarian values as well as the law itself.

In order to establish global governance of counter-terrorism, stakeholders such as China, Russia, US, Europe and the broader international community, need to eventually determine at what point does a government's legitimate counter-terror operations and right to self-defense or force protection cross over to become human rights violations, genocide or war crimes?

In instances when terrorists use human shields and abuse international law to unnecessarily handcuff a government when force is required to restore and safeguard human rights generally, what counter-measures does a government have to lawfully defend its freedom of action?

These are questions vexing Israel, China, and US/NATO as they face the growing reach of terrorist groups such as ISIS, Al-Qaeda and its affiliates, Hamas, Hezbollah, Taliban, ETIM and TIP that are attempting to blur the line between counter-terrorism and human rights violations.

### Counter-Terrorism & Human Rights

China is currently facing accusations of genocide. In the aftermath of China's July terror attacks in Xinjiang whereby 100 people were killed, on August 8th, Turkey's Daily Sabah (Erdogan's AKP mouthpiece) featured an interview with chairwoman of the World Uy-

ghur Congress Rebiya Khadeer. She praised Turkey's support for human rights and Erdogan's labeling of Chinese counter-terrorism efforts in Xinjiang as „genocide.“

Khadeer said „*We would tell the world that China has been committing genocide in the Uyghur region since the 1990s but no political figure gave voice to our cry except Prime Minister Erdogan.*“

A few days after this article appeared, Amnesty International released a report on August 11th accusing US/NATO of possible war crimes during its operations in Afghanistan.

„*None of the cases that we looked into – involving more than 140 civilian deaths – were prosecuted by the US military,*“ Richard Bennett, Amnesty International's Asia Pacific Director, said in a statement. „*Evidence of possible war crimes and unlawful killings has seemingly been ignored.*“ Amnesty estimates some 1,800 civilians deaths in NATO military operations between 2009-2013.

Now, Israel is facing UN probe for possible war crimes in its counter-terror operations. Would this then open the door for subsequent probes to China's „genocide“ in Xinjiang or US/NATO „war crimes“ in Afghanistan? If so, would it hamper their future counter-terror operations?

### Terrorism & Lawfare

In asymmetric warfare whereby the weaker attempts to defeat the stronger, lawfare is increasingly proving to be an effective weapon for terrorists.

General Charles Dunlap, former deputy Judge Advocate General for the US Air Force, describes lawfare as the newest feature of 21st century combat. He noted how hyper-legalism regarding collateral damage, applied to NATO's air campaign in the Balkan war, prompted NATO's lawyers to effectively become its „tactical commanders.“

Terrorists understand this Achilles heel, and as General Dunlap observed, they are more than ready

to exploit humanitarian values to defeat their targets.

For example, Taliban and al Qaeda's greatest vulnerability is precision air strikes. In 2008 the Washington Times reported a Taliban fighter lamenting, „*tanks and armor are not a big deal. The fighters are the killers. I can handle everything but the jet fighters.*“ As such they attempt to demonize the air weapon through manipulation of civilian casualties that NATO airstrikes can produce – hiding heavy weaponry in mosques and NGO compounds such as CARE International in hopes of deterring attacks or producing collateral damage media events.

Given this, what should be the international normative consensus on counter-terror tactics? If an NGO area is surreptitiously employed to hide military equipment, and the NGO fails to report this, do they become culpable as aiders and abettors of deceitful conduct which itself is a war crime? Moreover, if civilians volunteer as human shields, do they forfeit their non-combatant immunity?

### Need for Counter-Terrorism Regime

Again, the Balkan war is instructive. According General Dunlap, during the Balkan war when Serb civilians deliberately occupied bridges in Belgrade to deter NATO attacks, they relinquished their immunity. Attempting to defend an otherwise legitimate target from attack, the bridge occupiers relinquished their non-combatant immunity since they in essence made themselves part of the bridge's defense system.

Nonetheless, without a normative consensus for a global counter-terror regime, terrorists would be able to continue waging lawfare via NGOs and international law against various sovereign states due to their different interpretations and definitions of terrorism.

Finally, post-conflict investigations can be another form of lawfare – both formal ones like the International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia examination of

the Kosovo operation, as well as those conducted by NGOs and academics.

However, Helle Bering argued in her Washington Times article „International Criminal Circus“ that Americans would not allow U.S. troops to be tried before a forum such as the International Criminal Court (ICC) that fails to meet even the minimum standards of an American court-martial. Indeed, spurious allegations of Laws of Armed Conflict violations after the Balkan War all but guaranteed US would not ratify the ICC treaty any time soon.

Thus, as the PA is currently threatening to seek ICC membership in order to try the IDF for war crimes, US and most NATO members would unlikely support this lawfare tactic.

*Dr. Christina Lin*

Dr. Christina Lin is a Fellow at the Center for Transatlantic Relations at SAIS-Johns Hopkins University. She is the author of "The New Silk Road: China's Energy Strategy in the Greater Middle East" (The Washington Institute for Near East Policy), and a former director for China policy at the U.S. Department of Defense.

Opinions expressed in this contribution are those of the author.

This paper was first published in: The Times of Israel, 10 September 2014

<http://blogs.timesofisrael.com/author/christina-lin/>

## THEMEN

### **Südkoreas Rüstungsambitionen zwischen staatlicher Lenkung & US-Dominanz**

#### **Ambitioniert, anspruchsvoll und schwierig**

Auf den ersten Blick präsentiert sich Südkorea als Wirtschaftswunder par excellence. Beinahe aus dem Nichts erarbeitete das Land nach dem Koreakrieg die Grundlagen seines rasanten Wirtschaftsaufstiegs. 2013 stand Südkorea gemessen am Bruttoinlandsprodukt in US-Dollar weltweit auf Platz 14 (Deutschland 4) und gehörte damit in der asiatisch-

pazifischen Region nach China und Japan zu den führenden Wirtschaftsnationen. Bei genauerem Hinsehen wird jedoch deutlich, dass dieser Erfolg auf einer fragilen Grundlage steht.

#### **Ambitioniert, aber verwundbar**

Der Konflikt mit Nordkorea, die sicherheitsstrategische Partnerschaft mit den USA und die überragende Bedeutung der Wirtschaftsbeziehungen zu China prägen Südkoreas Ausgangslage. In diesem Dreieck tut sich Seoul schwer, einen eigenständigen außen- und sicherheitspolitischen Weg zu definieren und neigt beim Streben nach einem sichtbaren internationalen Profil dazu, seine Möglichkeiten zu überschätzen. So stößt z.B. die in Anspruch genommene Rolle als Vermittlerin auf den Widerstand der Nachbarn in der Region. Zudem machen die dramatisch hohe Abhängigkeit von Energie- und Nahrungsmittelimporten, der hohe Verschuldungsgrad der Privathaushalte und eine schnell alternde Gesellschaft das Land strategisch verwundbar.

Die USA sind Südkoreas wichtigster Sicherheitspartner. Diese Beziehung prägt Südkoreas Sicherheitspolitik und führt zur Frage, wann Seoul bereit ist, die Verantwortung für die militärische Führung in Friedens- und Kriegszeiten von den USA zu übernehmen. Solange die strategische Abhängigkeit von den USA besteht, bleibt die Dominanz der US-amerikanischen Rüstungsindustrie ungebrochen. Dem steht die wirtschaftspolitische Bedeutung Chinas gegenüber. 2013 lag der Anteil Chinas am gesamten Außenhandel Südkoreas in Höhe von gut 1,000 Mrd. US\$ bei 21%, jener der USA bei 10%. Ebenso ist der Bestand südkoreanischer Direktinvestitionen in China grösser als in den USA. Langfristig ist daher völlig offen, ob es Seoul gelingt, zwischen wirtschafts- und sicherheitspolitischer Loyalität die Balance zu halten, oder ob Peking Washington als strategischen Partner ablöst.

#### **Rüstungsindustrie im Zeichen des Staates**

Südkorea ist trotz technischer Fortschritte auf die Einfuhr von

Rüstungsgütern angewiesen. Nach Angaben des Stockholmer Friedensforschungsinstituts SIPRI importierte Südkorea zwischen 2000 bis 2013 Rüstungsgüter im Wert von knapp 15 Mrd. US\$. Davon entfielen ungefähr 75% auf die USA. Die Marktmacht der US-Anbieter spiegelt sich neben dem Marktvolumen auch in den gelieferten Systemen (z.B. Aufklärungsflugzeuge, Kampffjets, unbemannte fliegende Systeme, Zulieferungen für Kampfpanzer, Lenkflugkörper, Radar- und Sonarsysteme, Motoren und Triebwerke) und in den Dienstleistungen zur Modernisierung. Deutschland ist wertmäßig der zweitwichtigste Rüstungspartner Südkoreas u.a. mit Lieferungen von U-Booten, Sonarsystemen, Torpedos, leichten Hubschraubern, Lenkflugkörpern und Motoren.

Südkoreas Streben nach Sicherheit vor Nordkorea erklärt die hohen Rüstungsimporte und den Wunsch nach einer eigenständigen Rüstungsindustrie. Der Entschluss, die nationale Selbstversorgung mit Rüstungsgütern zu stärken, fiel in den 1960er Jahren. Als Basis hierfür dienten die Chaebols, die familiengeführten Großkonzerne, auf die heute knapp 70% der Wirtschaftsleistung des Landes entfallen. Weil die Chaebols in klar abgegrenzten Märkten agieren, entstand in Südkorea eine rüstungsindustrielle Struktur mit geringen Überlappungen. Über- und Unterwasser dominieren Daewoo Shipbuilding and Marine Engineering (DSME) sowie Hyundai Heavy Industries, im Luftfahrtbereich ist Korea Aerospace Industries (KAI) führend. Hyundai Rotem und Samsung Techwin stellen landgestützte Plattformen her, bei leichten geschützten Fahrzeugen spielt auch Doosan DST eine Rolle. Dieses Unternehmen produziert wie LIG Nex 1 und Hanwha die wichtigsten Waffen. LIG Nex1 und Samsung Thales Corporation sind die führenden Anbieter für Verteidigungselektronik sowie für Informations- und Kommunikationstechnologie im Verteidigungsbereich. STX Engine ist der zentrale Motoren- und Triebwerksbauer. Trotz seiner strategischen Bedeutung ist die volkswirtschaftliche Relevanz des

südkoreanischen Rüstungssektors gering. Nach Schätzungen arbeiten dort nur gut 0,1% der 25 Millionen südkoreanischen Beschäftigten. Der Umsatz im Verteidigungsbereich der drei führenden Rüstungsunternehmen Samsung Techwin, LIG Nex1 und KAI lag 2013 bei knapp 3,4 Milliarden US\$.

Dies macht deutlich, dass der Staat der eigentliche Kernakteur des südkoreanischen Rüstungssektors ist. Dieser ist an KAI bzw. DSME beteiligt und übt seinen Einfluss vor allem über die Technologie- und Produktentwicklung aus, insbesondere indem der Staat die relevanten geistigen Eigentumsrechte hält. Die Agency for Defense Development (ADD) und die Defense Acquisition Program Administration (DAPA) sind die Schlüsselbehörden. Die DAPA legt die strategische Richtung für die Entwicklung neuer Waffensysteme fest und entscheidet über die Projektbeteiligten. Dabei spielt die ADD eine prominente Rolle. Das weckt den Unmut der Industrie, weil die ADD versucht, das Produktdesign zu ihren Gunsten zu beeinflussen. Zudem führt die ADD als Systemintegrator die Komponenten zusammen, die von der Industrie (mit)entwickelt werden und wirkt dadurch als Korrektiv zwischen den Chaebols.

Die nationalen Anforderungen an die Streitkräfte resultieren primär aus der regionalen Bedrohungslage und bestimmen das Produktportfolio der Rüstungsindustrie. Daher gilt: Je relevanter ein Waffensystem für den Einsatz des Heeres zum Schutz vor Nordkorea ist, desto ausgeprägter sind die nationalen Industriekompetenzen und desto geringer ist die Abhängigkeit von ausländischen Komponenten. Der Umkehrschluss trifft vor allem für die luft- und seegestützten Systeme zu, auch wenn die südkoreanischen Anbieter gerade hier aufgrund der staatlichen Unterstützung Exportserfolge verzeichnen.

#### **Ambitionierte Rüstungsexportpolitik**

Südkorea sieht Rüstungsexporte als Instrument der politischen Einflussnahme. Erfolge im Rüstungs-

export unterstreichen die Leistungsfähigkeit des Landes und damit Anspruch, zu den weltweit führenden Technologieländern zu gehören. Die ausgeprägten Ambitionen spiegeln sich in der Entwicklung des Rüstungsexportvolumens. Dieses lag nach offiziellen Angaben 2005 noch unter 300 Mio. US\$, erreichte 2012 einen Wert von knapp 2,3 Mrd. US\$ und soll bis 2020 auf 4 Mrd. US\$ steigen. Die Regierung fördert den Rüstungsexport sehr aktiv u.a. durch regionale Exportstrategien, Finanzhilfen, Preisstützung sowie Government-to-Government-Flankierung (G2G).

Bislang entwickelt Südkorea keine besonderen Exportkonfigurationen seiner Produkte, sondern versucht, nationale Lösungen wie das Trainingsflugzeug T-50, die Panzerhaubitze K-9, Schiffe und U-Boote im Ausland zu verkaufen. Südkoreas Erfolge im Rüstungsexport sind daher entweder das Ergebnis gemeinsamer Produktentwicklung mit internationalen Partnern (z.B. KAI und Lockheed Martin für T-50) bzw. der „Koreanisierung“ fremder Produkte und Technologien (z.B. U-Boote aus Deutschland). Zu den drei führenden Absatzregionen zählen Asien (z.B. Indonesien, Philippinen) vor Nordamerika und dem Mittleren Osten (z.B. Irak). In Europa liefert Südkorea Einsatzgruppenversorger nach Großbritannien, verhandelt im Marinebereich mit Norwegen und ist am polnischen Markt interessiert.

Die internationale Zusammenarbeit bei rüstungsspezifischer Forschung und Technologie (F&T) verschafft Zugang zu ausländischer Technologie, schließt nationale Kompetenzlücken und legt die Basis für künftige Rüstungsexporte. Das zeigt sich deutlich an den aktuellen, von der DAPA definierten Schwerpunkten. Die vier Themenfelder Aufklärung und Überwachung; präzisionsgesteuerte Munition, Lenkflugkörper und Torpedos; unbemannte Systeme sowie Schutz und Luftverteidigung spiegeln die Gefährdungslage auf der südkoreanischen Halbinsel und nehmen Bedrohungselemente auf, die auch in anderen Regionen relevant sind. Deshalb ist anzu-

nehmen, dass Südkorea mit diesen Schwerpunkten die nächste Exportwelle eigener Rüstungsprodukte vorbereitet.

#### **Sehr anspruchsvolle Markteintrittsbedingungen**

Südkorea zählt als ambitioniertes und technologieaffines Land zu den attraktiven Rüstungsmärkten. Schätzungen gehen davon aus, dass Südkorea zwischen 2013 bis 2017 knapp 37 Mrd. US\$ für seine militärischen Beschaffungsprogramme ausgeben könnte. Dem stehen neben dem wirtschaftlich schwierigen Marktumfeld die sehr anspruchsvollen Markteintrittsbedingungen gegenüber.

Wer Rüstungsgüter verkaufen will, muss südkoreanische Unternehmen durch Kompensationsgeschäfte (Offset) beteiligen. Die DAPA bestimmt Südkoreas Offsetansatz. Offsetverpflichtungen in Höhe von mehr als 50% des Projektvolumens greifen in der Regel bereits ab einem Projektwert von 10 Mio. US\$. Offsetverpflichtungen können z.B. durch den Transfer von Hochtechnologie, Exportmöglichkeiten für südkoreanische Anbieter, die Beteiligung südkoreanischer Akteure an gemeinsamen F&T-Projekten oder die technische Ausbildung südkoreanischer Ingenieure erfüllt werden. Direktinvestitionen sind ebenfalls denkbar. Lokale Beobachter berichten allerdings, dass die DAPA der Stärkung lokaler Produktionskapazitäten den Vorzug gibt, um die nationale Entwicklungsfähigkeit sicherzustellen. Stellvertretend für den Staat hält die DAPA auch die geistigen Eigentumsrechte, die durch Offsetverpflichtungen an Südkorea übertragen werden. Damit verstärkt sie ihre zentrale Rolle bei der Technologie- und Produktentwicklung.

#### **Fazit: Strategisch aufstellen – Technologietransfer vermeiden**

Südkorea ist ein anspruchsvoller, weil ambitionierter Rüstungspartner. Aufgrund der spezifischen Marktbedingungen, der dominanten Rolle des Staates und des großen Einflusses der USA sollten sich deutsche Rüstungsanbieter dem südkoreanischen Markt mit Vorsicht nähern. Generelle Voraussetzungen für jeden, der sich

in Südkorea engagieren will, sind eine klare Strategie mit besonderem Blick für die schwierigen lokalen und regionalen Rahmenbedingungen, ausreichendes finanzielles Stehvermögen und die Bereitschaft, mit großen kulturellen Unterschieden umzugehen, die die Zusammenarbeit im Alltag nachhaltig beeinflussen. Bei den umfassenden Forderungen nach Technologietransfer ist Zurückhaltung angezeigt, so dass reine Produktlieferungen und Dienstleistungen z.B. im Bereich der Modernisierung zu bevorzugen sind. Diese unternehmerischen Überlegungen sollten in einen strategischen Dialog mit der Amtsseite über die langfristigen außen-, sicherheits- und rüstungspolitischen Ziele Deutschlands in Nord-Ost-Asien eingebettet werden, den es aufzubauen gilt.

*Dr. Heiko Borchert*

Dr. Heiko Borchert ist Inhaber und Geschäftsführer der auf strategische Sicherheitsthemen spezialisierten Sandfire AG. Der Beitrag gibt die persönliche Auffassung des Autors wieder. Dieser Beitrag erschien erstmalig online in: Deutscher Arbeitgeber Verband, 24.09.2014: [www.deutscherarbeitgeberverband.de/aktuelles/dav\\_aktuelles\\_2014\\_09\\_24\\_Laendercheck\\_Suedkorea.html](http://www.deutscherarbeitgeberverband.de/aktuelles/dav_aktuelles_2014_09_24_Laendercheck_Suedkorea.html)

## THEMEN

### Trust-Politik & Confidence-Building Measures: A German Experience

For any forward looking modern diplomacy it remains a priority to build among nations the framework for peaceful political and social change. However, initiating and implementing confidence-building measures is a difficult task which requires a clear strategy and a long-term approach.

#### History and experience

If we look back on Germany's history during the last decades we realize that the German experience with confidence-building measures, trust building and security cooperation among former enemies is wide and a positive one.

Confidence-building, arms control and non-proliferation will therefore remain cornerstones of Germany's foreign and security policy.

Of course the concrete political results of Germany's long-term strategy of peaceful change during the Cold War, in particular the re-unification of Europe and Germany, were unforeseen and unpredictable. No realistic strategic planning could have anticipated the timing and the course of events. Nevertheless there are some lessons that might be useful today when we talk about future perspectives on the Korean Peninsula.

For a policy based on trust and confidence-building measures you need first of all the trust of others. In the case of Germany it was an enormous challenge to regain trust, understanding and support after World War II. In 1945, the Third Reich ended in military defeat, massive destruction and unconditional surrender. It was above all a moral catastrophe. Germany had to face the terrible crimes committed during the years 1933 to 1945 and to assume responsibility. To restore relations and to win allies, partners and friends was only possible through confidence-building measures leading to a better understanding, mutual trust and ultimately to peaceful change.

#### From security to cooperation

Germany's comprehensive strategy she developed included three dimensions: the security dimension, the economic dimension and the human dimension. For Germany it was therefore very important that the Conference on Security in Europe (CSE), promoted during the Cold War by the former Soviet Union, dealt with all three dimensions at the same time and was not restricted to the security aspect alone. Finally the Soviet concept of the CSE was successfully integrated into the Conference on Security and Cooperation in Europe (CSCE).

The CSCE's Final Act adopted 1975 in Helsinki not only created the legal framework for a detailed arms control mechanism including

on the spot inspections. It also opened up new perspectives for a mutually beneficial economic cooperation between East and West. Of paramount importance was that the signatories of the Final Act recognized the importance of the human dimension, thus stimulating a substantial increase of contacts among separated families, among artists, scientists and ordinary citizens.

Today a key instrument of trust and confidence-building in Europe is the Vienna Document, which was adopted in 1990 in the context of Germany's re-unification at the end of the Cold War. But its origins date back to 1975, the year in which the CSCE Final Act was signed in Helsinki.

#### The Vienna Document: A basis for building trust on the Korean peninsula?

The Vienna Document in its current version was adopted at the OSCE Ministerial Council in Vilnius on 6 December 2011. Minor amendments were added in 2012 and 2013. All 57 OSCE member states regard the Vienna Document as an essential basis for trust and cooperation. It provides measures for increased transparency and confidence-building as well as mechanisms for peaceful conflict resolution.

All OSCE member states have committed themselves to sharing once a year detailed information on their armed forces and principal weapon systems, their military budgets, their defense and force planning and arranged manoeuvres. The participating OSCE states can conduct confidence-building inspections on the ground to check the collected information and the compliance against the provisions of the Vienna Document.

Inspection trips under the auspices of the OSCE have been conducted since the 1990s. They are performed unarmed and facilitate transparency with regard to military activities in the OSCE area. These inspections are arranged in consultation with the host country and communicated to all OSCE member states. Each OSCE

member state is therefore informed in advance of each individual mission. Participating states meet once a year in Vienna to discuss current practical implementation issues.

In Germany the Federal Armed Forces Verification Centre (ZVBs) plans, coordinates and conducts all missions based on the Vienna Document. It also organizes missions by other OSCE member states in Germany, provides the necessary personnel, analyses the results of the inspections and accompanies visiting missions.

Germany also organizes meetings of experts, gives technical support to other OSCE member states and helps them to train personnel who participates in the implementation of the Vienna Document, in particular in verification missions.

### Outlook

However, we always have to keep in mind that a policy based on confidence-building measures, mutual security, economic cooperation and human contacts remains a long-term and open-ended strategy. We cannot expect quick results. There might even be setbacks like – in a historical retrospective – the nuclear rearmament in Europe after the deployment of the Soviet Union's SS 20 during the last phase of the Cold War. Today the current crisis in the Ukraine is a serious threat for trust, cooperation and security on a regional and global level. But in difficult times a diplomat may find some encouragement in Otto von Bismarck's words: "Diplomacy is like a dark forest. After you have entered it you will not know exactly where you will leave it. But stay the course!"

*Dr. Hans-Ulrich Seidt*

Dr. Hans-Ulrich Seidt, Ambassador, Inspector General of the German Foreign Office, Member of the Board and Vice Chairman, Dresden Foundation for the Arts and Music  
Opinions expressed in this contribution are those of the author.

Zusammenfassung eines Vortrages beim Korea Global Forum in Seoul am 24.09.2014.

## THEMEN

### Lehren aus vergangenen militärischen Interventionen

Militärinterventionen sind zu Recht umstritten. Viel zu oft bleibt der Streit aber einer der Gesinnungen und Pauschalbilder – Helfer in der Not für die einen, imperialistischer Knüppel für die anderen. Konkrete Erfahrungen von mehr als 20 Jahren deutscher Beteiligung an internationalen Militärinterventionen, gar von mehr als 60 Jahren UN-Einsätzen sind dagegen kaum präsent. Deshalb ist es ein strategisches Versäumnis, dass bisher noch jede Bundesregierung eine systematische und unabhängige Bilanzierung dieser Kriseneinsätze verweigerte. Denn die Fragen „Was haben sie gebracht?“ und „Welche Lehren gibt es jenseits der üblichen Selbstbestätigungen?“ sind politisch mehr als legitim.

Die Wahrnehmung von Militäreinsätzen mit deutscher Beteiligung ist von den kriegerischen Jahren des Afghanistaneinsatzes geprägt. Die Wirklichkeit dieser Einsätze ist jedoch viel breiter. Sie unterscheiden sich erheblich hinsichtlich ihre Ziele und Aufträge, ihrer Einsatzform (von Militärbeobachtern über Peacekeeping bis Zwangseinsatz) und Führung (UN, NATO, EU). Dabei ist auch zu betonen: Bis auf punktuelle Geiselfreiungen waren diese Einsätze nie „reine“ Militäreinsätze, sondern immer multidimensionale Operationen mit politischen, zivilen, polizeilichen und militärischen Komponenten – auch wenn von all diesen fast nur letztere wahrgenommen wird.

Verbreitet ist die Erwartung, Kriseneinsätze könnten Konflikte lösen und Frieden schaffen. Das ist eine Illusion. Das zeigen schon die UN-Mandate, die durchweg bescheidener formuliert sind: Meist ging es um Absicherung von Friedensprozessen. Selten waren bisher ausdrücklich gewaltpräventive Einsätze – etwa 1995-1999 in Mazedonien – und Zwangseinsätze zur Großgefahrenabwehr und des Schutzes von Menschengruppen vor Massengewalt. Es geht also um Gewalteinämmung und

Friedensunterstützung, nicht um Friedensexport. Das ist ein gewichtiger Unterschied.

**Beispiel Balkan:** Die dortigen Einsätze von NATO, UN und EU haben ab 1999 eine weitere Kriegseskalation auf dem Balkan gestoppt. Als im Herbst 2012 die letzten Bundeswehrsoldaten die EU-Mission in Bosnien verließen, endete ein 17-jähriger erfolgreicher Einsatz: Der Dayton-Vertrag wurde abgesichert, erneuter Krieg verhindert – und das gewaltarm, ohne Kampfeinsatz. Dass in Bosnien kein stabiler Frieden herrscht, ist nicht dem internationalen Militäreinsatz geschuldet.

Dabei war der NATO-Luftkrieg gegen Serbien nicht durch ein UN-Mandat legitimiert und in seiner Wirksamkeit zwiespältig: Die Totalvertreibung der Kosovo-Albaner konnte wohl gestoppt und rückgängig gemacht, die folgende Massenflucht und Vertreibung der Kosovo-Serben aber nicht verhindert werden. Im Jahr 2001 gelang es der Staatengemeinschaft in Mazedonien durch konzertiertes, die Konfliktparteien in die Pflicht nehmendes Krisenmanagement eine Eskalation in Richtung Bürgerkrieg zu verhindern.

**Beispiel Afrika:** Die meisten UN-geführten Einsätze laufen in Afrika. Unzureichende Ausstattung und inkonsequente Führung beeinträchtigen oftmals eine wirksame Friedenssicherung. Insgesamt aber sind die UN-Missionen in vielen Krisenländern ein letztes Netz gegen den völligen Absturz. Deutsche Beiträge erfolgten hier äußerst spärlich. Die befristeten EU-Missionen im Kongo (Ituri 2003, Kinshasa 2006) gelten als erfolgreich, waren aber nicht auf Nachhaltigkeit angelegt.

**Beispiel Afghanistan:** Die US-geführte Antiterror-Operation Enduring Freedom erwies sich im Laufe der Jahre zunehmend als kontraproduktiv. Sie befeuerte Hass und Gewalt, statt Terror einzudämmen.

Der Auftrag der Internationalen Sicherheitsunterstützungstruppe ISAF war die Förderung eines sicheren Umfelds für die afghani-

sche Übergangsregierung, für internationale Helfer und den Aufbau des kriegszerstörten Landes. Nach den ersten, eher erfolgreichen Jahren kippte der Trend ab 2006/2007 und der Krieg kehrte nach Afghanistan zurück. 2013 war die Zahl der Zivilopfer so hoch wie nie zuvor seit 2002. ISAF – inzwischen auf dem Rückzug – hat ihr Primärziel eines sicheren Umfeldes nicht erreicht. Ob die Aufbauunterstützung für die afghanische Polizei und Armee nachhaltig war oder nach dem Abzug alsbald zerbröseln wird, die Zukunft zeigen. Die Meinungen darüber, ob der Afghanistaneinsatz gescheitert ist, gehen erheblich auseinander.

**Unterlassene Einsätze:** Eine große friedens- und sicherheitspolitische Leistung war 2003 die Weigerung der rot-grünen Bundesregierung, aktiv am Irakkrieg teilzunehmen. Der Wahnsinn eines Irakkrieges wurde gesehen, aber nicht verhindert.

#### **Zentrale Lehren aus internationalen Kriseneinsätzen**

Im sicherheits- und friedenspolitischen Diskurs begegnet mir seit Jahren viel Ignoranz hinsichtlich der UN. Die Normen und Pflichten der UN-Charta sind wenig präsent. Dabei ist Deutschland eine krasse Vernachlässigung von UN-geführten Missionen vorzuwerfen. Zurzeit liegen wir auf Platz 52 der Personalsteller. Der Erfahrungsschatz von UN-Missionen (Brahimi-Report) wird kaum beachtet.

Deutsche Außen- und Sicherheitspolitik, die Friedenspolitik sein will, braucht eine stärkere UN-Orientierung. Dass deutsche Streitkräfte außerhalb der Landes- und Bündnisverteidigung nur im Dienste der UN zum Einsatz kommen dürfen, muss endlich auch im Grundgesetz klargestellt werden. Und die UN-Friedenssicherung braucht Deutschland nicht nur als verlässlichen Beitragszahler, sondern auch mit mehr Personal, vor allem mit Polizisten, mit besonderen militärischen Fähigkeiten und mit Zivilexperten.

**Primat der Politik:** In Deutschland ist nicht der Glaube an militärische „Lösungen“ das Problem,

sondern eine strukturelle Militärlastigkeit, befördert durch politische Führungs- und Strategieschwäche sowie magere zivile Kapazitäten. Der Bundestag hat umfassende Beteiligungsrechte bei Auslandseinsätzen. Diese versanden zu oft in Fragen der Mikrokontrolle und praktizieren zu wenig strategische Kontrolle. Dazu zählen etwa die Formulierung eines klaren Mandats und die Durchführung einer Wirksamkeitsanalyse. Wo Einsatzziele verfehlt wurden, lag das am ehesten an politischen Führungsfehlern, nicht an den professionellen Frauen und Männern „im Feld“.

Die letzten Monate zeigen beunruhigend, wie sich Kriege beschleunigen, vernetzen, immer mehr Akteure umfassen, wie zunehmend mehr heiße Konflikte gleichzeitig zu „bearbeiten“ sind, wie Vorausschau, Schnelligkeit und Ausdauer zugleich gefragt sind. Wie kann hier politische Führungsverantwortung wahrgenommen werden, ohne kurzatmig zu werden und sich in Krisen-Hopping zu verzetteln?

**Kohärenz und Glaubwürdigkeit:** Unterhalb der hehren UN-Mandatsziele beginnt oft die Zerklüftung der Ziele und Interessen – zwischen Verbündeten, Ressorts, staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren. Die Inkohärenz von Kriseneinsätzen verschärfte sich im Fall des „War on Terror“, wie er von den USA auch außerhalb des Völkerrechts geführt wird. Dessen Schattenwelt wird durch das Wegsehen von Verbündeten abgeschirmt.

Aussichtsreiche Friedenssicherung ist angewiesen auf bestmögliches Zusammenwirken, Kohärenz und kompatible Ziele auch auf der operativen Ebene. Gemeinsames Erfahrungslernen, Ausbilden und Üben sind dafür unverzichtbar.

**Wirkungsorientierung:** In den Debatten um Auslandseinsätze dominierte über viele Jahre der Rechtfertigungsdiskurs, verbunden oft mit überhöhten Erwartungen. Der Wirksamkeitsdiskurs kam immer wieder viel zu kurz.

Wer wirksam Frieden sichern und Illusionen dabei vermeiden will, braucht sorgfältige Konfliktanalysen, hohe Lokalkompetenz und Bodenhaftung, erfüllbare und überprüfbare Ziele, ehrliche und unabhängige Wirkungsanalysen. Schönrederei wirkt dem immer wieder entgegen. Das mündet in Realitätsverlust, gefährdet Einsatzenerfolg und geht letztendlich auf Kosten der in hohe Risiken Entsandten. Den Bundestag habe ich hier nicht als Vorbild erfahren. Trotz aller parlamentarischen Befragungen der Bundesregierung – Koalitions- und Bündnisloyalitäten rangieren in der Regel vor dem Interesse, „rücksichtslos“ die Wahrheit auch über zweifelhafte Einsatzwirkungen zu erfahren.

**Ausgewogene Fähigkeiten:** Zwischen den verschiedenen staatlichen Instrumenten der Krisenbewältigung besteht ein Gefälle der Verfügbarkeiten, das immer wieder zu einer Falle wird: Relativ schnell verfügbar sind Streitkräfte mit ihrem besonders breiten Fähigkeitsspektrum. Nicht schnell verfügbar sind Polizisten, Kräfte für Sicherheitssektorreformen sowie Verwaltungsaufbau. Doch gerade diese werden in Post-Conflict-Situationen besonders dringend gebraucht. Um den Auftrag bestmöglich erfüllen zu können, sind schnelle und durchhaltetfähige zivile und polizeiliche Kräfte unabdingbar.

#### **Es bleibt dabei: Frieden und Kriegsverhütung sind der Ernstfall**

Wenn erst einmal ein bewaffneter Konflikt ausgebrochen ist, bleiben neben materiellen Zerstörungen meist tiefe Wunden und Feindschaften. Wenn das Kind erst einmal in den Brunnen eines bewaffneten Konflikts gefallen ist, ist die Bergung ein mühsames Langzeitunternehmen ohne Erfolgsgarantie. Deshalb ist die Stärkung der Krisen- und Gewaltprävention die primäre Lehre!

*Winfried Nachtwei*

Winfried Nachtwei, Mitglied des Bundestags a.D. Der Beitrag gibt die persönliche Auffassung des Autors wieder. Dieser Beitrag wurde erstmalig veröffentlicht in: Internationale Politik und Gesellschaft der Friedrich-Ebert-Stiftung: „Jenseits der üblichen Selbstbestätigung – 20 Jahre deutsche Beteili-

gung an Interventionen verweisen auf eine einzige Lehre“. 08.09.2014:  
[www.ipg-journal.de/schwerpunkt-des-monats/interventionen/](http://www.ipg-journal.de/schwerpunkt-des-monats/interventionen/)

## THEMEN

### Putin's Kurzbesuch in Ulaanbaatar

Keine sechs Stunden dauerte der erste Staatsbesuch eines russischen Präsidenten seit vierzehn Jahren. Dieser wurde am 3. September von seinem Amtskollegen Elbegdorj in Ulaanbaatar empfangen und heißt damals wie heute Vladimir Putin. Neben der Teilnahme an der Gedenkfeier zum 75. Jahrestag der Schlacht von Khalchin Gol, bei der sowjetische und mongolische Einheiten japanische Truppen besiegten, wurde ein umfassendes Dokumentenpaket unterzeichnet. Die darin enthaltenen 15 Abkommen sollen den bilateralen Beziehungen neuen Schwung verleihen.

Das Verhältnis beider Länder zueinander ist historisch belastet und leidet an gegenseitigem Misstrauen. Nach jahrzehntelangem Vasallendasein fürchtet sich die Mongolei vor wirtschaftlicher Ausbeutung durch deren Nachbarn und um ihre noch junge Unabhängigkeit. Russland andererseits fühlt sich nicht zuletzt aufgrund der Politik des „dritten Nachbarn“ enttäuscht. Dann ist da auch noch der ewige Rivale China, der seinen Einfluss im letzten Jahrzehnt erfolgreich ausgebaut hat und dessen Regierungschef Xi erst vor kurzem zu Besuch in der Stadt war.

Der aktuelle Konflikt des Westens mit Russland um die Ukraine und das zuletzt schrumpfende Wirtschaftswachstum der Mongolei bringen die beiden Länder jetzt aus der Notwendigkeit heraus wieder näher. Die Beziehungen sollen u.a. in den Bereichen Wirtschaft, Infrastruktur, Militär und Technik vertieft werden. Die erweiterte Zusammenarbeit soll das Niveau zukünftig auf das einer realen strategischen Partnerschaft heben. Auch die 1995 eingeführte beidseitige Visapflicht wurde auf-

gehoben und durch eine Visafreiheit für Aufenthalte von bis zu 30 Tagen ersetzt. Dies dient nicht nur dem Ankurbeln des Tourismus, sondern vor allem dem erleichterten Zugang russischer Geschäftsleute zum mongolischen Markt. Der Unmut der russischen Seite über Hindernisse und Hürden bei Handel und Investitionen war groß. Das Handelsvolumen beider Länder war 2013 um 16% auf 1,6 Milliarden US Dollar gesunken, soll nun aber bis 2020 auf zehn Milliarden US Dollar gesteigert werden.

Dazu beitragen sollen unter anderem das Projekt zur Modernisierung der mongolischen Eisenbahn unter russischer Beteiligung bis 2020, sowie der Bau mehrerer neuer Bahnstrecken. Russland hält 51% an der Ulaanbaatar Eisenbahn. Auch ein gemeinsames Mitnutzungsrecht des Hafens in Rajin (Nordkorea) wurde beschlossen. Der Zugang zum Meer ist für das von Russland und China umschlossene Land von großer Bedeutung. Ein geplantes Transitabkommen zwischen Russland, der Mongolei und China wurde ebenfalls thematisiert. Des Weiteren äußerte der mongolische Präsident seinen Wunsch, beim geplanten Erdgas-Pipeline-Projekt „Steppe Route“ anstatt Mitbewerber Kasachstan das Transitland für russisches Gas nach China sein zu wollen. Geplant sind außerdem weitere Projekte des russischen Staatskonzerns Rosneft, den ohnehin bereits größten Öllieferanten der Mongolei.

Kapital kann die Mongolei auch aus dem derzeitigen EU-Importverbot für Lebensmittel schlagen. Beschlossen wurde eine Erhöhung der Exporte von Fleisch und Fleischprodukten nach Russland. Ein 2010 verhängtes Importverbot wegen gefährlicher Krankheiten wie der Maul- und Klauenseuche wurde aufgehoben und die Mongolei wird somit zu einer neuen alten Bezugsquelle.

Bereits am 11. September treffen die Präsidenten Russlands, der Mongolei und Chinas im tadschikischen Duschanbe im Rahmen des Gipfels der Shanghaier Orga-

nisation für Zusammenarbeit (SOZ) aufeinander. Danach steht im November ein dreiseitiger Gipfel im Rahmen des APEC Treffens in Shanghai an. Die Mongolei erhofft sich bei ihrer Bewerbung um die Mitgliedschaft die Unterstützung der beiden Nachbarn. Dafür ist die Mongolei unter anderem bereit, sich in heiklen politischen Fragen zurückzuhalten, sei es im Ukraine-Konflikt mit Russland oder Chinas Minderheitenpolitik in Tibet und Xinjiang betreffend.

*Johannes Rey & Matthias Meyer*

Johannes D. Rey, Matthias Meyer, Resident Representative, Mongolia Office, Konrad-Adenauer-Stiftung, Ulaanbaatar 09.09.2014. Der Beitrag gibt die persönliche Auffassung der Autoren wieder.

## THEMEN

### Xi Jinpings Besuch in der Mongolei

In seiner Rede vor dem mongolischen Parlament hob der chinesische Präsident Xi Jinping die freundschaftlichen bilateralen Beziehungen und die enorme Bedeutung einer strategischen Partnerschaft für beide Länder hervor. Seit der Aufnahme diplomatischer Beziehungen vor 65 Jahren befände sich das mongolisch-chinesische Verhältnis gegenwärtig im besten Abschnitt der Geschichte. Auch der Präsident der Mongolei, Tsakhiagiin Elbedorj, erwähnte diese Harmonie und betonte die Notwendigkeit, die guten Beziehungen der beiden Nachbarn weiter zu stärken.

Xi und seine Frau wurden während ihres zweitägigen Besuchs vom 21.-22. August von über einem Dutzend hochrangiger Beamter und mehr als 80 Journalisten der chinesischen Presse begleitet. 2008 war Xi zuletzt in Ulaanbaatar, damals als Vizepräsident. Im Rahmen des diesjährigen Staatsbesuch, des ersten eines chinesischen Präsidenten seit elf Jahren, wurden mehr als 20 bilaterale Abkommen zum Aufbau einer verstärkten strategischen Partnerschaft unterzeichnet. Zum einen verpflichteten sich beide Länder

zur gegenseitigen Anerkennung der Souveränität und territorialen Integrität, zur Wahrung des Friedens und der Sicherheit, sowie zur Nichteinmischung in die inneren Angelegenheiten. Zum anderen soll durch den Großteil der Abkommen die Zusammenarbeit in den Bereichen Energie, Bergbau, Infrastruktur, Handel und Finanzen gestärkt werden. Auch der kulturelle Austausch soll vorangetrieben werden.

Als Kooperationsmodell schlug Xi eine „Drei-in-Eins“ Strategie vor, welche die Integration von Mineralressourcen, Infrastrukturaufbau und finanzieller Zusammenarbeit beinhaltet. Was die Wunschliste der mongolischen Regierung betrifft, so wünscht sich diese seit Langem eine Mitgliedschaft in der APEC, und kann auf die ausdrückliche Unterstützung Chinas zählen. Die Mongolei unterstützt das Bestreben Chinas zur Gründung einer Asiatischen Bank für Infrastruktur und Investitionen. Des Weiteren wurde ein erleichterter Zugang zu insgesamt acht nahegelegenen nord- und nordostchinesischen Hafenstädten vereinbart, der von großem Vorteil für die Ein- und Ausfuhr von Waren ist. Die zollfreie Ausfuhr von Gütern, insbesondere landwirtschaftlicher Produkte, verbesserte Handelsbedingungen und erleichterter Zugang zum chinesischen Markt ist auch Teil der Vereinbarungen. Im Gegenzug erhält China einen besseren Zugang zu den Bodenschätzen des Landes. So wurden mehrere Projekte zum Bau von Kohlekraftwerken in Höhe von mehreren hundert Millionen US-Dollar vereinbart. Auch der Bau eines Kohlegas-Projekts im Wert von 30 Milliarden US-Dollar gehört zu den Abkommen. Für den erleichterten Transport von Bodenschätzen, Energie und Gütern nach China sollen der Bau neuer Straßen und der Ausbau des Eisenbahnnetzes sorgen. Erstmals soll deshalb parallel zur bisherigen landesweiten russischen auch die chinesische Spurbreite eingeführt werden. Auch das ambitionierte Seidenstraßen-Projekt, der Ausbau eines chinesisch-mongolisch-europäischen Transportsystems und eine Vereinbarung zum russisch-mongolisch-chinesischen

Transitverkehr wurden thematisiert.

Innerhalb der letzten elf Jahre ist China der wichtigste Handelspartner und Investor der Mongolei geworden. Fast 90% der Exporte gehen inzwischen nach China. Während das Handelsvolumen 2002 noch 324 Mio. US-Dollar betrug, lag es 2013 bei fast sechs Milliarden. Bis 2020 soll es auf rund zehn Milliarden US-Dollar jährlich anwachsen. Der Rückgang ausländischer Investitionen ging allerdings in der ersten Jahreshälfte um 70% zurück. Grund dafür sind Unsicherheiten, welche die gesetzlichen Rahmenbedingungen im Bergbau betreffen. Die wirtschaftlichen Sorgen öffnen Möglichkeiten für eine engere Verflechtung der Beziehungen und ein stärkeres Engagement Chinas.

Auch wenn beide Seiten sich als Freunde bezeichnen und die guten Beziehungen loben sind diese doch alles andere als frei von Spannungen. Historisch geprägte Ängste und Vorurteile mischen sich mit aktuellen Entwicklungen, welche von vielen Mongolen als bedrohlich angesehen werden. Dazu gehört z.B. die Angst des Verlusts der eigenen Kultur und Bodens durch die zunehmende Dominanz des übermächtigen Nachbarn. Die Tatsache, dass wie bei dem geplanten Kohlegas-Projekt 95% der erzeugten Energie außerhalb des Landes fließen soll, bestätigt jene, die den Ausverkauf der Bodenschätze kritisieren. Nicht zuletzt steigt wie in den anderen Nachbarstaaten die Furcht und Unzufriedenheit über die zunehmenden Umweltschäden als Folge des Energiehungers des nimmersatten chinesischen Dra-chens.

---

*Johannes Rey*

Johannes D. Rey, Resident Representative,  
Mongolia Office, Konrad-Adenauer-Stiftung.  
Ulaanbaatar 29.08.2014  
Der Beitrag gibt die persönliche Auffassung  
des Autors wieder.

## LESEEMPFEHLUNGEN - EDITORS CHOICE -

**Mearsheimer, John J.:** *Why the Ukraine Crisis Is the West's Fault. The Liberal Delusions That Provoked Putin.*

In: Foreign Affairs, September/October 2014 Issue

[www.foreignaffairs.com/articles/141769/john-j-mearsheimer/why-the-ukraine-crisis-is-the-west-s-fault](http://www.foreignaffairs.com/articles/141769/john-j-mearsheimer/why-the-ukraine-crisis-is-the-west-s-fault)

**Szabo, Stephen F.:** *Germany's Commercial Realism and the Russia Problem.*

In: Survival: Global Politics and Strategy. Published online 25<sup>th</sup> September 2014.

[www.tandfonline.com/loi/tsur20](http://www.tandfonline.com/loi/tsur20)