



Journal der
Politisch-
Militärischen
Gesellschaft

Nr. 64
Mai
2010

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

ISSN 1436-3070

LEADOFF

Liebe Mitglieder,

„Mit Technik und Taktik allein ist ein Guerillakrieg nicht zu gewinnen“ schreibt Josef Joffe in der Zeit vom 24.04.2010. Zweifellos hat er Recht. Nur – ohne Technik, Strategie und Taktik gewinnt man auch nicht.

Wer am 20. April 2010 bei unserer Veranstaltung mit General a.D. Harald Kujat und Heinz Schulte *Eine andere Bundeswehr für eine andere Zeit? Herausforderungen für die Strukturkommission der Bundeswehr* dabei war, konnte mit nach Hause nehmen: Die Taliban allein sind nicht der Gegner, es sind vielmehr die Friktionen im Einsatz. Der Schlüssel zur Überwindung dieser Friktionen liegt bei uns selbst. Was gebraucht wird liegt auf der Hand:

- ein überlegenes Lagebild und Lageverständnis,
- zeitgemäße Aufklärungsmitteln und deren zeitnahe Auswertung,
- ein ganzheitliches, vernetztes Vorgehen der zivilen und militärischen Akteure.

Die hierzu erforderlichen technologischen Fähigkeiten gibt es bereits. Sie sind fertig entwickelt, erprobt und haben sich im Einsatz bewährt – nur eben nicht bei der Bundeswehr.

„Panzerung allein bietet keinen Schutz“ so konnten wir hören. Der Boxer, der sich in der Ringecke mit seinen erhobenen Unterarmen Deckung verschafft, wird den Kampf verlieren. Er muss raus aus der Ecke. Nicht anders ist es im Einsatz. Wenn die Taliban das Terrain als Deckung nutzen, dann müssen wir den Spieß der asymmetrischen Kriegführung umdrehen und die eigenen Hightech-Stärken – beispielsweise Sensoren am Boden, in der Luft und im Weltraum für ein überlegenes Lageverständnis nutzen. Im Verbund mit der Beweglichkeit und Treffsicherheit der eigenen Kräfte bietet dann die Panzerung den Schutz, den unsere Soldaten im Einsatz brauchen. Hightech ist schon allein mit Blick auf die demografische Entwicklung ohne Alternative für erfolgreiche künftige Einsätze.

In dieser Ausgabe

2 NATO und EU: Ausweg aus der Krise?

Dr. Jasper Wieck &
Dr. Philipp Wendel

4 Comparing Soviet and US-led state- building in Af- ghanistan

Martin Kipping

6 Germany's Presence in Afghanistan and the Failure of Communication

Maxim Worcester

8 Halbzeit Medwedew: Eine innenpolitische Bilanz

Prof. Dr. Eberhard Schneider

Dies schließt fortschrittliche Organisation und Ausbildung ausdrücklich mit ein.

Joffe schreibt: „Die Deutschen hatten jahrelang überhaupt keine Strategie, es sei denn, den Krieg zu vermeiden. Dieser Traum ist vorbei.“ In der NATO wird derzeit an einem neuen strategischen Konzept für das Bündnis gearbeitet, dessen Kernelemente – systemisches Lageverständnis; integriertes Zusammenwirken von Politik, Wirtschaft, zivilen Akteuren und Streitkräften; ganzheitlicher Ansatz mit Blick auf eine umfassende strategische Zielsetzung – bereits zur Anwendung kommen. „Comprehensive Approach“ nennt sich dieses Konzept einer für jede Herausforderung neu zu tarierende Mischung aus zivilen und militärischen Komponenten. **Jasper Wieck und Philipp Wendel** zeigen in ihrem Beitrag für diese Denkwürdigkeiten, wie man dieses Konzept nutzen könnte, das vernetzte

Zusammenwirken von NATO und Europäischer Union voranzutreiben.

Der Diskussionsbeitrag von **Martin Kipping** rührt an ein Tabu. Lange Zeit war es verpönt, in der öffentlichen und internen Debatte über den von den USA geführten Einsatz westlicher Streitkräfte in Afghanistan nach vergleichbaren Erfahrungen der sowjetischen Intervention zu fragen. Dabei waren spätestens seit Sommer 2006 Parallelen des Konfliktverlaufs unübersehbar. Martin Kipping verbindet intensive, praktische Afghanistanenerfahrung mit wissenschaftlicher Analyse und Präzision. Es bleibt zu hoffen, dass sein voraussichtlich im Herbst 2010 erscheinender, umfassender Interventionsvergleich nicht nur von der Wissenschaft beachtet, sondern auch von den politisch und militärisch verantwortlichen Stellen sorgfältig studiert wird.

Und noch einmal Afghanistan: **Maxim Worcester** stellt den deutschen Beitrag ins Verhältnis zu den Beiträgen der Alliierten. Sein Fazit: Wachstumspotenzial für die Kommunikation mit der deutschen Bevölkerung. Am Ende einer offenen öffentlichen Diskussion könnte ein verändertes Verständnis von der Rolle und dem Selbstverständnis deutscher Streitkräfte stehen, das von Politik und Bevölkerung mitgetragen wird und zugleich die Streitkräfte in die Lage versetzt, Ihre Aufträge erfolgreich zu meistern.

Die Denkwürdigkeiten schließen mit einem Beitrag von **Eberhard Schneider**, der uns mit einer schleichenden Demokratisierung Russlands zur Halbzeit von Medwedews Amtszeit überrascht. Diese Entwicklung ist ggf. nicht nur für Russland und seine Nachbarn bedeutsam, sondern beinhaltet auch eine geradezu atemberaubende Perspektive für die Entwicklung des Nordatlantischen Bündnisses und seiner strategischen Ausrichtung.

Ralph Thiele, Vorstandsvorsitzender

THEMEN

NATO und EU: Ausweg aus der Krise?

Seit der Aufnahme Zyperns in die EU 2004 ist das Verhältnis zwischen NATO und EU zerrütet. Ankara wendet sich hartnäckig gegen jedwede formalisierte Zusammenarbeit der NATO mit der EU als Ganzes. Umgekehrt sorgen Griechenland und Zypern innerhalb der EU dafür, dass die Einbindung des Nicht-Mitglieds Türkei in die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) minimal bleibt.

Folglich sind in beiden Organisationen derzeit Tendenzen zur Schaffung paralleler Strukturen zu erkennen. Eine Duplizierung mag in begrenztem Umfang hinnehmbar sein und wird teilweise auch bewusst in Kauf genommen. Insgesamt geht sie jedoch zu Lasten der Effizienz und bedeutet – insbesondere für die 21 Länder, die gleichzeitig NATO- und EU-Mitglied sind – eine nicht hinzunehmende Doppelung des Ressourceneinsatzes.

Wie konnte es dazu kommen? Welche Weiterungen hat diese Blockade für unsere Sicherheit? Und wie kommen wir aus dem Patt wieder heraus? Beide Organisationen haben sich in den vergangenen Jahren vergeblich um eine Überwindung der Blockade bemüht. Damit wächst die Einsicht, dass eine Lösung nur losgelöst von den Organisationen und deren prozeduralen Möglichkeiten denkbar ist.

„Vernetzte Sicherheit“ als gemeinsamer Arbeitsauftrag an NATO und EU

Den Bedrohungen und Sicherheitsrisiken des 21. Jahrhunderts werden wir nur mit einem Ansatz der „vernetzten Sicherheit“ begegnen können – also der jeweils neu zu justierenden Mischung aus zivilen und militärischen Komponenten. Dieser Ansatz wird in NATO und EU unter dem Titel „Comprehensive Approach“ kontinuierlich fortentwickelt.

Dabei verfügt die NATO vor allem über einzigartige militärische

Möglichkeiten: eine integrierte Kommandostruktur mit ca. 12.000 Soldaten und Zivilisten in einer Vielzahl stehender Hauptquartiere, umfangreiche militärische Planungskapazitäten, kollektive Kommunikations- und Aufklärungsfähigkeiten, Fähigkeiten der Abschreckung bis hin zur nuklearen Option – um nur die wichtigsten zu nennen.

Die EU hingegen bietet einen einzigartigen, breiten Fächer vor allem ziviler, zunehmend auch militärischer Fähigkeiten: humanitäre Hilfe, Entwicklungspolitik, Umweltpolitik, Sanktionspolitik (z.B. im Dienste der Nichtverbreitung), Zusammenarbeit im Bereich Justiz und Inneres, zivile und militärische ESVP-Missionen sowie einen im Aufbau befindlichen gemeinsamen diplomatischen Dienst.

Insofern scheinen NATO und EU, mit ihrer breiten Überlappung in den Mitgliedschaften, wie geschaffen für ein eng miteinander koordiniertes und verzahntes Vorgehen – vor allem bei Auslandseinsätzen, aber auch bei Beziehungen zu Drittstaaten weltweit. Gemeinsam bringen EU und NATO ein erhebliches Gewicht in die Waagschale und bieten das gesamte Spektrum an international relevanten Instrumenten.

Die Blockade der Beziehungen

An einschlägigen Dokumenten, Briefwechseln und Beschlüssen, in denen das Miteinander von NATO und EU geregelt wird, mangelt es nicht: Der „agreed framework“ von 2003 nimmt Bezug auf 14 Dokumente, die die Grundlage der Beziehungen regeln. Dazu gehören vor allem die zwischen 1999 und 2002 ausgehandelten „Berlin-plus-Vereinbarungen“, die der EU den Rückgriff auf kollektive NATO-Mittel zusichern. Sie fanden in Mazedonien im Zuge der ersten militärischen EU-Operation (Concordia) Anwendung und sind seit Dezember 2004 in Rahmen der EU-Operation Althea in Bosnien-Herzegowina Grundlage der Zusammenarbeit.

Mit der Aufnahme des geteilten Zyperns in die EU 2004 wurden

die Beziehungen zwischen beiden Organisationen hingegen einer bis heute nicht überwundenen Spannung ausgesetzt: Da die Türkei die Regierung von Nikosia nicht als Vertreterin der gesamten Insel anerkennt, waren fortan keine Vereinbarungen zwischen beiden Organisationen mehr möglich, die sämtliche Mitglieder einbezogen. Dabei kann sich die Türkei auf die Kopenhagener Klausel von 2002 berufen, derzufolge die Vereinbarungen zwischen der EU und der NATO nur für „Partnerschaft-für-den-Frieden“-Staaten bzw. für die mit der NATO durch ein Sicherheitsabkommen verbundenen Länder gelten.

Da Zypern weder über die „Partnerschaft für den Frieden“ noch über ein Sicherheitsabkommen mit der NATO verbunden ist, selbiges auch nicht anstrebt und der Abschluss entsprechender Vereinbarungen im übrigen an der Nichtanerkennungspolitik der Türkei scheitern dürfte, sind die Beziehungen in die Sackgasse geraten. Umgekehrt blockieren Zypern und Griechenland auf Seiten der EU Mitwirkungsmöglichkeiten der Türkei an der GSVP sowie – anders als etwa gegenüber Norwegen – den Abschluss eines Verwaltungsabkommens zwischen der Türkei und der Europäischen Verteidigungsagentur EDA.

Auswirkungen der Blockade

Trotz des Stillstands der Beziehungen seit 2004 ist es bei internationalen Operationen Vertretern von NATO-Kräften sowie der EU-Missionen immer wieder gelungen, ihre Zusammenarbeit am Einsatzort auch ohne schriftliche Vereinbarungen pragmatisch zu regeln. Dies kann jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass die Blockade der Beziehungen auf politischer Ebene gravierende Folgen für beide Organisationen und deren Mitgliedstaaten haben. Um nur einige Beispiele zu nennen:

Duplizierung der Streitkräfteplanung

In beiden Organisationen werden die Planungen der Streitkräfteentwicklung unter den Mitglieds-

staaten harmonisiert. Was in der NATO der umfassende und einen hohen Integrationsgrad aufweisende „Streitkräfteplanungsprozess“ (DPP) ist, läuft bei der EU in bislang weniger integrierter Form unter der Bezeichnung „EU-Fähigkeitenentwicklung“. Beiden Prozessen gemein ist, dass sie einen hohen Personalaufwand erfordern – sowohl innerhalb der beiden Organisationen als auch in den jeweiligen Hauptstädten.

Da jedoch 21 Nationen beiden Organisationen angehören und auch nur ein und die selben Streitkräfte in die jeweiligen Planungsprozesse einzubringen haben, wird hier unter hohem personellen Aufwand Doppelarbeit geleistet – mit unkoordinierten Planungsvorgaben, je getrennten Bemessungsparametern, einem der EU nicht zugänglichen NATO-Verschlüsselungssystem und der – ebenso blockadebedingten – Unmöglichkeit, eingestufte Dokumente auszutauschen. Auch die von beiden Organisationen beschickte „NATO-EU-Capability Group“ kann hier keine Abhilfe schaffen, zumal sie explizit nicht entscheidungsbefugt ist.

Übungen für den Ernstfall – in fiktiven Szenarien

Die Sicherheitspolitik ist es den Bürgern schuldig, für den Ernstfall zu üben. Dabei sind Szenarien zugrunde zu legen, die sich möglichst eng an der Realität orientieren. Sollte es zu einem Ernstfall kommen – etwa einem internationalen bewaffneten Konflikt in Verbindung mit Terroranschlägen oder Naturkatastrophen im Bündnisgebiet – ist eines sicher: Sowohl die NATO als auch die EU würden eine herausgehobene Rolle spielen.

Realistischerweise wäre also ein Szenario zu beüben, in dem beide Organisationen gemeinsam und eng miteinander verzahnt vorgehen. Doch eben diese Übungen finden angesichts der Blockade nicht statt. Jede Organisation übt für sich mit der Hypothese, dass es die andere Organisation nicht gibt. Für den Ernstfall keine überzeugende Vorbereitung!

EUPOL-Mitarbeiter in Afghanistan ohne förmlich geregelten ISAF-Schutz

Mitarbeiter der EU und insbesondere von EUPOL in Afghanistan sind auf den Schutz durch ISAF angewiesen. Allerdings ist aufgrund der blockierten Beziehungen bis heute kein Abkommen zwischen der EU bzw. den EU-Missionen vor Ort zustande gekommen, das den Austausch sicherheitsrelevanter Informationen sowie die Gewährung von Schutz durch ISAF (mit Ausnahme von Nothilfe) ermöglichen würde. Die EU hat sich damit beholfen, insgesamt 14 Memoranda of Understanding mit den jeweiligen Nationen eines Provinz-Wiederaufbau-Teams in Afghanistan abzuschließen – ein für die Sicherheit unserer im Rahmen der EU eingesetzten Zivilisten und Polizeibeamten kaum hinzunehmendes Provisorium.

NATO-Pirateriemission ohne Regelung des Verbleibs von in Gewahrsam genommenen Piraten

Für die Bekämpfung der Piraterie vor der Küste Somalias hat es sich als unverzichtbar erwiesen, die Überstellung der in Gewahrsam genommenen Piraten an die Gerichtsbarkeit von Staaten der Region zu regeln. Der EU ist dies in einem Abkommen mit Kenia gelungen, der NATO bis heute nicht – schließlich hat die NATO mit einem Zivilhaushalt von nur wenigen hundert Millionen Euro den Kenianern im Gegenzug auch nur wenig anzubieten.

Eine formalisierte Zusammenarbeit mit der EU würde die Inanspruchnahme eines von der EU geschlossenen Überstellungsübereinkommens durch die NATO möglich machen.

Damit würde aus „Berlin Plus“ eine – durchaus wünschenswerte – Zweibahnstraße: Nicht nur Rückgriff der EU auf NATO-Fähigkeiten, sondern auch umgekehrt der Rückgriff der NATO auf Vorleistungen und Möglichkeiten der EU.

In Pakistan, im Kaukasus sowie in Zentralasien NATO ohne Nutzen aus EU-Geber-Rolle

Spätestens durch den Afghanistan-Einsatz ist die NATO zu einem global agierenden Akteur geworden: Die ISAF-Operation erfordert eine Zusammenarbeit der NATO mit so gut wie allen Staaten, die zwischen Bündnis- und Einsatzgebiet liegen. Dabei geht es vor allem um logistische Fragen bis hin zum Abschluss von Transit- und Stationierungsabkommen.

Allerdings stößt auch hier die NATO mangels möglicher Gegenleistungen immer wieder an enge Grenzen. Gleichzeitig unterstützt die EU mit beachtlichen Mitteln die betroffenen Staaten im südlichen Kaukasus, in Zentralasien, aber auch Pakistan, ohne dass die NATO – trotz der weitgehenden Überlappung der Mitgliedschaften beider Organisation – davon profitieren würde. Auch hier wäre es in unserem Interesse, Berlin Plus als Zweibahnstraße zu verstehen, was jedoch zunächst eine Überwindung der Blockade EU-NATO voraussetzt.

Lösungsansätze in der EU und in der NATO

Seit Jahren bemühen sich die jeweiligen Mitgliedsstaaten sowie die Generalsekretäre von NATO bzw. die Hohen Repräsentanten der EU um eine Lösung des NATO-EU-Problems. Vereinzelte Initiativen in der EU, die Türkei stärker in die GSVP einzubinden, scheiterten am griechisch-zyprischen Widerstand. Entsprechende Initiativen in der NATO, die Zusammenarbeit mit der EU zu formalisieren, scheiterten an der Weigerung der Türkei, ohne Sicherheitsabkommen mit Zypern dem Austausch klassifizierter Dokumente zuzustimmen.

Auch die Schaffung neuer informeller Gremien – sei es innerhalb der jeweiligen Organisation, sei es organisationenübergreifend – wird kaum die Grundhaltung von Zypern bzw. Griechenland sowie der Türkei verändern. Ebenso wenig eignen sich diese Gremien dazu, die Kompromissbereitschaft der Betroffenen auszuloten. Stattdessen werden die Blockierer – so die Erfahrung der Ver-

gangenheit – unbeirrt ihre Maximalpositionen wiederholen und die Verantwortung für die entstandene Misere der gegnerischen Seite zuschieben.

Ausweg: Shuttle-Diplomatie?

Eine Überwindung der Blockade lässt sich kaum erzielen, ohne direkt auf die Regierungen in Ankara und Nikosia bzw. Athen einzuwirken. Ihnen sollte klargemacht werden, dass über das Vehikel der NATO-EU-Beziehungen weder das Zypern-Problem (in dessen Sinne auch immer) zu lösen ist, noch eine EU-Mitgliedschaft der Türkei näher rückt bzw. sich verhindern lässt.

Konkret muss es darum gehen, je individuell mit den Betroffenen den jeweiligen Verhandlungsspielraum auszuloten, um das Terrain für ein "Paket" – unter Zurückstellung der Lösung des Zypernkonflikts – zu bereiten. Hierzu sind zunächst aus der Vielzahl der in der Vergangenheit vorgebrachten Vorschläge diejenigen zu identifizieren, die zu einem Ganzen zusammenzubinden wären.

Viel wird davon abhängen, ob und inwieweit sich die Türkei zur Zustimmung zu einem wie auch immer zu modifizierenden Sicherheitsabkommen mit Zypern – ohne Präjudiz in der Anerkennungsfrage – bewegen lässt. Im Gegenzug wäre eine spürbare Erweiterung der Mitwirkungsrechte der Türkei an der GSVP (einschließlich des EDA-Verwaltungsabkommens) vorzusehen.

Für den Erfolg einer solchen Verhandlungsinitiative ist nicht unerheblich, wer die Mittlerrolle übernimmt. Gesucht ist ein einflussreicher Mediator, der für die Aushandlung einer "Paketlösung" die Rückendeckung der euroatlantischen Staatengemeinschaft hat. Ebenso wäre an ein potentes Verhandlungsduo oder an eine Troika zu denken – möglicherweise unter Einschluss Deutschlands!

*Dr. Jasper Wieck, Brüssel
Dr. Philipp Wendel, Brüssel*

Dr. Jasper Wieck ist Leiter der Politischen Abteilung, Dr. Philipp Wendel Pressesprecher der Ständigen Vertretung Deutschlands bei der NATO.

Der Beitrag gibt die persönliche Auffassung des Verfassers wieder.

THEMEN

Comparing Soviet and US-led state-building in Afghanistan

There seems to be a broad consensus that building a capable and legitimate state is key to success in Afghanistan – even if success is defined narrowly as 'to disrupt, dismantle, and defeat al-Qaida'. It is therefore rather astonishing to see that so far no systematic comparison has been drawn between the current, US-led intervention and the previous external intervention that aimed at strengthening and transforming the Afghan state: the Soviet intervention between 1979 and 1989. Politically, this may be understandable and justifiable, as the current intervention is based on broad international and national legitimacy – a legitimacy that the Soviet intervention lacked. The western media in particular tend to portray the Soviet intervention as an 'occupation' and the US-led intervention as an (increasingly violent) 'stabilisation' or 'peace mission'. However, the core of both is – or has progressively become – state-building: to build or strengthen an Afghan state that features the main characteristics of modern statehood. Therefore, the denial of structural similarities between the two interventions is unsatisfactory, in both practical and academic terms: First, it triggers doubts as to how far lessons of the past for the ongoing intervention – which a thorough comparison could identify – are learned. Second, the lack of systematic comparison between the Soviet and the US-led interventions in Afghanistan constitutes a missed opportunity for the general debate on state-building and the insights that could be gained.

The present article briefly summarises some core results of the author's research comparing the

Soviet and the US-led state-building efforts in Afghanistan. The research focused on three sectors of state-building: the security sector, fiscal policy, and state legitimation. The comparison aimed at identifying how both 'ownership' and 'sequencing' problems – key concepts in the general debate on state-building – have influenced the outcomes of the intervening powers' state-building efforts. The respective analysis was based on the assumptions that there must be basic stability and territorial control in any particular area of state-building, and that the relevant Afghan and/or external actors must share coherent objectives for state-building to succeed. It examined first, how exactly these preconditions were met in areas of successful state-building in Afghanistan, and second, how a lack of basic stability and control and the existence of incoherent objectives hampered progress in other areas.

The results of the comparison underscore that the Soviet-promoted state-building in Afghanistan was, from the very beginning, severely hampered by the rural mujahedin insurgency. This led the Soviets to adopt an 'enclave strategy', focussing their military forces as well as capacity- and institution-building efforts on the cities. The Soviets and their Afghan partners of the *People's Democratic Party of Afghanistan* (PDPA) were reasonably successful in urban areas, for instance in building up and strengthening a number of political and economic institutions. However, state-building in the cities suffered from factionalism within the PDPA, leading to conflicting objectives, which the Soviets were not able to mitigate until their withdrawal. In addition, the Afghan state could not reach fiscal sustainability due to the ongoing war and remained extremely dependent on continued Soviet assistance. The Soviets and their PDPA partners also adopted 'stopgap' measures to reduce the military pressure on the regime, for instance through the creation of militias and the conclusion of 'protocols' with mujahedin groups.

These measures succeeded in stabilising the military situation in the short run, but the allegiance of the militias and 'protocol groups' to the PDPA regime remained questionable. The regime lost the ability to control them as soon as it no longer had the necessary resources to do so. This was a major factor in the regime's collapse after Soviet military and economic support was stopped at the end of 1991.

The US-led state-building in Afghanistan, in comparison, was badly sequenced; as the intervening coalition tried to construct national political institutions before establishing basic control of the countryside, and invested in the militias-turned-police without marginalising former warlords and commanders. The intervening coalition even jeopardised its state-building efforts to some extent by tolerating and collaborating with informal powerbrokers rivalling the state. This undermined institution-building, caused damage to the legitimacy of the new Afghan state, and finally eased the resurgence of the Taliban. The worsening security situation also risks jeopardising earlier state-building successes: First, it led to the adoption of 'stopgap' measures in the security sector somewhat similar to those in the 1980s, in particular to the creation of militias – with considerable further risks for state legitimacy and longer-term stability. Second, the actual and planned build-up of Afghan security forces, led by military actors, to up to 400,000 soldiers and police officers is causing sky-rocketing budget burdens for the future. If external support is not maintained at adequate levels, earlier achievements in Afghan fiscal policy as well as the sustainability of the Afghan state itself will be compromised.

Lessons learned from the comparison – that have relevance also beyond state-building in Afghanistan – would be, first, not to ignore calls to sequence interventions effectively. This means seriously taking stock of the situation before the intervention and formulating a corresponding state-building strategy, including pro-

viding resources needed to create the minimal conditions for success, such as basic territorial control. Ignoring these needs tends to backfire later.

Second, as long as basic stability and control in the country is not achieved, the state-to-be-built will necessarily continue to struggle with fiscal sustainability. Therefore, fiscal sustainability is not a realistic objective in times of actual civil war. At the same time, intervening powers should not cherish the illusion that they can cut back their support as long as the fiscal sustainability of the state they are trying to build is not in sight.

Third, efforts to build state capacities and institutions should focus on areas where basic stability and control has been established. A territorial differentiation can identify locations where capacity- and institution-building make sense, while other areas are not ready yet – or not ready any more. The resulting 'islands of statehood' can coexist with areas out of state control and potentially even produce a positive dynamism in the latter. Efforts to build capacities or institutions constitute a waste of resources in areas where this condition is not met.

Fourth, more thinking is warranted on how to ensure coherent state-building objectives on both the local and the external actors' sides. While a lot has been written on how to deal with local 'spoilers', more creativity with respect to strengthening local reformers and forging genuine partnerships with them could help to more successfully marginalise actors opposed to the state-building agenda.

Martin Kipping, Berlin

Martin Kipping has been in charge of development cooperation, humanitarian assistance and economic affairs at the German Embassy Kabul in 2007-08. Since then, he has been working at the Afghanistan desk of the German Federal Ministry for Economic Cooperation and Development in Berlin. The present article exclusively reflects the author's personal view.

The present article is the executive summary of a paper originally published by the *Afghanistan Analysts Network* (AAN, <http://aan-afghanistan.com/>). It is reprinted here with kind permission by AAN.

THEMEN

Germany's Presence in Afghanistan and the Failure of Communication

The German Army and civilian helpers have now been in Afghanistan since the end of 2001. Towards the end of 2003 German troops deployed to Northern Afghanistan, where they took over the US Army camp in Kunduz, at the same time Germany took on the responsibility for the entire northern region of the country and established bases in Kunduz, Feyzabad, Taloqan and Mazar-e-Sharif.

Germany rapidly established a Provincial Reconstruction Team in Kunduz which was run by both the Military and representatives of the German Foreign Office. The concept from the outset was that the German Army, together with the Afghan Security Forces, would ensure the security of the region. The German Ministry of Overseas Development would then be able to provide aid and reconstruction for the region. The German Ministry of the Interior was responsible for training the Afghan Police and the Foreign Office was to coordinate all the efforts.

A sound enough plan when viewed from a desk in Berlin which reflected the official view that the Germans were in Afghanistan not to wage war on Islamic extremists, but there to improve the lot of the civilian population.

At first it appeared that the German softly-softly approach was working. Whilst the US, British, Canadian, Dutch and other troops in the South were coming increasingly under attack, the North was relatively quiet and the few German troops were able to move around the country in small and lightly armed groups. IED attacks were the exception rather than the rule. As the troops in the south of the country came under increasing attack, so the pressure on Germany to share the burden

became greater, there was however not the will in Berlin to agree to the deployment of German troops to the battlefields of the South, other than to provide logistic and communications support.

On no account did the German government want to suggest to its citizens that the German armed forces were embroiled in what to all other involved nations was a war. The W word was to be avoided at all cost and it was not until late 2009 that the new German Defence Minister referred, in an oblique manner, to the W word by speaking of "a near war situation". This attitude was of no great help to the German troops deployed who, for some time now, and not just since the attacks on German troops increased dramatically in the summer of 2009, have called for more effective weapons both to defend themselves and to take the fight to the enemy.

The political agenda in Berlin did at no time want to create the impression that there was a war, let alone take the fight to the enemy or even refer to the insurgents as enemy. Calls for an increase in armoured vehicles such as the Marder went unheard. For some time now, German troops have urged the powers in Berlin to deploy the highly effective self-propelled Artillery System Panzerhaubitze 2000 to the region. This request was finally granted in April 2010 by Defence Minister zu Guttenberg. This weapon now gives the German troops the reach they need to combat their enemy without having to engage directly. The Dutch troops in the South have used this very weapon with success. The debate in Berlin rages on with regard to the deployment of Leopard 2 tanks to the region – such requests are rejected as the bridges would not be able to carry the weight of such tanks. A further argument is that a Main Battle Tank is too wide for the narrow streets of the Afghan villages or that the topography is simply "wrong" and that tanks would throw their tracks due to the rough terrain.

What is really behind the refusal to send tanks to support the German troops is, once again, the fear of creating the impression in Germany that German troops are at war. The fact that Dutch, Danish and Canadian forces in the South effectively used the very same German tank is glossed over.

The war has now finally reached the North and the German Army is unable to respond to the attacks in the way the troops in the South are able. This has nothing to do with the professionalism and training, let alone the dedication of the German troops. They simply don't have the equipment or the numbers to do much more than to defend their positions. Reconstruction work has come to a grinding halt as the situation is too dangerous for the PRTs to venture out. As a result, the villages are left to themselves and are becoming increasingly the victims of insurgents, corrupt politicians, police and war lords. The German troops are not in a position to render aid as it is not in their responsibility to do so, even if they could under the current situation. The rules are quite clear here – the relevant Ministries are responsible for such work, the troops are there to provide the necessary security. The credibility of German troops and civilian helpers has suffered greatly as a result of them not being able to deliver on the promises the politicians in Berlin have made to the Afghan people.

The recent casualties among German troops in early 2010 and the attack on two tankers in September 2009 have provoked renewed interest among the German population for what is really going on in Afghanistan. It tends to be forgotten, that NATO deployed to Afghanistan in 2001 as a direct result of the 9/11 attacks in the United States. The clearly stated intent of the intervention, initially by US troops and subsequently by NATO and other allies, was to rid the country of those who masterminded the attacks and to ensure that such attacks would not occur again.

It was also a sign of solidarity with the United States following the 9/11 attacks. The German population, wary of being involved in a war on terror, was fed the line that reconstruction and nation building was at the heart of German involvement in Afghanistan. At no time was there a debate on securing Afghanistan and what might be involved in such an undertaking. Thus in the eyes of the German population the deployment of German troops to Afghanistan was a peace mission, a mission to bring to Afghanistan the values of the West. The 8 largely unproductive years of German involvement in Afghanistan have thus been down to the political constraints Berlin has put on a war that dared not speak its name until very recently. The security situation is about to get worse rather than better in the coming months as the spring offensive gathers steam. Given lack of numbers and suitable equipment, German troops are perceived to be a soft touch by the insurgents. Furthermore, the insurgents realise that public support in Germany is at an all time low. They clearly see the possibility of inflicting a propaganda defeat on ISAF forces by increasing German casualty rates and kicking off a debate in Germany which could lead to the early withdrawal of German troops.

The decision to deploy additional US troops to the North is a move to fill an expected vacuum in the region in advance of such a withdrawal and to ensure that the insurgents do not gain the upper hand as German offensive actions are reduced to a minimum due to lack of numbers and suitable equipment. It echoes the current debate in the South where overstretched British troops are expected to vacate parts of Helmand Province, thus allowing the US Marine Corps to operate on their own under the new strategy laid down by General McChrystal. The British troops are expected to concentrate their attention on Kandahar, where they will face the insurgents in a bitter urban conflict. Whilst this move has not been confirmed at the time of writing it does highlight the shift in

strategy to concentrate efforts on clearing insurgents from populated areas, holding the same and gradually winning the hearts and minds of the population by providing security and improved conditions for the local population.

It has to be expected that attacks on German troops who venture out of their camps under the new strategy, will increase in severity and that the camps themselves will come under attack. It was this very threat of an attack on a German camp using petrol tankers in September 2009 which led to the decision to call on the US Air force to bomb the trucks. That attack was widely reported in Germany and continues to be an issue in German politics.

Compared to the casualties suffered by ISAF troops in the South, German casualties have been light. British casualties stood at 358 at the end of March 2010, German casualties now stand at 43. Just to put this into perspective – one single British regiment, 3 Rifles Battle Group, suffered 30 deaths in its 6 month deployment which ended in March 2010. These casualties were the result of aggressive patrolling in conjunction with the Afghan Army, this is just the strategy expected of the German troops in the North.

At the heart of this new strategy is the establishment of security in large civilian areas and the training and build-up of the Afghan military presence in such regions. This strategy is certainly smarter than the previous one of sporadic engagements with the insurgents, followed by a retreat to isolated bases. There is no certainty that the McChrystal plan will work. The strategy is reminiscent of the Briggs Plan which led to the defeat of the Malayan Races Liberation Army (MNLA) in the Malayan Emergency between 1948 and 1960. Here too, the Commonwealth forces secured the villages and drove the insurgents into the jungle, where they were harassed by small and highly mobile patrols. Much use was made of intelligence to identify insurgents by paying informers. Insurgents were

urged by the use of propaganda to lay down their arms and reject the MNLA. This “hearts and minds” strategy worked in Malaya – those who worked with the Commonwealth Forces were rewarded, those opposed suffered the consequences. It remains to be seen if it will work in Afghanistan.

The NATO commander is aiming for something that has never been achieved before in Afghanistan. Throughout Afghan history, insurgents have always come out on top over foreign forces, the British know this only too well, as do the Russians. The whole strategy is also reliant on the Afghan government and the integrity of Afghan forces; both have revealed themselves as corrupt and incompetent. This, by the way, was not the case during the Malay Emergency. What is clear, is that the proposed new strategy will result in a higher casualty rate both amongst the troops and civilian population before it can be successful. Such casualty levels would, however, be unacceptable to a German public who were led to believe that their soldiers were largely in Afghanistan to drill wells and ensure that girls could have access to education.

The German population has also not been sufficiently told who the troops are fighting, the Taleban or Al Qaida. What the West is up against are insurgents, radical Islamists, who are a threat to the stability of the region. Some politicians in Germany are keen to point out that Al Qaida has been largely driven out of Afghanistan and that thus the task has been completed. What is not talked about is the danger Islamic radicalism poses to the stability of the region in particular and the West in general. The potential threats of insurgents armed with weapons of mass destruction are seen as unrealistic and as an excuse to continue the war. In any case, German soldiers are not concerned who is shooting at them, the debate only serves to convince them that their government and the German population lack understanding of the true situation in Afghanistan.

As the debate in Germany picks up momentum, the German government is coming under increasing pressure to take decisions. It can hardly afford to withdraw its troops much before late 2011; such a move would have a profound effect on NATO and on US-German relations. It can prepare for withdrawal and as a part of this preparation must begin to explain to the people why it is that German troops are in Afghanistan. At the same time the government should give the German troops the equipment it needs to defend themselves from insurgent attacks. The troops need heavy weapons such as artillery and other stand-off weapons in order to engage the enemy outside the range of insurgent weapons. In an ideal world German troops would have helicopter lift capability which would allow them to deploy by air rather than by road, thus avoiding casualties through road-side IEDs. This lift capability could be provided by the US Air Force, it does, however, require a political decision to make use of such capabilities. In short, the German government needs to take a clear decision to allow German troops to take the fight to the enemy and not wait to be attacked before responding. This decision needs to be explained and justified to the electorate. If it decides not to change the Rules of Engagement by adopting the McChrystal strategy, this too needs to be explained and justified.

Germany's involvement in Afghanistan has revealed how Germany has neglected to set out what role her armed forces play following the end of the Cold War. Its then role was clear – to protect the country and NATO from a Soviet attack. As a consequence the German armed forces are "defence heavy". Heavy tanks, big troop numbers, conscription and fast jets were the name of the game. Today's threats call for suitably trained troops which can be rapidly deployed and which can adapt equally rapidly to their immediate environment. They also need to be able to work together with a wide range of allies, following the same agreed strat-

egy. The Afghan war has revealed that German forces lack this ability. Rapid deployment is difficult given the absence of heavy lift aircraft in the German inventory; currently the German forces also lack modern transport and attack helicopters. The history of the transport helicopter NH 90 and attack helicopter Tiger is a tale of procurement inefficiency. Germany is also wary of using fast jets and attack helicopters in a forward support role as this use of air power is deemed to aggressive. By definition, Counter Insurgency (COIN) is seen much in the same light and the highly regarded German Special Forces, KSK, and other specialised units, are not permitted to put their talents to good use.

Investments in the new technologies of command and control, communications and surveillance are bogged down by ministry lethargy. Modern armed forces must be backed up by excellent intelligence. All military commanders want good tactical intelligence to give them the greatest advantage; such intelligence not only improves the effectiveness of the response but also reduces casualties and collateral damage.

Whatever the outcome in Afghanistan, the German armed forces are about to undergo a process of transformation from a force designed to defend the borders of the country to one which will be required to deploy out of area. Today, Germany is being defended in the Hindu Kush, as a former German Defence Minister famously proclaimed and Chancellor Merkel only recently repeated in a speech to the German Parliament. Tomorrow Germany might have to defend itself and its allies in one of many regions of the world. This process of transformation is also driven by budgetary constraints – big ticket items and a top heavy organisation will have to be sacrificed on the altar of efficiency. There will be increasing pressure on all NATO members to share resources and thus on interoperability.

The German government above all needs to convince the electorate of the need for the armed forces, why they are in Afghanistan and why in future German forces will increasingly be asked to participate in out of area operations.

In many ways the debate comes at the right time. Financial constraints will concentrate the mind and make decisions necessary. Germany has a new Defence Minister who speaks his mind and has a deep understanding of global security matters. Elections are on the horizon and politicians will have to get off the fence and take policy decisions which reflect changing levels of global security and the role the German government expects her armed forces to play in the future.

Maxim Worcester, Berlin

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

Opinions expressed in this contribution are those of the author.

This contribution was first published in the ISPSW Institut für Strategie- Politik- Sicherheits- und Wirtschaftsberatung Berlin, www.ispsw.de

THEMEN

Halbzeit Medwedew: Eine innenpolitische Bilanz

Am 7. Mai 2010 ist Dmitrij Medwedew zwei Jahre Präsident der Russischen Föderation. Was hat er in seinen ersten beiden Amtsjahren innenpolitisch erreicht?

In seinem ersten Bericht zur Lage der Nation am 5. November 2008 machte der Präsident zwölf Vorschläge zur „Weiterentwicklung der russischen Demokratie“, wie er sich ausdrückte, die inzwischen alle umgesetzt worden sind:

1. Die unter Medwedews Amtsvorgänger Wladimir Putin

- eingeführte Sieben-Prozent-Hürde, welche die Parteien überwinden müssen, wenn sie in das Parlament einziehen wollen, ist aufgelockert worden. Eine Partei, die zwischen 5 und 7 % der Stimmen bekommt, darf ab der nächsten Wahl in die Staatsduma ein oder zwei Abgeordnete entsenden.
2. Bei der nächsten Staatsdumawahl 2011 muss eine Partei, die zur Wahl antreten will, nur noch 150.000 Unterschriften nachweisen und bei der folgenden Wahl 120.000, nicht mehr wie bisher 200.000.
 3. Die Regelung wurde abgeschafft, dass eine Partei vor der Wahl ein finanzielles Wahlpfand – bei der letzten Staatsdumawahl 2007 in Höhe von 60 Mio. Rubel (1,5 Mio. €) – hinterlegen muss, wenn sie von der Zentralen Wahlkommission zur Wahl zugelassen werden will.
 4. Die Senatoren müssen Abgeordnete des Parlaments derjenigen Region sein, die sie im Föderationsrat vertreten, oder einer kommunalen Volksvertretung. Bisher war ihre demokratische Legitimierung nicht erforderlich.
 5. Das Recht zur Aufstellung von Kandidaten für das Amt des Gouverneurs hat die stärkste Fraktion im jeweiligen regionalen Parlament. Nach der Abschaffung der direkten Gouverneurswahl 2004 durch Putin hatte bisher nur der Präsident das Recht, dem Regionalparlament den Kandidaten für die Wahl zum Gouverneur vorzuschlagen.
 6. Für ihre Registrierung durch das Justizministerium muss eine Partei nicht mehr mindestens 50.000 Mitglieder nachgewiesen, sondern nur noch 45.000 und ab 2012 sogar nur 40.000.
 7. Die Parteien müssen ihre Statuten ändern, damit das Personal in ihren Führungsämtern rotiert.
 8. Die kommunale Volksvertretung kann den Bürgermeister

aufgrund ihrer Initiative oder auf Initiative des Gouverneurs absetzen, wenn das Stadtoberhaupt schlechte Arbeit leistet.

9. Die in der Staatsduma vertretenen Parteien erhalten die gleiche Möglichkeit, monatlich in den Medien des staatlichen Verbunds der Fernseh- und Rundfunkanstalten (WGTRK) über ihre Tätigkeit zu berichten.
10. Der Premier ist verpflichtet, jeweils im ersten Halbjahr über die Tätigkeit seiner Regierung der Staatsduma zu berichten. Dieser Rechenschaftsbericht wird anschließend von den Abgeordneten diskutiert.
11. Die Staatsduma ist verpflichtet, der „Gesellschaftlichen Kammer“, in der rotierend NGOs vertreten sind, alle Gesetzesentwürfe zukommen zu lassen. Die Mitglieder dieses Organs zur Beratung des Präsidenten haben das Recht, in der Staatsduma bis zu fünf Minuten zu sprechen, wenn Gesetzesvorlagen behandelt werden, welche die bürgerlichen Freiheiten betreffen.
12. Ab den nächsten Wahlen wird die Legislaturperiode der Staatsduma um ein Jahr auf fünf und die Amtsperiode des Präsidenten um zwei auf sechs Jahre verlängert.

In seinem zweiten Bericht zur Lage der Nation am 12. November 2009 schlug Medwedew vor, die obigen Änderungen von der föderalen Ebene entsprechend auf die regionale Ebene zu übertragen. Mit der Umsetzung seiner Vorschläge wurde schon begonnen.

Während Premier Putin für die Überwindung der wirtschaftlichen Folgen der Finanzkrise steht, sieht Präsident Medwedew die Notwendigkeit einer umfassenden Modernisierung Russlands, auch im politischen Bereich. In seinem Offenen Brief „Russland, vorwärts!“, den er am 10. September 2009 zuerst in einer kritischen Onlinezeitung veröffentlichte, analysierte der Präsident schonungslos die Lage Russlands als „primitive Rohstoffwirtschaft“ und

„chronisch korrupt“ mit der „alten Gewohnheit“, sich bei der Lösung von Problemen auf den Staat, das Ausland oder auf irgendetwas anderes, auf irgendwen anderen zu verlassen, nur nicht auf sich selbst. Die Qualität der demokratischen Institutionen ist „noch überaus weit entfernt vom Ideal“, und die „Zivilgesellschaft ist schwach“.

Bei der Reform des politischen Systems ist Medwedew für ein schrittweises Vorgehen, denn seine Gegner, die er im letzten Absatz seines „Offenen Briefes“ nennt, – „einflussreiche Gruppen käuflicher Beamter und nichts unternehmende Unternehmer“ – seien gut organisiert. „Sie haben alles..., aber die Zukunft gehört nicht ihnen“.

Medwedew, der bisher zum Kommando Putins gehörte, gewann inzwischen eine unabhängige Reputation. Das Kräfteverhältnis der Konservativen, die Putin zugerechnet werden, zu den Liberalen, denen eher Medwedew zuzuordnen ist, wird von Kremlinsidern auf 70:30 geschätzt.

Medwedew kann seine Politik nur durchsetzen, wenn er über ein eigenes Kommando verfügt. Schrittweise versucht er, dieses auszubauen. Seine Anhänger, die er meistens während seiner juristischen Lehrtätigkeit in St. Petersburg von 1990 bis 1999 kennen gelernt hatte, haben heute wichtige juristische Positionen inne. Das ist für den Präsidenten und das Land wichtig, denn Medwedews oberstes Ziel ist es, aus Russland einen Rechtsstaat zu machen. Medwedews Lager können zugerechnet werden: der Vorsitzende des vor allem für Steuerangelegenheiten zuständigen Obersten Arbitragegerichts (Anton Iwanow), der Stellvertretende Vorsitzende des Verfassungsgerichts (Sergej Mawrin), der Direktor des Föderalen gerichtlichen Begnadigungsdienstes (Artur Parfentschikow), der Vertreter des Präsidenten im Obersten Qualifikationskollegium der Richter, das über deren Berufung entscheidet (Sergej Dubik), Justizminister Alexander Kononov, der Vorsitzende des Staatsduma-

komitees für Staatsbürgerschaft sowie für Straf-, Arbitrage- und Prozessgesetzgebung (Pawel Kraschtscheninnikow) und Generalstaatsanwalt Jurij Tschajka. Medwedew ist auch der Föderationsratsvorsitzende, Sergej Mironow, zuzuordnen und die Partei „Gerechtes Russland“, die dieser leitet. In der Wirtschaft setzen auf Medwedew die kleinen und mittleren Unternehmer, nicht die Rohstoffwirtschaft und die Großindustrie, die in Putin den Vertreter ihrer Interessen sehen.

In ihren Interviews erklärten in den letzten Monaten wiederholt sowohl Medwedew als auch Putin ihr Interesse an einer Präsidentschaftskandidatur 2012 und betonten, dass sie sich vorher einigen werden, wer von beiden dann tatsächlich antritt. Sie schlossen aus, dass sie gegeneinander kandidieren werden. Es sollte – so ihre Äußerungen – derjenige von ihnen sich um das Präsidentschaftsamt bewerben, der zur Zeit der Kandidatenaufstellung – und das dürfte 2011 sein – die meiste Zustimmung bei der Bevölkerung findet. Bei der K-Frage geht es nicht nur um die beiden Kandidaten, sondern auch und vor allem um ihre unterschiedlichen Politiken, für die beide stehen. Zwischen ihnen gibt es durchaus einen Konflikt, der aber durch die eiserne Disziplin des Kreml und des Weißen Hauses, des Regierungssitzes, unter der Decke gehalten wird.

Medwedew gibt zur Hälfte seiner Amtszeit zunehmend seine Vorsicht und Ängstlichkeit auf. Wenn seine Modernisierungspolitik nicht schon zu Beginn scheitert und wenn es in Russland nicht zu einer Katastrophe kommt, dürfte Putin Medwedew 2012 für das Präsidentschaftsamt kandidieren lassen. Wenn Putin das nicht täte, würde er vor aller Welt Medwedew und die auf ihn ausgerichteten Elitegruppen demütigen, denn jeder weiß, dass eine zweite Amtszeit Medwedews von der Verfassung her erlaubt wäre. Es ist wohl anzunehmen, dass Medwedew vor seiner erneuten Kandidatur damit beginnt, das gegenwärtige präsidentiale Regierungssystem in Richtung eines

parlamentarischen Regierungssystems zu verändern mit einem kompetenzmäßig deutlich gestärkten Regierungschef, der dann wieder Putin heißen dürfte.

*Prof. Dr. Eberhard Schneider,
Berlin*

Prof. Dr. Eberhard Schneider (Universität Siegen) ist Chefredakteur von „Russland intern aktuell“ und Advisory Board Member of the EU-Russia Centre in Brüssel.

Der Beitrag gibt die persönliche Auffassung des Autors wieder.

Publiziert wurde dieser Beitrag beim ISPSW Institut für Strategie- Politik- Sicherheits- und Wirtschaftsberatung Berlin, www.ispsw.de

IMPRESSUM

Denkwürdigkeiten

Journal der
Politisch-Militärischen
Gesellschaft e.V.

Herausgeber

Der Vorstand der pmg

Redaktion

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

Tel.: +49 (221) 8875920

E-Mail: info@pmg-ev.com

Webseite: www.pmg-ev.com

Die **Denkwürdigkeiten** erscheinen mehrfach jährlich nach den Veranstaltungen der pmg.

