

# Denkwürdigkeiten



Journal der  
Politisch-  
Militärischen  
Gesellschaft

Nr. 81  
November  
2012

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

ISSN 1436-3070

## LEADOFF

### Liebe Mitglieder,

"Afghanistan ist der Schadensfall und nicht das Paradebeispiel für vernetzte Sicherheit" stellte Entwicklungsminister Niebel kürzlich in der Deutschen Welle fest. Verteidigungsminister de Maizière formuliert es bei gleicher Gelegenheit vorsichtiger: "Der Einsatz in Afghanistan war aus meiner Sicht kein Fehler, aber die Erwartungen waren zu hoch". Nicht nur Minister Niebel, sondern auch eine ganze Reihe von Mitgliedern der pmg ziehen in der gerade erschienenen Sonderausgabe der Zeitschrift für Außen- und Sicherheitspolitik zur „Vernetzten Sicherheit“ eine konstruktive Zwischenbilanz, darunter auch Winfried Nachtwei.

Winfried Nachtwei gehört zu der Handvoll – auch parteiübergreifend anerkannten – politischer Persönlichkeiten Deutschlands, die seit Jahren rastlos, mit großer Kraft und zugleich Weitsicht dem Konzept der Vernetzten Sicherheit nachhaltige, erkennbare politische Gestalt und Inhalte verleihen. Sein Beitrag in diesen Denkwürdigkeiten zur Wirkungsevaluierung deutscher Auslandseinsätze steht in dieser Kontinuität. Auch die anderen Beiträge dieser Ausgabe adressieren Zukunftsthemen Vernetzter Sicherheit. Ob die Lageentwicklung in Syrien, die Nachlese zum geplatzten Merger von EADS und BAE oder die wachsende Bedeutung privater Sicherheitsunternehmen, wir werden diesen Themen noch öfter begegnen.

*Ralph Thiele, Vorstandsvorsitzender*

## THEMEN

### Evaluation deutscher Auslandseinsätze

Impulsbeitrag von Winfried Nachtwei, MdB a.D., bei der Tagung „Wie weit sollen deutsche Soldaten gehen?“ der Evangelischen Akademie Berlin zusammen mit den Evangelischen Akademien Loccum und Vilbigst, am 24.09.2012 in der Französischen Friedrichstadtkirche, Berlin - gegenüber dem gesprochenen Wort ergänzte Fassung -

Was haben die deutschen Auslandseinsätze der letzten 15, 20 Jahre gebracht?

## In dieser Ausgabe

### 1 Evaluation deutscher Auslandseinsätze

Winfried Nachtwei

### 5 EADS und BAE: eine rüstungspolitische Bruchlandung

Dr. Christian Mölling

### 6 Civilian and Private Security Contractors

Maxim Worcester

### 8 The Explosion on the Turkish-Syrian Border Continues

Yossef Bodansky

Zweifellos hohe Kosten, inzwischen etliche Opfer – aber Wirkungen, Erfolge? Hierzu gibt es viel an Meinungen, weniger an soliden Kenntnissen, vor allem viel Unsicherheit, wenig Konsens.

Was sind deutsche Auslandseinsätze? Bis auf Geiselnbefreiungen sind es nie isolierte Militäreinsätze, sondern immer Teil von umfassenden, internationalen Krisenengagements mit diplomatischen, zivilen, polizeilichen, militärischen Akteuren. Teilauftrag des Militärs dabei ist in der Regel Herstellung eines sicheren Umfelds,

Friedenssicherung. Die Öffentlichkeit nimmt von solchen Krisenengagements fast nur die militärische Seite wahr – und nimmt sie dann auch für das Gesamtergebnis in Haftung.

Meinen Impulsvortrag halte ich vor dem Hintergrund meiner 15-jährigen Mitgliedschaft im Bundestag und Verteidigungsausschuss, wo ich an allen Mandatsentscheidungen sowie an der Begleitung und Kontrolle aller Einsätze beteiligt war, auch ihrer nichtmilitärischen Dimensionen.

### **Arten und Bedeutung von Evaluation**

Grundsätzlich sind zwei Arten von Evaluation zu unterscheiden.

- (a) Die Einsatzauswertung hinsichtlich Taktik, Verfahren, Ausstattung, Ausbildung – Erfahrungslernen, lessons learned.
- (b) Wirkungsanalysen: Analyse/Bewertung von Wirkungen und Erfolg bezogen auf das jeweilige Mandat.

Hier geht es in erster Linie um Wirkungsanalysen.

Die Bedeutung von Evaluation liegt eigentlich auf der Hand. Einsätze sollen kein Selbstzweck, sondern Mittel zu einem sicherheits- und friedenspolitische Zweck sein.

Militäreinsätze sind besonders teuer, riskant, ggfs. mit Opfern verbunden. Deshalb müssten Wirkungsanalysen schon in Verantwortung für die eingesetzten Soldaten wie die Steuerzahler selbstverständlich sein.

Bundestagsabgeordnete können nur nach bestem Wissen und Gewissen konstitutiv über Einsatzverlängerungen entscheiden, wenn seriöse Wirkungseinschätzungen vorliegen.

Schließlich: Sinn, Legitimität und Akzeptanz von Einsätzen sind entscheidend abhängig von ihrer Wirksamkeit. (Die sicherheitspolitische Begründung und völkerrechtliche Legitimität ist notwendig, aber keineswegs hinreichend.)

### **Die Realität der Einsatzevaluation in Deutschland**

Das Parlamentsbeteiligungsgesetz von 2004 bestimmt in § 6 eine Unterrichtungspflicht des Bundestages, der regelmäßig über den Verlauf der Einsätze und die Entwicklung in den Einsatzgebieten zu unterrichten sei. In der Begründung des Gesetzesantrags heißt es dazu genauer, dass ein „jährlicher bilanzierender Gesamtbericht“ vorzulegen sei und nach Einsatzende ein „Evaluierungsbericht“ zu militärischen und politischen Aspekten des Einsatzes. Diese präzisierende Begründung entfällt beim veröffentlichten Gesetzestext – und ist deshalb vielfach gar nicht mehr bekannt.

Die **Einsatzauswertung** betreibt die Bundeswehr intensiv auf verschiedenen Ebenen: mit Erfahrungs- und Kontingentberichten, mit der Einsatzauswertung bei den Führungskommandos der Teilstreitkräfte und dem Einsatzführungskommando, mit der Datenbank „Einsatzerfahrung Bundeswehr“ und der Reihe „Aus dem Einsatz lernen“ des Heeresführungskommandos (beide intern übers Intranet zugänglich). Die Einsatzauswertung fließt ein in die Weiterentwicklung von Ausbildung, Taktik, in die Entwicklung und Beschaffung von Ausrüstung. Eine bestmögliche Einsatzauswertung ist für das Militär elementar, weil lebensnotwendig. Deutlich schwächer soll allerdings die Einsatzauswertung und das institutionalisierte Gedächtnis in Bezug auf die lokalen Konfliktgeschichte und ihre Akteure im Einsatzland sein.

### **Wirkungsanalysen und -schätzungen**

Auf diesem Feld habe ich über viele Jahre auf Seiten der Regierung eine Art Gummiwand erlebt. Sie scheint erst in jüngerer Zeit Risse zu bekommen. Einige Beispiele:

- Nach dem Kosovo-Luftkrieg gab es Vorstöße zur Auswertung des Einsatzes u.a. in unserer Fraktion. Eine systematische und unabhängige Bilanzierung aber wurde von der eigenen rot-grünen Regierung verweigert. (2001 standen wir unmittelbar vor einem ent-

sprechenden Fraktionsbeschluss. Der 11. September veränderte dann die Tagesordnung fundamental.)

- Nach EUFOR DR Congo 2006 gab es einen dürrtigen Abschlussbericht, wo gegenüber der Öffentlichkeit vor allem zwei Punkte als Erfolg betont wurden: die gelungene Bewährungsprobe für die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik, die Rückkehr der Soldaten vor Weihnachten. Ob es ein Beitrag zu mehr Sicherheit und Stabilität im Congo über den Tag hinaus war, wie es im Vorfeld des Einsatzes beschworen wurde, spielte nachher keine Rolle mehr.
- Operation Enduring Freedom Afghanistan: Jahrelang war auch uns Obleuten im Verteidigungsausschuss unbekannt, wie wirksam OEF bei seinem Auftrag der Eindämmung terroristischer Gewalt in Afghanistan war. Bei einem Washingtonbesuch fragte ich im Pentagon den Zuständigen für OEF nach der Wirksamkeit der Operation. Seine Antwort: Das sei eine gute Frage, die stelle man sich auch immer wieder. Das war es, dabei blieb es. Bei OEF erlebte die sonst so viel gelobte Parlamentsbeteiligung ihren Tiefpunkt.
- Zum Afghanistaneinsatz gibt es bis heute für das Parlament (und die Öffentlichkeit) keine systematische und fortlaufende Sicherheitslage, sondern bloß eine Berichterstattung über Sicherheitsvorfälle, die die Qualität des „sicheren Umfelds“ (Mandatsziel) nur unvollständig erfasst. In den ministeriellen Unterrichtungen zu Aufbau und Entwicklung und Politik in Afghanistan dominierten lange die Input-Berichte getroffener Maßnahmen. (Ob die vielen gut erscheinenden Projekte, die ich vor Ort besuchen konnte, ein Tropfen auf den heißen Stein oder ein kühlender Wasserstrahl waren, ließ sich lange Zeit nicht beurteilen.) Der Vorschlag der Wissenschaftlichen Arbeitsgemeinschaft Afghanistan (AGA) zur Einsetzung einer unabhängigen Sachverständigenkommission für Afghanistan im Jahr 2008 blieb ohne Resonanz. Am 23.11.2010 führte der Auswärtige Ausschuss des Dt. Bundestages erstmalig eine Öffentliche Anhörung „Kriterien zur Bewertung des Afghanistan-einsatzes“ durch.

([www.bundestag.de/bundestag/aussschues-se17/a03/anhoerungen/prot\\_17\\_23.pdf](http://www.bundestag.de/bundestag/aussschues-se17/a03/anhoerungen/prot_17_23.pdf))

- Insgesamt: Nach 15, 20 Jahren deutschen Beteiligungen an internationalen Kriseneinsätzen gibt es dazu inzwischen wohl eine Reihe Veröffentlichungen, aber keine zusammenfassende, systematische und unabhängige Bilanzierung und Evaluierung. Dies ist ein strategisches Versäumnis, das erheblich zur Wirksamkeits- und Akzeptanzkrise von Auslandseinsätzen, zu einer sicherheitspolitischen Desorientierung beigetragen hat. Mitverantwortlich dafür waren Koalitionsfraktionen, denen die Folgsamkeit gegenüber der eigenen Regierung wichtiger war als eine verantwortliche Wahrnehmung der Parlamentsbeteiligung bei Auslandseinsätzen.

### Evaluationen in anderen Ressorts

Das BMZ gehört zu den ersten Ministerien, in dessen Zuständigkeitsbereich systematische und unabhängige Evaluierungen von Projekten, Programmen, Instrumenten und Strategien durchgeführt werden. Überprüft werden Relevanz, Effektivität, Effizienz, Wirkungen und Nachhaltigkeit. Sie dienen der Rechenschaftslegung, dem individuellen und institutionellen Lernen.<sup>1</sup>

Im Zuständigkeitsbereich des AA und BMI spielen Einsatzauswertungen und Wirkungsevaluierung eine viel geringere Rolle. Mein Eindruck ist, dass es hier noch erheblichen Nachholbedarf gibt.

Von einer systematischen ressortübergreifenden, ja -gemeinsamen Einsatzauswertung ist mir nichts bekannt.

<sup>1</sup> Die Kurzfassungen der Berichte (seit 2001) sind erhältlich über

[www.bmz.de/de/was\\_wir\\_machen/wege/erfolg/index.html](http://www.bmz.de/de/was_wir_machen/wege/erfolg/index.html). Grundsätzlich zum Thema Caspari, A. u. Barbu, R. (2008): Wirkungsevaluierungen: Zum Stand der Diskussion und dessen Relevanz für Evaluierungen der deutschen Entwicklungszusammenarbeit. Evaluation Working Papers, Bonn BMZ. Im Frühjahr 2012 wurde vom BMZ das „Institut für deutsche Entwicklungsevaluierung“ gegründet. ([www.evaluierungsinstitut.de](http://www.evaluierungsinstitut.de)) Seine Abteilung II ist zuständig für Governance, fragile Staaten, Menschenrechte, Bildung.

### Einzelne Teilfortschritte:

- Im Auftrag des BMZ wurden im Rahmen des Sonderforschungsbereichs 700 der FU Berlin in den afghanischen Nordostprovinzen Takhar und Kunduz seit 2007 die Wirkungen der ausländischen Entwicklungshilfe und Militärs in den Augen der örtlichen Bevölkerung untersucht. (Teilprojekt C9 - Impact of Interventions in Afghanistan)
- Der „Fortschrittsbericht Afghanistan“, den die Bundesregierung seit Dezember 2010 halbjährlich veröffentlicht, ist ein wichtiger, aber noch lückenhafter Schritt zu einer systematischen Wirkungsanalyse.
- Das Einsatzcontrolling im Einsatzführungskommando der Bundeswehr. Seit Anfang 2010 wird der Status der Mandatserfüllung auf Basis eines Kennzahlensystems erfasst und bewertet, zunächst als Pilotprojekt beschränkt auf die Marineoperation ATALANTA vor Somalia.
- Das Auswärtige Amt kündigte eine Erfahrungsauswertung des Afghanistanengagements an.

### Hemmnisse und Hindernisse

(a) Methodische Hürden

- Die Komplexität internationaler und multidimensionaler Einsätze mit ihren vielen Akteuren, unterschiedlichen Zielen, Reichweiten etc. machen es sehr schwer, die Wirkungen einzelner Akteure zu identifizieren und zu bewerten. Erfolg für wen?
- Wo Mandate unklar und abstrakt sind (im zivilen Bereich oft fehlen), wo Ziele nicht operationalisiert sind, Daten zur Ausgangslage (baseline) fehlen, ist eine wissenschaftlich fundierte Wirkungsbeurteilung praktisch unmöglich.
- Gerade in Nachkriegs- und Konfliktgebieten fehlt es an zuverlässigen Daten, Sensoren, seriösen Ermittlungsmethoden und Zugängen.
- Nicht empirisch erfassbar sind „unsichtbare Wirkungen“ wie Nicht-Ereignisse von verhüteter Gewalt. Sie sind bestenfalls begründet zu vermuten.
- Schließlich ist die Evaluierbarkeit/„Meßbarkeit“ verschiedener Maßnahmen höchst unterschiedlich: Sie ist am leichtesten, wo es um materielle Infrastruktur oder

große militärische Gewalt geht. Sie ist viel schwieriger bei der Abschätzung von Konfliktpotenzialen, bei Maßnahmen des Keyleader-Engagements, der Streit-schlichtung, der Förderung von Rule of Law und Good Governance, bei einem Großteil diplomatischer Aktivitäten.

(b) Interessen und Grundorientierungen

- Wirkungsanalysen können politische Störfaktoren sein: Wo die Beteiligung an einem Einsatz z.B. aus bündnispolitischen Erwägungen feststeht und eine große Parlamentszustimmung gewünscht ist, da können ehrliche Wirkungsanalysen Zustimmung gefährden (ggfs. aber auch stützen). Politische Führungsebenen in Deutschland neigen nicht dazu, sich Fehler bescheinigen zu lassen. Auf der anderen Seite scheint auch bei denjenigen, die prinzipiell Auslandseinsätze ablehnen, kein sonderliches Interesse an Wirkungsanalysen zu bestehen. In der politischen Praxis dominierten politische Einschätzungen zur Einsatzwirkung „über den Dämonen“, geprägt oft von Legitimationsinteressen und selektiver Wahrnehmung.
- Gerade beim Afghanistaneinsatz traten in verschiedenen Organisationen und Institutionen Mentalitäten und Strukturen der Beschönigung zutage. Notorisch bekam ich bei Gesprächen in ISAF-Hauptquartieren über Jahre die Redewendung zu hören: „Es gibt Probleme. Aber wir sind auf einem guten Weg“ – auch zu Zeiten, als der Weg unübersehbar abwärts ging.
- In der parlamentarischen und öffentlichen Diskussion zu Auslandseinsätzen dominierte von Anfang an der Rechtfertigungsdiskurs. Hierzu schlugen im Bundestag die rhetorischen Wellen immer wieder besonders hoch. Demgegenüber kam der Wirksamkeitsdiskurs in der Regel viel zu kurz.
- Auffällig ist schließlich die vorherrschende Interesselosigkeit gegenüber den reichhaltigen Erfahrungen von UNO-Friedensmissionen in großen Teilen der sicherheits- und friedenspolitischen Öffentlichkeit.

**Positive Beispiele**

Aber es geht auch anders, besser.

**Kanada:** Ausgehend von den Empfehlungen des unabhängigen „Manley-Report“ vom März 2008 definierte Kanada für sein Engagement in der südafghanischen Provinz Kandahar sechs politische Prioritäten. In 14 Quartalsberichten ab Juni 2008 bis März 2012 berichtete die Regierung dem Parlament strukturiert nach Benchmarks, Progress Indicators, Baselines, 44 Targets über die Quarterly Results.

([www.afghanistan.gc.ca](http://www.afghanistan.gc.ca))

**Niederlande:** „The Dutch Engagement in Uruzgan – 2006 to 2010 – A TLO socio-political assessment“, Kabul August 2010. Das 2003 von Swisspeace gegründete und u.a. von der Heinrich-Böll-Stiftung und dem AA unterstützte „The (Tribal) Liaison Office“ in Kabul ist das unabhängige afghanische Kompetenzzentrum zur Stärkung lokaler Governance, Sicherheit und Stabilität. Ausgehend von einer Baselinie-Studie von 2006 untersuchte das TLO das Erreichte auf den Feldern sozioökonomische Entwicklung und Aufbau, Governance und Rule of Law, (Un)Sicherheit und Insurgency, internationale militärische Akteure und niederländischer Abzug. Im April 2012 erschien die Folgestudie über 18 Monate australisches Engagement in Uruzgan.

([www.tloafghanistan.com/index.php/provincial-district-area-assessments](http://www.tloafghanistan.com/index.php/provincial-district-area-assessments))

**Zur Evaluation von militärischen Kriseneinsätzen:**

- Paul Diehl/Daniel Druckmann: Evaluation Peace Operations, London 2010

- Jürgen Schnell: Zur Kostenplanung und Messung der Effizienz von militärischen Einsätzen im Ausland zur Konfliktverhütung und Krisenbewältigung unter besonderer Berücksichtigung des Einsatzes in Afghanistan, München 2008 (Prof. Dr. Jürgen Schnell ist Generalleutnant a.D. und lehrt an der Universität der Bundeswehr München, Fach Streitkräftemanagement

([www.unibw.de/miloe/forschung/publikationen](http://www.unibw.de/miloe/forschung/publikationen))

**Politische Schlussfolgerungen**

- Auftraggeber der Auslandseinsätze sind Bundesregierung und Bundestag. Sie sind in der Pflicht, klare und erfüllbare Mandate zu formulieren (vgl. Brahimi-Report von 2000!). Überfällig sind umfassende Mandate, die auch zivile und polizeiliche Aufgaben benennen und dafür entsprechende Fähigkeiten bereitstellen. Notwendig sind kohärente und operationalisierte Ziele im Kontext einer ressortgemeinsamen Strategie für das jeweilige Krisenengagement.
- In Verantwortung für die in riskante Einsätze entsandten Soldaten, Polizisten und Zivilexperten sollte die nächste Bundesregierung in der Koalitionsvereinbarung zur regelmäßigen, systematischen und unabhängigen Wirkungsanalyse von Einsätzen sowie einer bilanzierenden Evaluation aller Einsätze verpflichtet werden. Dafür braucht es viel mehr regionalwissenschaftlicher Kompetenz, als sie heute zur Verfügung steht.
- Im Parlament und in der interessierten Öffentlichkeit braucht es mehr Wirksamkeitorientierung statt der bisher vorherrschenden deutschen Nabelschau. Wirksamkeitsevaluierungen können die viel beschworene friedens- und sicherheitspolitische Debatte und Verständigung entscheidend voranbringen, wenn sie dementsprechend durchgeführt und präsentiert werden.
- Auslandseinsätze sind im erheblichen Maße und unvermeidbar Handeln ins Ungewisse, im Nebel. Da muss es selbstverständlich sein, wenigstens die Nebelscheinwerfer anzustellen. Alles andere ist unverantwortlich. Soldaten stehen in der Pflicht zum treuen Dienen. Der Dienstherr und politische Auftraggeber steht ihnen gegenüber in der Grundpflicht zur Ehrlichkeit. Für diese sind Wirkungsanalysen unverzichtbar.

**Persönliche Anmerkung / Nachtrag**

Auf eine Bilanzierung von Auslandseinsätzen habe ich seit 1999 gedrängt, zu Afghanistan verstärkt seit der erkennbaren Eskalation im Sommer 2006. Da seitens der Bundesregierung Reaktionen lange ausblieben, publiziere ich seit Sommer 2007 „Materialien zur Sicherheitslage Afghanistans“ und

„Better News statt Bad News aus Afghanistan“. Zusammen mit meinen vielen Reiseberichten und Bilanzpapieren bieten sie Mosaiksteine für eine differenziertere Wirksamkeitsbewertung – vgl. auch „Die Auslandseinsätze im Rückblick – Was wir für die Zukunft lernen sollen“, Publikationsliste zu Krisenregionen, Auslandseinsätzen und Ziviler Krisenprävention (alles unter [www.nachtwei.de](http://www.nachtwei.de)). Der Antrag der Fraktion von Bündnis 90/Die Grünen „Prüfkriterien für Auslandseinsätze der Bundeswehr entwickeln – Unterrichtung und Evaluation verbessern“ vom 23.10.2007 (Drs. 16/6770) wurde von den Fraktionen der Großen Koalition abgelehnt. Drei Jahre später brachten SPD und Grüne gemeinsam den Antrag „Evaluierung der deutschen Beteiligung an ISAF und des deutschen internationalen Engagements für den Wiederaufbau Afghanistans seit 2001“ in den Bundestag ein. (09.06.2010, Drs. 17/1964) Auch dieser Antrag wurde abgelehnt.

Die AG „Gerechter Friede“ von Justitia et Pax arbeitet zzt. mit Unterstützung externer ExpertInnen an dem Projekt „Erfahrungen aus militärischen Interventionen nach 1989 in friedensethischer Perspektive“.

**Drei Tage nach der Veranstaltung**, am 27. September 2012, endete der bisher längste Auslandseinsatz der Bundeswehr: Die letzten zwei Bundeswehrsoldaten schieden aus dem Hauptquartier der EU-Operation „ALTHEA“ in Bosnien-Herzegowina aus. Vor 17 Jahren startete der UN-mandatierte NATO-Einsatz IFOR, dann SFOR zur Absicherung des Friedensvertrages von Dayton. Er war damals insbesondere bei den GRÜNEN heiß umstritten. Der Besuch einer Delegation von grüner Fraktions- und Parteispitze in Mostar, Sarajewo, Banja Luka im Herbst 1996 ließ uns zweierlei erkennen:

Es gibt Situationen, wo Militär zum Schutz wehrloser Menschen vor massiver Gewalt notwendig ist; das UN-mandatierte Militär hatte den Auftrag, Gewalt zu verhüten und einzudämmen, nicht Krieg zu

führen – ein quasi polizeilicher Auftrag mit militärischen Mitteln. Diesen Auftrag erfüllte SFOR, dann ab 2004 ALTHEA, erfolgreich.

Zugleich bekräftigte der Bosnien-einsatz die Erfahrung, dass Militär entgegen der verbreiteten Erwartung, es könne einen Konfliktknoten durchhauen, politische Konflikte nicht lösen und Frieden nicht schaffen kann. Hierfür sind andere, diplomatische, zivile, polizeiliche Akteure und Maßnahmen gefragt. Die Erfahrungen von Bosnien und 1998/1999 Kosovo waren der konkrete Hintergrund dafür, dass Rotgrün das Zentrum Internationale Friedenseinsätze/ZIF und den Zivilen Friedensdienst auf den Weg brachte.

Die äußerst ernüchternde Erfahrung mit dem „eingefrorenen“ Bosnienkonflikt und dem Wahwitz eines im Entitätenproporz strukturierten „Staats“gebildes zeigen eindringlich, wie schwer innerstaatliche Konflikte zu lösen sind, wenn sie erst einmal einen Krieg durchlaufen haben. Mit anderen Worten: Wie enorm wichtig rechtzeitige Prävention ist. Wenn das Kind erst einmal in den Brunnen eines bewaffneten Konflikts gefallen ist, dann ist die Bergung ein mühsames Langzeitunternehmen ohne Erfolgsgarantie.

*Winfried Nachtwei*

Impulsbeitrag von Winfried Nachtwei, MdB a.D., bei der Tagung „Wie weit sollen deutsche Soldaten gehen?“ der Evang. Akademie Berlin zusammen mit den Evang. Akademien Loccum und Villigst, am 24.09.2012 in der Französischen Friedrichstadtkirche, Berlin.  
(Aufaktveranstaltung des Diskursprojekts der Evangelischen Akademien in Deutschland „... dem Frieden in der Welt dienen“, [www.evangelische-akademien.de/friedenderwelt](http://www.evangelische-akademien.de/friedenderwelt))  
Der Beitrag gibt die persönliche Auffassung des Autors wieder.

## THEMEN

### EADS und BAE

Eine rüstungspolitische Bruchlandung

Die Fusion von EADS und BAE ist Geschichte, der Druck auf den europäischen Rüstungssektor bleibt. Die Rüstung in Europa braucht nun endlich einen politischen Rahmen, meint Christian Mölling.

Mit der geplatzten Fusion des Luffahrt- und Rüstungskonzerns EADS und des britischen Waffenherstellers BAE scheiterte der zweite Anlauf nach 1997, die Europäische Rüstungsindustrie auf dem Weltmarkt wettbewerbsfähig zu halten. Dieses Versagen ist auch dieses Mal auf die rüstungsindustriellen Philosophien der drei wichtigsten EU-Staaten zurückzuführen, die nicht zueinander passen: Frankreich weigert sich bis heute beharrlich, seinen staatlichen Einfluss auf strategische Industriezweige abzugeben. Deutschland verfolgt zwar keine klare rüstungsindustrielle Strategie und hält sich üblicherweise vom Staatsinterventionismus fern. Wenn es aber um die deutsch-französische Industriekooperation geht, ändert sich dies: Berlin besteht darauf, mindestens so viel Einfluss wie Paris zu nehmen, weil es fürchtet, ansonsten das Nachsehen im Kampf um Arbeitsplätze und um die Vorherrschaft im High-Tech-Bereich zu haben. In den Verhandlungen um die Fusion insistierte Berlin deshalb darauf, die gleichen Mitbestimmungsrechte und Anteile an dem neuen Unternehmen zu bekommen wie Paris. Neben dem rationalen Argument spielt auch ein emotionales Motiv eine Rolle für die Verweigerungshaltung der Berliner Verhandlungspartner: In Deutschland herrscht der Eindruck vor, man sei in der deutsch-französischen Industriekooperation zu oft von den Franzosen über den Tisch gezogen worden – viel zitiertes Beispiel ist die Fusion von Aventis und Sanofi 2004. Großbritannien bildet das andere Extrem: Es hat seine Rüstungsindustrie seit langem radikal privatisiert und besitzt keinerlei Anteile mehr an ihr. Deshalb blockiert es das Bestreben der beiden anderen Staaten nach zu großer staatlicher Intervention.

### Durch hektische Einzelaktionen geraten die entscheidenden Probleme aus dem Blick

Weil sie um ihren Einfluss fürchten, haben Deutschland und Frankreich nun einen Zusammenschluss verhindert. Damit aber schaffen sie neue Probleme, anstatt sich um die alten zu kümmern: Mit ihrer Intervention nämlich haben sie einen Teil des unternehmerischen Risikos auf ihre eigenen Schultern verlagert. Dies wird spätestens dann eine Rolle spielen, wenn die Frage zu klären ist, woher nun Aufträge für EADS kommen sollen. Immerhin wird die Verhinderung der Fusion mit der Sicherung von Arbeitsplätzen begründet. Nun müssen Aufträge her, die das Auskommen der Arbeiter sichern.

Entscheidend aber ist, dass der europäische Rüstungssektor seit 20 Jahren vor ungelösten Anpassungsproblemen steht, die weiterreichender Lösungen bedürfen. Die Probleme beginnen damit, dass die Rüstungsstaaten in Europa sich mit ihren viel zu großen Produktionskapazitäten vormachen, sie seien in der Rüstung vollständig autonom. Doch der Traum der nationalen rüstungsindustriellen Unabhängigkeit ist längst ausgeträumt. Jeder europäische Staat ist heute von Treibstoff-, Munitions- oder Ersatzteillieferungen aus dem Ausland abhängig. Gerade im Luffahrtbereich, in dem EADS und BAE tätig sind, geht nichts mehr rein national, weil kein Land allein die Technologien und das Geld für Entwicklungen bereitstellen kann.

Weil die Verteidigungsbudgets in Europa stetig sinken, gelingt es den Staaten immer weniger, ihre Kapazitäten auszulasten. Bislang konnten sie dem Druck zur Verkleinerung der Industrien zwar standhalten, weil er nur langsam stieg und weil die Industrie die mangelnde Auslastung über steigende Exporte kompensieren konnte. Jetzt aber sehen die Prognosen für die Zukunft des europäischen Rüstungsmarkts schlagartig düster aus. In den nächsten Jahren wachsen weltweit fast alle Rüstungsmärkte, nur der in Europa schrumpft krisenbedingt. Damit liegt auch die Zukunft

der europäischen Rüstungsindustrie nicht mehr in Europa. Die Zahl der Unternehmen, die nicht nur exportiert, sondern auch ihre Produktion ins Ausland verlagert, nimmt zu.

In dieser Situation sollten die Staaten in Europa nicht schlechte Unternehmer, sondern gute Regulierer sein. Ihr notwendiger Beitrag zur unausweichlichen industriellen Konsolidierung der Rüstungsindustrie in Europa ist es, einen einheitlichen rechtlichen Rahmen und politische Zielvorgaben für den Wandel zu definieren. Denn sie selbst möchten, dass ihre gemeinsame Verteidigung von einer unabhängigen, europäischen Rüstungsindustrie getragen wird. Hierfür muss Klarheit geschaffen werden: Wie soll Europas Rüstungssektor in Zukunft aussehen? Auf welchen Wegen gelangt er dorthin? Und wie viel ist Europa bereit, dafür zu bezahlen?

### Die Staaten müssen nun gemeinsam die Weichen stellen

Bislang aber verweigern die Staaten die gemeinsame politische Weichenstellung und überlassen die Gestaltung allein der Industrie. Dieser Nichtgestaltungswille wird als Boomerang zurückkommen. Denn bis vor kurzem wollten die Europäer sich in der Verteidigungspolitik besser organisieren – seit dem US-Schwenk nach Asien müssen sie es sogar.

Die Industrie aber sucht vor allem nach neuen Märkten und findet diese nur außerhalb Europas. So fallen die politische und die industrielle Landkarte Europas immer weiter auseinander. Die Staaten Europas werden zunehmend auf rüstungs-industrielle Unterstützung und Importe aus Staaten angewiesen sein, die nicht Teil der politischen Gemeinschaft sind.

Gerade Berlin ist mit seiner informellen und wenig dogmatischen Politik der Nichteinmischung bei der Rüstungsindustrie bislang gut gefahren. Doch angesichts der sich rasch wandelnden Bedingungen wird dieses Rezept schon bald nicht mehr ausreichen. Statt eine Blockadehaltung wie bei der Fusion von EADS und BAE an den Tag zu legen, muss Deutsch-

land die Frage beantworten, wie es seine immer größeren Abhängigkeiten im Verteidigungsbereich mit seinen politischen, industriellen und finanziellen Ressourcen am besten gestalten kann. Dies setzt eine Auseinandersetzung mit der unbeliebten Frage voraus, welche Rolle die Rüstungsindustrie für Deutschland spielt, wie deutsch diese heute noch ist und welchen Einfluss die Politik nehmen kann. Nicht auf einzelne Unternehmen, sondern auf die für Deutschland – und Europa – wichtige verteidigungsindustrielle Basis insgesamt.

*Dr. Christian Mölling*

Dr. Christian Mölling ist Mitarbeiter der Forschungsgruppe Sicherheitspolitik, Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin.

Erstmalig veröffentlicht in der Rubrik „Kurz gesagt“ der Forschungsgruppe Sicherheitspolitik, Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin. [www.swp-berlin.org/de/publikationen/kurz-gesagt/eads-und-bae-eine-ruestungspolitische-bruchlandung.html](http://www.swp-berlin.org/de/publikationen/kurz-gesagt/eads-und-bae-eine-ruestungspolitische-bruchlandung.html)

Der Beitrag gibt die persönliche Auffassung des Autors wieder.

## THEMEN

### Civilian and Private Security Contractors

Yes, They're Here to Stay

In an era of smaller defense budgets, more civilian and private contractors are doing the work once done by regular armed forces. Regardless if this is good or bad, Maxim Worcester argues, the fact that governments are increasingly regulating PSC activities tells us they are here to stay.

While the provision of security is commonly associated with the state, its monopoly on the legitimate use of violence has, throughout history, been augmented by contractors. The United States' armed forces, for example, have been supported by contractors since the US Civil War and even Victorian Britain was largely dependent upon contracted forces. Accord-

ingly, just as the production of arms has passed from government owned companies to the private sector, so too has the provision of security increasingly migrated from standing armies to private security companies (PSCs).

The economic arguments for and the political resistance against the use of PSCs have escalated ever since the emergence of the international private military and security industry in the early 1990s. The market for services provided by PSCs is growing at a rate of 7% p.a. and is estimated to have reached a turnover of around \$200 billion. Moreover, the ethics and actions of some PSCs have raised many questions in the recent past. None of these, however, have diminished the attractiveness of the business model of such companies. Instead, even countries opposed to the trend of outsourcing the conduct of war or the securing of peace are about to put legislation in place that will ensure the continued success and presence in the market of PSCs.

### Money Well Spent

The gradual privatization of military and support functions has ensured that civilian contractors and PSCs have gained influence and made small fortunes within the business of war and peacekeeping. Indeed, it could be argued that the contributions of contractors and PSCs have grown to such an extent that they have become indispensable to military operations. A 2010 survey conducted by the Washington Post, for example, suggested that the US Department of Defense employed around 1.2 million private contractors. As a result, PSCs have become an integral part of the military establishment and it is increasingly unimaginable that a major war can be conducted without their involvement.

Indeed, countries like the United States or United Kingdom seem to have little problem with the privatization of military functions which others consider to be a fundamental task of government. This, in turn, reflects that many Western governments have recognized that the leaner armies of the 21st cen-

tury cannot provide all the expertise or 'boots on the ground' which armed forces that were structured to meet the threats of a Soviet invasion of Europe were able to generate organically. Instead, civilian contractors and PSCs are able to provide flexibility and surge at short notice and – particularly in the case of PSCs – can draw on highly trained former members of the armed forces. As a result, private security contractors are not subject to bureaucratic lead times and can deploy forces to plug capability and manpower gaps at short notice. Once the need for such personnel is over, PSCs can quickly be demobilized.

Through the recruitment of former military personnel, PSCs can also augment operations with the deployment of specialists with a wide range of skills that were largely acquired during their time in the regular armed forces. Many private contractors also tend to be recruited from elite units or have other highly marketable skills such as languages and country expertise. In this respect, the argument that PSCs would gain financially by employing specialists trained at the expense of the public purse seems overstated. By deploying such personnel, the government indirectly extends the service life of the former soldier without having to bear the cost of continuous employment. PSCs gain as they are able to recruit personnel without having to invest heavily in training.

Concerns remain, nevertheless, that PSCs may at first glance be more expensive than regular military forces. This might be the case when there are high levels of danger or when there is an acute demand for a surge deployment. In such instances, surge capacity comes at a price – especially when regular forces are unable to generate the required numbers. However, such costs are often more than cancelled out by the flexibility in the operating procedures of PSCs. If PSCs are allowed to solve problems by their own methods they tend to be more cost effective than their military counterparts. If PSCs are forced to act and operate in the

same manner as regular forces they are more expensive.

### **Value Beyond Conflict**

Yet war is not only about combat. The combat period during the last Gulf War, for example, was short whereas its aftermath was long and drawn out. Because of this, PSCs play an increasingly vital and important role in post-conflict situations. Following a combat period many of troops are withdrawn only to be replaced by less seasoned troops. Consequently, armed forces have often relied upon private companies to provide them with a robust supply chain and protection. In addition, PSCs also assist in the protection of the civilian population and contractors brought in to repair damaged or destroyed infrastructure. And last but not least, PSCs are increasingly used by overstretched regular forces to process and guard prisoners of war.

However, the employment of private and civilian contractors also extends beyond the regular armed forces. An extensive range of non-governmental organizations (NGOs) also play an important role in post-conflict situations. Indeed, it could be argued that NGOs have grown in importance for much the same reasons as PSCs in that both have increasingly assumed responsibilities for tasks that were once provided by states. Yet, the apparent common ideological roots and close ties between both organizations tend to be played down by NGOs that regard it as an anathema to be linked with PSCs.

The reality, however, is that NGOs can no longer operate without employing armed guards to protect their staff from danger. A survey found, for example, that every major international humanitarian organization has paid for armed security in at least one operational context, and approximately 22% of all major NGOs reported using armed security services in 2007. The fact that USAID also required the NGOs it contracted in post-occupation Iraq to hire PSCs adds additional substance to arguments that private contractors form an

increasingly important part of humanitarian operations.

In an era of increasing 'donor' and 'peacekeeper' fatigue, PSCs can also help support UN peacekeeping missions, especially on the African continent. As a result of fluctuating economic conditions and a lack of political will, fewer states are willing to commit their own forces to dangerous missions in Africa. Moreover, the lack of capacity and experience of many African armed forces makes the deployment of PSCs all the more compelling. Private contractors could, for example, assist in the development of security sector reform in African countries.

### **Here for the Duration**

Former UN Secretary General Kofi Annan once remarked that the world may not yet be ready to privatize peace. In the meantime, however, many states readily acknowledge that they are not the only actors that can provide security and peacekeeping functions. In July 2012, for example, Germany's cabinet agreed a draft resolution which would allow armed PSCs to protect German flagged ships from pirate attacks. The draft law will be presented to parliament and in spite of deep misgivings across all parties it is expected that the bill will be passed. This move has little to do with a change in mindset and more with the fact that it is the only available option: deploying Federal Police on board German vessels is unrealistic in terms of cost and resources.

Unlike the UK, where the government has so far placed considerable trust in the self-regulation of PSCs, the German government will also regulate private contractors through the Federal Office of Economics and Export Control. Indeed, it can also be expected that the UK's approach to regulation will eventually converge with that of Germany due to the growing recognition of problems associated with the deployment of PSCs. Accordingly, once legislative frameworks that regulate the activities of PSCs are in place, it can be assumed that private and civilian contractors are here to

stay. There is clearly an economic argument for using PSCs, in order to both wage war and secure peace. It is ironic that the German government – a staunch defender of the state's monopoly on the legitimate means of violence - is on the verge of legitimizing the use of PSCs for the purpose of protecting assets it is unable to defend itself.

*Maxim Worcester*

Maxim Worcester is Managing Director of German Business Protection GmbH (GBP), a Berlin-based security consultancy. He has previously worked for the Economist Intelligence Unit, Frankfurter Allgemeine Zeitung, Control Risks and KPMG.

Opinions expressed in this contribution are those of the author.

This Analysis was first published at: International Relations and Security Network (ISN) Creative Commons - Attribution-Noncommercial-No Derivative Works 3.0 Unported August 2012

<http://www.isn.ethz.ch/isn/Digital-Library/Special-Feature/Detail?lng=en&id=152039&contextid774=152039&contextid775=152035&tabid=14533123242012> ISN, Center for Security Studies (CSS), ETH Zurich, Switzerland

## THEMEN

### The Explosion on the Turkish-Syrian Border continues

#### Analysis

Turkey continued to escalate both the cross-border clashes and the active preparations for a war with Syria in the second week of October 2012. Furthermore, the political expediency of this continued escalation has become increasingly apparent.

The almost war crisis with Syria is becoming Ankara's primary instrument of diverting public opinion from the deteriorating economy, rising inflation, growing shortages and overall internal stability, and gain support on the basis of patriotism and nationalism. The initial success and the political stakes involved make it increasingly difficult for Erdogan and

official Ankara to simply walk away from the brewing crisis.

Most important is the dramatic change in Erdogan's political fortune. Back in late September, the public rejected the AKP's restrained policy regarding Syria. Polls published on 28 September showed that public support for the government's Syria policy hit a rock bottom of mere 18%. A populist movement like the AKP could not tolerate such a state of affairs. Indeed, the assertive and bellicose policies adopted since late September already had a dramatic impact on the Turkish public opinion. New polls published on October 12 showed that the support for the AKP has risen to 51.2% of likely voters. The government's Syria policy was identified by the vast majority of potential voters as the primary reason for their change of opinion. Erdogan himself is the primary winner of Ankara's policy change. The October 12 polls found out that 59.5% of likely Turkish voters supported both Erdogan's election as president in 2014 and the preceding constitutional reform that would grant significant more power to Turkey's president. Under such political circumstances, there is no way Erdogan and AKP can reverse their bellicose policies.

On October 8, Ankara was formally informed by Brussels that the EU Accession reports (to be released on October 10) would be extremely negative. Brussels has serious concerns about Ankara's overall progress in meeting political and governance criteria for full EU membership. The reports listed in great detail problems with Turkey's freedoms of expression, assembly and association, lengthy prosecution and detention periods, discrimination against the Kurdish, Alevi and religious minorities, as well as Turkey's refusal to cooperate in resolving the Cyprus issue. Politically, the EU's harsh reports reinforce the prevailing sentiment among an overwhelming majority of Turks that Turkey should abandon efforts to join the EU and focus instead on the ascent of Turkey as a regional power in Turkey's traditional spheres of influence. Therefore, senior Turk-

ish officials asserted on October 8 that time was ripe to show the EU "who needs whom" in terms of access to the Middle East and Central Asia, and especially Persian Gulf, Caucasus and Central Asian energy resources and supplies.

The looming EU reports reinforced Ankara's urgent imperative to focus public attention on patriotic-nationalistic themes, and the border conflict with Syria is presently the primary venue. On October 8, Turkish President Abdullah Gül met with senior AKP politicians and addressed the forthcoming escalation in the crisis with Syria. Gül said Ankara would continue to attack Syria to protect against shelling and other operations against Turkey. *"The worst-case scenarios are taking place right now in Syria,"* Gül said. *"Our government is in constant consultation with the Turkish military. Whatever is needed is being done immediately as you see, and it will continue to be done."* Gül opined that the civil war in Syria could not be maintained indefinitely and stressed that the only outcome Turkey can accept is that Assad must leave unconditionally. *"There will be a change, a transition sooner or later,"* Gül predicted. *"It is a must for the international community to take effective action before Syria turns into a bigger wreck and further blood is shed, that is our main wish."* Should the international community refuse to rise to the challenge, Turkey will have to go alone.

On October 9, Ankara moved even closer to escalating the border crisis cognizant that such an escalation might lead to major war. Erdogan and his inner circle are convinced that the current situation could not continue much longer. Moreover, Erdogan and his inner circle interpret the defiance of the Damascus media – namely, the assertion that the Ottoman Caliphate no longer exists and therefore Ankara cannot dictate to Damascus – as a Syrian challenge to Turkey's ascent as a regional power. Such a state of affairs is unacceptable to Erdogan's Ankara and is considered far more threatening than a possible Syrian military action on the border.



Ankara's apprehensions of a possible defeat should war breaks out were allayed by Rasmussen's statement that "[the NATO allies] have all necessary plans in place to protect and defend Turkey if necessary." Rasmussen also reiterated Turkey's right to act. "Obviously Turkey has a right to defend herself within international law," he said. "I would add to that that obviously Turkey can rely on NATO solidarity." Erdogan and his inner circle interpret Rasmussen's statement as an endorsement of assertive actions by the Turkish military (in response to Syrian provocations), and a guarantee that should a major escalation and intervention in Syria collapse and Turkey faced set-backs – the US and NATO will come to Turkey's help and save it from embarrassment and defeat. To a leadership obsessed with dignity and honor – this is a major consideration.

The other major issue facing Ankara was the question to what extent Assad's passivity and self-restraint are limited to the developments along the Turkish-Syrian border. Toward this end, Turkey asked for a major change in the joint naval exercise with Egypt conducted on October 7-to-14 in the eastern Mediterranean. Originally, Bahr al-Sadaka ("Sea of Friendship") was to focus on a Turkish task force coming to save Egypt from Israeli aggression. The Turkish Naval Forces participating in the exercise include two frigates, two fast attack craft, one replenishment tanker, two landing ships, one marine infantry company, two helicopters and one special forces team. They were to join a larger Egyptian contingent and jointly land forces in the western desert coastline – fighting for an area occupied by the "notional enemy". However, Erdogan and Morsi decided at the last minute that Bahr al-Sadaka will also include joint blockading of enemy ports, the interception of supplies coming to these ports, fighting off challenges by the naval forces protecting these ports, and landing forces to capture coastal facilities. Morsi's office justified the last minute changes by emerging "real life concerns" that might require both navies to jointly undertake

similar missions. Dead silence is coming out of official Damascus.

On the morning of October 9, Turkish Chief of General Staff Gen. Necdet Özel, Land Forces Commander Gen. Hayri Kivrikoglu and the commander of the 2nd Army Lt. Gen. Galip Mendi conducted an inspection tour of the entire Syrian-Turkish front from Hatay near the Mediterranean coast to Akcakale. In Adana, they got a detailed briefing from the commanders of the 2nd Army which is deployed along the border with Syria. They were also briefed at the Sixth Army Command in Iskanderun. According to Turkish senior officers and intelligence officials deployed in the border area – the key message of Özel (an Erdogan stalwart with political aspirations) and Kivrikoglu was that this time the situation is very serious and that war might break out any moment.

Özel told the senior officers and officials about a meeting he had with Erdogan on October 7 – that is, before starting on his inspection tour. "You have to be ready at every moment to go to war if it is necessary. If you are not ready for this, you are not a state, if you are not ready for this, you are not a nation," Erdogan said according to Özel. Erdogan reiterated that Turkey does not want war, but warned that Syria's continued provocations and aggression are testing Turkey's resolve. "Nobody should attempt to test Turkey's decisiveness and sensibility," Erdogan told Özel. The government had already undertaken all necessary legal steps and had parliament formally endorse a memorandum authorizing possible war and cross border operations. Erdogan stated that nobody can be certain "what will happen if a war were to begin and bring us to that point. You should be ready for it and have the memorandum in hand. What is necessary will be done if it becomes necessary." Özel interprets the meeting as pre-war instructions and so told the senior officers and officials he met.

On the next day, October 10, official Ankara focused on warding off

political criticism regarding the EU reports. Still, the Turkish government was mostly preoccupied with the escalating crisis with Syria. Senior officials held a series of high-level consultations and deliberations on what to do next regarding Syria. Erdogan concluded that inaction was no longer an option because Syria was "the bleeding heart of humanity and the whole Islamic world." The overall feeling of an impending escalation was also articulated by Özel in a meeting with officers in Akcakale: "We responded and if [the shelling] continues, we will respond with more force."

On the night of October 10, the Turkish government suddenly put the entire Turkish military on a "high state of readiness" – the country's highest short of an active war – because of "the simmering tensions along the border with Syria" and the threat they constitute to Turkey. Senior Turkish officials very close to Erdogan acknowledged that the Syrian military has so far refrained from responding to the escalating Turkish shelling. The readiness is primarily aimed to deter Damascus from changing its inaction. "We want to give a strong message to the Syrian regime that Turkey is determined to protect its borders and people and is ready to do whatever necessary – that is the meaning of high-level readiness," the senior officials explained. Still, the senior officials had no explanations why Erdogan decided to raise the readiness level so suddenly and without any Syrian provocation to warrant such a move.

As a result of the "high state of readiness" several armor, artillery and mechanized infantry units of the Turkish military started deploying from central Turkey to the border with Syria.

Meanwhile, Turkish senior intelligence officials provided an explanation. Despite the Turkish shelling and the de-facto 10 km buffer zone, the Syrian security forces in the greater Aleppo area have markedly improved their interceptions of opposition resupply efforts from Turkey. As well, acting on tips from the citizenry, the success

rates of the raids by the Syrian security forces have increased tremendously in recent weeks. Consequently, the opposition has lost several key commanders, highly experienced fighters, and huge weapons caches. Meanwhile, weapons supplies to the rebels have virtually dried up as a result of the Syrian interdiction of convoys. The opposition in Aleppo now lacks heavy weapons and even small arms ammunition is running low. Consequently, there are growing rivalries and divisions between the remnants of the indigenous rebels and the better-equipped outside Jihadists and criminal gangs.

For Ankara, the uprising in Aleppo has been the key to Turkey's Syria policy – namely, the emergence of a "Syrian Benghazi" whose plight will warrant Arab-Muslim and even international intervention. However, despite the immense efforts of Turkey, Qatar, Saudi Arabia, Libya and the international Jihadist movement – the fighting in Aleppo are being stifled by the combined impact of the unshakable rejection of the opposition by the people of Aleppo and the growing success of the Syrian security services. For Erdogan's Ankara, this means that the *raison d'être* for Turkish-led intervention in, and ultimately domination of, Syria is fading away.

Consequently, the Turkish senior intelligence officials opined, Erdogan has become desperate to guarantee the strategic achievements for Turkey before the winter. Erdogan is petrified that in the absence of intervention – comes spring, the destitute Syrian population will emerge from the harsh winter so desperate as to accept food and humanitarian aid from anybody, including Bashar al-Assad and his allies. At that point, the quest for regional leadership will be over for Turkey. Moreover, Erdogan seems to be apprehensive about the possibility that if Romney wins the US presidential election – Turkey will lose its preferential status in Washington and the ensuing freedom of action it currently enjoys with Obama. Hence, Erdogan seems desperate to provoke a crisis legitimizing

Turkey's intervention. If the plight of Aleppo cannot provide such an excuse – a Syrian reaction to building Turkish military pressure on its border might do the trick, explained the Turkish senior intelligence officials.

Therefore, Erdogan decided to continue escalating the crisis. On the morning of October 11, Erdogan started moving steadily toward unilaterally declaring a "no-fly-zone" over Syria. The first phase will be over the buffer zones and the areas subjected to Syrian "atrocities" and "war crimes" – with Aleppo, Idleb, Homs and Hama topping the list. When Damascus refuses to comply with what amounts to a blatant attempt by Ankara to coerce victory in the war – Ankara will expand the "no-fly-zone" to the rest of Syrian territory.

Senior Turkish officials very close to Erdogan keep warning that he is adamant on brining the crisis to a successful resolution – Turkish hegemony. Toward this end, Erdogan is ready to adopt risky and audacious strategies. He is convinced that sooner or later Assad will snap, will over-react to any one of the Turkish provocations, and will thus provide Erdogan the legitimate excuse to "react" and "retaliate". Hence, Erdogan's Turkey will keep tightening the screws while getting ready for the snap and its aftermath. Regarding the "no-fly-zone" – Erdogan insists Qatar, Egypt, Saudi Arabia and the GCC will send aircraft – albeit in small numbers. These, however, will suffice to making the undertaking an Arab-Islamic intervention.

Meanwhile, the Middle East expert considered Erdogan's Guru (who is also responsible for the April 2012 study on the buffer zones) has just chaired a small team of experts who are also AKP stalwarts. Also on October 11, the team submitted a memo to Erdogan in person arguing that a Turkish-Syrian war is necessary.

The memo argues that since March 2011 Turkey has been dragged into Syrian affairs without any real strategic-regional benefit. On the contrary, Turkey's regional

posture has deteriorated, and "*Syria has become a source of threat to Turkey's national security.*" In the absence of a viable opposition leadership – Syria is rapidly evolving into "an Iraq-like" entity where even with a government in place terrorism, low-intensity conflict, and anti-Turkey sectarianism prevail. Turkey cannot permit the emergence of another Iraq on its southern border. "*Permanent chaos in Syria is a scenario of horror for Turkey.*"

The memo warns that Turkey should not undertake unilateral steps for fear of inciting Arab-Turkish disputes. "*If Turkey goes to war with Syria, it will be waging a war against Arabs for the first time since the Ottoman period. Such an action may raise enmity between Turks and Arabs.*" The main outcome of such enmity might be that the mantle of the hero and leader of the Greater Middle East will be handed over from its current "hero" Erdogan to the Arab Morsi. Hence, it is preferable that any future intervention and war be Arab-Islamic by definition though Turkish led and dominated.

Ultimately, the memo concludes, Turkey's own national security and vital interests supersede any concern about Arab sensitivities. Therefore, it is imperative for Ankara "to take every necessary measure" to ensure that a stable Syria is consolidated or else the spread of instability would harm Turkey's vital interests. Therefore, "*Ankara no longer has the luxury of staying indifferent to Syrian domestic matters*" and to the collapse of the situation inside Syria. The memo stresses that under current conditions "*there is no return. Turkey now has to work on measures and options by which the conflict is ended and Syria is stabilized.*" The memo recommends that Turkey should "*at this stage to extend further support to the opposition groups and supply heavy arms to them to ensure the creation of a buffer zone along the border.*" Should these measures fail to deliver quick results – "a war between Turkey and Syria is necessary."

On October 12, Turkey kept raising the tension along the Syrian border while beginning to implement the proposed unilateral no-fly-zone. In the morning, the Turkish Air Force scrambled F-16s to challenge a Syrian Air Force helicopter over Azmarin and neighboring towns – off the village of Hacipasa in Turkey's Hatay province. Intense battles were going on in the area in the last few days with opposition forces arriving from Turkey failing to breakthrough to the town of Azmarin and nearby villages. The helicopter mainly directed Syrian artillery fire from surrounding hills. It did drop a few small bombs on opposition anti-aircraft weapons. The bulk of the fighting was taking place 12-15 kms from the Turkish border – that is, outside the 10 km buffer zone. When the Turkish fighters arrived, they made a few low level passes over the Syrian position some 20 kms inside Syria. The Syrian helicopter withdrew quickly to avoid entanglement. By nightfall, the fighting continued. The opposition forces were pushed back toward Turkey. The opposition forces now hold a line about 8 kms from the border. The major question is whether the Syrian forces continue to push them into the buffer zone.

Meanwhile, the Turkish military completed a major build-up in the central front. Two-hundred and fifty tanks, as well as related artillery, missile and fighting vehicles were deployed to the Syrian border in the Sanliurfa, Mardin and Gaziantep provinces. As well, 30 additional fighters (15 F-16s and 15 F-4s) deployed to Diyarbakir – raising the total number of reinforcement fighters to 55. The flow of military convoys from northern and central Turkey to the Syrian border continues. Presently, the Turkish military already has an approximate 5:1 advantage over the Syrian military in the key sectors along the border. There is no place along the border where Turkish advantage is below 2:1. The Turkish build-up continues unabated while the Syrians are not making any move. On October 12-13, Turkey also started raising the ante politically by stressing the Srebrenica princi-

ple – the imperative for R2P. The Turkish government organized an international conference in Istanbul with VIPs from the West and the Arab World, as well as icons of the Bosnia crisis of the 1990s.

Erdogan set the tone in a fiery speech. He rebuked the UNSC for preventing humanitarian intervention in Syria in response to the unfolding humanitarian tragedy. It is inconceivable that the international community is repeating the very same mistakes that led to massacres in Bosnia in the 1990s. *"How sad is that the United Nations is as helpless today as it was 20 years ago when it watched the massacre of hundreds of thousands of people in the Balkans, Bosnia and Srebrenica,"* he told the conference. He found it incredulous that the international community still fails to intervene in Syria. *"The UN Security Council has not intervened in the human tragedy that has been going on in Syria for 20 months, despite all our efforts,"* Erdogan said. *"There's an attitude that encourages, gives the green light to Assad to kill tens or hundreds of people every day."* Erdogan suggested that in the absence of international intervention – Turkey must take the initiative and intervene in order to save the innocent victims.

Other speakers were equally critical of the absence of international intervention. Arab League Secretary General Nabil Elaraby also criticized the UNSC for not taking any action on the Syrian issue. *"The bloodshed and devastation of [Syria] is taking place before our eyes. This situation is a threat against international peace and security. The Security Council should intervene,"* he said. Elaraby then demanded the abolition of veto power in the UNSC in order to clear way for humanitarian interventions.

Davutoglu explained that Turkey was taking sides in the Syrian crisis on the basis of humanitarian concerns and not political or sectarian preferences. Turkey is committed to the people of Hama, Homs and Aleppo "who are doing all the effort for their dignity." He stressed that Ankara was moti-

vated by humanitarian concerns for all Syrians. *"Turkey is against al-Assad not because of his religious sect, but because of his policy of oppression. Turkey will be on the side of justice throughout history forever,"* Davutoglu declared. *"For us, there is no difference between a Muslim and Christian in Syria; there is no difference between a Sunni, an Alevi [=Allawite] or a Nusayri [=Druze]. All Syrians are the same for us and they are all our brothers."* Davutoglu reiterated Erdogan's and Elaraby's earlier demands that there should be a profound changing of the decision-making process within the structure of the UN permitting humanitarian interventions despite the objections of superpowers.

Regarding the relevance of the Bosnia precedent, Ankara paraded several Bosnian and Kosovar leaders who hailed Turkey's commitment to resolving humanitarian crises. *"I am proud of Turkey because of what it is doing in Syria,"* said Haris Silajdzic (the former PM of Bosnia and Herzegovina). *"Turkey does this in the name of humanity, for all of us. We Bosnians know what it means when hundreds of people are killed and suffer every day."*

Meanwhile, Damascus offered Ankara, via Moscow, to discuss directly how to defuse the border crisis before it was too late. The idea of direct discussions was first raised by Lavrov. *"Damascus welcomes the initiative of Mr. Lavrov to set up a mechanism of direct contacts between Syria and Turkey on security issues,"* the Syrian Ministry of Foreign Affairs reacted immediately.

On the morning of October 13, Damascus reiterated that Syria accepts and supports *"the necessity of having a mechanism of direct security communication between Syria and Turkey"* in order to prevent a war from breaking out. Damascus notified the Russian ambassador of Syria's *"readiness to establish a joint Syrian-Turkish security committee to undertake finding a mechanism to control the security situation on both sides of the border in the*

*framework of respecting the national sovereignty of the two countries.”*

So far, there have been no reaction and no reply from Ankara.

---

*Yossef Bodansky*

Yossef Bodansky has been the Director of Research at the International Strategic Studies Association [ISSA], as well as a Senior Editor for the Defense & Foreign Affairs group of publications, since 1983.

Opinions expressed in this contribution are those of the author.

This Analysis was first published at ISPSW Strategy Series: Focus on Defense and International Security. ISPSW, Issue No. 209, October 2012. [www.ispsw.de](http://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](mailto:info@pmg-ev.com)

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

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

