

Denkwürdigkeiten



Journal der
Politisch-
Militärischen
Gesellschaft

Nr. 106
Februar
2018

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

ISSN 1436-3070

LEADOFF

Liebe Mitglieder,

Erneuerungsdruck bewegt heute allenthalben etablierte Akteure, Strukturen und Prozesse in Politik, Wirtschaft und Gesellschaft. Und ganz anders als beim Beamtenmikado gilt – wer sich nicht bewegt, hat verloren. Das Ringen um die Große Koalition belegt dies ebenso wie das Ringen um Sicherheit und Stabilität, Macht und Einfluss im europäischen wie auch im Mittleren Osten, in Asien und in Afrika.

Wann waren Deutschland, Europa und die NATO mit Blick auf innere und äußere Sicherheit in den letzten Jahrzehnten so fragil wie heute? Ich persönlich kann mich nicht erinnern. Und wann hatten wir Sicherheitsrisiken so wenig entgegenzusetzen? Die 70er waren voller Aufbruch. Die 80ziger waren die goldenen Jahre. Die 90er waren voller goldener Versprechen. Danach setzte sich der Anspruch auf eine Dividende in Gang, die bis heute ihre Tribute einfordert. Im Ergebnis steht vieles in Frage – Bildung und Technologie, innere und äußere Sicherheit, Wertebasis und internationale Ordnung, vielleicht auch unsere Prosperität und sogar unsere freiheitlich demokratische Grundordnung?

In Deutschland, Europa und der NATO können wir uns nur wünschen, dass unsere Entscheidungsträger und politischen Eliten zügig den Weg finden von goldenen Versprechen zu belastbaren Leistungen – zu Deliveries. Die alljährliche Münchner Sicherheitskonferenz ist ante portas. Wir werden hören wer den Ton angibt – Töner oder die Deliverer?

Die Beiträge dieser Denkwürdigkeiten setzen hierzu einen Orientierungsrahmen.

Ralph Thiele, Vorstandsvorsitzender

In dieser Ausgabe

2 Internationalisten und Realisten: Unterschiedliche Weltsichten dies- und jenseits des Atlantiks

Dr. Josef Braml

3 Zeit der Krisen: Perzeption und Prioritäten. Ein Projektbericht

Dr. Hans-Ulrich Seidt

5 Innovation auf Befehl?

Dr. Heiko Borchert

7 Präsidentschafts- wahl in Russland

Prof. Dr. Lic. Eberhard Schneider

8 U.S. Military Capabilities and Forces for a Dangerous World - Rethinking the U.S. Approach to Force Planning

Excerpt of the RAND Report

IMPRESSUM

Denkwürdigkeiten

Journal der
Politisch-Militärischen
Gesellschaft e.V.

Herausgeber
Der Vorstand der pmg

Redaktion
Ralph Thiele (V.i.S.d.P.)
E-Mail: info@pmg-ev.com
Webseite: www.pmg-ev.com

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



THEMEN

**Internationalisten und Realisten:
Unterschiedliche
Weltsichten dies- und jenseits des Atlantiks**

Die als realistisch bezeichnete, aber sozialdarwinistisch anmutende Weltsicht von US-Präsident Trump und seiner Sicherheitsberater widerspricht der in Deutschland bevorzugten liberal-internationalistischen Vorstellung einer regelbasierten Weltordnung, in der die Vereinten Nationen, das Völkerrecht und das Gleichheitsprinzip der UN-Charta eine zentrale Rolle spielen. Die Weltbilder der in Deutschland gern gesehenen liberalen Internationalisten, die vorübergehend den Ton in der US-Außenpolitik angegeben haben, und der Realisten, die nach dem Debakel des Irakkrieges im Jahre 2003 wieder dominanter geworden sind, könnten nicht unterschiedlicher sein: Liberale Internationalisten haben ein eher optimistisches Menschenbild und wollen eine friedlichere Weltordnung demokratischer Staaten schaffen sowie internationale Institutionen und Freihandel fördern; sie sind auch bereit, aus humanitären Gründen einzugreifen.

Realisten hingegen sehen die menschliche Natur skeptischer und hegen eher keine Entwicklungsperspektive. Sie haben ein rein machtpolitisch garantiertes zwischenstaatliches Arrangement im Sinn und sehen internationales Engagement viel beschränkter – nur bei Bedrohung des ‚vitalen‘ Sicherheitsinteresses oder wenn äußere Gefahr in Verzug ist. Vor allem warnen die Realisten vor einer ständigen inneren Gefahr, die eigenen politischen Ressourcen zu überdehnen. Der aktuelle innenpolitische Widerstand gegen internationales Engagement hat sich als isolationistischer Reflex an beiden Rändern des politischen Spektrums formiert. Er bedeutet Wasser auf die Mühlen der Realisten.

Trump: Die Stimme der Macht

Donald Trump war mit einer isolationistischen ‚America First‘-Kampagne in das Weiße Haus eingezogen. Auch seine Sicherheitsberater verfechten einen ‚principled realism‘. Das Grundprinzip des Präsidenten entspricht keinem internationalen, völkerrechtlichen Standard, sondern einem nationalistischen Selbstverständnis: „Amerikanische Werte zu fördern ist der Schlüssel für die Verbreitung von Frieden und Wohlstand in der Welt“ lautet die Grundüberzeugung der Nationalen Sicherheitsstrategie vom Dezember 2017.¹

In der Weltsicht Trumps trachten Staaten danach, ihre eigenen nationalen Interessen rücksichtslos durchzusetzen. Militärische Macht ist in diesem Nullsummendenken ausschlaggebend, um im härter werdenden internationalen Wettbewerb zu gewinnen – zwangsläufig auf Kosten aller anderen Nationen. Die US-Regierung unter Oberbefehlshaber Trump sieht in ihrer militärischen Machtfülle den entscheidenden Wettbewerbsvorteil und setzt deshalb auf das Recht des Stärkeren.

Dass sich der US-Präsident weniger um diplomatische Mittel bemüht, sondern die harte Macht der USA aufrüsten will, wurde bereits mit seinem ersten Haushaltsentwurf deutlich.² Im Jahr 2018 sind knapp drei Milliarden US-Dollar mehr für den Heimatschutz und über 54 Milliarden US-Dollar zusätzlich für die militärische Rüstung vorgesehen. Diese enormen Summen sollen vor allem auf Kosten der Entwicklungshilfe, der Umweltschutzbehörde und des Außenministeriums gehen. Gekürzt werden auch die Zuwendungen für die Vereinten Nationen. Dies sei kein „Soft-Power-Budget“, erklärte

Mick Mulvaney, der Direktor des Büros für Verwaltung und Budget der US-Regierung: „Dies ist ein Hard-Power-Budget, das mit Absicht erstellt wurde. Der Präsident will ein sehr deutliches Signal an unsere Alliierten und unsere möglichen Gegner senden, dass sie es mit einer Regierung mit starker Macht zu tun haben.“³

Um Amerikas Macht zu demonstrieren, bezifferte US-Präsident Trump in seiner ersten Rede vor der UN-Generalversammlung die Militärausgaben der USA und kritisierte die Hauptbeitragslast seines Landes. Die USA, so Trump, zahlten weit mehr als gerecht ist, um die Vereinten Nationen arbeitsfähig zu halten. Und die „Ergebnisse“ rechtfertigten in keiner Weise die „Investitionen“ seines Landes, bemängelte er.⁴

Was können wir tun?

Die deutsche und europäische Politik sollte über die seit Jahrzehnten auch im Kongress und in der US-Bevölkerung angestaute Kritik der USA gegenüber den Vereinten Nationen nicht hinwegsehen. Denn mit einer Schwächung der UN durch die USA, ihren wichtigsten Beitragszahler, wären insbesondere deutsche Interessen berührt: Da die deutsche Außenpolitik der multilateralen Grundorientierung ihrer Bevölkerung folgt, haben die Vereinten Nationen für die Bundesrepublik eine große Bedeutung.

Zu verhindern ist daher, dass sich die politischen Standpunkte und Weltsichten dies- und jenseits des Atlantiks noch weiter auseinanderentwickeln. Die deutsche Politik sollte im Blick auf einen effektiven Multilateralismus deshalb pragmatisch jene US-Reforminitiativen unterstützen, die im gemeinsamen transatlantischen Interesse liegen. Die Stabilisierung prekärer und zerfallen-

¹ White House, A New National Security Strategy for a New Era, Washington, DC, 18.12.2017, S. 55,
www.whitehouse.gov/articles/new-national-security-strategy-new-era/

² White House, Office of Management and Budget, America First. A Budget Blueprint to Make America Great Again, Washington, DC, März 2017,
www.whitehouse.gov/sites/whitehouse.gov/files/omb/budget/fy2018/2018_blueprint.pdf

³ Mick Mulvaney, zitiert in: Russell Berman, President’s ‘Hard Power’ Budget, The Atlantic, 16.3.2017,
www.theatlantic.com/politics/archive/2017/03/president-trumps-hard-power-budget/519702/

⁴ White House, Remarks by President Trump to the 72nd Session of the United Nations General Assembly, 19.9.2017,
www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-72nd-session-united-nations-general-assembly/

der Staaten sollte dabei als transatlantische Sicherheitsmaßnahme angesehen werden, denn sie hilft, Terrororganisationen den Nährboden zu entziehen und den Ursachen für die regional destabilisierende Massenflicht zu begegnen.

Diese strategische Aufgabe erfordert auch eine langfristige und kooperative Arbeitsteilung zwischen NATO und UN. Mögliche Kooperationen, etwa bei der Beilegung von Konflikten und der Friedenskonsolidierung, können dazu beitragen, die USA vom Wert der Vereinten Nationen zu überzeugen. Der Verweis auf das ‚Preis-Leistungs-Verhältnis‘ kann für den ‚Geschäftsmann‘ Trump dabei gut sein: Denn die Kosten für jeden UN-Blauhelm sind im Vergleich zu denen, die pro Soldatin oder Soldat für die USA, die NATO oder andere NATO-Verbündete für Friedenseinsätze anfallen, um ein Vielfaches geringer. Und dies ist ein durchaus guter ‚Deal‘ für die USA, um mit den Worten Trumps zu argumentieren. Deutschland sollte mit gutem Beispiel vorangehen und seiner Ankündigung, mehr globale Verantwortung übernehmen zu wollen, auch im Bereich der Friedenssicherung Taten folgen lassen.

Dr. Josef Braml

Dr. Josef Braml ist USA-Experte der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik (DGAP) und Autor des Buches „Trump's Amerika – Auf Kosten der Freiheit“. Aktuelle Analysen veröffentlicht er auch über seinen Blog „usaexperte.com“. Der Beitrag erschien erstmalig in ISPSW Strategy Series: Focus on Defense and International Security, Issue No. 534, Feb 2018. www.ispsw.com
Der Beitrag gibt die persönliche Auffassung des Autors wieder.

THEMEN

Zeit der Krisen: Perzeption und Prioritäten.

Ein Projektbericht

Die Feststellung Sigmar Gabriels, die deutsche Außenpolitik agiere „vor dem Hintergrund massiver Krisen“, gilt auch für die innen- und gesellschaftspolitischen Voraussetzungen der deutschen Sicherheitspolitik. Die Führungsfähigkeit der Bundesregierung ist seit den Bundestagswahlen 2017 unübersehbar geschwächt. Große Teile der deutschen Gesellschaft betrachten sowohl den technologischen Innovationsschub als auch die Migrationsbewegung als Vorboten eines tiefgreifenden sozialen Wandels zu ihren Lasten. Die permanente Revision historischer Erfahrungen und Narrative stellt zusätzlich ihre überlieferten Leitbilder und Orientierungspunkte in Frage.

Unsicherheit allenthalben

Da bietet vielleicht die Erkenntnis Trost, dass nicht nur in Deutschland Krisenbewusstsein und Unsicherheit um sich greifen. Diesen Schluss legen zumindest die Feststellungen einer Konferenzserie nahe, die das *Liechtenstein Institute on Self-Determination* (LISD) der Universität Princeton im Auftrag der österreichischen OSZE-Präsidentschaft 2017 durchführte. Sie gab Aufschluss über die Krisenwahrnehmung und Prioritäten der Krisenprävention innerhalb des OSZE-Raums und an seiner Peripherie.

Im Rahmen des Projekts trafen Politiker, Diplomaten und Militärs mit Historikern, Ökonomen, Politikwissenschaftlern und Theologen in repräsentativen Fokusgruppen zusammen. Gemeinsam analysierten und bewerteten sie das aktuelle sicherheitspolitische Lagebild, um am Ende einen nach Prioritäten geordneten Krisenkatalog vorzulegen. Dabei war allen Beteiligten bewusst, dass es außerhalb der OSZE noch rund 140 andere Staaten gibt, die – wie etwa die afrikanischen Länder – an diesem Projekt nicht teilnehmen konnten.

Besonders nachdenklich stimmte während des Projektverlaufs, dass vermutlich im gesamten OSZE-Raum, mit Sicherheit jedoch in den wirtschaftlich besonders erfolgreichen OSZE-Staaten, gegenwärtig nahezu jede tatsächliche oder zumindest als real existierend wahrgenommene Bedrohung des *status quo* von großen Teilen der Bevölkerung als Krise wahrgenommen und bewertet wird. Der Begriff „Krise“ wird inflationär und öffentlichkeitswirksam gebraucht. Es erscheint kaum mehr möglich, ohne ihn aktives politisches Handeln und gesellschaftliche Unterstützung medial zu erwirken.

Was sind die Ursachen?

Im August 2017 verständigten sich die Projektteilnehmer nach längerer Diskussion auf eine Liste von 36 Krisen! Wie kommt es zur Wahrnehmung eines solch breiten Krisenspektrums, das der politischen Prioritätensetzung im OSZE-Raum schwerlich Orientierung zu geben vermag? Schließlich können selbst Großmächte allenfalls zwei oder maximal drei größere Krisen gleichzeitig bewältigen.

Eine wesentliche Ursache für das Gefühl, in einem hochgradig krisenanfälligen System zu leben, ist das abnehmende Vertrauen in die ordnende Kraft staatlichen Handelns und zwischenstaatlicher Kooperation. Das Lähmende und Lahme des etablierten politischen Betriebs wird von der Öffentlichkeit vieler OSZE-Staaten ebenso aufmerksam und kritisch registriert wie die zunehmende Ineffizienz überlieferter bürokratischer Strukturen und Verfahren.

Gleichzeitig nehmen die Einflussmöglichkeiten nichtstaatlicher Akteure in einem parallel zur Staatenwelt agierenden *interactive global actor's system* rasch zu. Nichtstaatliche Akteure werden für wirkungsvoller und einflussreicher gehalten als die Regierungen der demokratisch verfassten OSZE-Mitgliedstaaten. Der reale oder vermeintliche Bedeutungsverlust staatlichen Handelns, die Intransparenz über- bzw. nichtstaatlicher Organisationen und Akteure verstärken die gesellschaftliche Unsicherheit ebenso wie die Informa-

tionsflut elektronischer Medien, die die Aufnahme- und Analysefähigkeit von Individuen und Institutionen überfordern.

Bei der Trendbetrachtung ergab sich Übereinstimmung: Die reflektierte Lagebeurteilung vor und während einer Krise wird immer schwieriger. Müssen Prognose, Krisenprävention und -bewältigung noch mehr als bisher automatisierten Systemen anvertraut werden? Voraussichtlich ja!

Krisenprognose: Unterschiede und Gemeinsamkeiten

Ältere Experten, deren Lebens- und Berufserfahrung noch in der Endphase des Kalten Krieges geprägt wurden, hielten die Erosion des Abrüstungs- und Rüstungskontrollpolitischen Regelwerks im OSZE-Raum für besonders gefährlich. Der Zerfall des etablierten internationalen Ordnungsrahmens stellt aus ihrer Sicht die multilaterale Krisenprävention grundsätzlich in Frage.

Die jüngere Generation und Teilnehmer ohne spezifisches sicherheitspolitisches Profil hielten diese Einschätzung zwar für relevant, bewerteten sie aber im Vergleich mit anderen Krisenfaktoren als nachrangig. Unter Präventionsgesichtspunkten erschienen ihnen Konflikte zwischen Angehörigen verschiedener Kulturkreise, die Ursachen und Folgen der Migration, vor allem aber ökologische Probleme und nicht zuletzt die Manipulationsrisiken der Massenkommunikation als wesentlich bedeutsamer.

Alle Teilnehmer befürchteten, dass der Anspruch auf kollektive Selbstbestimmung künftig noch stärker als Recht auf Abschottung und Sezession wahrgenommen und praktiziert wird. Das Aufkommen populistischer Bewegungen, der Brexit sowie die Unabhängigkeitsreferenden im OSZE-Bereich und an seiner Peripherie wurden als ernste Krisensymptome bewertet.

Prioritätenkataloge

Abschließend konnten sich die Teilnehmer, wenn auch mit Mühe, auf die Prioritäten künftiger Krisenprävention verständigen. Deren Rangfolge wurde getrennt

nach kurz- bzw. längerfristigen Gesichtspunkten geordnet. Sie ermöglichen zumindest eine erste Orientierung.

Vordringlich erscheinen danach im Jahre 2018 unter sicherheitspolitischen Gesichtspunkten die Bekämpfung des gewaltbereiten Extremismus, gefolgt von der Steuerung und Eindämmung der Massenmigration. An dritter Stelle sahen die Teilnehmer die Notwendigkeit, die Spannungen zwischen den USA, der EU und der Russischen Föderation abzubauen.

In längerfristiger Perspektive verändern sich Krisenerwartungen und Prioritäten der Krisenprävention. An die erste Stelle rücken hier die Auswirkungen des Klimawandels und gezielte Maßnahmen zu ihrer Bewältigung. An zweiter Stelle steht ein ökonomisches Krisenrisiko: Bemerkenswerterweise geht es nicht um den nächsten Konjunkturerinbruch oder eine fundamentale Erschütterung der Finanzmärkte. Vielmehr wurden die schwer zu prognostizierenden Folgen der Digitalisierung sowie ihre sozial disruptiven Wirkungen als besonders krisenrelevant identifiziert. Die Eindämmung der Massenmigration und die Bekämpfung ihrer Ursachen folgten auf dem dritten Platz, rangieren damit auch in längerfristiger Perspektive weit oben auf der Prioritätenliste.

Führung in der Krise

Welche Erwartungen richten sich an die Politik? Nach übereinstimmender Auffassung wird von der politischen Führungsspitze erwartet, vor und in der Krise Prioritäten zu setzen und realistisch erreichbare Ziele vorzugeben. Es geht um Entscheidungen und ihre Kommunikation.

Hinsichtlich der längerfristigen Zielvorgaben wurde ein bemerkenswerter Auffassungswandel erkennbar. Wurde 2014 bei einem Seminar in Princeton die Frage, ob politische Führung zur Krisenprävention eine *grand strategy* brauche, noch mehrheitlich verneint, sah das Meinungsbild drei Jahre später anders aus: 2014 galten die Verfassungsziele liberal konstituierter Gesellschaften

mehrheitlich noch als ausreichende strategische Orientierung, 2017 formulierten die Projektteilnehmer deutlich weitergehende Erwartungen.

Mehrheitlich verlangten sie von politischer Führung, in Krisenlagen auch bisher Undenkbares zu denken und, falls erforderlich, auch entsprechend zu handeln. Krisenmanagement vollziehe sich nicht als langfristig angelegter, linearer Prozess. Es handle sich vielmehr, so die mit überwiegender Zustimmung aufgenommene These, um einen kreativen Akt, der bürokratische Verfahren und diskursive Bewertungen hinter sich lasse.

Aber: Bietet schöpferischer Instinkt einzelner Entscheidungsträger wirklich die Gewähr für eine sachgerechte Entscheidung? Erfahrungen der letzten Jahre sprechen jedenfalls im Rückblick dafür, dass sich spontane Maßnahmen politischer Führung als folgenreiche strategische Fehlentscheidung erweisen können. Dem stehen positive Beispiele eines reflektierten, multilateralen Vorgehens gegenüber. Dazu gehören die Nuklearvereinbarung mit dem Iran und die diplomatische Eindämmung des Ukraine-Konflikts. Beide Fälle erinnern allerdings auch daran, dass sich ohne nachhaltige Einhegung ihr erhebliches Krisenpotential in kurzer Zeit und mit unvorhersehbaren Konsequenzen entfalten kann. Politische Führung wird sich weiterhin „vor dem Hintergrund massiver Krisen“ bewähren müssen.

Dr. Hans-Ulrich Seidt

Dr. Hans-Ulrich Seidt ist Senior Fellow des Liechtenstein Institute on Self-Determination (LISD) at Princeton University. Sein zusammenfassender Kurzbericht über das LISD-Projekt für die österreichische OSZE-Präsidentschaft enthält ausschließlich seine persönliche Bewertung.

THEMEN

Innovation auf Befehl?

Selbstsicher steht die Polizistin vor dem Journalisten. Sie richtet ihre mit automatischer Gesichtserkennung ausgestattete Brille zurecht und konstatiert: „Seit der Verwendung dieser neuen Brille haben wir sieben verdächtige Personen festgenommen, die Kleindiebstähle verübt haben oder in den illegalen Menschenhandel involviert waren. Zudem gingen uns 26 Personen mit gefälschter Identität ins Netz!“

Ein Zukunftsszenario? Nein! Seit einigen Tagen macht das Bild dieser Polizisten aus der chinesischen Stadt Zhengzhou in Onlinemedien⁵ die Runde. Ist die Entwicklung einer solchen Anwendung auch in Deutschland möglich? Ja, wenn man den Koalitionsvertrag der voraussichtlich neuen Bundesregierung beim Wort nimmt.

Diese bekennt sich zur Technologieführerschaft. Deshalb will sie einen IT-Sicherheitsfonds zum Schutz sicherheitsrelevanter Schlüsseltechnologien aufsetzen und eine „Agentur für Disruptive Innovationen in der Cybersicherheit und Schlüsseltechnologien“ (ADIC) einrichten. Beide Instrumente stehen unter der Federführung des Bundesministeriums der Verteidigung und des Bundesministeriums des Inneren.

Das Bekenntnis trifft den Zeitgeist. Innovation als Schlüssel der Zukunftssicherung lautet ein Kapitel im Weißbuch 2016 zur Sicherheitspolitik und zur Zukunft der Bundeswehr.⁶ Bereits 2010 machte sich Innenminister de Maizière in seinen „14 Thesen zu den Grundlagen einer gemeinsamen Netzpolitik der Zukunft“⁷ stark für die

⁵ „Chinese police don high-tech glasses to nab suspects“, The Japan Times, 7. Februar 2018, www.japantimes.co.jp/news/2018/02/07/asia-pacific/crime-legal-asia-pacific/chinese-police-don-high-tech-glasses-nab-suspects (letzter Zugriff für diese und alle anderen zitierten Online-Quellen: 13. Februar 2018).

⁶ www.bmvg.de/de/themen/weissbuch.

⁷ netzpolitik.org/2010/14-thesen-zu-den-grundlagen-einer-gemeinsamen-netzpolitik-der-zukunft/.

„Wahrung der technologischen Souveränität des Staates“. Dazu sollen nationale Kernkompetenzen erhalten werden.

Auch international ist die Forderung nach Innovation in Sicherheit und Verteidigung im Trend. 2014 lancierte der damalige US-Verteidigungsminister Chuck Hagel eine umfassende Innovationsoffensive.⁸ Unter dem Stichwort „Third Offset“ stellt sie eine Reaktion auf die Tatsache dar, dass geostrategische Herausforderer wie China und Russland technologisch zu den USA aufschließen und deren uneingeschränkte Fähigkeit zur Machtprojektion konkurrenzieren. Ein Jahr später sieht die britische Regierung in ihrer nationalen Sicherheitsstrategie⁹ Innovation als unerlässliche Grundlage der nationalen Sicherheit. Und in Frankreich wird aus Kreisen, die dem Präsidenten nahe stehen, seit Herbst 2017 die Joint European Disruptive Initiative (JEDI) vorangetrieben.¹⁰ Sie soll vergleichbar der Defense Advanced Research Projects Agency (DARPA) in den USA risikoreiche Technologieentwicklung in Europa unterstützen.

Soviel Übereinstimmung in der Dringlichkeit einer Sachfrage ist erfreulich, aber auch etwas suspekt. Erfreulich, weil ein gemeinsamer Ansatz von Verteidigungs- und Innenministerium mehr als zehn Jahre nach dem Bekenntnis zur Vernetzten Sicherheit endlich Ernst machen könnte mit einer Initiative, die Technologie auf die Bedürfnisse der inneren und äußeren Sicherheit ausrichtet. Suspekt, weil das große Risiko besteht, dass unter hehren Worten verpackt wird, woran sowieso schon gearbeitet wird – oder noch schlimmer, dass Schwerpunkte einseitig gesetzt werden.

⁸ The Defense Innovation Initiative. Memorandum for Deputy Secretary of Defense, Washington, D.C., 15. November 2014, archive.defense.gov/pubs/OSD013411-14.pdf.

⁹ National Security Strategy and Strategic Defence and Security Review 2015. A Secure and prosperous United Kingdom (London: HM Government, 2015), Para. 6.35.

¹⁰ „Pour une initiative européenne sur l'innovation de rupture“, Le Monde, 18. Oktober 2017, www.lemonde.fr/economie/article/2017/10/18/pour-une-initiative-europeenne-sur-l-innovation-de-rupture_5202760_3234.html

Das Risiko der Einseitigkeit ist in der Tat groß. Sowohl Innovation als auch Disruption klingen gut, weil aus der Start Up-Welt bekannt sind und als modern gelten. Wer möchte nicht, dass Erfolge wie die sichere Landung der Falcon Heavy-Trägerraketen des privaten Raumfahrtunternehmens Space X die nationale Sicherheit beflügeln?¹¹ Nur, so paradox es klingen mag. Der staatliche Sicherheitsapparat ist im Kern nicht auf Disruption, sondern auf Kontinuität ausgerichtet, denn nur so ist er in der Lage, im ultimativen Krisenfall eine Mindesthandlungsfähigkeit des Staates sicherzustellen.

Wer also Innovation und Disruption in Sicherheit und Verteidigung möchte, muss umsichtig vorgehen. Die Literatur zur Anpassung von Streit- und Sicherheitskräften ist umfassend und macht eines deutlich.¹² Veränderung ist – darin unterscheiden sich Streit- und Sicherheitskräfte nicht von Unternehmen – das Ergebnis einer Kombination aus Kultur-, Konzept-, Organisations- und Technologieentwicklung. Das Problem ist jedoch, dass dieses Viereck einseitig auf die Technologie ausgerichtet ist. Bildlich gesprochen: Die Technologieentwicklung rennt den anderen drei Dimensionen voraus. Das Ergebnis ist ein Anwendungsumfeld, das nicht reif genug ist, technologische Neuerungen aufzunehmen, weil diese möglicherweise nicht verstanden werden, ihr Mehrwert im Einsatz unklar ist oder kulturelle Widerstände einen Abstoßungseffekt auslösen.

¹¹ Brad Jones, „The Falcon Heavy just launched successfully. Next stop, Mars“, Futurism, 6. Februar 2018, futurism.com/falcon-heavy-launched-next-stop-mars/.

¹² Dima Adamsky, The Culture of Military Innovation. The Impact of Cultural Factors on the Revolution in Military Affairs in Russia, the US and Israel (Stanford: Stanford University Press, 2010); Tai Ming Cheung et al., „Frameworks for Analyzing Chinese Defense and Military Innovation“, in ders. (ed.) Forging China's Military Might. A New Framework for Assessing Innovation (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2014), S. 15-46; Michael C. Horowitz, The Diffusion of Military Power. Causes and Consequences for International Politics (Princeton: Princeton University Press, 2010); Williamson Murray and Macgregor Knox, „Thinking about revolutions in warfare“, in Macgregor Knox and Williamson Murray (eds.), The Dynamics of Military Revolution: 1300-2050 (Cambridge: Cambridge University Press, 2001), S. 1-14.

Sollen die neue Agentur und der IT-Sicherheitsfonds nicht genau in diesem „Niemandland der Innovation“ enden, sind vier Schwerpunkte von besonderer Bedeutung:

Klar kommunizieren

Wer disruptive Innovation fördern will, muss benennen, was er erreichen will. Als disruptiv gilt eine Innovation im Sicherheits- und Verteidigungsumfeld gemeinhin dann, wenn sie einen Bruch mit der bisherigen Entwicklung darstellt. Dieser Bruch soll demjenigen, der ihn erzielt, einen strategischen Vorteil bzw. einen Mehrwert im Einsatz vermitteln, den der Gegner nicht so schnell ausgleichen kann. In welchen Bereichen beispielsweise die Bundeswehr solche disruptive Innovation benötigt, lässt das Weißbuch offen – Gleiches gilt für die Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben.

Ansatzpunkte sind vorhanden, müssen aber stärker kommuniziert werden: So hat das deutsche Heer jüngst zwei bemerkenswerte Konzeptpapier zum Landkampf der Zukunft und zur Digitalisierung von Landoperationen vorgelegt.¹³ Die darin beschriebenen Szenarien eignen sich sehr gut als Basis eines strategischen Kommunikationsansatzes, der Herausforderungen benennt, auf Verwundbarkeiten hinweist und damit die Notwendigkeit von Ansätzen begründet, die grundlegend von Bestehendem abweichen. Für die innere Sicherheit bietet der jährlich erscheinende Bericht von Europol zu schwerer und organisierter Kriminalität eine ebenso gute Grundlage.¹⁴ Dieser beschreibt eingehend, welche Vorteile kriminelle Organisationen aus neuen Technologien ziehen und bietet damit eine Grundlage, um zu begründen, worauf Sicherheitsbehörden antworten müssen.

Leuchttürme schaffen

¹³ Wie kämpfen Landstreitkräfte künftig? (Strausberg: Kommando Heer, 2017); Digitalisierung von Landoperationen (Strausberg: Kommando Heer, 2017).

¹⁴ Serious and Organised Crime Threat Assessment 2017 (The Hague: Europol, 2017), www.europol.europa.eu/activities-services/main-reports/european-union-serious-and-organised-crime-threat-assessment-2017.

„Sehen heißt glauben“ lautet ein bekanntes Sprichwort. Daher braucht vor allem die Agentur Projekte, die verdeutlichen, dass disruptive Innovation möglich ist. Leuchtturmprojekte als Demonstrationsvorhaben sind dabei zentral.

Zuerst geht es darum, alle Dimensionen der Innovation in den Projekten zu vereinen. Planungs- und Konzeptverantwortliche, Einsatzkräfte und technische Experten sind dazu unerlässlich – in der Definition der jeweiligen Vorhaben genauso wie in der Umsetzung. Dann gilt es, attraktive Themenstellungen zu identifizieren, so dass die Demonstrationsvorhaben auch medial genutzt werden können. Für Luftwaffe und Heer ist zum Beispiel die Frage relevant, wie sie künftig im urbanen Umfeld auf gegnerische Schwärme unbemannter Systeme am Boden und in der Luft reagieren werden. Wie erkennen sie, was auf sie zukommt? Wie schützen sie sich? Und wie gehen sie gegen diese Gefahr vor? Im Bereich der Strafverfolgung gilt das Interesse zunehmend dem Missbrauch digitaler Währungen. Das ist nicht nur eine Frage der Kriminalitätsbekämpfung, sondern hat auch eine internationale Dimension. Insbesondere dann, wenn es gelingt, mit Hilfe digitaler Währungen internationale Sanktionsregimes zu umgehen. Sicherheitsbehörden und Partner aus dem aufstrebenden FinTech-Bereich könnten mit gemeinsamen Lösungen gleichzeitig die nationale Sicherheitsvorsorge und die Glaubwürdigkeit digitaler Finanzplätze stärken.

Ökosystem vorantreiben

Die Definition von Leuchtturmprojekten richtet die Aufmerksamkeit auf die Frage, wer eigentlich wie mit wem zusammenarbeiten soll. In der Theorie ist klar, dass Bedarfsträger wie Bundeswehr, Polizei oder Feuerwehr mit Partnern aus Wissenschaft und Industrie sowie Start Ups kooperieren müssen. In der Praxis stellt jedoch die Tatsache, dass jeder dieser Partner seine Arbeit an völlig unterschiedlichen Parametern ausrichtet, eine teilweise nicht überwindbare Hürde dar.

„Die Mischung macht's“ bedeutet in diesem Fall mindestens dreierlei: In den Projektteams müssen alle Partner zusammenarbeiten, denn nur so verstehen z.B. Konzeptentwickler und Einsatzkräfte, welchen Mehrwert neue technische Systeme bieten, und Ingenieure lernen, nach welchen Einsatzgrundsätze die von ihnen entwickelten Produkte eigentlich genutzt werden. Partnerschaft sollte auch für die Agentur gelten, denn wie lernen sich unterschiedliche Partner besser kennen als durch die dauerhafte angelegte Zusammenarbeit in einer Organisation. Sinnvollerweise wird daher jeder Partner eigene Fachkräfte in die neue Organisation entsenden, was im Kontext der Bundeswehr mit Blick auf die strikte Trennung zwischen Streitkräften und Bundeswehrverwaltung eine Herausforderung darstellt. Wichtig ist schließlich vor allem für die Wissenschaft und die Start Ups, dass deren Entwicklungen anschlussfähig sind. Kurze Wege in Richtung öffentliche Beschaffung und Überführung von Prototypen in die Serienentwicklung durch enge Verbindungen zu den Herstellern werden unerlässlich sein, um das berühmte „Tal des Todes“ zwischen Erfindung und Umsetzung zu überwinden.

Märkte, Märkte, Märkte

Damit sind wir beim letzten und schwierigsten Punkt: Was langfristig zählt, um ein Ökosystem im wissenschaftlich-industriellen Umfeld am Leben zu halten ist Marktzugang. Genau hier liegt aber auch die größte Herausforderung. Als Beschaffer sind das Verteidigungs- und das Innenministerium insgesamt zu klein, um für Unternehmen eine attraktive Skalierbarkeit ihrer Produkte und damit Aussicht auf wirtschaftlichen Erfolg für Investoren zu gewährleisten. Die Möglichkeit, neue Produkte und Dienstleistungen auch in Drittmärkte exportieren zu können, ist entscheidend, vor allem dann, wenn wirklich disruptive Innovation dahintersteht.

Genau an dieser Stelle setzt die Politik, die disruptive Innovation für Sicherheit und Verteidigung möchte, jedoch bislang die falschen Anreize. Restriktivere Ex-

portbestimmungen für Güter der Sicherheit und Verteidigung und digitale Produkte laufen dem eigentlichen Bestreben von ADIC entgegen: Niemand wird ernsthaft in disruptive Innovation investieren wollen, wenn er weiß, dass die entsprechenden Lösungen nicht exportiert werden können.

Und noch ein Aspekt ist wichtig: Entstehen in diesem neuen Ökosystem erfolgreiche Produkte, werden die entsprechenden Unternehmen für ausländische Investoren relevant. Der IT-Sicherheitsfonds aus dem Koalitionsvertrag erscheint dabei wie der weiße Reiter, mit dessen Hilfe die Bundesregierung möglicherweise unliebsame Übernahmen verhindert. Diese Verbindung von Industrie mit Sicherheitspolitik ist im Kern zu begrüßen. Die Politik wird aber knifflige Fragen beantworten müssen. Versteht sich die Bundesregierung als strategische Investorin, die Unternehmensanteile halten will? Welche Summen will die Bundesregierung für den Schutz sicherheitsrelevanter Steuergelder aufwenden? Und besteht zwischen dem möglichen Investment in Unternehmen und deren Streben in Exportmärkte sowie der Genehmigungspflicht von Exporten nicht zwangsläufig ein ordnungspolitisches Dilemma, das die Bundesregierung unter Zugzwang setzen wird?

Dr. Heiko Borchert

Dr. Heiko Borchert ist Inhaber und Geschäftsführer der auf strategische Sicherheitsthemen spezialisierten Borchert Consulting & Research AG. Twitter: @HeikoBorchert.
Der Beitrag gibt die persönliche Auffassung des Autors wieder.

THEMEN

Präsidentchaftswahl in Russland

Am 18. März finden in Russland Präsidentschaftswahlen statt. Es wurden vom Kreml folgende Hauptkriterien für die Wahlkampagne formuliert: Erstens soll die Wahl im Vergleich zu allen vorherigen die „sauberste sowie eine transparentere und legitimere“ werden. Zweitens müsse Putin mehr Stimmen erhalten als bei allen vorhergehenden Wahlen, sowohl was die Ja-Stimmen betrifft als auch hinsichtlich der Wahlbeteiligung.¹⁵

Es besteht kein Zweifel, dass Wladimir Putin die Wahl höchstwahrscheinlich gleich im ersten Wahlgang mit absoluter Mehrheit gewinnt, denn er hat keinen ernstzunehmenden Konkurrenten. Doch der Kreml ist ehrgeizig: Putin soll bei der Wahl die Ergebnisse von 2000 (52,99%), 2004 (71,31%) und 2011 (63,60%) übertreffen. Die Präsidentschaftswahl soll sozusagen Referendumscharakter bekommen: „Vertrauen zum nationalen Führer“. Nach Auskunft von zwei Gesprächspartnern im Kreml besteht die Aufgabe darin, „dass bei den Leuten nicht das Gefühl entsteht, dass es nicht notwendig ist, zur Wahl zu gehen, wenn der Präsident sowieso gewählt wird“.

Ein hoher Prozentsatz von Ja-Stimmen, aber eine niedrige Wahlbeteiligung wäre ein schlechtes Szenario, denn Russland ist eine Präsidentschaftsrepublik. Deshalb soll eine hohe Wahlbeteiligung erreicht werden. Bei der letzten Präsidentschaftswahl 2012 betrug die Wahlbeteiligung 65,3%, und im Jahr 2000 sogar 68,7%. Anders ist das bei der Staatsdumawahl, bei der die Wahlbeteiligung nicht so wichtig ist. Die Wahlbeteiligung bei der letzten Staatsdumawahl 2016 belief sich auf 47,8%.

Um die Wahlbeteiligung zu erhöhen, soll laut einem Expertentref-

fen in der Präsidentschaftsadministration die Möglichkeit geschaffen werden, die Abstimmung am Aufenthaltsort des Wählers zu vereinfachen sowie die Anzahl der Wahllokale zu verdoppeln. Für den Fall, dass der Wähler die Briefwahlunterlagen nicht erhalten hat – einen Monat vor dem Wahltag hätte das laut Gesetz zu geschehen –, aber doch zum Wahllokal kommt, sollte die Möglichkeit eröffnet werden, ihn in die Wählerliste seines Wohnorts einzutragen, was bisher nicht möglich ist, weil er als Briefwähler gilt.

Im Januar begann die Präsidentschaftsadministration damit, Vertreter in die Regionen zu entsenden, um die Durchführung von Mobilisierungskampagnen zu überwachen.¹⁶ Sie sollen Umfragen durchführen zu Themen, die für die Wähler von Interesse sind wie z.B. die städtebauliche Entwicklung und der Wohnkomfort. Ende Januar wiesen die Regionen die kommunalen Dienstleistungszentren an, jede Wohnung aufzusuchen und die Bürger aufzufordern, zur Wahl zu gehen. Große Industrieunternehmen verpflichten ihre Mitarbeiter, zur Wahl zu gehen und ihre Angehörigen von der Wahlteilnahme zu überzeugen.¹⁷ Die Regionen sind in den „Kampf um die Wahlbeteiligung“ eingetreten, doch es soll keine Anweisungen für die Höhe der Wahlbeteiligung geben, was offensichtlich früher üblich war.

Eine Umfrage um die Jahreswende 2017/2018 des Moskauer Meinungsforschungsinstituts WZIOM, deren Ergebnisse Mitte Januar veröffentlicht wurden, ergab, dass 67% sicher ja und 11% eher ja an der Präsidentschaftswahl teilnehmen werden.¹⁸ Zusammen würden demnach 78% zur Wahl gehen. Für Putin würden 73,8% stimmen.

Die vierte Amtszeit Putins als Präsident wird von 2018 bis 2024 dauern. Im Rahmen des diesjährigen Gaidar-Forums Mitte Januar in Moskau, das nach dem ersten Ministerpräsidenten Jegor Gaidar unter Jelzin benannt ist, fand ein Runder Tisch zum Thema „Politi-

¹⁵ www.kommersant.ru/doc/3225097,
www.vedomosti.ru/politics/articles/2017/02/21/678532-pobeda-putina-viborah-2018,
www.mk.ru/politics/2017/02/21/v-2018-godu-putina-budet-eshhe-bolshe.html

¹⁶ www.kommersant.ru/doc/3521712

¹⁷ www.kommersant.ru/doc/3528789

¹⁸ wciom.ru/index.php?id=236&uid=116634

sche Trends: Bewertung, Analyse, Prognose“ statt, an dem die Experten Dmitrij Oreschkin, Alexej Lewinson, Andrej Kolesnikow, Denis Dragunskij, Wladimir Gelman, Nikolaj Petrow, Georgij Saratow und Tatjana Woroschejkina teilnahmen.¹⁹ Die meisten Experten gingen davon aus, dass Putin bereits beschlossen habe, auch nach dem Ablauf seiner vierten Amtszeit als Präsident 2024 an der Macht zu bleiben. Laut Andrej Kolesnikow wird er nur dann eine „lahme Ente“, wenn er selbst es will. Die endgültige Umwandlung vom Präsidenten in einen Führer benötigt kein Wahlverfahren und wird erhebliche Anstrengungen erfordern.

Prof. Dr. Lic. Eberhard Schneider

Prof. Dr. Lic. Eberhard Schneider ist Advisory Board Member des EU-Russia Centre in Brüssel, Professor für Politikwissenschaft an der Universität Siegen und Leiter der sozialwissenschaftlichen Forschung des Berliner West-Ost-Instituts.

Der Beitrag erschien erstmalig in ISPSW Strategy Series: Focus on Defense and International Security, Issue No. 532, Feb 2018.

www.ispsw.com

Der Beitrag gibt die persönliche Auffassung des Autors wieder.

THEMEN

U.S. Military Capabilities and Forces for a Dangerous World: Rethinking the U.S. Approach to Force Planning

This excerpt of the RAND Report „U.S. Military Capabilities and Forces for a Dangerous World - Rethinking the U.S. Approach to Force Planning“ (by David Ochmanek, Peter A. Wilson, Brenna Allen, John Speed Meyers, Carter C. Price.) is dealing with Russia, assessing the trends in Europe that have been shaped by Russian aggression against Ukraine. It also considers a campaign that employs less than a direct attack by armored forces – one that employs campaign of coercion, intimidation, and subversion to achieve its ends.

Responding to Russia's Remilitarization of Geopolitics in Europe

Background and Purpose

Russian President Vladimir Putin's decision to annex Crimea and to destabilize eastern Ukraine sparked widespread concern among Western policymakers that Russia has embarked on a more confrontational policy that could have far-reaching implications for Russia's relations with the West and for European security. Russia's actions overturn two basic assumptions on which U.S. policy toward Europe in the post-Cold War era had been based:

- (1) that Europe is essentially stable and secure, thereby allowing the United States to focus greater attention and resources on other areas, particularly Asia and the Middle East; and
- (2) that Russia has become more of a partner than an adversary.

What has emerged since 2014 is a „Cool War“ between Russian and the Atlantic Alliance. This is a much more complex contest than the more monochromatic struggle of the early Cold War period. Productive diplomatic links between Russia and the West remain, permitting both sides to engage on matters of mutual interest. On the other hand, military relations between North Atlantic Treaty Organization (NATO) and Russia are fraught, and the balance of power on NATO's eastern flank is once again cause for concern.

New Security Trends in Europe

In fact, nowhere is the gap between U.S. security commitments and regional posture more pronounced than in Europe. In September 2014, in a high-profile speech in Tallinn, Estonia, President Obama underscored the U.S. commitment to defend the territorial integrity of NATO allies with these words:

„[W]e will defend the territorial integrity of every single [NATO] ally ... Article 5 is crystal clear. An attack on one is an attack on all. So, if ... you ever ask again, who'll come to help, you'll know the answer: the NATO alliance, including the armed forces of the United

States of America ... You lost your independence once before. With NATO, you will never lose it again.“

The President's speech was made the day before the NATO summit in Wales – a meeting that took place while Russian forces were actively prosecuting military operations against Ukraine. It is probably a good bet that, a year earlier, very few of the heads of government who were in attendance at the summit meeting expected to be called upon to consider how the alliance should respond to Russian military aggression in Europe. In the wake of the collapse of the Soviet Union in 1991, most Western policymakers viewed Russia as a state that shared important interests with the West and that had set itself on a path (albeit a bumpy and crooked one) toward political and economic reform and democratization. In any case, the poor state of the Russian economy and public sector finance through the 1990s meant that Russia's armed forces had very little capability to project conventional military power beyond Russia's borders.

As one result, the U.S. military presence in Europe declined from a peacetime presence of 340,000 in 1989 to 63,000 in 2014. The military forces and capabilities of most U.S. allies in NATO have declined by a similar magnitude. Most of the U.S. forces that remained in Europe had as their primary mission training with the forces of allied and partner nations for operations „out of area,“ which, by 2002, meant principally in Afghanistan. The following few examples suffice to convey the overall picture:

- In 1991, the West German *Bundeswehr* fielded ten armored and armored infantry divisions with more than 5,000 tanks. Today, the German armed forces field three armored and two mechanized brigades with a total of 320 tanks.
- In 1991, the British Army fielded three armored divisions and a mechanized brigade with more than 1,300 tanks. The United Kingdom (UK) today

¹⁹ republic.ru/posts/89073

fields two armored and three mechanized brigades with approximately 225 tanks.

- In 1991, the UK fielded 29 operational fighter squadrons, including 11 Royal Air Force (RAF) squadrons for fighter/ground attack and bombing missions. Today, the UK as a whole fields just eight squadrons, including three Tornado and three Typhoon squadrons for fighter/ground attack missions, and two Typhoon squadrons for air dominance operations.
- Average defense spending by non-U.S. NATO countries today accounts for less than 1.5 percent of those nations' GDPs.⁶ By contrast, the United States spends 3.4 percent of its GDP on defense. Russia today spends an estimated 4.5 percent.

Western policymakers' views and expectations of Russia's trajectory were reflected in the approach they took to NATO's enlargement. As the alliance grew from its Cold War core of 16 members to its current 29 by adding states to the east and south of the original treaty area, no real efforts were made to adjust the alliance's military posture or planning to support the new commitments that were being made. The underlying assumption was that the only significant security challenges facing NATO/Europe lay either in the potential for failure of newly democratizing states to reform or outside of NATO from terrorist groups or failing states. The allies therefore focused their training efforts on civil-military reforms, basic tactical skills, and counterinsurgency and stability operations, as highlighted by NATO's operations in Afghanistan under the aegis of the International Security Assistance Force.

Russia's use of covert subversion and, especially, overt military aggression to alter the political and territorial status quo in Europe has dramatically changed the security situation facing the alliance. During Putin's second incumbency as president, Russia has made clear its goal is to maintain a „privileged" status on its periphery,

using force if necessary to keep states there in its strategic orbit and creating a geographic and political buffer between the Russian Federation and the West. Contrary to the expectations of Western leaders for the past two decades, Russia under Putin does not seek further integration into global security structures; indeed, Putin has made it clear that he sees such integration as a threat to his regime and, hence, something to be resisted.

And, with the (at least temporarily) improved performance of Russia's economy as support, Moscow since 2008 has been upgrading the readiness of its armed forces, while investing in modern weapon systems and expanding the role of contract (professional) soldiers, as opposed to relying heavily on conscripts. In particular, Russia's armed forces seem to have emphasized improvements in the manning, training, and readiness of conventional land and air forces, and investments in surface-to-air defenses, a new generation of armored fighting vehicles (AFVs), Russian armed forces have developed a strategic concept of New Generation Warfare (NGW), that advocates the use of all instruments of state power, including diplomacy, economic financial instruments, information operations, conventional forces, and nuclear forces.

Furthermore, NATO planners must give due consideration to the presence of a Russian Non-Strategic Nuclear Forces (NSNF). Current public analyses suggest that the Russian armed forces maintain 1,000 to 2,000 operational theater/battlefield nuclear weapons that could be employed in support of Russian combined arms operations. Not unlike NATO's posture during the first decade and a half of the Cold War, the Russian political military leadership has been quite explicit about its reliance on its nuclear arsenal as an „asymmetric" source of military strength in face of what it perceives as the conventional superiority of the Atlantic Alliance.

Formally, the public Russian military doctrine states that nuclear

weapons will only be used in response to use of a biological, chemical, or nuclear weapon or against a conventional campaign that is threatening the existence of the Russian state. What has become much more alarming over the course of the past two years of the Ukraine-Russia crisis has been persistent threats by a variety of Russian political leaders that nuclear weapons might come into play if a European conflict broke out between Russia and the Atlantic Alliance. A year ago, a threat by the leader of the Russian Parliament that „Russia had the capacity to turn the United States into radioactive ash" could have been dismissed as irresponsible rhetoric. Since that time, there has been a persistent pattern of statements by an array of Russian authorities, including Putin, that highlight Russia's large and diverse nuclear arsenal. Although the concept of using nuclear weapons in a limited and controlled fashion to de-escalate a regional conflict appears not to have formal doctrinal standing, the concept of limited nuclear weapon use has been discussed in a wide range of Russian national security fora. Furthermore, the Russian armed forces have conducted numerous military exercises where nonstrategic and strategic nuclear weapon use has been part of the exercise play.

One of the possible casualties of the emergence of a Cool War between the Atlantic Alliance and Russia is the demise of the Intermediate Nuclear Forces (INF) Treaty. Current public evidence indicates that the Russians are conducting tests of a long-range ground launched LACM in a clear violation of the INF agreement that bans this class of weapon. The weapon in question appears to be the Iskander M, SSC-X-8, with a range well beyond the 500-kilometer range limits specified by the INF. One worry is that if the INF Treaty is repudiated by Moscow, the Putin regime may develop and deploy a new nuclear-armed transcontinental range ballistic missile similar to the SS-20. More plausible is that Russia's motivation is driven by the need to radically upgrade its long-range con-

ventional precision strike capability. A largescale deployment of GLCMs or ballistic missiles within the European theater would provide the Russian armed forces with a precision deep strike option able to put key NATO military and civilian infrastructures at risk.

Under these circumstances, decisionmakers in NATO countries must once again ensure that some semblance of a military balance exists along the alliance's eastern flank as part of what could prove to be a long-term competition with Russia. A failure to do so would put the allies in the position of relying on the restraint and forbearance of an adversary that has stated its intention to divide and discredit the alliance. A central theme of this competition should be to demonstrate to Moscow that its aggressive actions would prompt countermoves that, in the end, leave it less, rather than more, secure. Above all, steps are called for to deny Russia the prospect of a low-cost, low-risk invasion of NATO territory, especially in the militarily vulnerable region of the Baltic Sea.

Since Russia's attacks on Ukraine, the allies have not stood still. Specifically, NATO's member states have

- Deployed four battalion-sized battle groups to the Baltic states
- stepped up the pace of ground force exercises in Eastern Europe, to include periodic
- deployments of U.S. ground forces, including an armored brigade
- deployed additional tactical aviation assets in Poland and stepped up levels of air policing activity in the Baltics
- designated a „very high readiness joint task force” – a brigade-sized, multinational unit that will be prepared to deploy within two days
- restocked the Marine prepositioning equipment set in central Norway
- pledged (so far, with varying degrees of follow-through) to increase their defense spending and capabilities.

The European Reassurance Initiative (ERI) announced by DoD in

early 2016 represents a positive next step. It quadruples, from \$800 million to \$3.4 billion, DoD's spending on military posture and activities in NATO Europe, supporting increased levels of presence, training, and prepositioning of equipment and supplies. These and other measures should improve the military balance on the Atlantic Alliance's eastern flank, but considerably more will need to be done, given the size and types of force that Russia can bring to bear. For example, in the summer 2014, as Putin sought to coerce the leaders of Ukraine into accepting a de facto Russian-dominated state carved out of Ukraine's eastern provinces, he was able to muster a force of approximately 90,000 troops, comprising armor, artillery, and mechanized and heliborne infantry, as well as SOF and tactical aviation forces. These forces demonstrated abilities to conduct sustained maneuver operations over a period of months, to employ modern reconnaissance systems for targeting, and to deliver accurate, timely artillery fire against troop formations.

These capabilities were employed to shield the Donbas separatists from military defeat. Given the geography and transportation networks in western Russia, forces of this magnitude can be deployed to border regions within days to at most weeks, whereas NATO, even with a full implementation of the 2016 Warsaw summit initiatives, would still need many months to deploy a comparable force to its eastern flank.

The Hybrid Threat

Large-scale military aggression is not the only means available to the Russian leadership to advance its objectives vis-à-vis NATO/Europe. If Moscow seeks to divide NATO and discredit the allies' security commitments to one another, it could pursue a campaign of coercion, intimidation, and subversion against one or more NATO member states. Russia's leaders might hope that such a campaign could destabilize the target state, creating a pretext for external intervention or some negotiated deal leading to a com-

promise of the target state's sovereignty.

Estonia and Latvia appear to be the most likely targets of such a campaign because of their proximity to Russia and because both have large, Russian-speaking minorities, many pro-Russia organizations in the Baltics. It also supports broadcasts of propaganda, news, and entertainment programs in Russian, to the extent that, in the view of some analysts, Russian speaking minorities in the Baltics exist in a „separate information space” from the rest of the population. Through the press and official pronouncements, Moscow keeps up a steady drumbeat of criticism of the governments of both countries for alleged mistreatment of their Russian speakers. In 2007, tensions between Estonia and Russia spiked when the government of Estonia moved a statue commemorating the Soviet Union's victory over Nazi Germany from central Tallinn to a military cemetery. Russia responded with strong official condemnations, propaganda, economic sanctions, and waves of cyberattacks against Estonia's government and banking sectors.

Russia used similar hybrid tactics (known as „active measures” in its lexicon) as a precursor to its seizure of Crimea in early 2014 and to destabilize eastern Ukraine later that year. While such activities can be used to pressure or threaten target countries and to lay the groundwork for attacks with conventional forces, they are not likely, in and of themselves, to overturn a legitimate and competent government or compel it to cede a portion of its territory to Russian control. In summer 2014, the relatively weak government in Kiev was able to defeat pro-Russian separatists in eastern Ukraine until Moscow intervened directly with military forces. Security officials in Estonia and Latvia express confidence in their ability to control their territories and to respond effectively to Russian-backed provocations. And, Russian propaganda notwithstanding, the bulk of the evidence suggests that Russian speakers in the Baltics, by and large, are not dissatisfied with

their lot. They are economically better off than average Russians across the border and enjoy the advantages that come with living in the European Union.

Actions the Baltic States Can Take to Enhance Security

We conclude that the greatest security threat facing the Baltic states stems from Russia's local superiority in conventional military forces, which could be employed either at the outset of a campaign of aggression or in the second phase of a hybrid operation that faces resistance. However, to reduce the likelihood of miscalculation and bolster stability, there is value in helping to ensure that the Baltic governments and their allies have appropriate capabilities for addressing potential Russian aggression across the spectrum of conflict. To this end, and in addition to the initiatives outlined earlier for deterring large-scale attack, the United States and its allies should consider steps along the following lines.

- They should evaluate the adequacy of the Baltic states' border-monitoring and border control capabilities. If shortfalls are evident, they should test the contribution that such systems as tethered aerostats, long-dwell UAVs, and other types of sensors could make.
- They should review procedures and practices for rapid sharing of intelligence among NATO allies and between defense and internal security organizations within key allied countries.
- They should continue a robust program of training between U.S. and allied special operations and cyber forces, including operations to counter covert Russian provocateurs.
- They should conduct foreign internal defense (FID) exercises with rotationally deployed battalions in the Baltic states and host-country internal security forces.
- Finally, if and as the United States and its allies begin to deploy substantial military assets and forces forward in the Baltic states in peacetime, they should take pains to minimize Moscow's ability to characterize such deployments as of-

fensive or destabilizing. Deploying them in areas removed from concentrations of Russian-speakers and being transparent about the capabilities and missions of these forces can help.

The Black Sea Region

From a military perspective, the situation along the Black Sea is not as fraught for NATO as the Baltic Sea region. Ukraine stands between the Russian Federation and the NATO allies Romania and Bulgaria. On the other hand, Moscow is further militarizing the Crimea and conducting a military buildup near Ukraine. The fate of Moldova, with its quasi-independent Transnistrian region calling for complete independence, remains uncertain. Modest Russian forces deployed there provide a security role for a regime that has gone through a series of domestic crises.

Consistent with the agreement reached at the 2014 Wales Summit, the NATO states have begun to enhance incrementally the alliance's military posture in the southern states of Eastern Europe. Through the ERI, the United States is upgrading military facilities in Romania and Bulgaria. Small contingents of U.S. Army forces have also increased the tempo of their training activities in the region. The USMC has established a company-sized Black Sea Rotational Force (BSRF) in Bulgaria to conduct combined arms training with the Bulgarian and Romanian armed forces and to provide the nucleus of a larger force if reinforcements would be needed. These Marine reinforcements might arrive in the form of a brigade-size Maritime Prepositioned Force (MPF) squadron that could be forward deployed in the European theater above and beyond the Marine assets deployed from Norway. One option for consideration is to redeploy the MPF squadron from Diego Garcia to a location in Europe – say the Azores, Portugal; Rota, Spain; or Augusta Bay, Italy. The Augusta Bay harbor on the eastern coast of Sicily has particular geographic merit since the MPF squadron could be deployed from there to

the Black Sea or along the North African littoral within two and a half days sailing time. A deployment to the Persian Gulf via the Suez Canal would require approximately ten and a half days, a sailing time that would be double the time from its current location in Diego Garcia.

A resumption of major hostilities between Ukraine and Russia could trigger a more substantial buildup in the Black Sea region. The new wild card in these calculations for NATO is the fall-out from the failed military coup against the Erdogan government in Turkey. This has led to at least a temporary warming of relations between Ankara and Moscow. It is now uncertain how the Ankara government would react to a new regional military crisis between Russia and Ukraine.

David Ochmanek, Peter A. Wilson, Brenna Allen, John Speed Meyers, Carter C. Price

The Political Military Society has permission to publish excerpts of the RAND Report „U.S. Military Capabilities and Forces for a Dangerous World - Rethinking the U.S. Approach to Force Planning” by David Ochmanek, Peter A. Wilson, Brenna Allen, John Speed Meyers, Carter C. Price. This excerpt was first published 2017:

www.rand.org/pubs/research_reports/RR1782.html

Opinions expressed in this contribution are those of the authors.