

# Denkwürdigkeiten



Journal der  
Politisch-  
Militärischen  
Gesellschaft

Nr. 101  
August  
2016

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

ISSN 1436-3070

## LEADOFF

### Liebe Mitglieder,

die Themen „hybride Kriegführung“ und „Resilienz“ gehen uns noch längst nicht leicht über die Lippen. Das dürfte sich bald ändern. Immerhin hat Putin unserem Verständnis enorm nachgeholfen. Die „Grünen Männer“ auf der Krim und der mediale „Fall Lisa“ in Berlin einschließlich der nachfolgenden Interventionen durch das russische Außenministerium, nicht zuletzt auch die ungenierte Nachwuchswerbung des IS via Internet und Moscheen für Nachwuchs führten einer überraschten Öffentlichkeit vor Augen, wie facetten- und erfolgreich Dritte an ungeahnten Orten wirken können – sogar mitten unter uns. Resilienz soll uns helfen, solchen Gefährdungen zu begegnen. Diese Ausgabe der Denkwürdigkeiten diskutiert beide Themen, nicht zuletzt auch im Kontext einer Auswertung des Weißbuches 2016.

Ralph Thiele, Vorstandsvorsitzender

### In dieser Ausgabe

#### 1 Hybride Kriegführung & das „Center of Gravity“ der Entscheidung im Ukraine-Russland-Konflikt

Dr. Johann Schmid

#### 7 Mehr Verantwortung – wofür und wie?

Winfried Nachtwei, MdB a.D.

#### 13 China's emerging role as a security provider in the Middle East – the EU's response

Dr. Christina Lin

## THEMEN

### Hybride Kriegführung & das „Center of Gravity“ der Entscheidung im Ukraine-Russland-Konflikt

#### Doppelter Paradigmenwechsel

Das Jahr 2014 markiert in zweifacher Hinsicht einen sicherheitspolitischen Paradigmenwechsel in und für Europa. Zum einen ist die Anwendung militärischer Macht und Gewalt zur Durchsetzung politischer Interessen auch seitens staatlicher Akteure unmittelbar auf den „alten Kontinent“ zurückgekehrt. Auf dem ukrainisch-russischen Konfliktschauplatz ist sie bis an die Außengrenzen der Europäischen Union und der NATO und damit in den unmittelbaren Nachbarschaftsraum beider Bündnisse herangerückt. Beide Organisationen, insbesondere ihre Mitgliedstaaten an der östlichen Peripherie, sind alarmiert.

Hierbei ist es nicht nur die Betroffenheit durch Krieg und Konflikt an sich, die diesen Paradigmenwechsel begründet. An der südlichen Peripherie Europas, im arabisch-islamischen Krisenbogen Nah-/Mittelost und Nordafrika sind Krieg und Konflikt seit Jahrzehnten eher Dauerzustand als Ausnahme. Und auch diese Konflikte strahlen und strahlen auf Europa ab. Die paradigmatische Veränderung für Europa ergibt sich vielmehr aus der Tatsache, dass die Annahme eines „postnationalen Zeitalters“ und eines „Endes der Kriegsgeschichte“ – wenigstens innerhalb Europas – ins Reich der Utopie verbannt werden musste. Es handelt sich daher um einen Paradigmenwechsel, der sich auch auf Perzeptionen bezieht, indem er – lange Zeit gepflegtes – idealpolitisches Wunschdenken realpolitisch auflöste.

Gleichzeitig gründet sich die paradigmatische Veränderung darauf, dass sich Europa im Konflikt in der und um die Ukraine und mit Russland von Beginn an in der Rolle einer aktiven – wenn auch nicht unmittelbar militärisch handelnden – Konfliktpartei befand. Assoziierungs- wie auch Sanktionspolitik der Europäischen Union veranschaulichen dies. Im Gegensatz

zur Mehrzahl der Konfliktsituationen an der südlichen Peripherie handelt es sich im Ukraine-Russland-Konflikt daher nicht um einen Konflikt, bei dem sich EU-Europa je nach Interessen- oder humanitärer Motivlage aus der Distanz engagieren oder heraushalten konnte. Europa war hier von Beginn an Teil des Gesamtgeschehens. Einzelne Mitgliedstaaten in geostrategisch exponierter Lage sehen sich in ihren vitalen Sicherheitsinteressen bedroht. Der Charakter dieser Art der Herausforderung ist damit ein fundamental anderer als der Charakter der Konflikte, in denen sich Europa seit mehr als zwei Jahrzehnten in anderen Weltregionen engagiert.

*Der zweite*, nicht weniger relevante Teil des Paradigmenwechsels ergibt sich aus der spezifischen Art und Weise, wie sich diese Herausforderung und Bedrohung manifestiert. Der Konflikt in der und um die Ukraine und mit Russland, mit mehreren sich überlagernden und ineinander verschränkten Konfliktlinien hat diese Veränderung maßgeblich ausgelöst. Mit der Inbesitznahme der Krim durch maskierte russische Soldaten ohne Hoheitsabzeichen im Februar/März 2014 und der anfänglichen Leugnung des Kreml, damit etwas zu tun zu haben, ist der Krieg in unserem Bewusstsein – zunächst im wissenschaftlichen Diskurs, dann auch in Politik und Medien ‚hybrid‘ geworden.

Die weitere Entwicklung im Osten der Ukraine (Donbass) mit nachbarstaatlich gestütztem Separatismus und der bewaffneten Errichtung und militärischen Absicherung pseudostaatlicher Volksrepubliken (Donezk, Lughansk), unter Rückgriff auf u. a. „im Urlaub befindliche“ russische Kämpfer, hat diese Wahrnehmung einer hybriden Art der Kriegführung verstärkt. Nachdem die Debatte zur hybriden Kriegführung im Herbst 2014 – d. h. in deutlicher Verzögerung zu den Ursprungsereignissen – einmal Fahrt aufgenommen hatte, wurden ex post auch der seit 2011 andauernde Bürgerkrieg in Syrien sowie das Vorgehen des „Islamischen Staates“ (IS) im Irak und Syrien „hybridisiert“.

So konnte mitunter der Eindruck entstehen, hybride Kriegführung sei ein neues Phänomen, das zudem den Charakter des Krieges nachhaltig verändert hätte und somit eine grundsätzlich neue sicherheitspolitische Herausforderung darstellen würde. Die alte Debatte um die (sog.) „neuen Kriege“ erfuhr gewissermaßen eine „hybride“ Neuauflage. Demgegenüber entwickelten sich jedoch auch Argumentationslinien, die feststellten, dass hybride Kriegführung historisch keineswegs „neu“ ist. Das trojanische Pferd, der Verweis auf russische Speznas-Kräfte, die es bereits im Kalten Krieg gegeben hat, oder der Hinweis auf das Vorgehen der Hisbollah im Libanonkrieg 2006 dienen als zeitübergreifende Belege hierfür.

Die durch Russland in der Ukraine vorexerzierte hybride Art des Vorgehens stellt jedoch eine besondere Herausforderung für Europa und in diesem Zusammenhang für das Krisenmanagement sowohl von NATO als auch EU dar. Im – wenn auch aus derzeitiger Sicht unwahrscheinlichen – Extremfall könnte die militärische Abwehrfähigkeit der NATO „hybrid“ unterlaufen werden, während gegen innere oder nicht-militärische Destabilisierung einzelner Mitgliedstaaten weder NATO noch EU – da in ihrer bisherigen Ausrichtung primär nach außen gerichtet – Gegenmaßnahmen anzubieten hätten. Kein anderer „hybrider Herausforderer“ verfügt außerdem über ein mit Russland auch nur annähernd vergleichbares militärisches Eskalationspotenzial.

Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage: Was ist eigentlich hybride Kriegführung? Was ist das Spezifische dieses Phänomens? Aus der Betrachtung des Vorgehens der beteiligten Hauptakteure im Ukraine-Russland-Konflikt sollen im Folgenden Anhaltspunkte für eine verallgemeinerbare Charakterisierung hybrider Kriegführung gewonnen werden.

#### **Das Phänomen**

Hilfreich erscheint zunächst ein Blick auf die Frage, worin die Wesenselemente hybrider Kriegführung nicht zu sehen sind: Äußer-

lichkeiten, wie das Tragen von Gesichtsmasken oder der Verzicht auf Hoheitsabzeichen, sowie asymmetrisches, irreguläres oder terroristisches Vorgehen sind zwar regelmäßige Begleiterscheinungen, für sich genommen jedoch keine ausreichenden Indizien, um von hybrider Kriegführung im engeren Sinne sprechen zu können. Trotzdem stehen der uniformierte (russische) Gesichtsmaskenträger ohne Hoheitsabzeichen auf der Krim, wie auch der irreguläre prorussische separatistische Kämpfer in der Ostukraine sinnbildlich für *zwei zentrale Charakteristika hybrider Kriegführung* im engeren Sinne.

*Erstens:* Für die Auflösung fester Ordnungskategorien und das bewusste Operieren hybrider Akteure an den verschiedenen Schnittstellen traditioneller Verantwortungsbereiche: Hierdurch werden Verwundbarkeiten geschaffen und gleichzeitig gezielt angegriffen. Es wird Ambiguität erzeugt und damit eine schnelle und entschlossene Reaktion – des Gegners oder der internationalen Gemeinschaft – verhindert, gelähmt oder gestört. Zu denken ist hierbei insbesondere an die Schnittstellen:

*a. zwischen Krieg und Frieden:* Krieg wird nicht erklärt, es wird auch nicht notwendigerweise gekämpft, trotzdem nimmt sich der „Eroberer“, was er will. Durch schnelles, überraschendes Handeln – politischer, militärischer wie auch geheimdienstlicher und propagandistischer Art – werden neue Tatsachen geschaffen.

*b. zwischen Freund und Feind:* Wer ist eigentlich der Gegner? Das Vorgehen hybrid agierender Akteure gestaltet sich so, dass es mit einiger Plausibilität abgestritten werden kann; jedenfalls nicht eindeutig zuzuordnen ist („plausible deniability“). Gegenerische Kräfte werden nicht notwendigerweise bekämpft, sondern z. T. entwaffnet und durch eine Kombination aus finanziellem Anreiz und Druck „motiviert“, in die eigenen Reihen integriert.

*c. zwischen innerstaatlichem und zwischenstaatlichem Konflikt und damit zwischen innerer und äußer-*

rer Sicherheit unter Beteiligung staatlicher, nichtstaatlicher und pseudostaatlicher Akteure: Vor dem Hintergrund, dass der externe Angreifer schon im Lande ist und sich mit lokalen Akteuren verbindet, stellt sich die Frage, ob die Ukraine damit ihre innere oder ihre äußere Sicherheit verteidigt? Wer sind eigentlich die Separatisten in der Ostukraine? Interne oder externe, staatliche oder nichtstaatliche Akteure? Welche Kräfte der inneren oder äußeren Sicherheit eignen sich dementsprechend für eine Gegenreaktion oder stehen hierfür überhaupt zur Verfügung? Mit welchen politischen und rechtlichen Hürden ist eine staatliche Gegenreaktion der Ukraine verbunden?

Die Lähmung der Ukraine im Winter/Frühjahr 2014 kam nicht von ungefähr. Sie hat ihre Ursachen maßgeblich in diesen bewusst geschaffenen und ausgenutzten Verwundbarkeiten entlang verschiedener Schnittstellen. Gleichzeitig wird deutlich, dass das russische Vorgehen in Bezug auf die Krim wie auch in der Ost-Ukraine nur unter ganz spezifischen Bedingungen, die nicht ohne Weiteres auf andere Situationen übertragbar sind, erfolgen konnte.

*Zweitens:* stehen der uniformierte (russische) Gesichtsmaskenträger ohne Hoheitsabzeichen auf der Krim und der pro-russische separatistische Kämpfer in der Ost-Ukraine für die kreative Kombination und Verschränkung unterschiedlicher Kategorien, Mittel und Formen der Kriegführung. Dies stellt das zweite zentrale Charakteristikum hybrider Kriegführung dar und verdeutlicht gleichzeitig das Spektrum der kreativen Gestaltbarkeit ‚hybriden Agierens‘. Zu denken ist hierbei u. a. an die Kombination und Verschränkung irregulärer mit konventionellen Formen und Konzepten: Pseudostaatliche Separatisten in der Ost-Ukraine bedienen sich weitgehend irregulärer, subversiver wie auch propagandistischer Mittel und Methoden. Dahinter steht jedoch die staatliche konventionell militärische (wie auch nukleare) Drohkulisse Russlands.

### **Russland und der „hybride Schattenkrieg“ in der und um die Ukraine**

Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, ob irreguläres und verdecktes militärisches Agieren und die Verschleierung der eigenen Rolle als Konfliktpartei schon als Wesenselemente hybrider Kriegführung im engeren Sinne betrachtet werden können bzw. worin diese alternativ zu sehen sind.

Bezeichnend ist hierbei die Feststellung, dass die von außen beobachtbaren militärischen Elemente des russischen Vorgehens weniger der Konfliktentscheidung, als vielmehr der Absicherung einer bereits auf anderen Feldern – subversiv, geheimdienstlich, propagandistisch oder politisch – herbeigeführten Entscheidung dienen und dienen. Dies macht deutlich, dass Russland eine Entscheidung dieses Konflikts von Beginn an nicht primär im militärischen Bereich anstrebte. Der Fokus auf ein nicht-militärisches „Center of Gravity“ der Konfliktentscheidung wird damit zum zentralen Dreh- und Angelpunkt, die hybride Art des russisch-separatistischen Vorgehens in Bezug auf die Ukraine zu erklären.

Trotzdem hatte das militärische Vorgehen seine Bedeutung: Einerseits konnten so denkbare militärische Gegenmaßnahmen der Ukraine – mangels Aussicht auf Erfolg – bereits im Vorfeld verhindert und in Einzelfällen aktiv abgewehrt werden. Andererseits konnte durch die militärische Komponente den Aktivitäten auf den entscheidungssuchenden nicht-militärischen Feldern entsprechend Nachdruck verliehen werden. Ganz im Sinne des Grundprinzips der „Diathetik“, dessen sich nach Herodot bereits der Perserkönig Kyros bei der Vorbereitung seiner Feldzüge bediente, wurde das russische Militär so primär zum unterstützenden, gleichzeitig aber auch notwendigen Vollzugselement einer bereits auf anderen Feldern vorbereiteten und teilweise herbeigeführten Entscheidung.

Das eigene militärische Vorgehen zu verdecken oder zu verschleiern war hierbei für Russland aus drei

Gründen von Bedeutung. *Zum einen* um militärisch (möglichst unblutig) vollendete Tatsachen schaffen zu können, bevor die Gegenseite überhaupt in der Lage dazu wäre, die Gesamtsituation, d. h. das Vorliegen eines Angriffs und die eindeutige Bestimmung des politischen Gegners und seiner Absichten, zutreffend bewerten und ausgehend davon eine angemessene, auch militärische Verteidigung organisieren zu können. *Zweitens*, um durch die so geschaffene Ambiguität und die Möglichkeit, eine eigene Beteiligung bis zu einem gewissen Grad plausibel bestreiten zu können, den Widerstandswillen der Ukraine und ihrer Bevölkerung wie auch der Staatengemeinschaft nicht in unnötiger Weise zu fördern und damit gleichzeitig eine schnelle und geschlossene Gegenreaktion zu verhindern, zu lähmen oder zu begrenzen. *Drittens*, um die politischen Vorteile eines indirekten Operierens über „Stellvertreter“ nichtstaatlicher Art – in Form der Separatisten – nutzen zu können und sich damit politisch nicht selbst in vorderster Linie binden zu müssen.

Vor dem Hintergrund dieser Gesamtzusammenhänge und der Orchestrierung unterschiedlicher ziviler wie militärischer Mittel und Methoden ausgerichtet auf ein primär politisches, nicht-militärisches „Center of Gravity“ der Konfliktentscheidung kann in Bezug auf das russische Vorgehen hinsichtlich der Ukraine von hybrider Kriegführung im engeren Sinne gesprochen werden. Gleichzeitig hätte mit Blick auf die primär verdeckte oder verschleierte Art des Handelns auch der Begriff „Schattenkriegführung“ seine Berechtigung.

### **Gerasimow und die russische Variante nicht-linearer/hybrider Kriegführung**

Die Art des russischen Vorgehens in Bezug auf die Ukraine ist dabei kein Zufallsprodukt. Sie folgt einem Muster, das der Chef des Generalstabs der russischen Streitkräfte, General Valerij Wasiljewitsch Gerasimow, bereits im Februar 2013 in einer Rede vor russischen Offizieren skizziert hat-

te.<sup>1</sup> Diese Rede, die anschließend in einer russischsprachigen militärischen Fachzeitschrift als Namensartikel publiziert wurde, bietet sowohl einen prägnanten als auch prominenten Einblick in aktuelles russisches Denken zu Fragen von Krieg, bewaffnetem Konflikt und militärischem und nicht-militärischem Handeln in diesem Kontext. Man kann diese Rede Gerasimows auch als ein „Schlüsseldokument“ zum Verständnis der Art des russischen Vorgehens in der Auseinandersetzung in der und um die Ukraine und damit zum Verständnis der russischen Art nicht-linearer oder hybrider Kriegführung verstehen.

Die Rede Gerasimows beginnt mit einem Blick auf die Lehren des ‚Arabischen Frühlings‘. Dass ein funktionierender Staat binnen Tagen in Chaos und Bürgerkrieg gestürzt und Opfer externer Intervention werden könne, dient Gerasimow als eine Art einleitendes ‚Erweckungserlebnis‘. Ausgehend davon betrachtet er die sich wandelnden Erscheinungsformen von Krieg und Kriegführung. Er erkennt hierbei ein zunehmendes Verschwinden der Trennlinien zwischen Krieg und Frieden. Kriege würden im 21. Jahrhundert nicht mehr offiziell erklärt. Der Stellenwert nicht-militärischer (u.a. politischer, ökonomischer, informationstechnischer) Mittel zur Erreichung politisch-strategischer Zielsetzungen sei gewachsen. Diese würden methodisch koordiniert mit dem Protestpotenzial von Bevölkerungsgruppen und dem primär verdeckten Einsatz militärischer Mittel („military means of a concealed character“). Informationskampagnen, der Einsatz von Spezialkräften, aber auch der offene Einsatz von Streitkräften, u.a.

auch unter dem Deckmantel von ‚Peacekeeping‘, gingen damit einher. Frontale Zusammenstöße größerer Kräfteformationen auf operativer oder strategischer Ebene gehörten zunehmend der Vergangenheit an. Stattdessen läge der Fokus auf asymmetrischem Handeln, um damit Vorteile der Gegenseite zu neutralisieren und eine permanente Operationsfront (u.a. über interne Oppositionskräfte, Informationskampagnen) in der gesamten Tiefe des gegnerischen ‚Raumes‘ zu eröffnen. Dies sei die Art von Krieg, auf die sich auch die Streitkräfte vorzubereiten hätten, von dessen asymmetrischem Charakter man aber nur eine sehr oberflächliche Vorstellung habe.

Daher betont Gerasimow im zweiten Abschnitt seiner Rede die wachsende Bedeutung der ‚Militärwissenschaften‘, deren Aufgabe es sei, eine ganzheitliche Theorie asymmetrischer Formen und Mittel der Kriegführung zu entwickeln. Hierbei sei bei eigenen Erfahrungen (Partisanentätigkeit, Kampf gegen irreguläre Formationen in Afghanistan und im Kaukasus) anzusetzen. Es seien aber auch neueste technologische Entwicklungen (Drohnen, Robotik, Automatisierung, Luftraumverteidigung) einzubeziehen. Der Informationsraum eröffne im besonderen Maße asymmetrische Handlungsoptionen zur Einflussnahme auf staatliche Strukturen und Bevölkerungen. Gleichzeitig mache dieser aber auch Verteidigungsmaßnahmen zum Schutz eigener ‚Objekte‘ erforderlich. Die Operationen in Georgien hätten das Fehlen eines einheitlichen Ansatzes zum Streitkräfteeinsatz außerhalb russischen Territoriums deutlich gemacht. Gleichzeitig würden Ereignisse wie Angriffe auf Botschaften (Libyen), Geiselnahmen (Algerien) oder Piraterie verdeutlichen, wie wichtig es sei, ein System der bewaffneten Verteidigung eigener Interessen außerhalb der eigenen Staatsgrenzen zu entwickeln. Dazu seien die Verfahren zum Grenzübertritt, zur Nutzung des Luft- und Seeraums anderer Staaten wie auch die Zusammenarbeit mit den Behörden der Zielstaaten zu vereinfachen. All dies erfordere wissenschaftliche Vorbereitung.

Im dritten Abschnitt seiner Rede geht Gerasimow auf die Bedeutung der Kontrolle von Territorium im modernen Konflikt ein. Er unterstreicht hierbei die wachsende Relevanz der Fähigkeit, sowohl die eigene Bevölkerung als auch Infrastruktur und Kommunikationsverbindungen gegen Aktivitäten von Spezialkräften, aber auch gegen terroristische Kräfte verteidigen zu können. Die Antwort sieht er im Aufbau einer ‚Territorialverteidigung‘ unter Einbeziehung sämtlicher staatlicher Sicherheitsorgane. Die Forschungseinrichtungen der betroffenen Ministerien fordert er dazu auf entsprechend fundierte Vorschläge auszuarbeiten.

Abschließend geht Gerasimow auf die Rolle und Bedeutung der Militärwissenschaften gerade auch bei der Entwicklung neuer Ideen und unkonventioneller Ansätze ein. Diesen falle eine entscheidende Rolle dabei zu, ein Verständnis der spezifischen und jeweils einzigartigen Logik von konkreten Kriegs-/Konfliktsituationen zu entwickeln. Insbesondere könne sie dazu beitragen, die spezifischen Verwundbarkeiten eines Gegners, unabhängig von dessen Stärke zu identifizieren, und davon ausgehend Mittel und Methoden zu entwickeln ihn zu überwinden.

Der Beitrag Gerasimows ist keine Doktrin und schon gar keine Militärdoktrin. Im Kern wird vielmehr die russische Variante eines auf gesamtstaatliches Handeln ausgerichteten ‚Comprehensive Approach‘ erkennbar, der sich in asymmetrischer und unkonventioneller Weise auf die spezifischen Verwundbarkeiten der Gegenseite konzentriert und in dem wissenschaftliche Erkenntnis eine prominente Rolle spielt. Die modulare, lageabhängige und teils demontierbare Anwendung politischer, geheimdienstlicher, informationstechnischer, wirtschaftlicher und militärischer Maßnahmen ist Teil dieses nicht-linearen/zivil-militärischen ‚Comprehensive Approach‘. Ohne dass Gerasimow den Begriff „hybrid“ benutzt, wird hier die russische Variante hybrider Kriegführung (hybrider Kampagnen) im engeren Sinne deutlich. Wissenschaftliche Erkenntnis spielt dabei sowohl für die Erarbei-

<sup>1</sup> Der Beitrag erschien am 27. Februar 2013 in dem russisch-sprachigen militärischen Fachorgan „Militärisch-Industrieller Kurier“; Vgl.: Gerasimow, Valerij Wasiljewitsch: „Militärisch-Industrieller Kurier“, 27. Februar 2013. Der Journalist Robert Coalson erstellte eine Grobübersetzung des Artikels ins Englische und publizierte diese am 21. Juni 2014 zunächst auf seiner Facebook-Seite und später in „Huffington Post“. Vgl.: <https://www.facebook.com/notes/robert-coalson/russian-military-doctrine-article-by-general-valery-gerasimov/10152184862563597>. [http://vpk-news.ru/sites/default/files/pdf/VPK\\_08\\_476.pdf](http://vpk-news.ru/sites/default/files/pdf/VPK_08_476.pdf)

tung eines Verständnisses konkreter Konfliktsituationen als auch bei der Identifizierung spezifischer Verwundbarkeiten potenzieller Gegner und der Erarbeitung von Konzepten zur Überwindung gegnerischer Akteure eine zentrale Rolle.

Viele Aspekte der Überlegungen Gerasimows – z. B. der verdeckte Charakter militärischen Agierens in Verbindung mit einer breiten Nutzung nicht-militärischer Mittel und dem Rückgriff auf und entsprechender Förderung vorhandenen Unruhepotenzials in einer Bevölkerung zur Interessenwahrnehmung auch außerhalb Russlands – finden sich im russischen Handeln in Bezug auf die Krim und in der Ost-Ukraine, wie auch in Russland selbst, in Form von Desinformation und Propaganda wieder. Theorie und Praxis liegen hier sehr eng beisammen.

### **Die Ukraine im Spannungsfeld hybrider vs. militärischer Kriegführung**

Aber nicht nur Russland, auch die ukrainische Seite bedient sich in Reaktion auf das russisch-separatistische Vorgehen eines hybriden Strategieansatzes. Politische Propaganda, wirtschaftliche Blockade und Unterbrechung der Energieversorgung (Krim, Separatistengebiete) wie auch polizeilich-geheimdienstliches Vorgehen gehören auch hier zu den Mitteln der Wahl. Das „Center of Gravity“ des ukrainischen Vorgehens liegt dabei mittlerweile auf medialem und politisch-diplomatischem Feld, mit dem primären Ziel, die Gegenseite zu de-legitimieren und so viel internationale Unterstützung und Verbündete für die eigene Sache zu gewinnen wie möglich. Damit folgt die Ukraine einem grundlegenden Erfolgsprinzip des Krieges und ist auf diesem Wege vergleichsweise erfolgreich.

Eine Kriegs-/Konfliktentscheidung primär auf militärischem Feld anzustreben, verbietet sich für die Ukraine aufgrund der militärischen Eskalationsdominanz Russlands eigentlich von selbst. Gleiches gilt im Übrigen auch für externe Akteure wie die Europäische Union. Da es für die Ukraine in diesem Konflikt jedoch um existenzielle In-

teressen ihrer territorialen Unversehrtheit und staatlichen Souveränität geht – mit gutem Grund könnte man auch von einem verspäteten „Staatsgründungskrieg“ sprechen – wurden trotzdem Versuche in dieser Richtung unternommen. Im Rahmen ihrer sog. „Antiterroroperation“ (ATO) konnte die Ukraine im Sommer 2014 mehr als die Hälfte des zu diesem Zeitpunkt von Separatisten kontrollierten oder beanspruchten Gebiets zurückerobern. Eine militärische Entscheidung und Rückeroberung des gesamten Donbass allein gegen separatistische Kräfte erschien wahrscheinlich.

Russisches militärisches Eingreifen, wenn auch zeitlich und vom Umfang her begrenzt, setzte dem jedoch ein jähes Ende und unterstrich sowohl die grundsätzliche militärische Überlegenheit russischer Kräfte als auch die Bereitschaft Russlands, diese einzusetzen, sollte der militärische Druck der Ukraine auf die Separatisten zu groß werden oder gar deren militärische Niederlage drohen. Umfangreiche russische Manöver-tätigkeiten u. a. in räumlicher Nähe zur Ukraine hatten den Zweck, genau dies zu unterstreichen, und nicht etwa eine großangelegte Invasion der Ukraine insgesamt vorzubereiten.

Im Januar/Februar 2015 wiederholte sich dieses Muster vom Sommer 2014 und der Schwerpunkt des Konfliktgeschehens verlagerte sich, ausgelöst durch den Versuch der ukrainischen ATO-Kräfte, die Kontrolle über die eigene Grenze zu Russland wieder herzustellen und damit die Separatistengebiete von ihrer Verbindung nach Russland abzuschneiden, erneut auf den militärischen Bereich. Die Niederlage der ukrainischen Kräfte in den Kämpfen um den Kessel von Debalzewo ist Ausdruck dafür, dass die Ukraine nicht dazu in der Lage war und ist, den Konflikt militärisch zu ihren Gunsten zu entscheiden. Sie wird ihn daher mit hoher Wahrscheinlichkeit in hybrider Form schwerpunktmäßig auf nicht-militärischem Gebiet fortsetzen.

### **Fazit: Hybride Gesamtstrategie und die drei Wesenselemente hybrider Kriegführung**

Das hybride Agieren Russlands in Bezug auf die Ukraine kennzeichnet sich durch eine ganzheitliche, ebenenübergreifende Orchestrierung unterschiedlicher ziviler wie militärischer Konzepte, Mittel und Methoden, die in einer unkonventionellen, nicht-linearen und gleichzeitig skalierbaren Art und Weise miteinander kombiniert werden. Sie waren und sind u. a. darauf ausgerichtet, die Trennlinie zwischen Krieg und Frieden, Freund und Feind, innerer und äußerer Sicherheit wie auch zwischen zivilem und militärischem Mitteleinsatz und staatlichen wie nichtstaatlichen Akteuren verschwimmen zu lassen. Ihre Operationen richten sich dabei gezielt gegen die verwundbaren Schnittstellen klassischer Ordnungskategorien und Verantwortungsbereiche. Durch schnelles Handeln u. a. politischer wie auch geheimdienstlicher und militärischer Art werden neue Tatsachen (Krim) geschaffen, dabei die handelnden Akteure – zumindest zeitlich begrenzt – in einen Grauzonenbereich gestellt und Möglichkeiten einer Gegenreaktion gelähmt oder gestört. Im Hintergrund wurde und wird eine substantielle konventionelle wie auch nukleare militärische Drohkulisse unterhalten, die u. a. durch umfangreiche Manöver-tätigkeit demonstrativ die eigene Eskalationsdominanz zur Schau stellt.

Die Wesenselemente spezifisch hybrider Kriegführung russisch-separatistischer Art in Bezug auf die Ukraine sind dabei weder im Tragen von Gesichtsmasken noch im Verzicht auf Hoheitsabzeichen oder generell verdecktem militärischem Agieren zu sehen. Hierbei handelt es sich lediglich um äußerlich beobachtbare Symptome oder Begleiterscheinungen. Auch der großangelegte Einsatz von Desinformation und Propaganda, das Erzeugen von Ambiguität oder die breite Nutzung subversiver oder geheimdienstlicher Mittel zur Destabilisierung der Ukraine sind für sich genommen zwar relevante, aber lediglich Teilelemente einer hybriden Gesamtstrategie. Entscheidend sind die „hybride“ Orchestrierung dieser Elemente in

einem strategischen Gesamtansatz und ihre Ausrichtung auf ein dynamisches – primär nicht-militärisches Gravitationszentrum / „Center of Gravity“ – der Konfliktentscheidung. Ausgehend von diesen Überlegungen können neben einer grundsätzlichen Feststellung zu Krieg drei Wesenselemente zur spezifischen Bestimmung hybrider Kriegführung abgeleitet werden:

*Grundsätzliche Feststellung:* Grundsätzlich weist jeder Krieg hybride Dimensionen und Elemente auf, insofern er einerseits einem politischen – d. h. außerhalb seiner Selbst liegenden – Rational/Motiv entspringt und folgt und andererseits in aller Regel nicht nur rein militärisch, sondern auch auf einer Vielzahl anderer Felder (u. a. auf dem der Politik, Diplomatie, Wirtschaft, Technologie oder Propaganda) ausgetragen wird. Krieg ist damit – schon allein im Clausewitz'schen Sinne einer „Fortsetzung des politischen Verkehrs mit anderen Mitteln“<sup>2</sup> – grundsätzlich hybrid.

Darüber hinaus lässt sich jedoch eine spezifisch hybride Art der Kriegführung identifizieren. Drei wesentliche Merkmale und Tendenzen kennzeichnen diese *hybride Kriegführung im engeren Sinne*:

*Erstens: Die Ausrichtung der Kriegs-/Konfliktentscheidung primär auf ein nicht-militärisches Gravitationszentrum/„Center of Gravity“.* Die gesamte Bandbreite ziviler wie militärischer Formen, Mittel und Methoden der Konfliktaustragung wird hierbei genutzt und kombiniert, ohne dass eine Entscheidung primär im militärischen Bereich oder primär mit militärischen Mitteln und Methoden angestrebt wird. Das „Center of Gravity“ wird – bei aller möglichen Intensität der Kampfhandlungen – auf anderen, primär nicht-militärischen Feldern wie z. B. dem der Moral, der Legitimität oder des politischen Willens gesehen. Die Kampfhandlungen als solche dienen im Rahmen hybrider Kriegführung – im Unterschied zu klassisch militärischer Kriegführung

– nicht in erster Linie der Kriegs-/Konfliktentscheidung insgesamt. Vielmehr sind sie auf die Unterstützung einer Kriegs-/Konfliktentscheidung auf anderen – d. h. nicht-militärischen – Feldern ausgerichtet. Militär wird damit zum unterstützenden Element im „Orchester“ einer Gesamtentscheidung die, unter Rückgriff auf die gesamte Bandbreite ziviler wie militärischer Mittel und Methoden sowie unter Nutzung aller in Betracht kommenden strategischen Dimensionen und Räume, vorwiegend auf nicht-militärischen Feldern gesucht wird.<sup>4</sup> Die flexible Ausrichtung auf unterschiedliche, primär nicht-militärische Gravitationszentren für eine Kriegs-/Konfliktentscheidung ist somit das erste und grundlegendste Kennzeichen „hybrider Kriegführung“ im engeren Sinne und in Abgrenzung zu dem, was als „klassisch militärische Kriegführung“ bezeichnet werden kann.

*Zweitens: Das gezielte Operieren im Grauzonenbereich unterschiedlicher Schnittstellen gegen spezifische Verwundbarkeiten der Gegenseite und die damit verbundene Auflösung fester Ordnungskategorien.* Durch das Verschwimmen lassen der Grenzen – u. a. zwischen Krieg-Frieden, Freund-Feind, innerstaatlich-zwischenstaatlich, innerer-äußerer Sicherheit, staatlich-nichtstaatlich, zivilmilitärisch – werden Schnittstellenproblematiken geschaffen und spezifische Verwundbarkeiten offen gelegt. Der hybride Akteur operiert dabei gezielt, wenngleich in der Regel einem indirekten, verdeckten oder verschleierte Strategieansatz folgend, in der Regel in asymmetrischer Art und Weise gegen diese spezifischen Verwundbarkeiten im Grauzonenbereich unterschiedlicher Schnittstellen. Durch die so erzeugte Ambiguität wird eine Reaktion der Gegenseite gelähmt, begrenzt oder gestört.

<sup>3</sup> Zu verstehen als die Art der Kriegführung, deren Gravitationszentrum auf eine militärische Kriegs-/Konfliktentscheidung ausgerichtet ist. Etwa im Stil der Napoleonischen Kriege oder der beiden Weltkriege. Eine Befangenheit in diesem Denken erschwert gleichzeitig ein Verstehen der spezifischen Logik hybrider Formen der Kriegführung.

<sup>4</sup> Dies bedeutet umgekehrt jedoch nicht, dass überall dort, wo Militär in unterstützender Rolle in anderen Bereichen eingesetzt wird, auch schon hybride Kriegführung vorliegt.

Gleichzeitig soll dadurch die Exposition eigener Schwächen vermieden werden.

*Drittens: Die kreative Kombination und Parallelität in der Anwendung unterschiedlicher ziviler wie militärischer Kategorien, Formen, Mittel und Methoden der Kriegführung und des Kämpfens zu immer wieder „neuen“ hybriden Mischformen.* Konventionelle, reguläre und symmetrische Formen und Konzepte werden hierbei mit irregulären, asymmetrischen oder nicht-linearen Kategorien zu einem hybriden Strategieamalgam verschränkt. Dies geschieht zum Teil ebenenübergreifend innerhalb eines Operationsgebietes und unter potenzieller Beteiligung staatlicher, nichtstaatlicher wie auch pseudostaatlicher Akteure. Offene Formen und Methoden kommen hierbei genauso zum Tragen wie solche verdeckter oder verschleierte Art. Die sich hierbei „neu“ herausbildenden hybriden Mischformen sind in ihren Mustern, Rationalen und ihrer Logik in der Regel schwer oder nicht eindeutig zu erkennen und zu durchschauen. Damit wird Überraschung begünstigt, sowie Abwehr, Reaktion und die Entwicklung entsprechender Gegenstrategien erschwert.

Diese Zusammenhänge bedeuten zweierlei:

*Erstens:* Hybride Kriegführung ist durch einen kreativen, flexiblen und in der Regel begrenzten militärischen Mitteleinsatz gekennzeichnet und erfordert durch seine Ausrichtung auf nicht-militärische Gravitationszentren nicht notwendigerweise eine militärische Kriegs-/Konfliktentscheidung. Der militärische Mitteleinsatz folgt daher regelmäßig einer Strategie der begrenzten Kriegführung („limited war“).

*Zweitens:* Hybride Kriegführung ist zwar nicht grundsätzlich, hinsichtlich der Vielfalt ihrer kreativ zu gestaltenden Erscheinungsformen, jedoch immer wieder neu. Damit stellt hybride Kriegführung weder eine grundsätzlich „neue Herausforderung“ dar, noch lässt sich das Phänomen an spezifischen Äußerlichkeiten wie dem Tragen von Gesichtsmasken oder dem Verzicht auf militärische Hoheitsab-

<sup>2</sup> Vgl. Clausewitz: *Vom Kriege* I, 1, (24), S. 210f.

zeichen festmachen. Entscheidend ist die Orchestrierung der unterschiedlichen Konzepte, Mittel und Methoden im Rahmen einer *hybriden Gesamtstrategie*.

Vor diesem Hintergrund und angesichts der dynamischen und facettenreichen Natur des Phänomens hybrider Kriegführung wird das rechtzeitige Erkennen und Verstehen seiner immer wieder neuen Muster und strategischen Rationale zum neuralgischen Punkt in der Bewältigung dieser Herausforderung. Nur wenn die Strategien und Methoden hybrider Kriegführung jeweils im konkreten Einzelfall rechtzeitig erkannt und verstanden werden, ist eine entsprechende Reaktion möglich. Die Fähigkeit zur zeitnahen und tiefgreifenden Analyse von Krieg, Konflikt und Strategie wird damit, neben langfristig angelegten Maßnahmen der Resilienzbildung, zur Schlüsselfähigkeit in der Abwehr von und Reaktion auf hybride Methoden der Kriegführung. Der Wissenschaft fällt damit eine zentrale Rolle in der Bewältigung dieser Herausforderung zu. Die allgemeine Charakterisierung hybrider Kriegführung anhand der aufgezeigten drei Wesensmerkmale kann bei der Bewertung spezifischer Kriegs-/Konfliktsituationen als Analyserahmen hilfreich sein.

Das Beispiel des russisch-separatistischen Vorgehens in Bezug auf die Ukraine macht gleichzeitig einen weiteren wesentlichen Zusammenhang deutlich. Hybride Methoden der Kriegführung finden potenziell umso mehr Anknüpfungspunkte und sind tendenziell umso erfolgversprechender, je enger vernetzt und verzahnt die Beziehungen zum Gegner waren oder sind, und je ausgeprägter sich die wechselseitigen Abhängigkeiten gestalten. Globalisierung, enge zwischenstaatliche Interaktion und gesellschaftliche Vernetzung – so positiv und wünschenswert diese auf der einen Seite sind – eröffnen daher potenziell mehr Anknüpfungspunkte für spezifisch hybride Methoden der Kriegführung als dies bei voneinander abgeschotteten Bündnissystemen, Staaten oder Gesellschaften der Fall ist. Damit wird hybride Kriegführung

zum Mittel der Wahl gerade auch unter ehemaligen (vermeintlichen) Freunden, im Rahmen innerstaatlicher Konflikte und insbesondere im Bürgerkrieg. Offene demokratische Gesellschaften, denen es an strategischer Wachsamkeit mangelt, sind durch hybride Methoden der Kriegführung in besonderem Maße verwundbar.

Dr. Johann Schmid

Dr. Johann Schmid, Oberstleutnant i.G. ist Offizier der Bundeswehr und als Politikwissenschaftler Senior Fellow am IFSH. Der Beitrag gibt ausschließlich die persönliche Auffassung des Autors wieder.

Zur Langfassung dieses Beitrages vgl.: Johann Schmid: Hybride Kriegführung und das „Center of Gravity“ der Entscheidung. In: S+F, Sicherheit und Frieden - Security and Peace 34 (2). Baden-Baden: Nomos. 2016, ISSN 0175-274X, S. 114-120.

## THEMEN

### Mehr Verantwortung – wofür und wie?

#### Kommentar zum Weißbuch 2016 zur Sicherheitspolitik und zur Zukunft der Bundeswehr

##### Statt einer Vorbemerkung

Der ehemalige Bundespräsident Horst Köhler hielt auf dem Festakt der Deutschen Gesellschaft für die Vereinten Nationen (DGVN) zum 70-jährigen Jubiläum der Vereinten Nationen am 21. Oktober 2015 in der Berliner Kaiser-Wilhelm-Gedächtnis-Kirche die Festrede vor ca. 500 Gästen. Es war eine nachdenkliche, selbstkritische, ermutigende Rede an die Regierungen und Zivilgesellschaften, die Chancen der Vereinten Nationen endlich besser zu nutzen.

Im vergangenen Jahrzehnt hätten wir *„eine Interventionspolitik gesehen, die einem angesichts ihrer Kurzsichtigkeit und, ja, Inkompetenz den Atemverschlägt. Die Leidtragenden sind jetzt Millionen Frauen, Männer und Kinder besonders im Nahen Osten – und natürlich muss die Suppe wieder vor allem die VN auslöffen.“* Die Liste der globalen Herausforderungen, die sich um Staatsgrenzen nicht scheren, sei lang: Terrorismus, Ebola, Klimawandel, Migration ... *„All diese Themen rufen*

*nach einer global governance, deren Ziel sich nicht mehr darauf beschränkt sicherzustellen, dass die nationalstaatlichen Boote nicht miteinander kollidieren, sondern welche die Weltpolitik in dem einen Boot koordiniert, in dem alle Völker längst sitzen. Diese Tatsache erfordert, den Begriff des nationalen Interesses neu zu denken, denn unsere Interessen sind längst so sehr miteinander verwoben, dass es tatsächlich so etwas wie ein globales Interesse, ein globales Gemeinwohl gibt.“* Die VN seien das *„dickste aller Bretter, das es zu bohren gilt. Langsam und geduldig, an vielen Stellen gleichzeitig. (...) Es wäre (...) ein Fehler, die VN nur unter der Bedingung ernst zu nehmen, dass sie sich reformiert. Erst umgekehrt wird ein Schuh daraus: wenn die Mitgliedsstaaten den Multilateralismus und damit die Vereinten Nationen wieder ernst nehmen und echtes politisches Kapital investieren, dann wird es auch zu Reformen kommen können.“*

Die Rede verdiente – so meine anschließende Reaktion – breitesten Beachtung, nicht zuletzt auch beim damals laufenden Weißbuchprozess des Verteidigungsministeriums.<sup>5</sup> (In den Tagesmedien erhielt sie null Beachtung!)

#### Öffnung

Erstmalig entstand mit dem Weißbuch 2016 ein sicherheitspolitisches Grundlagendokument der Bundesregierung unter Mitberatung und Konsultation einer großen Zahl von sicherheits- und außenpolitischen Fachleuten. Das war ein wichtiger Fortschritt. Als Teilnehmer vieler Workshops erlebte ich diesen Prozess als anregend und Beitrag zu einer vertieften sicherheitspolitischen Debatte. Eine Öffnung zu gegenüber militärischer Sicherheitspolitik fundamental ablehnenden Kreisen wurde meines Wissens nicht versucht.

#### Fehlende Gesamtstrategie

Ein vielfach kritizierter fundamentaler Mangel war der Ansatz eines Ressortdokuments, wo – wie bei früheren Weißbüchern – die um-

<sup>5</sup>[http://www.dgvn.de/fileadmin/user\\_upload/DOKUMEN-TE/Vortraege/Festakt\\_K%C3%B6hler/Festakt\\_70\\_Jahre-RedeK%C3%B6hler.pdf](http://www.dgvn.de/fileadmin/user_upload/DOKUMEN-TE/Vortraege/Festakt_K%C3%B6hler/Festakt_70_Jahre-RedeK%C3%B6hler.pdf)

fassende sicherheitspolitische Analyse nur in militärisch verengte Schlussfolgerungen für die Bundeswehr mündet. Damit kann einer Fehl Wahrnehmung Vorschub geleistet werden, als solle jedwede Sicherheitsbedrohung militärisch beantwortet werden. Gefördert wird eine solche Fehlinterpretation durch die verbreitete Militärlastigkeit von öffentlicher Wahrnehmung und Debatte, wo zugleich politische und zivile Krisenbewältigung kaum Beachtung finden.

Wo aber grundsätzlich Konsens besteht über ein umfassendes Verständnis von kollektiver Sicherheitspolitik, wo staatliche und menschliche Sicherheit aufeinander angewiesen sind, wo der Primat bei der politischen Konfliktlösung liegt und Militär diese in bestimmten Fällen „nur“ absichern und unterstützen kann, müsste das zentrale Grundlagendokument zur deutschen Sicherheitspolitik eigentlich ein ressortgemeinsames unter Federführung des Auswärtigen Amtes oder des Kanzleramtes sein. (vgl. Positionspapier der Kommission „Europäische Sicherheit und Zukunft der Bundeswehr“ am IFSH [https://ifsh.de/file-IFSH/IFSH/pdf/aktivitaeten/BW-Kommission\\_Weissb%C3%BCher.pdf](https://ifsh.de/file-IFSH/IFSH/pdf/aktivitaeten/BW-Kommission_Weissb%C3%BCher.pdf))

Offenbar besteht aber in der Bundesregierung, insbesondere beim Kanzleramt, ein beharrlicher Unwille gegenüber einer solchen sicherheitspolitischen Gesamtstrategie. Wenn die Rahmenbedingungen so sind, wie sie sind, kann deshalb nicht die Alternative sein, ganz auf die Erarbeitung von Ressortdokumenten zu verzichten. Allerdings: Indem das Weißbuch zum „obersten sicherheitspolitischen Grundlagendokument Deutschlands“ mit einer strategischen Standort- und Kursbestimmung erklärt wird und vom Kabinett verabschiedet wurde, ist das Weißbuch deutlich mehr als ein Ressortdokument. Das zeigt sich auch darin, dass das Auswärtige Amt wesentlich beim sicherheitspolitischen Teil I mitgeschrieben hat und der gesamtstaatliche Ansatz von Sicherheitspolitik so umfassend und konkretisiert betont wird wie nie zuvor.

### **Deutschlands Rolle in der Welt und sicherheitspolitisches Selbstverständnis (S. 22 ff.)**

„Deutschland ist bereit, sich früh, entschieden und substantiell als Impulsgeber in die internationale Debatte einzubringen, Verantwortung zu leben und Führung zu übernehmen.“

Wo die Welt vielfältig unsicherer ist, das relative Gewicht Deutschlands – und insbesondere die internationalen Erwartungen an die Bundesrepublik – und die Handlungsmöglichkeiten gewachsen sind, da ist die Übernahme von mehr Verantwortung in der internationalen Politik richtig und legitim. Die Überwindung einer oftmals nur reaktiven Haltung und eines Versteckens im Multilateralismus ist meines Erachtens schon länger überfällig.

Das Mehr an Verantwortung gilt für die Außen- und Sicherheitspolitik insgesamt, die an den Friedensauftrag des Grundgesetzes und das Völkerrecht gebunden ist. Falsch wäre es – und aus dem Weißbuchtext ist es auch nicht ableitbar –, dies mit einem Mehr an Militäreinsätzen, gar einem „Primat des Militärischen“ gleichzusetzen. Das Weißbuch betont mehrfach, dass die Bundeswehr Beiträge zur deutschen Sicherheitspolitik leiste – nicht mehr und nicht weniger. Gerade Bundeswehroffiziere drängen vor dem Hintergrund ihrer Einsatzerfahrungen seit Jahre darauf, dass der Primat der Politik strategischer und weniger oberflächlich und halbherzig wahrgenommen wird.

### **Deutschlands Werte und sicherheitspolitische Interessen (S. 24 ff.)**

Die Wertebindung deutscher Sicherheitspolitik (Präambel des Grundgesetzes, Friedensgebot nach Art. 26 GG, Menschenwürde, Rechtsstaatlichkeit; Völkerrecht, Schutz universaler Menschenrechte) wird kurz benannt. Widersprüche und Dilemmata, die bei dem hohen Anspruch einer so ausdrücklich wertebundenen Politik immer wieder auftreten, werden nicht angesprochen, so dass der Wertebefugung schnell als Sonntagsrede wahrgenommen und nicht ernst genommen werden kann.

Die ersten aufgeführten sicherheitspolitischen Interessen Deutschlands (Schutz der eigenen BürgerInnen und der nationalen Souveränität und der Verbündeten, Aufrechterhaltung der regelbasierten internationalen Ordnung auf Grundlage des Völkerrechts), sind legitim und gehören zu den staatlichen Grundpflichten. Sie sind komprimiert zusammengefasst im Amtseid der Mitglieder Bundesregierung.<sup>6</sup> Humanitäre und Nichtregierungsorganisationen sind demgegenüber nicht prioritär dem Schutz der eigenen Bürger, sondern dem Wohl (aller) bedürftigen Menschen verpflichtet.

Als weitere sicherheitspolitische Interessen werden genannt:

- der Wohlstand der eigenen Bürgerinnen „durch Prosperität unserer Wirtschaft und freien sowie ungehinderten Welthandel“ (*ohne den Zusatz von 2006 „und dabei die Kluft zwischen armen und reichen Weltregionen überwinden zu helfen“*)
- „Förderung des verantwortungsvollen Umgangs mit begrenzten Ressourcen und knappen Gütern in der Welt“ (*neu gegenüber 2006*)
- „Vertiefung der europäischen Integration und Festigung der transatlantischen Partnerschaft.“

Die Anregung von Horst Köhler, angesichts der Verwobenheit elementarer nationaler Interesse auch auf ein globales Gemeinwohl hin zu orientieren (ähnlich die Bischöfliche Kommission „Justitia et Pax“), wurde nicht aufgenommen.

Die Verhütung von Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit, ethnischen Säuberungen und Kriegsverbrechen (die Tatbestände der Responsibility to Protect/RtoP, auf die die VN-Generalversammlung 2005 die Staaten verpflichtet) wird nicht als explizites nationales Sicherheitsinteresse Deutschlands genannt. Im Unterschied zum Weißbuch 2006 (S. 44)

<sup>6</sup> Art. 56 GG: „Ich schwöre, dass ich meine Kraft dem Wohle des deutschen Volkes widmen, seinen Nutzen mehren, Schaden von ihm wenden, das Grundgesetz und die Gesetze des Bundes wahren und verteidigen, meine Pflichten gewissenhaft erfüllen und Gerechtigkeit gegen jedermann üben werde.“



wird die RtoP heute nicht einmal mehr benannt – auch nicht bei den strategischen Prioritäten „Vorbeugen und Eindämmen von Krisen und Konflikten“ und „Engagement für die regelbasierte internationale Ordnung“. In Anbetracht der beanspruchten – und in Deutschland viel selbstbelobigten – „Lehren aus der Geschichte“ klafft hier eine eklatante Lücke der Verantwortung. Nach der internationalen und deutschen Diskussion über die RtoP in den letzten Jahren ist das eine Flucht aus der Verantwortung durch Wegsehen.

### Das sicherheitspolitische Umfeld (S. 28 ff.)

Es ist noch „komplexer, volatiler sowie dynamischer und damit immer schwieriger vorhersehbar geworden.“ Das heißt im Klartext: staatliche und Bürgersicherheit zu gewährleisten, Ursachen von Risiken und Bedrohungen zu bekämpfen, wird immer schwieriger. Angesichts des üblichen „Wir-schaffen-das“-Grundtenors von Regierungsdokumenten wird nicht einmal angedeutet, was seit geraumer Zeit mein Eindruck ist: Die sicherheitspolitischen Akteure und Verantwortlichen sind mit der Dichte, Dynamik und Komplexität der Krisenverwicklungen längst an der Grenze der Leistungsfähigkeit – bei aller Professionalität, mit der Einzellaugen noch bewältigt werden.

Die Analyse der internationalen Ordnung im Umbruch (a) und der Herausforderungen für die deutsche Sicherheitspolitik (b) ist differenziert, realistisch – und ausgesprochen beunruhigend.

(a) Treiber des Umbruchs (Globalisierung, Digitalisierung, Kräfte der Antiglobalisierung, von oft radikalem Nationalismus, Extremismus, religiösem Fanatismus), Multipolarität und Machtdiffusion, Infragestellung der regelbasierten euroatlantischen Friedens- und Stabilitätsordnung, Europäisches Projekt unter Druck;

(b) Internationaler Terrorismus, Herausforderungen aus dem Cyber- und Informationsraum, Renaissance zwischenstaatlicher Konflikte, fragile Staatlichkeit und schlechte Regierungsführung, weltweite Ausrüstung und Proliferation von

Massenvernichtungswaffen, Gefährdung der Kommunikations- und Transportlinien und Sicherheit der Rohstoff- und Energieversorgung, Klimawandel, unkontrollierte und irreguläre Migration, Pandemien und Seuchen.

Dass hierbei allerdings der soziale und politische Sprengstoff der weltweit wachsenden Ungleichverteilung von Einkommen, Vermögen, Lebenschancen und Macht (Ungerechtigkeit treibt Unfrieden) nur in Einzelaspekten angetippt, aber insgesamt außer Acht gelassen wird, ist völlig unverständlich. Immerhin hatte Entwicklungsminister Müller den Sachverhalt bei zwei gemeinsamen Veranstaltungen mit der Verteidigungsminister<sup>7</sup> vehement angesprochen: Er fragte, ob es auf Dauer gut gehen könne, dass weltweit 10% 90% des Vermögens besitzen, dass 70 Personen so viel besitzen wie 3,5 Mrd., dass 20% der Weltbevölkerung 80% der Ressourcen verbrauchen, die namentlich aus den Entwicklungsländern kämen.

Nichtsdestoweniger verdient die Analyse des sicherheitspolitischen Umfeldes breite Wahrnehmung, Debatte und Bemühen um tragfähige Lösungsvorschläge. Allzu oft werden die genannten Herausforderungen aber noch verdrängt oder es bleibt bei ritualisierten „Antworten“.

Eine sicherheits- und friedenspolitische Analyse, die Ansätze für Prävention finden will, darf sich nicht mit der Erfassung von Risiken und Bedrohungen begnügen, sondern muss unbedingt auch Chancen, konstruktive Prozesse und Akteure identifizieren.

### Zu einzelnen Herausforderungen:

- **Russland**, das die „europäische Friedensordnung offen in Frage“ stelle und die strategische Rivalität betone, sei eine „Herausforderung für die Sicherheit auf dem Kontinent“. Zugleich gebe es aber ein „breites Spektrum gemeinsamer Interessen und Beziehungen“. Nachhaltige Sicherheit in und für

Europa gebe es „nicht ohne belastbare Kooperation mit Russland“. (Die Wahrnehmung der gegenwärtigen russischen Politik durch die Bundesregierung ist damit auffällig differenzierter als die Wahrnehmung der deutschen Außen- und Sicherheitspolitik in manchen Stellungnahmen aus der Friedensbewegung.<sup>8</sup>)

- Zur **„effektiven Bekämpfung des transnationalen Terrorismus“** werden ziemlich dieselben Empfehlungen gegeben, wie sie z.B. der Bundestag im November 2001 flankierend zum Enduring-Freedom-Mandat beschlossen hatte. Der „Schönheitsfehler“: Der „war on terror“, von dem sich die rot-grüne Koalition damals „positiv“ distanziert hatte, wurde strategisch wie menschlich ein Desaster. Der transnationale Terrorismus heute ist so umfangreich, stark und gefährlich wie nie zuvor! Nicht von ungefähr bezeichnete der VN-Sicherheitsrat IS am 20. November 2015 als eine „weltweite und beispiellose Bedrohung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit“.

- **Fragile Staatlichkeit** und schlechte Regierungsführung, Krisenbogen von Nordafrika über Sahelzone, Nahost bis Zentralasien: Die Stärkung legitimer staatlicher Strukturen entspricht dem strategischen Ansatzpunkt „Förderung verlässlicher Staatlichkeit“ im Aktionsplan Zivile Krisenprävention von 2004. Unerwähnt bleiben hier die Großprobleme, dass extern gestütztes Statebuilding begrenzt wirksam ist, sehr voraussetzungsreich ist und enorm Zeit braucht.

- **Radikalisierungspotenziale als Folge mangelnder Entwicklungsperspektive** in rasch wachsenden Gesellschaften (Kasten S. 44): Hier spricht das – BMZ im – Weißbuch sehr zu Recht das gigantische Problem der jungen, besonders armen Gesellschaften mit schwacher Staatlichkeit an, die ihrer Jugend kaum bis keine Perspektive bieten können, womit ein stark erhöhtes Konfliktrisiko vor-

<sup>7</sup> An 8. September 2015 beim Weißbuch-Kolloquium zu Entwicklung und Sicherheit, am 6. Juni 2016 bei der Konferenz „Entwicklung, Sicherheit, Frieden“ im BMZ.

<sup>8</sup> Kooperation für den Frieden, Antwort auf das Weißbuch, 13. Juli 2016 [http://www.koop-frie.de/fileadmin/Pressemitteilungen/Erklaerungen/2016/Weissbuch\\_Final.pdf](http://www.koop-frie.de/fileadmin/Pressemitteilungen/Erklaerungen/2016/Weissbuch_Final.pdf) ;

programmiert ist. Verschiedene sinnvolle Projekte der deutschen EZ hierzu sind mir bekannt. Insgesamt liegen aber die Anstrengungen der Internationalen Gemeinschaft noch weit hinter dieser Herausforderung zurück.

- **Ein blinder Fleck** der Analyse sind die Großfehler, Krisentreiber, Unglaubwürdigkeiten, kontraproduktiven Wirkungen aus den „eigenen Reihen“ – von einem de-saströsen „war on terror“ über Doppelmoral bis zu entwicklungsverhindernder Handelspolitik. Wie auch bei den „Fortschrittsberichten Afghanistan“ fehlt notorisch eine selbstreflexive, selbstkritische Dimension. Fehler machen „nur die anderen“.

### Deutschlands strategische Prioritäten

- Neu und sinnvoll ist die **erste Priorität** Gewährleistung gesamtstaatlicher Sicherheitsvorsorge, Stärkung von Resilienz und Robustheit ggB. Gefährdungen. Wo Gefährdungsursachen oft nur längerfristig oder gar nicht (weil in der Vergangenheit liegend) bekämpft werden können und Verwundbarkeiten von stark vernetzten Gesellschaften zunehmen, ist die Reduzierung von Verwundbarkeiten hier und heute von erheblicher Bedeutung.

- Unter **Priorität 2** „Stärkung von Zusammenhalt und Handlungsfähigkeit in NATO und EU“ werden nur die altbekannten bündnispolitischen Glaubenssätze wiederholt. „Bündnissolidarität ist Teil deutscher Staatsräson“ hört sich stark an. Indem aber kein Wort zu den realen Herausforderungen für Bündnissolidarität heutzutage verloren wird (unterschiedliche Bedrohungswahrnehmungen, unterschiedliche Betroffenheiten durch bestimmte Krisenregionen, unterschiedliche Vorstellungen von zivilen und militärischen Komponenten der Sicherheitspolitik), klingt ein solcher Abschnitt eher wie ein Rufen im Walde.

- Einen im Vergleich zu 2006 deutlich höheren Stellenwert hat als **Priorität 3** die ungehinderte Nutzung von Informations-, Kommunikations-, Versorgungs-, Transport- und Handelslinien sowie die

Sicherheit der Rohstoff- und Energieversorgung. Die Sicherheits-, ja z.T. Systemrelevanz der internationalen Austauschwege ist unbestreitbar. Ihre ungehinderte Nutzung ist aber primär eine Frage internationaler kollektiver Ordnungs- und Sicherheitspolitik – und darf kein Einfallstor für „Kanonbootpolitik“ für Partikularinteressen nach dem „Recht des Stärkeren“ sein. Eine solche Interpretation liegt nahe, wenn in Teilen der sicherheitspolitischen Community unterschiedslos von „Verteidigung deutscher Interessen mit militärischen Mitteln“ die Rede ist.

- Als **vierte Priorität** betont wird das frühzeitige Erkennen, Vorbeugen und Eindämmen von Krisen und Konflikten. Prävention habe grundsätzlich Vorrang. Nachhaltige Prävention und Stabilisierung gelinge nur auf der Grundlage lokaler Eigenverantwortung. Der krisenpräventive Ansatz hat gegenüber 2006 deutlich an Gewicht gewonnen. Zugleich wird er auch konditioniert: *„Deutschland muss sich entsprechend seiner Betroffenheit und Möglichkeiten an der Prävention, Stabilisierung und Nachsorge von Krisen und Konflikten beteiligen.“* Das ist eine plausible Priorisierung. Eine unterschiedslose Beteiligung an jedweder Krisenbewältigung wäre weder sinnvoll noch leistbar. Wenn das aber hieße, Deutschland würde sich nur an der Vorbeugung und Verhinderung von Massengewalt und drohendem Völkermord beteiligen, wenn die eigenen sicherheitspolitischen Interessen betroffen sind, wäre das eine fundamentale Absage an einen Kern internationaler Verantwortung – und eine Missachtung einer zentralen Lehre aus der deutschen Völkermord-Geschichte.

Die **Ertüchtigung von Partnern** (Staaten wie Regionalorganisationen) und der Förderung legitimer und tragfähiger staatlicher Strukturen gilt als wichtiges Instrument der Krisenvorbeugung und –eindämmung (S. 52 ff.). Grundsätzlich richtig. Hierbei müssen aber die insgesamt ernüchternden Erfahrungen von Sicherheitssektorreformen mitbedacht werden. Bloßer Export von Polizei- und Mi-

litär“handwerk“ ohne politische Einbettung, ohne Orientierung auf Bürgersicherheit und legitime Staatlichkeit ist nicht nachhaltig und eher kontraproduktiv. Wer hier wirklich nachhaltig wirken will, braucht einen praktizierten ganzheitlichen Ansatz und langen Atem.

Hier hätten Internationale Polizei- und Rule-of-Law-Missionen besondere Erwähnung und Betonung verdient: wo der internationale Ruf deutscher Fachkräfte besonders gut, die Nachfrage nach ihnen hoch – die Entsendung aber ausgesprochen zurückhaltend ist. Trotz aller Akzeptanz von Polizeiaufbau- und Rechtsstaatshilfe in Bundesregierung und Bundestag ist das Interesse daran und erst recht der politische Wille dazu ausgesprochen schwach, geradezu schattenhaft. Die angekündigte Bund-Länder-Vereinbarung zu Internationalen Polizeimissionen dauert und dauert. Solange diese strategische Fähigkeitslücke im deutschen Krisenengagement nicht entschieden angegangen wird, bleiben die Aussichten auf eine nachhaltige Wirkung von Stabilisierungseinsätzen sehr beschränkt.<sup>9</sup>

- **Priorität 5** ist das „Engagement für die regelbasierte internationale Ordnung“. Wer richtigerweise von dieser Priorität spricht, dürfte von der strukturellen wirtschaftlichen und sozialen Unordnung in der Welt nicht schweigen.

**Ein schwerer Mangel** ist, dass die Stärkung der Vereinten Nationen für die Bundesregierung keine strategische Priorität besitzt – und erst im folgenden Kapitel bei den sicherheitspolitischen Handlungsfeldern Deutschlands auftaucht. Das ist aus mehreren Gründen kurz-sichtig und friedens- und sicherheitspolitisch unverantwortlich:

- Wenn „unser sicherheitspolitisches Selbstverständnis durch die Lehren aus unserer Geschichte

<sup>9</sup> Vgl. Winfried Nachtwei, Internationale Polizeimissionen als Element deutscher Außen- und Sicherheitspolitik, in: Siller/Stierle/Wehe, Handbuch Polizeimanagement (erscheint Ende 2016); ders., Mehr deutsche Polizei in UN-Friedenseinsätzen, in: Vereinte Nationen 2/2015, <http://www.dgvn.de/veroeffentlichungen/publikation/einzel/mehr-deutsche-polizei-in-un-friedenseinsaetzen/>

geprägt ist“ (1. Zeile 1. Kapitel des Weißbuches), dann müsste bewusst sein, dass die Vereinten Nationen die erste und globale Konsequenz aus dem von Deutschland verbrochenen Weltkrieg und Völkermorden war und bleibt.

- Wo die globalen Sicherheitsherausforderungen enorm zunehmen und zugleich konfrontative Multipolarität um sich greift, da kommt es umso mehr auf die VN an, ihre Normen, ihre Erfahrungen, ihre Organisationen und Missionen. Wo sich vor allem die westlichen Staaten aus den VN-Missionen zurückgezogen haben – und damit ein Zweiklassen-Peacekeeping beförderten –, ist eine verstärkte Unterstützung der VN-Friedenssicherung mehr als überfällig.

Verschärfend kommt hier die ausdrückliche Öffnung zu Auslandseinsätzen im Rahmen von „Ad-hoc-Kooperationen“ außerhalb von Systemen kollektiver Sicherheit hinzu. (Kap. 8) Das könnte der klaren Norm der VN-Charta zuwiderlaufen, wonach Einsatz militärischer Gewalt außerhalb der Landes- und Bündnisverteidigung nur mit Mandat des VN-Sicherheitsrats zulässig ist. „Coalitions of the Willing“ ohne VN-Auftrag würden die VN und damit globale kollektive Sicherheit elementar schwächen.

Dass bisherige kritische Stellungnahmen zum Weißbuch, insbesondere aus dem friedensbewegten Spektrum, selbst die VN-Dimension deutscher Außen- und Sicherheitspolitik weitestgehend ignorieren, ist ein friedenspolitisches Armutszeugnis.

### **Sicherheitspolitische Gestaltungsfelder** (S. 55 ff.)

**Für die nationale Ebene** bringt das Weißbuch etliche weiterführende Innovationen:

**Förderung der Strategiefähigkeit:** seit Jahren im sicherheitspolitischen Diskurs gefordert, jetzt Vorschläge dazu (2006 kein Thema). Der Bundessicherheitsrat soll unter Wahrung des Ressortprinzips zu einem „strategischen Impulsgeber“ werden. Seine umstrittene Rolle bei Rüstungsexport-Entscheidungen ist meines Erachtens kein überzeugendes Gegen-

argument. Wo wäre sonst der geeignete Ort einer strategischen Erörterung in der Bundesregierung?

- „Ausbau und Verknüpfung der Kompetenzen in strategischer Vorausschau, Steuerung und Evaluierung“, durch „institutionalisiertes Lernen Handlungs- und Adaptionsfähigkeit erhöhen“: Für mich gehört die mangelnde institutionalisierte Lernfähigkeit und –bereitschaft auf der politischen und strategischen Ebene zu den ernüchterndsten Erfahrungen meiner Abgeordnetentätigkeit. Eine wichtige Ankündigung also.

- Förderung strategischer Kontinuität und Kohärenz durch regelmäßige Aktualisierung strategischer Dokumente, wo möglich versehen mit messbaren Kriterien als Voraussetzung von Evaluierung, Nachfolgedokument zum Aktionsplan Zivile Krisenprävention von 2004.

**Nachhaltige Gestaltung von Sicherheit** bedeute, die „Sicherheit von Staaten, Menschen und nachfolgenden Generationen“, die „vielfältigen Zusammenhänge von Sicherheit und Entwicklung zu verknüpfen“.

- Wohl erstmalig in einem Weißbuch wird angekündigt, den Personalumfang und die Personalentwicklung „der mit außen- und sicherheitspolitischen Aufgaben betrauten Ressorts (...) strategisch anzulegen (...) und im Rahmen der zur Verfügung stehenden finanziellen Ressourcen bedarfsgerecht nachhaltig zu finanzieren.“ (S. 58) Auch wenn die notorische Unausgewogenheit der diplomatischen, zivilen, militärischen und polizeilichen Kapazitäten bei früheren Krisenengagements nicht thematisiert wird – hiermit besteht ein Anknüpfungspunkt, den bisherigen Nachholbedarf gerade bei den nichtmilitärischen Fähigkeiten anzugehen.

**Weiterentwicklung des vernetzten Ansatzes:** die Informationen von Lagezentren auf strategischer und operativer Ebene zu vernetzen, zu teilen und für die Politik zu bündeln, gemeinsame Ausbildung und Übungen von staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren für das Handeln im gesamten Krisenzyklus zu fördern, ist sinnvoll und wurde tendenziell auch in Stel-

lungnahmen aus dem Beirat Zivile Krisenprävention gefordert. Voraussetzung einer produktiven, Vereinnahmung vermeidenden Vernetzung ist aber Zielklarheit, sind kompatible Ziele auf der operativen Ebene und die Respektierung unterschiedlicher Mandate und Organisationskulturen. Andernfalls wird das erhebliche Gefälle zwischen Anspruch und Praxis des vernetzten Ansatzes fortbestehen.<sup>10</sup>

Im Abschnitt zu den Leitprinzipien für die Bundeswehr der Zukunft wird die Einbindung der Bundeswehr in ein koordiniertes gemeinsames Krisenmanagement und ihre Beiträge dazu in allen Krisen- und Konfliktphasen betont. (S. 99)

### **Sicherheitsvorsorge und der Verantwortung für Stabilität und Sicherheit des internationalen Umfeldes** (einschließlich menschliche Sicherheit):

*„Mit frühzeitigem und umfassendem Handeln wirkt Deutschland auf internationaler Ebene darauf hin, Konfliktursachen zu beseitigen sowie den Aufbau von tragfähigen Institutionen und Strukturen zur friedlichen Konfliktaustragung zu fördern.“*

Auch hier wird der Vorrang präventiver Problemlösung betont und dass sich zivile und militärische Instrumente ergänzen. Von einem ausdrücklichen Vorrang ziviler Mittel – und dem Einsatz militärischer Gewalt als äußerstem und schärfstem Mittel (der problematische Begriff der „ultima ratio“) – ist keine Rede. Im Gegenteil: Auch in Zukunft werde es *„immer wieder Situationen geben, in denen erst ein robustes, völkerrechtlich legitimes militärisches Eingreifen der Diplomatie den Weg zu akzeptablen politischen Lösungen freimacht.“* (S. 61) Hierzu gibt es erheblichen Streit- und Klärungsbedarf: Vor dem Hintergrund der VN-Charta und historischer Erfahrungen sind solche Situationen in der Tat nicht auszu-

<sup>10</sup> Winfried Nachtwei, Die Bundeswehr, der Comprehensive Approach und die öffentliche Kommunikation in Deutschland, Thesenpapier zum Expertengespräch „ISAF Lessons Learned“ am 21. Juni 2016 im Deutschen Bundestag, <http://nachtwei.de/index.php?module=articles&func=display&aid=1412>

schließen und möglich. Zugleich ändert das nichts daran, dass immer zuerst und hartnäckig an und für diplomatische Lösungen gearbeitet werden muss, dass Militärinterventionen in Bürgerkriege und/oder gegen Aufstandsbewegungen ein hohes Risiko des Scheiterns, ja der Konfliktverschärfung beinhalten, dass die allermeisten robust mandatierten VN-Friedensmissionen nach einer – insbesondere über VN-Vermittler – erreichten Verständigung zwischen Konfliktparteien zum Einsatz kamen. Etliche VN-Missionen sind aber inzwischen in der prekären Situation von „weder Krieg noch Frieden“, wo es realiter keinen Frieden zu sichern gibt, sondern ein Rückfall in den Großkrieg zu verhindern und Frieden mühsam zu gewinnen gilt.

Bei der Stabilisierung des internationalen Umfelds seien der „*Aufbau legitimer und tragfähiger staatlicher und gesellschaftlicher Strukturen*“, die „*Gewährleistung menschlicher Sicherheit sowie die Möglichkeit selbstbestimmter und nachhaltiger Entwicklung gleichrangige Ziele*“. Auch hier wird die Notwendigkeit ausreichender außen-, entwicklungspolitischer und polizeilicher Mittel betont.

Angekündigt wird die Aufstellung ziviler Expertenteams, „*die frühzeitig und mit kurzem zeitlichen Vorlauf in Krisengebiete entsandt werden können und somit unsere Reaktions- und Deeskalationsfähigkeit erhöhen*.“ Diese Maßnahme ist zentral und überfällig und soll der „Verfügbarkeitsfalle“ entgegenwirken, wo bisher in akuten Krisenfällen außer THW in erster Linie Bundeswehrkräfte schnell und flexibel verfügbar waren. Hier könnten sinnvolle Einsatzmöglichkeiten für Kräfte eines zivilen Peacekeeping bestehen.<sup>11</sup>

**Bei den internationalen Gestaltungsfeldern** werden als erstes die Vereinten Nationen (auf ein-einhalb Seiten, mit einem Foto vom Abrüstungsdenkmal der VN:

<sup>11</sup> Christine Schweitzer, Vorrang für gewaltfreie Intervention: Das zivile Peacekeeping stärker nutzen, <http://www.peacelab2016.de/peacelab2016/deb-ante/friedenseinsaetze/article/vorrang-fuer-gewaltfreie-intervention-das-zivile-peacekeeping-staerker-nutzen/>

dem verknotete Revolverlauf) thematisiert. (S. 62 f.) Vorrangiges Ziel deutscher Politik sei, das System der VN durchsetzungsfähiger zu machen, die VN weiter zu stärken und zur effizienteren Wahrnehmung ihrer Aufgaben zu befähigen.“ Etwas konkreter als im Weißbuch 2006 sind die deutschen Beiträge zur VN-Unterstützung beschrieben:

- Stärkung der materiellen und personellen Beiträge und Übernahme von Führungsverantwortung in VN-Missionen,

- Übernahme zusätzlicher Verantwortung im Rahmen politischer Prozesse, z.B. durch Mediatoren, Beiträge zur Prävention und zum Krisenmanagement,

- im Rahmen der VN-SR-Resolution 1325 Verbesserung der Partizipation von Frauen in allen Phasen des Konfliktzyklus. Weit in den Schatten gestellt wird das VN-Kapitel dann aber durch die Kapitel zu NATO und EU. (S. 64-77)

Das „*einzigartige sicherheitspolitische Konsultations-, Kooperations- und Verhandlungsform*“ der OSZE und ihre zentrale Rolle bei der Lösung des Ukraine-Konflikts werden besonders herausgestellt sowie wichtige Maßnahmen zu ihrer Stärkung genannt. (S. 77-79). Weitere internationale Gestaltungsfelder sind bi- und multilaterale Partnerschaften und Ad-hoc-Kooperationen (s.o.) sowie Rüstungskontrolle, Abrüstung, Nichtverbreitung (S. 82). (*Anm.: Mangels Kapazitäten hierzu keine Kommentierung*)

**Faktisch nicht angesprochen** wird das zentrale sicherheitspolitische „*Gestaltungsfeld*“ der letzten mehr als 20 Jahre – die deutsche Beteiligung an internationalen Kriseneinsätzen.

Im NATO-Kapitel begnügt sich das Weißbuch mit den Feststellungen:

„*Die Stabilisierungseinsätze der Allianz zum Beispiel in Afghanistan und auf dem Balkan zeigen, dass Eindämmung und Bewältigung von Konflikten in einem komplexen Sicherheitsumfeld ein langfristiges und verlässliches En-*

*agement erfordern, um Stabilisierungsfortschritte zu erhalten und zu verstetigen.*“ (S. 65) Und im Fazit:

„*Die Einsätze, insbesondere in Afghanistan, wurden zunehmend robuster und verlangten eine Priorisierung der Aufwendungen für ein angemessene Ausstattung der eingesetzten Truppe. Die Bundeswehr wurde zur Armee im Einsatz.*“ (S. 137)

Das ist tatsächlich alles!

Vor dem Hintergrund der vielfältigen, in der breiteren Öffentlichkeit kaum bekannten Einsatzerfahrungen wäre es möglich gewesen, konkreter darzulegen, was mit dem Einsatz von Streitkräften, was mit dem Einsatz militärischer Gewalt im VN-Auftrag (nicht) geleistet werden kann, was die Möglichkeiten, Kosten, Risiken, ggfs. Tücken sind. Diese Basisinformation wird nicht erbracht.<sup>12</sup>

Während in Bosnien nach dem Vertrag von Dayton ein ausgesprochen gewaltarmer Stabilisierungseinsatz militärisch erfolgreich zu Ende ging (Verhütung neuer Kriegsgewalt), geriet der ISAF-Stabilisierungseinsatz zu Aufstandsbekämpfung, waren Bundeswehrosoldaten erstmalig in der Geschichte der Bundesrepublik mit einem opferreichen Terror- und Guerillakrieg konfrontiert. Die gerade in den letzten Jahren ständig steigende Zahl von Zivilopfern im Kontext des bewaffneten Konflikts in Afghanistan führen vor Augen, dass ISAF kein sicheres Umfeld hinterließ. Die 15 Jahre des Afghanistaneinsatzes waren voller Erfahrungen und schmerzhafter Lehren, Teilfortschritten wie auch herben Ernüchterungen – z.B. im Hinblick auf das kollektive politische Führungsversagen bei diesem Einsatz. Sicher ist in das Weißbuch einiges von diesen Erfahrungen eingeflossen. Dass die Erfahrungen der letzten zehn Jahre militärisch-zivil-polizeilicher Kriseneinsätze aber nicht explizit ausgeführt werden (das Weißbuch 2006 brachte zumindest noch drei Sei-

<sup>12</sup> Winfried Nachtwei, Lehren aus 20 Jahren deutscher Beteiligung an internationalen Interventionen, <http://nachtwei.de/index.php?module=articles&func=display&aid=1312>

ten zu den Auslandseinsätzen), ist eine strategische Lücke und ein Fall von Lernverweigerung. Wie will man verantwortlich das vielbeschworene Mehr an Verantwortung schultern, wenn man sich nicht klar mit den Leistungen, Schwächen und Fehlern der Sicherheitspolitik der letzten zehn Jahre auseinandersetzt? Wie kommt das bei den Tausenden Frauen und Männer an, die von Bundesregierung und Bundestag in belastende und z.T. hoch riskante Einsätze entsandt wurden?

Die Tatsache, dass beim Review-2014-Prozess des Auswärtigen Amtes die Auslandseinsätze, für die das AA immerhin die Federführung hat, weitgehend ausgeklammert wurden, ist kein Grund, dass auf Seiten des Verteidigungsministeriums ähnlich zu machen.

### Chance zu weiterer Debatte und Kursbestimmung

Jahrelang beklagten außen-, friedens- und sicherheitspolitische Kreise das Fehlen einer breiteren Debatte und Verständigung zur internationalen Politik und Verantwortung Deutschlands.

Das Weißbuch bietet reichlich Denk- und Streitstoff und damit Anstöße zu einer gründlicheren Debatte. Zeitlich günstig trifft sich das mit dem Debattenprozess „PeaceLab2016 – Krisenprävention weiter denken“ zu den geplanten Leitlinien „Krisenengagement und Friedensförderung der Bundesregierung“, die das Bundeskabinett im nächsten Frühjahr beschließen soll.<sup>13</sup>

Die Häufung näher rückender Krisen und Kriege, die zunehmende Gefährdung des friedlichen und demokratischen Zusammenlebens in Deutschland und Europa durch rechtspopulistische Grundströmungen, transnationalen Terrorismus etc. erfordern dringend eine ernsthaftere, selbstkritischere und ergebnisorientierte Form der politischen Auseinandersetzung, mehr Ringen um demokratischen Dialog und Verständigung, zumindest Klärung.

Ritualisierte Formen des (partei)politischen Schlagabtausches, Pflege überkommener Weltbilder, einfache Antworten und Alleinvertretungsansprüche machen wohl „Sinn“, um in unübersichtlichen Zeiten Orientierung zu behalten. Wo Frieden zunehmend verloren geht und seine Voraussetzungen bröckeln, wo die Zukunft von Demokratie in Europa nicht mehr sicher ist, sind solche Verhaltensweisen völlig kontraproduktiv.

Unter der ersten Welle der Stellungnahmen zum Weißbuch waren etliche „Schnellschüsse“.

Die schnell in der Sommerpause vererbte Debatte könnte dann noch aufleben und produktiv werden,

- wenn alle Beteiligten sich um genaueres Hinsehen, Hinhören und Dialogfähigkeit bemühen und mehr nach Problemlösungen suchen würden,
- wenn im PeaceLab-Debattenprozess Lücken und Fragwürdigkeiten des Weißbuches thematisiert würden,
- wenn ca. ein halbes Jahr nach Veröffentlichung des Weißbuches bei einer größeren Veranstaltung (ggfs. mit einer begleitenden Publikation) eine öffentliche Bilanz des Weißbuchprozesses gezogen würde.

Winfried Nachtwei

Winfried Nachtwei ist Mitglied des Bundestags a.D..

Der Beitrag gibt die persönliche Auffassung des Autors wieder.

Dies ist die erweiterte Fassung seines Kommentars zum Weißbuch 2016 vom 13. Juli. Er konzentriert sich vorrangig auf den sicherheitspolitischen Teil I des Weißbuches (Teil II Zur Zukunft der Bundeswehr). Beiträge zum Start des Weißbuch-Prozesses im Februar 2015 unter [www.nachtwei.de/index.php?module=articles&func=display&aid=1342](http://www.nachtwei.de/index.php?module=articles&func=display&aid=1342); Kommentar „Buntbuch statt Weißbuch“ unter <http://nachtwei.de/index.php?module=articles&func=display&aid=1361>

## THEMEN

# China's emerging role as a security provider in the Middle East – the EU's response

## Introduction

China's interests in the Middle East (Mideast) continue to grow while the region remains mired in a dramatic political transition and escalating tension. The Paris attacks and ISIS execution of a kidnapped Chinese national in November 2015 highlight China's emerging challenge of protecting citizens and confronting terrorism as it expands its global footprint. According to China National Tourism Administration (CNTA), more than two million Chinese were expected to visit France in 2015, and around 1,300 Chinese tourists were in Paris on the day of the attack.<sup>14</sup>

The continued internationalization of China's interests, expanding operations of Chinese companies, especially National Oil Companies (NOCs), in conflict zones in the Middle East and Africa, increasing attacks and kidnappings of Chinese overseas workers and citizens over the past decade, underlined the limits of Beijing's traditional foreign policy approach.<sup>15</sup> Together, these incidents are

<sup>14</sup> “From Shanghai to Sydney, tourists think twice about Paris trip“, Reuters, 18 November 2015, [www.reuters.com/article/us-france-shooting-tourism-paris-idUSKCN071R420151118](http://www.reuters.com/article/us-france-shooting-tourism-paris-idUSKCN071R420151118); Tom Parfitt, “China to launch war on ISIS? President Xi vows to battle jihadis after Paris attacks“, Express, 16 November 2015, [www.express.co.uk/news/world/619513/ISIS-Islamic-State-China-President-Xi-Jinping-Li-Keqiang-Paris-attacks](http://www.express.co.uk/news/world/619513/ISIS-Islamic-State-China-President-Xi-Jinping-Li-Keqiang-Paris-attacks).

<sup>15</sup> M. Duchatel, O. Brauner and Z. Hang, Protecting China's Overseas Interests, SIPRI Policy Paper 41, June 2014; J. Parello-Plesner and M. Duchatel, China's Strong Arm: Protecting Citizens and Assets Abroad, IISS Adelphi Series, May 13, 2015; The Department of External Security Affairs – a protection umbrella for Chinese interests overseas?, Zhongguo Xinwen Zhoukan, no. 5 (July 2004), pp. 16–17; Special issue on safety and rights of Chinese national overseas], June 2004, [http://news.xinhuanet.com/world/2004-06/23/content\\_1541296.htm](http://news.xinhuanet.com/world/2004-06/23/content_1541296.htm); A. Sawitta Lefevre and A. R.C. Marshall, “Bangkok shrine bombers first targeted pier for Chinese tourists“, Reuters, 25 February 2016; “Thirteen Chinese sailors killed on Mekong River“, The Guardian, 10 October 2011; “Algeria, China: Al Qaeda Threatens Beijing's Interests“, Stratfor, 14 July 2009.

<sup>13</sup> Blog zum Debattenprozess: <http://www.peacelab2016.de/peacelab2016/>, weitere Infos auf [www.nachtwei.de](http://www.nachtwei.de)

transforming China's traditional non-intervention principle, and prompting Beijing to take a more proactive stance in combating the threat of ISIS and Islamic extremism both at home and abroad.

In the face of China's new activism in the Middle East, Beijing will become an increasingly important partner for Brussels in international efforts to combat terrorism and address other non-traditional security challenges. Rather than viewing the Middle Kingdom's rise from a Cold War mentality as a zero-sum game challenging or supplanting western role in the region, Beijing's "One Belt, One Road" (OBOR) initiative could provide a timely platform for China and EU to engage in cooperative security to counter terrorism, reduce ungoverned spaces via economic development, and help promote stability and security in Europe's eastern and southern neighbourhood.

China's rise in the Mideast and security challenges on the OBOR. While there has been much focus on the U.S. Asia pivot and tensions in the South China Sea, China's Mideast interests have been rising.

In May 2015 China became the world's largest crude oil importer, with half of its imports coming from the Middle East. The Mideast is also a key hub unto trade and market access in the Euro-Mediterranean region, where the EU is China's largest export market, while Africa is an important destination for Chinese investments in energy, strategic resources and infrastructure projects.

### Security Challenge to Maritime Silk "Road"

However, the maritime "Road" is threatened by ISIS and Al Qaeda groups in the Levant and in North Africa that could disrupt China's energy supply as well as its trade and market access via the Suez Canal. In 2013 China surpassed the U.S. to become the world's largest trading state, and with over 95 percent of trade still being seaborne, Beijing is heavily dependent on the Canal to reach its largest export market in Europe.

Also in 2013, Al Qaeda affiliate Al Furqun Brigade attacked China's COSCO Asia in the Suez Canal by firing rocket-propelled grenades (RPGs) at the large container ship en route to northern Europe. Faced with increased military activity and ship inspections in the Canal, maritime insurance company Lloyd's List actually recommended ships take the 6,000-mile (almost 9,700 kilometres) longer route around the Cape of Good Hope instead. These shipping delays and increased risk premiums are thus costly for China's maritime trade and economic growth.<sup>16</sup>

Although China is building overland networks of railroad and highways across Eurasia as part of its Silk Road Economic Belt, including the Med-Red Railway through Israel to connect the Red Sea to the Mediterranean Sea and bypass the Suez, this is a form of diversification, not replacement, of maritime transport corridors given most trade is still seaborne.<sup>17</sup>

### Security Challenge to Silk Road Economic "Belt"

Moreover, ISIS and Al Qaeda groups also pose a security challenge to the overland economic "Belt." In July 2014, ISIS leader al-Baghdadi called for jihad against countries that "seized Muslim rights," named China first in a list of 20 countries around the world, and threatened to occupy parts of western China Xinjiang that appeared on ISIS' caliphate map.

This is also a threat for China-led Shanghai Cooperation Organization (SCO) since the aspirant caliphate includes large portions of SCO member states' territories.

The SCO is China's key counterterrorism tool, encompassing China, Russia, four Central Asian re-

publics excluding Turkmenistan, and recently admitted India and Pakistan. In December 2014 when Premier Li Keqiang visited Kazakhstan, he said SCO should become the guardian of Eurasia and serve as a security cover for the OBOR.<sup>18</sup> In fact, at the July 2015 SCO summit, the two core issues discussed were admitting India and Pakistan, and how to combat ISIS and Islamic extremism. Thus, this threat looms large in SCO members' consciousness.<sup>19</sup>

With the admission of New Delhi and Islamabad underway, the aspirant caliphate now includes SCO territories of Central Asia, AfPak, Kashmir, Russia's Chechnya and China's Xinjiang with ongoing extremist activities. There are an estimated 1,000 Chinese fighters affiliated with Al Qaeda in Syria and more than 300 Chinese fighters in ISIS, as well as fighters from Central Asia and Russia in Syria.<sup>20</sup> Thus SCO member states face the risk of their fighters taking Syrian jihad back home and radicalising their large Sunni Muslim population – China for one has over 20 million Sunni Muslims. This poses a threat to OBOR within China because Xinjiang serves as the centrepiece and bridgehead for the economic "Belt" across SCO territories in Eurasia.

<sup>18</sup> G. Grieger, "China's leading role in the Shanghai Cooperation Organisation", European Parliamentary Research Service (EPRS), PE564.367.June 2015.

[www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2015/564367/EPRS\\_BRI\(2015\)564367\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2015/564367/EPRS_BRI(2015)564367_EN.pdf);

T. Roney, "The Shanghai Cooperation Organization: China's NATO?", *The Diplomat*, 11 September 2013.

<http://thediplomat.com/2013/09/the-shanghai-cooperation-organization-chinas-nato-2/>

<sup>19</sup> Russian International Affairs Council (RIAC), "Shanghai Cooperation Organisation Model 2014-2015", Working Paper 21, 2015; Nikolay Surkov, "SCO ready to expand and fight ISIS", *Russia & India Report*, 15 June 2015. 7 B. Bekdil, "Turkey Caught Nearly 1,000 ISIS fighters in 2015", *Defense News*, 19 January 2016; M. Ali, "China's proxy war in Syria: Revealing the role of Uighur fighters", *Al Arabiya*, 2 March 2016; T. Batchelor, "ISIS army set for new wave of recruits as 'thousands' of Chinese militants flee to Syria", *Sunday Express*, 15 January 2016.

<sup>20</sup> B. Bekdil, "Turkey Caught Nearly 1,000 ISIS fighters in 2015", *Defense News*, 19 January 2016; M. Ali, "China's proxy war in Syria: Revealing the role of Uighur fighters", *Al Arabiya*, 2 March 2016; T. Batchelor, "ISIS army set for new wave of recruits as 'thousands' of Chinese militants flee to Syria", *Sunday Express*, 15 January 2016.

<sup>16</sup> N. Anzinger, "Is Egypt's Instability a threat to the Suez Canal", *Center for International Maritime Security*, January 17, 2014; C. Lin, "The Mideast: a Laboratory for US-EU maritime cooperation with China?", *Mercator Institute for China Studies (MERICS) blog*, 14 April 2016, <http://blog.merics.org/en/blog-post/2016/04/14/the-mideast-a-laboratory-for-us-eu-maritime-cooperation-with-china.html>.

<sup>17</sup> E. Scott, "China's Silk Road Strategy: A Foothold in the Suez, But Looking to Israel", *China Brief*, Vol. 14, Issue 10, 14 October 2014.

It also threatens China's territorial integrity, and since the Xinjiang uprising in 2009, China's internal state security budget has surpassed its defence budget every year, suggesting Beijing may view terrorism and instability as a greater security threat than military conflict in the South China Sea.<sup>21</sup>

### Security Challenge of Protecting Citizens Abroad

Indeed in 2011, China was shocked by the conflict in Libya – a security threat to its citizens overseas. Chinese companies lost about \$20 billion overnight and had to evacuate 36,000 Chinese nationals. China has an estimated five million workers overseas with two million in Africa and the Middle East, and in 2014 Chinese tourists abroad reached 109 million.<sup>22</sup>

Moreover, according to IHS Jane's counter terrorism expert Anthony Davis, China has over 1,000 fighters from Western China in ISIS and the al-Qaeda affiliate Turkistan Islamic Party (TIP). If the fighters try to return and face difficulty entering China, security analyst Jacob Zenn from Jamestown Foundation assessed "the TIP will move to attacking Chinese abroad."

This has alarmed Beijing especially after the August 2015 Erawan Shrine bombing in Bangkok that killed Chinese tourists. To make the incident worse, a February 2016 Reuters article reported that at the time of the Shrine attack, the terrorists also planted a bomb that failed to go off at a pier packed with hundreds of Chinese tourists. In the face of additional threats to Chinese citizens over-

seas – the November killing of Chinese citizens by al-Qaeda in Mali, the ISIS execution of a Chinese national, the Bangkok bombing, and the evacuation of Chinese citizens from Libya and Yemen – Beijing is adopting a more proactive diplomatic and military posture in the Mideast.

### China's response to counter terrorism

#### Evolving Non-Intervention Policy

Admittedly some sceptics may view Beijing's non-intervention policy as an obstacle to a more proactive military stance, but this needs to be placed within context. From the Chinese perspective, this is more in reference to intervening in other countries' domestic politics such as western-sponsored democracy-promotion and colour revolutions. Non-interference policy does not mean inaction when China's core security and interests are threatened.

At a July 2015 International Institute for Strategic Studies (IISS) conference in Washington D.C., Stimson Centre China Fellow Yun Sun further clarified that when it comes to protecting Chinese citizens, non-interference policy does not apply, and China will exhaust all means possible to protect them when they are threatened. Sun explained that due to a lack of domestic elections, the Communist regime derives its legitimacy by its credibility and capability to protect Chinese citizens. As such, protection of its citizens is vital for regime survival, and China will increasingly be compelled to intervene abroad to safeguard its expanding interest and workers.

This view is supported by increasing Chinese writings for the People's Liberation Army (PLA) to protect overseas interests on the OBOR, calls by the PLA to establish legal support for operations overseas, the recent passing of the anti-terrorism law to allow the Chinese military to operate abroad, plans to establish overseas logistics bases in addition to the Djibouti base, and increasing

deployment of PLA troops abroad under a UN banner.<sup>23</sup>

### Military pro-activism to protect citizens overseas

Currently, Beijing lacks a large military footprint overseas, but it is increasing its resources and capabilities for peacekeeping as well as evacuation operations. It has signalled willingness for burden sharing in underwriting regional security via UN peacekeeping missions for example. In Lebanon there are over 300 Chinese troops in United Nations Interim Force in Lebanon (UNIFIL), down from the original 1,000 after the 2006 Lebanon War. At that time the Israelis approached China to contribute UN troops, as they did not want Arab or Muslim troops, but preferred Asian troops from China, South Korea, India, Malaysia, etc. that were deemed as more neutral in the Arab-Israeli conflict.

China is also reinforcing security for its citizens in conflict zones such as South Sudan by deploying Chinese combat troops under UN banner, and until 2014 a Chinese general commanded the Cyprus UN mission. In September 2015, China committed 8,000 UN troops on permanent standby for worldwide deployment including, for example, to Syria, as well as offered \$1 billion over 10 years for a UN 'Peace and Development Fund.'<sup>24</sup>

Where it lacks such UN forces, China would conduct evacuation operations similar to the one in Libya in 2011, thus Djibouti and other future logistics and replenishment bases could augment China's peacekeeping operations in Africa and the Eastern Mediterranean, as well as address other non-traditional security challenges

<sup>21</sup> In 2010, China's security budget was \$87 billion while defense was \$84.6 billion; in 2011 security was \$99 billion while defense was \$95.6 billion; in 2012 security was \$111.4 billion while defense was \$106.4 billion; in 2013 security budget was \$123.6 billion while defense was \$119 billion. In 2014, the Chinese government withheld full disclosure of the security budget due to its sensitive nature, while defense is \$131.57 billion. However, based on past trends it was likely higher than the defense budget. In 2015 the defense budget is \$141 billion a 10 percent increase from 2014, while security budget increased by 11 percent.

<sup>22</sup> "Chinese Outbound Travelers Spent Close to \$500B Overseas in 2014", China Internet Watch, 4 May 2015; Su Zhou, "Outbound tourist hits record 100 million", China Daily, 4 December 2014.

<sup>23</sup> Z. Bo, "PLA obliged to protect overseas interests", China Daily, 30 December 2015; A. Ghiselli, "The Belt, the Road and the PLA", China Brief, Vol. 20, Issue 15, 19 October 2015; A. Ghiselli, "China's First Overseas Base in Djibouti, An Enabler of its Middle East Policy", China Brief, Vol. 16, Issue 2, 25 January 2016; P. Mattis, "New Law Reshapes Chinese Counterterrorism Policy and Operations", China Brief, Vol. 16, Issue 2, 25 January 2016; W. Chaojie, "China, Laos, Myanmar, Thailand joint patrol makes Mekong safer", The Independent, 1 April 2016.

<sup>24</sup> Z. Rodionova, "China promises \$1bn fund and 8,000 troops for UN peacekeeping", The Independent, 29 September 2015.

on humanitarian assistance, disaster relief, escort missions, anti-piracy and maritime security.<sup>25</sup> In fact, China expressed interest in establishing a base in Djibouti one month after China's navy had to evacuate its citizens in Yemen. According to Xinhua, 629 Chinese citizens along with 279 foreign nationals were evacuated to Djibouti. In the face of its expanding global footprint and need to protect overseas citizens, China is slowly emerging as a partial regional security provider.<sup>26</sup>

### EU-China Non-traditional security cooperation on the OBOR

As China's interests are expanding west across Eurasia, this provides an opportunity for the EU to engage China in non-traditional security cooperation. Because ungoverned space and weak governments provide a base for foreign terrorists to grow, economic development and Eurasian connectivity via the OBOR is one solution to this issue. As such, the EU can leverage the Organization for Security and Cooperation in Europe (OSCE) as a tool to engage China in security issues on the OBOR.

### China-EU Engagement via OSCE Partnership Programme

OSCE could be a timely avenue in which to engage China in the Middle East. Unlike NATO and CSTO that are collective defence alliances, OSCE is a multilateral cooperative security platform for confidence building and crisis management. Unlike the EU, the OSCE includes the U.S. as a member, ensuring a continued transatlantic approach towards China. With China's forays in Syria and the Eastern Mediterranean, Berlin wants to use its 2016 OSCE chairmanship to engage China through its partnership programme, as it has done with Asian partners such as Japan and South Korea and Mediterranean partners in the Levant and North Africa.<sup>27</sup>

<sup>25</sup> M. Martina, "Draft Chinese law paves way for counter-terror operations abroad, Reuters, 27 February 2015.

<sup>26</sup> F. Indeo, "China as security provider in central Asia post 2014: a realistic perspective?" Central Asia Security Policy Brief #17, Norwegian Institute of International Affairs, OSCE Academy, January 2015.

<sup>27</sup> C. Nunlist, "Back in Business. The OSCE and conflicts in Europe's neighbourhood", Global

In the past China had participated in OSCE Mediterranean partners programme on an SCO ticket, and Asian partners programme on an ASEAN ticket. If it becomes an OSCE partner, it can attend on its own ticket and perhaps have more flexibility for cooperation.

### China-EU Engagement via ENP and EUMSS with OBOR

As regards EU-China cooperation, Brussels could also use the EU-China strategic partnership framework to align with OBOR. The Silk Road Economic Belt dovetails with European Neighbourhood Policy (ENP), and the Maritime Silk Road with the European Maritime Security Strategy (EUMSS) adopted by the Common Foreign and Security Policy (CFSP) in 2014. A recent Clingendael report also recommended that the new "EU Global Strategy on Foreign Policy and Security" address the OBOR project, which encompasses 4.4 billion people in 62 countries.<sup>28</sup> If EU does not address OBOR as a EU wide policy, OBOR may risk dividing the EU in the rich western countries and the Central and East European Countries (CEE) that are in urgent need of Chinese FDI.

Also, by coordinating the EU Maritime Security Strategy with China's Maritime Silk Road, EUMSS can contribute safeguarding the OBOR supply line especially in the Indian Ocean and Mediterranean, and promote the long-term role of the EU as a security provider and involvement in non-traditional security in Central Asia and the Middle East. Thus, the EU could use existing regional initiatives and Sino-European strategic partnership framework to engage OBOR not just on the European mainland, but also in its greater neighbourhood.

In fact China is already engaged in cooperative security with the EU – in March 2014 China and EUNAVFOR conducted joint counter-piracy exercises in the Gulf of

Governance Spotlight, Stiftung Entwicklung und Frieden (SEF), January 2016; M. Rudolph, "China's New Era of Diplomacy: Engaging in Syria", The Diplomat, 25 January 2016.

<sup>28</sup> J. Verlare & F. van der Putten, "One Belt, One Road: An Opportunity for the EU's Security Strategy", Clingendael Policy Brief, December 2015.

Aden.<sup>29</sup> As such, PLA Navy (PLAN) anti-piracy cooperation with the EU, and other navies in the Gulf of Aden is a good cooperative template that could be applied to maritime security in the Suez Canal and the Eastern Mediterranean, and perhaps establish joint naval patrol similar to China's model of joint patrol with Laos, Thailand and Myanmar in the Mekong Delta.<sup>30</sup>

Another recourse for China-EU cooperation is using EU's Juncker Plan of €315 billion infrastructure investment plan (contingent on market financing), to leverage China's capital export drive for European growth. In late September China announced it would contribute and estimated €5 to €10 billion to the Juncker Plan, the first non-EU member to do so.<sup>31</sup> China has also committed \$100 billion to its own infrastructure funds – consisting of \$40 billion Silk Road Fund focused on Central Asia, \$50 billion with matching contribution to AIIB and \$10 billion to BRICS-led New Development Bank – so there exists ample room for East-West coordination on infrastructure investment and development across Eurasia.

### Conclusion

Finally, cooperative security and economic partnership with China via the OBOR platform dovetails well with EU Commission's "EU 4seas" project – involving sub-regional multilateralism with a view towards EU enlargement.<sup>32</sup> This was a project from 2009-2011 on integrating the regions of Caspian, Black, Baltic and Mediterranean Seas, similar to the current three seas project integrating the Caspian, Black and Adriatic Seas at the Aspen Institute in Bucharest.<sup>33</sup> By

<sup>29</sup> EUNAVFOR, "EU Naval Force and Chinese Navy Warships Work Together in Counter Piracy Exercise At Sea in Gulf of Aden", 28 March 2014.

<sup>30</sup> "First joint Mekong patrol in 2016 begins", Xinhua, 26 January 2016.

<sup>31</sup> "China becomes first non-EU country to announce contribution to Juncker Plan: EU", Global Times, 28 September 2015; "China uses Juncker Plan to boost involvement in Europe", Euractive, 6 October 2015.

<sup>32</sup> [http://cordis.europa.eu/result/rcn/45798\\_en.html](http://cordis.europa.eu/result/rcn/45798_en.html)

<sup>33</sup> Aspen Institute Romania, "Anchoring the New Silk Road, Linking Three Seas: Caspian, Black Sea and the Adriatic", Bucharest Forum,



coordinating with China's OBOR initiatives and infrastructure funds, the three seas project can be extended to integration of the four seas including the Mediterranean, especially with China using Greece's Piraeus port as a main hub to link to Central Europe via railroads. As such this Russian 'Matryoshka doll' model of integration – whereby a set of dolls of decreasing sizes placed one inside another, akin to EU macro-region as a sum of different smaller regions – may be a good model of east-west integration.<sup>34</sup>

As we enter an increasingly multipolar world, this could also mean a multi-partner world. Countering terrorism and ISIS may serve as an example. No one country can address this global challenge alone – not the EU., not China. This is where various world powers need to work together. In the aftermath of the Paris and Brussels bombings, it is all the more important that the EU cooperates with China, and rather than viewing how China is supplanting the West, consider how China can supplement Western efforts to address these emerging global challenges.

*Dr. Christina Lin*

Dr. Christina Lin is a Fellow at the Center for Transatlantic Relations at SAIS-Johns Hopkins University, focusing on China-Middle East/Mediterranean relations. She was recently a Visiting Academic Fellow at the Mercator Institute for China Studies (MERICS) in Berlin and a former Transatlantic Academy Fellow at the German Marshall Fund of the United States. Dr. Lin has extensive US government experience working on China security issues, including policy planning at the US Department of Defense, the National Security Council, and US Department of State.

Opinions expressed in this contribution are those of the author.

This paper was first published in the "EU-China Observer", 2.16.

[https://issuu.com/collegeofeurope/docs/eu-china\\_observer216](https://issuu.com/collegeofeurope/docs/eu-china_observer216)

26-28 September 2013,

<http://bucharestforum.ro/events/newsilkroad/bucharest-forum-2013>;

[www.aspeninstitute.ro/articole/call-for-applications.-research-internship-with-the-3-seas-institute](http://www.aspeninstitute.ro/articole/call-for-applications.-research-internship-with-the-3-seas-institute).

<sup>34</sup> J. Lembke & S. Voinescu, "The Black Sea Region in the Twenty-First Century: Energy, Security and the Euro-Atlantic Community", Occasional Paper, Network of European Union Centers of Excellence, Texas A&M University, October 2006.

## 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 Veranstaltungen der **pmg**.

