
German Security Policy and Conflict Intervention: Comparing Cases

Talk given at the Friedrich-Ebert-Foundation, Prishtina

Outline of argument

1. Germany has taken on a substantial contributing role to regional and global security governance since unification.
2. Germany's role has shifted from an alter-dominated to a more ego-centered one, limited by institutional and other domestic factors.
3. Recently, President Gauck has initiated a debate on Germany's so-called „Kultur der Zurückhaltung“, arguing that the public needs to support a more robust military posture:
 1. There is indeed a widening gap between public support and overwhelming majorities for deployment mandates in the Bundestag.
 2. Evidence from recent interventions suggests that Germany should improve its informed decision making capacity to improve its intervention capacity.

German contribution to EU-led assurance missions 2003-2007

Mission	German Contribution by year (Number / % of mission total)					Aver. year- Span
	2003	2004	2005	2006	2007	
EU Proxima (Macedonia)		25 (15.5%)	21 (14.9%)			15.2%
EUJUST Themis (Georgia)		N/A	N/A			
EUPAT (Macedonia)			4 (13.8%)	4 (12.5%)		13.2%
AMM (Aceh)			9 (7.6%)	4 (14.8%)		11.2%
EU support to AMIS II (Darfur)			5 (17.9%)	6 (22.2%)	6 (12%)	17.4%
EUPM (Bosnia & Herzegovina)	85 (18.1%)		29 (15.4%)	19 (11.4%)	23 (12.9%)	15%
EUSEC (DR Congo)				1 (3.1%)	1 (2.6%)	2.9%
EUJUST LEX (Iraq)			1 (8.3%)	1 (4.5%)	1 (5%)	5.9%
PAMECA (Albania)			4 (25%)		3 (20%)	22.5%
EU BAM (Rafah)			6 (8.5%)	5 (7%)	4 (5.1%)	6.9%
EUSR (Georgia)				1 (11.1%)	1 (10%)	10.6%
EU Border Assistance (Moldova/Ukraine)					7 (10%)	
EUPT (Kosovo)				3 (10.3%)	5 (13.9%)	12.1%
EUPOL (Kinshasa)			N/A	N/A	N/A	
EUPOL (Congo)					N/A	
EUPOL COPPS (Palestinian Territories)				N/A	N/A	
EUPOL (Afghanistan)					N/A	

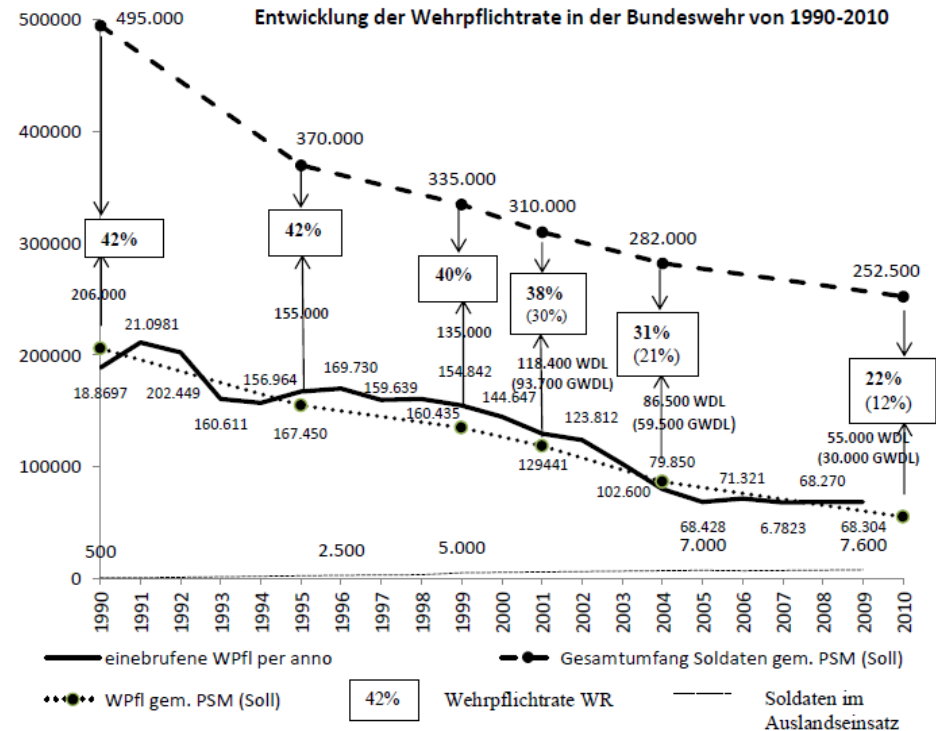
Germany's role profile: prevention + assurance

- Germany has, on average, taken up a 'fair' share of international prevention and assurance measures.
- Its prevention policy profile is substantially no more civilian than that of other major powers.

	German Expenditures in Afghanistan in billion €		
	Military	Civilian	Proportion
2002–2007	1.9	0.55	78:22
2002–2010*	4.0	1.1	78:22
2002–2010 including spending through EU/NATO*	4.4	1.4	76:24
2010	1.0	0.43	70:30

Germany's role profile: protection + compellence

1. Still, strong, if weakening, environmental protection profile as well as in anti-terrorism intelligence cooperation.
2. Clear, if ambivalent, attitude towards western capacity to positively engage in state-building activities (Post-Kosovo/Afghanistan fatigue)
3. Bundeswehr transformation to a volunteer force will not increase absolute number of deployable forces (10.000).

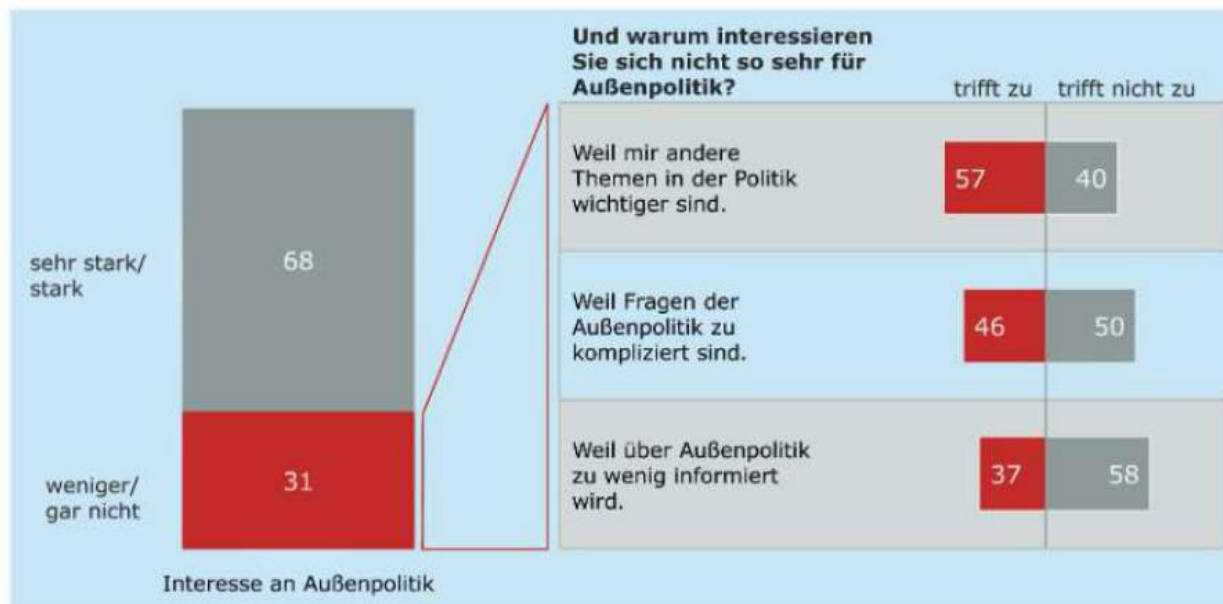


(Graphik 1)³⁵

German Public Opinion poll on Foreign policy attitudes

- Federal President Gauck: „The Federal Republic should act as an reliable partner, earlier, more determined and more substantial “.

Gründe für Desinteresse an Außenpolitik



Angaben in Prozent

Quelle: Körber-Stiftung 2014

Public Opinion: What kind of foreign policy responsibility?

Übernahme von Verantwortung bei internationalen Krisen: 1994 und 2014

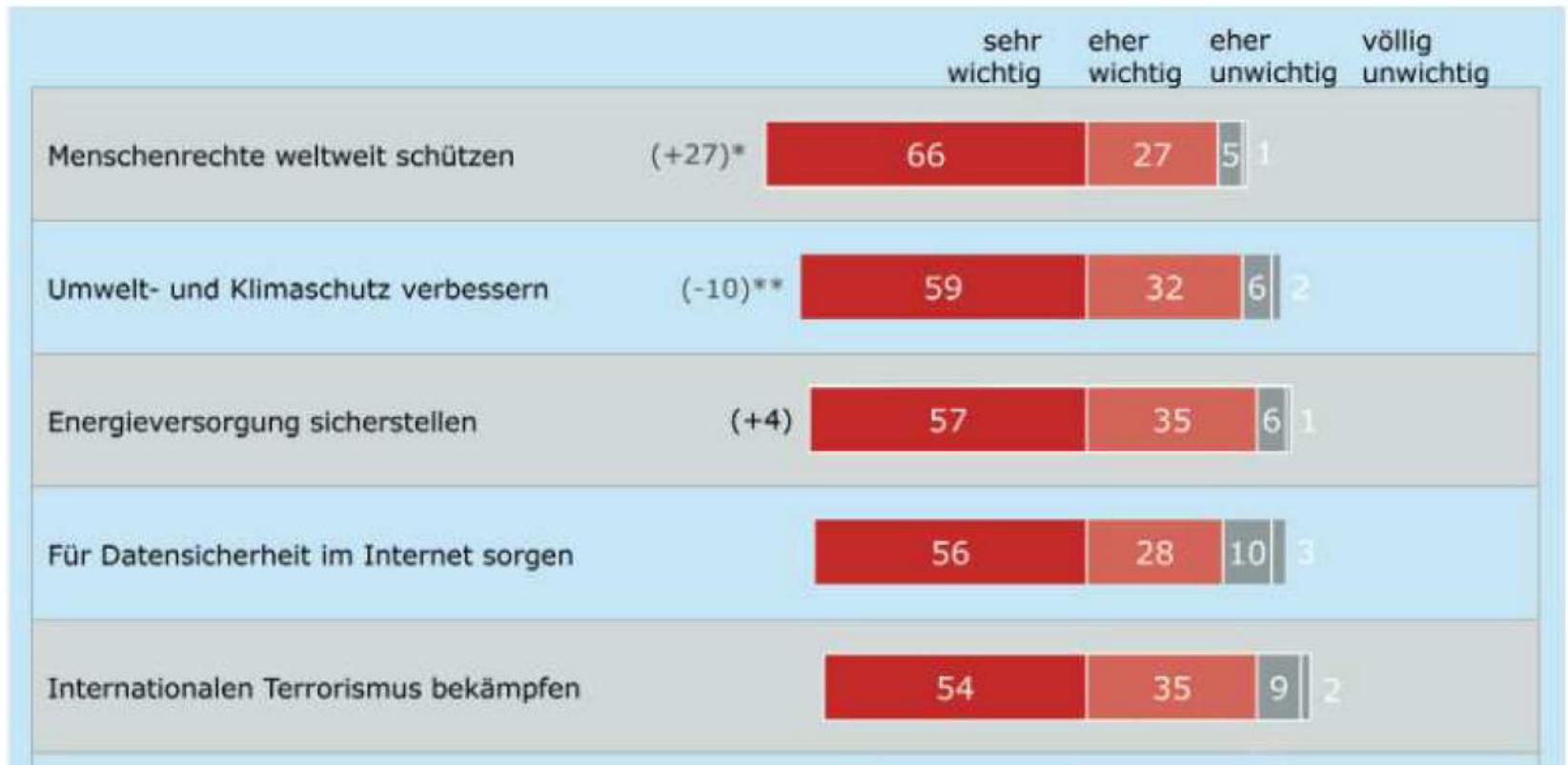


Angaben in Prozent

Quelle: Körber-Stiftung 2014

Public Opinion: Protect Global Public Goods

Prioritäten deutscher Außenpolitik



Quelle: Körber-Stiftung 2014

Public Opinion: Scepticism on enforced democracy promotion



Quelle: Körber-Stiftung 2014

Case 1: German deployment in Afghanistan

Dilemma of democratic military interventions

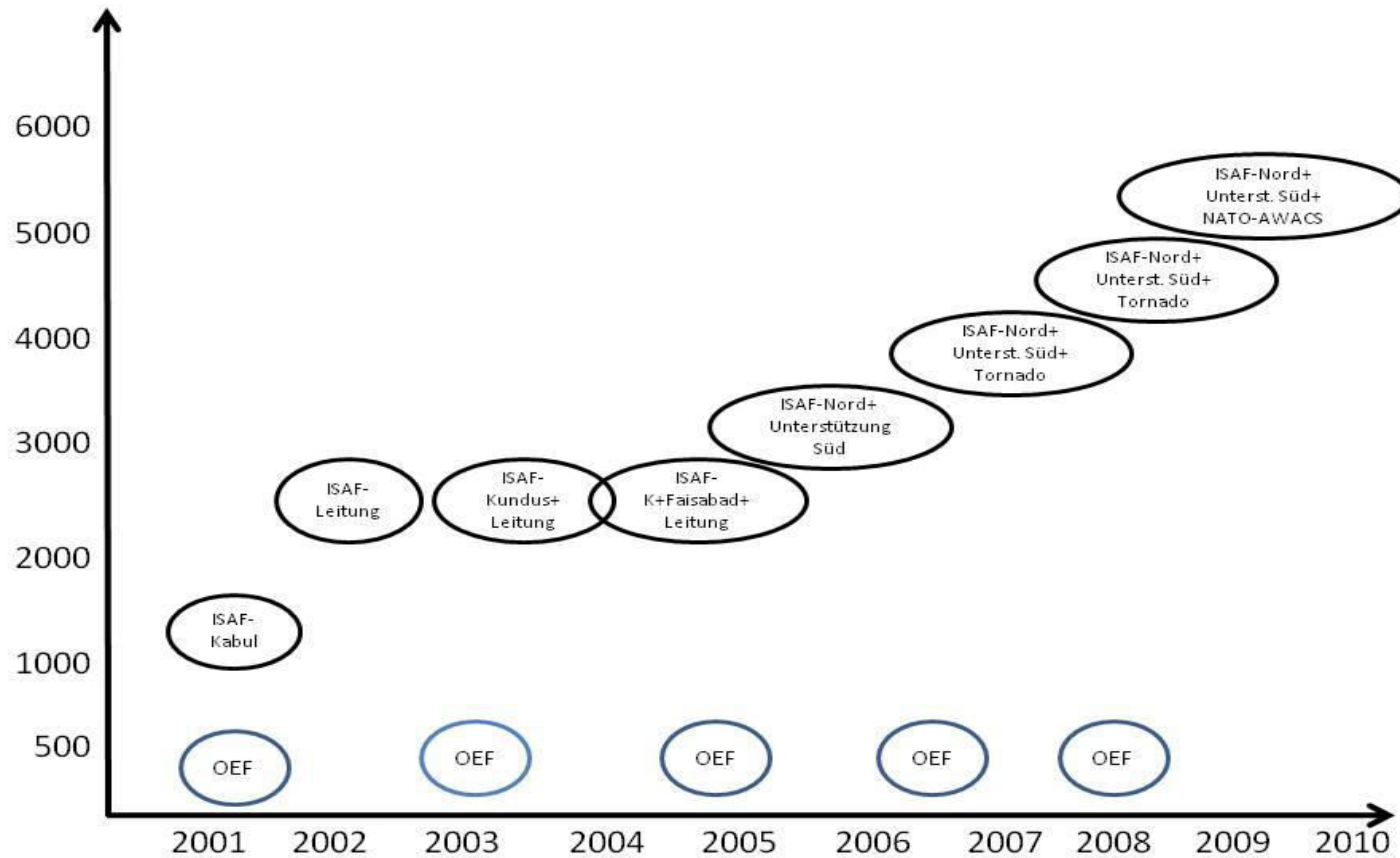
- “More often than not leaders of intervening states are faced with the choice of trying to satisfy the policy interests of their constituents to remain in office or promoting the democratic aspirations of the citizens in targeted states. Because the citizens in a transformed democratic target state are likely to have different policy priorities than those of the intervener’s winning coalition back home, the intervening state will tend to pass up the opportunity to establish a liberal democracy in favor of establishing an autocratic or rigged election polity that it expects will be more willing to agree to implement the policies it desires. As a result, intervention does little to promote democracy and often leads to its erosion and the substitution of largely symbolic reforms.”

(Bueno de Mesquita/Downs 2006: 647)

The analytical narrative

1. Situation: Germany and NATO are hanging on the horns of a state-building dilemma that has confronted all members of the intervention coalition in Afghanistan. In withdrawing the majority of troops from Afghanistan, Germany and NATO risk to unravel the fragile governance structures they helped to create.
2. State-Building dilemma: the external intervention originally aimed at increasing the self-determination of the Afghan population, it came down to constrain and undermining it through choosing and supporting “reliable national and regional elites” which relied on non-democratic governance schemes.
3. Prognosis: Germany, as all NATO and EU member states, will try to uphold fragile balance between center and regional power centers. German commitment will focus on the northern region and require compliance with basic governance norms (human rights, electoral processes, anti-corruption efforts). It will increasingly use the EU as a vehicle to multiply its resources.

German military engagement in Afghanistan, 2001-2010

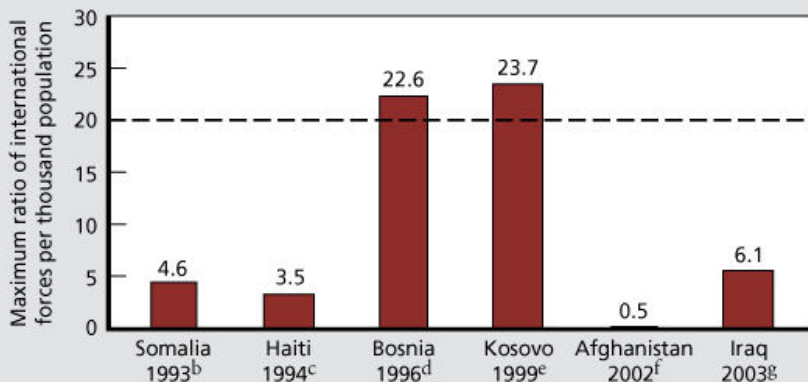


The „light footprint“ approach (2001-2004)

- Troop to citizen ratio in Afghanistan was far below internationally accepted ratio of 1 on every 20 citizens.
- At the time, German policy makers knew this but given the US engagement in Iraq, Germany and its European partners could not provide more security.
- Instead, to cover its military involvement the then red-green government strongly engaged in political initiatives, including the Petersberg Conference, which failed to include „moderate Taleban groups“.

Light-Footprint and State Builders dilemma

Successful Nation-Building Usually Requires 20 Troops per Thousand Population^a



^aMaximum international forces for all countries (except Iraq) taken from *America's Role in Nation-Building*, Dobbins et al. Totals are as follows: Somalia, 28,000; Haiti, 23,000; Bosnia, 60,000; Kosovo, 45,000; Afghanistan, 14,000. Current total of 150,000 for Iraq is based on latest news reports.

^b1993 population of Somalia: 6,059,950. Source: U.S. Bureau of the Census, International Data Base.

^c1994 population of Haiti: 6,500,213. Source: U.S. Bureau of the Census, International Data Base.

^d1996 population of Bosnia: 2,656,000. Source: U.S. Bureau of the Census, Report WP/96, World Population Profile: 1996, Washington, D.C.: Government Printing Office, 1996.

^e1999 population of Kosovo: 1,900,000. Source: UNMIK Kosovo Fact Sheet (cites a population figure for Kosovo in 2002 of 1.7–1.9 million).

^f2002 population of Afghanistan: 27,755,775. Source: U.S. Bureau of the Census, International Data Base.

^g2003 population of Iraq: 24,683,313. Source: U.S. Bureau of the Census, International Data Base.

- Phase I 2001-2003
 - Part of elite accepts western-led consolidation
- Phase II 2004 - 2009
 - Captured consolidation: Pres. Karzai aligns with regional actors undermining consolidation
- Phase III: 2010-
 - Confrontation consolidation: part of elites fight for withdrawal.

German Civilian vs. Military expenditures in Afghanistan 2002-2010

German Expenditures in Afghanistan in billion €			
	Military	Civilian	Proportion
2002–2007	1.9	0.55	78:22
2002–2010*	4.0	1.1	78:22
2002–2010 including spending through EU/NATO*	4.4	1.4	76:24
2010	1.0	0.43	70:30

Stronger military footprint + COIN (2005-2012)

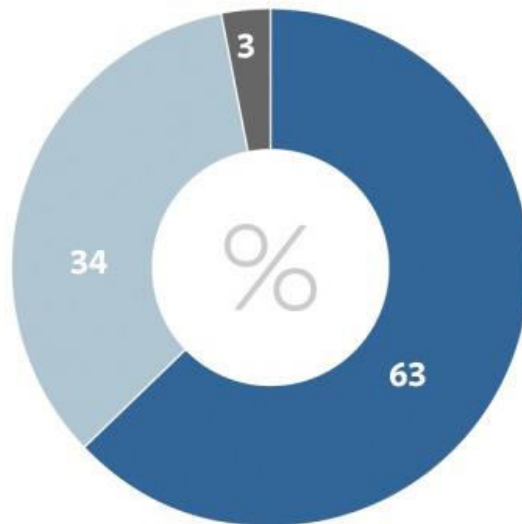
- Domestically, FRG-GOV struggled to distinguish ISAF from OEF operation in Afghanistan to hold onto political support.
- Growing number of collateral death, corruption cases and reports from soldiers and NGO-members deployed leads to a significant drop in public support, but parliamentary support remains steady.
- Germany's Afghanistan approach remains reactive as it follows the United States „surge“ and „withdraw“ decisions.

Erosion of public support for German Afghanistan contingent 2008-2012

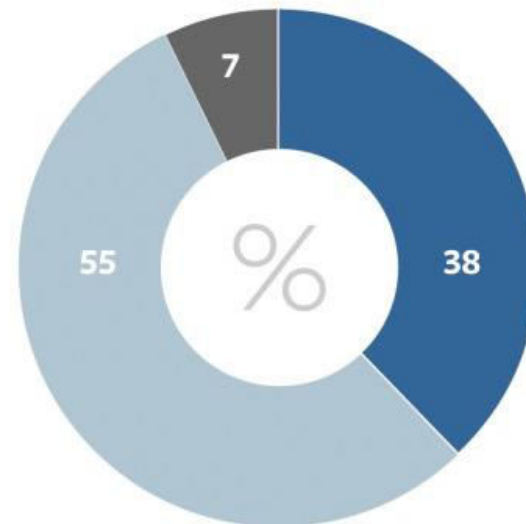
Zustimmung zu Afghanistan

Unterstützung so gering wie nie

■ Befürwortung ■ Ablehnung ■ keine Meinung



Afghanistan-Mission 2008

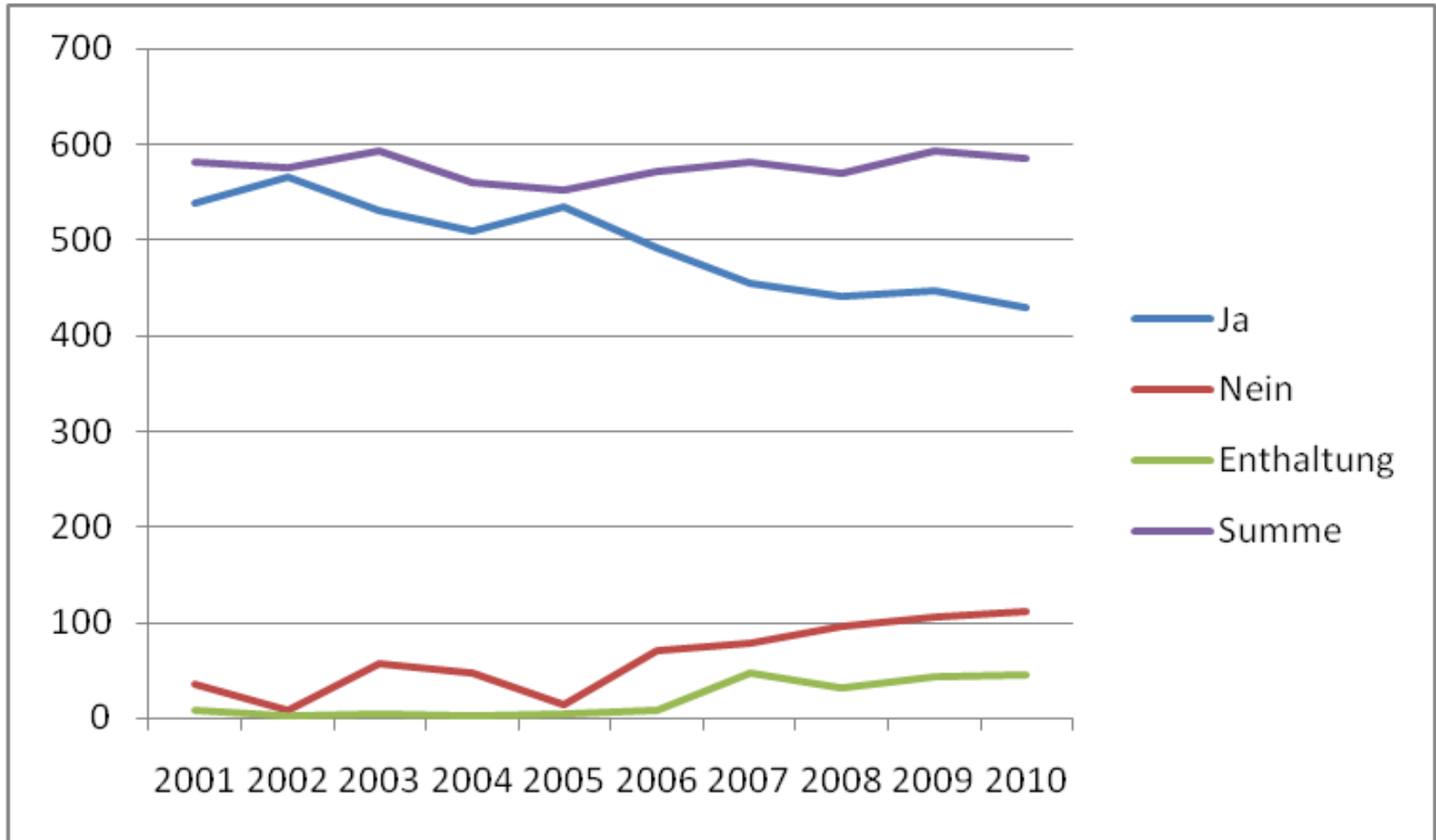


Afghanistan-Mission 2012

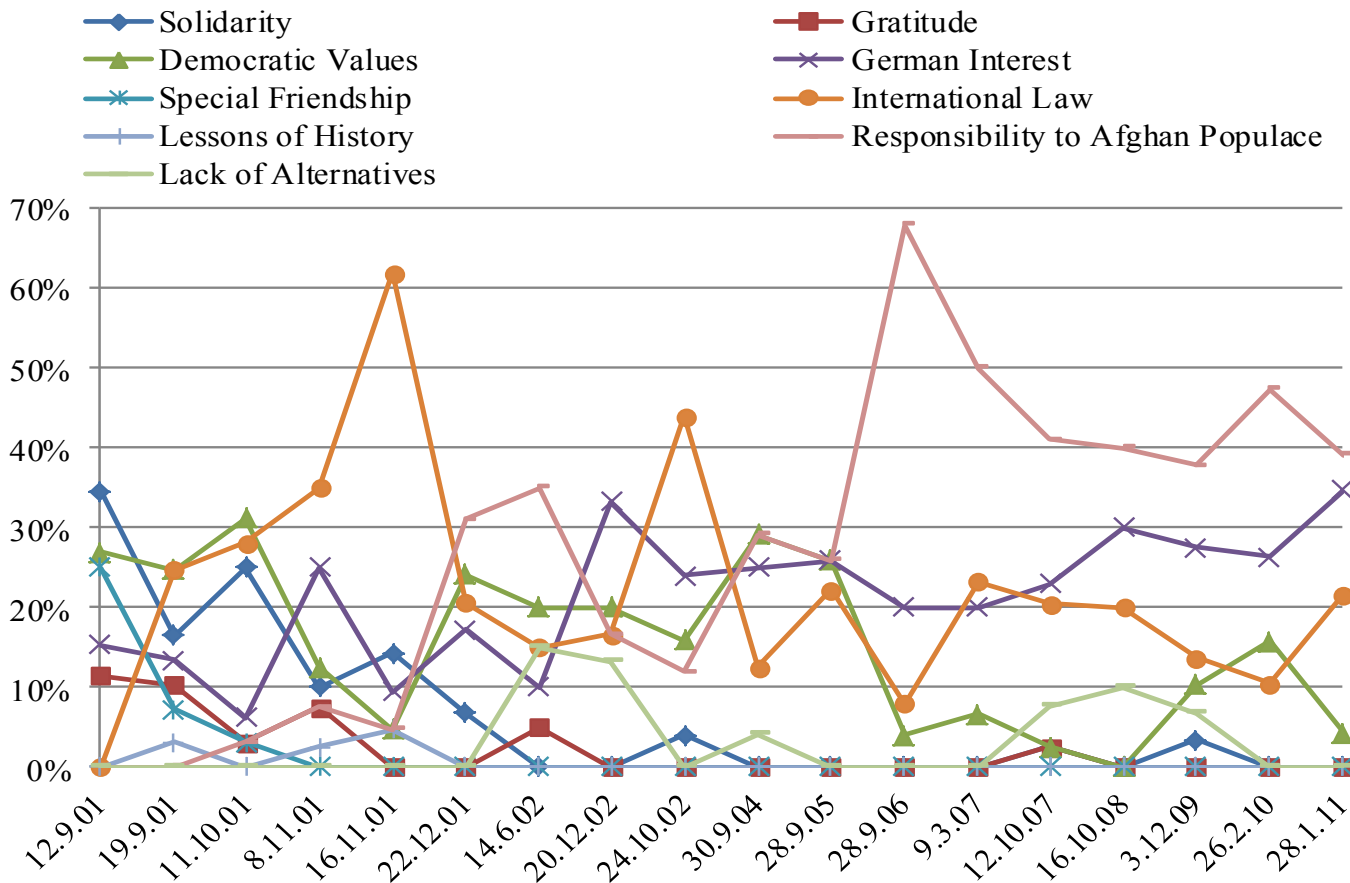
Quelle: Bevölkerungsumfrage des Sozialwissenschaftlichen Instituts der Bundeswehr 2012

Foto: Infografik Die Welt

Abbildung: Abstimmungsergebnisse für die ISAF-Mandatierung im BT



Changing Arguments in German Parliamentary Debates on Afghanistan Effort, 2001-2011



Frequency given as percentage of total number of arguments identified in each of the 18 Bundestag debates analyzed

Case 2: German non-participation in NATO's intervention in Libya

Deutsches Verhalten im Libyenkonflikt

1. BuReg führt durch Initiative für UNSR 1970 u. Suspendierung der Mitgliedschaft Libyens in UN-Menschenrechtsrat.
 1. Sanktionierung des Regimes zur Verhaltensänderung
 2. Einschaltung des IStGH
2. BuReg bildet EU-MS-Koalition gegen „No-Fly-Zone“ bei Ratstagung (11.März).
3. BuReg koaliert mit USA und RF bei G8-Tagung und hinterfragt NFZ.
4. BuReg sichert politische Gefolgschaft, bei militärischer Abstinenz, für Durchsetzung von UNSR 1973 zu:
 1. Enthaltung erfolgt nach Sicherstellung des afrik. Abstimmungsverhaltens u. schliesst auch Zustimmungszusage an brit. Regierung ein.
 2. Enthaltung erfolgt aufgrund der Risiken, die a) die operativen Teile von SR 1973 beinhalten; b) die militär. Handlungen der Befürworter vor der SR und c) die Anerkennungspolitik ggü. der NTC erwarten lassen.
5. BuReg schliesst sämtl. militär. Unterstützung aus, da diese nach BVerfG-Urteil einen konstituiven BT-Beschluß erfordert hätten.

- „Die Sicherheitsresolution, sie enthält auch Bestimmungen über die Einrichtung einer Flugverbotszone, **aber** vor allen Dingen einer darüber hinausgehenden, einem darüber hinausgehenden Einsatz militärischer Gewalt.“

Libyen-Entscheidung: Begründungen der Bundesregierung

- Westerwelle: „Wir wollen und dürfen nicht Kriegspartei in einem Bürgerkrieg in Nordafrika werden. Wir wollen nicht auf eine schiefe Ebene geraten, an deren Ende dann deutsche Soldaten Teil eines Krieges in Libyen sind.“
- Merkel: "Als Bundeskanzlerin kann ich uns da nicht in einen Einsatz mit äußerst unsicherem Ende führen.“
- Westerwelle: Hätten wir zugestimmt, wäre Deutschland als größtes europäisches Nato-Land erst recht unter schweren Druck geraten, sich militärisch zu beteiligen. Wir hätten nicht mehr die Debatte, ob wir Soldaten in Libyen einsetzen sollen, sondern stünden nur noch vor der Frage: Wie viele schicken wir los?“
- De Maiziere: Aber wenn wir uns einmal dazu entschlossen haben, dass wir uns nicht beteiligen an dieser Aktion, weil wir glauben, oder weil wir berechtigte Zweifel an dem Sinn dieser Operation haben und nicht glauben, dass wir uns daran beteiligen sollten, wenn das so ist, dann kann man nicht ohne Mandat deutsche Soldaten auf AWACS-Flugzeugen haben.

Es bestehen erhebliche Zweifel...

- Im Gegensatz zu den bisherigen Darstellungen gibt es gesicherte Hinweise darauf, dass die Proteste in allen beteiligten Städten bereits ab dem 15. Februar gewalttätig waren.
- Die Anzahl der Getöteten in der ersten Konfliktwoche (15.-22.02.2011) lag nach Angaben von HRW in Benghazi bei ca. 230 und nicht, wie mehrfach berichtet, bei 2.000.
- HRW-Berichten zufolge lag die Quote der verletzten Zivilisten in der im März am härtesten umkämpften Stadt, Misurata, bei 3% von 949.
- Im gleichen Zeitraum werden 247 Getötete (von beiden Seiten) für eine Stadt von 400.000 Einwohnern von HRW bestätigt, dies entspricht einer Rate von 0.0006 %.
- In der kritischen Woche des Gegenschlages der Regimetruppen (5.-15.03. März) werden mehrfach Vernichtungsdrohungen ggü. Rebellen ausgesprochen: in keiner der vor UNSR 1973 zurückeroberten Städte wurden solche Vergeltungsmaßnahmen festgestellt.

Die Intervention diene ausschließlich dem Schutz der Zivilbevölkerung...

- Bereits vor UNSR 1973 können Waffenlieferungen, unmittelbar danach logistische und Ausbildungsunterstützung sowie aktive Kampfgruppen nachgewiesen werden (Ägypten, Katar, UK, F, US) .
- Die frz. Regierung erkennt vor UN SR 1973 unilateral den National Transition Council (NTC) an und hilft bereits im März 2011 beim Aufbau militärischer Strukturen.
- Im März (3), April (11), Mai (26) wurden den Rebellen Waffenstillstands- bzw. Verfassungsreformvereinbarungen angeboten, die diese ablehnten.
- In den ersten sechs Wochen des Aufstandes starben ca. 1.100 Personen. Nach Schätzungen der libyschen u. US-amerik. Regierung sterben in den folgenden 30 Wochen ca. 8.-11.500 Menschen: 7-10 mal mehr Opfer nach UNSR 1973 als davor.

Ergebnisse und Ausblick

Fazit und Ausblick

1. Die gesellschaftliche Unterstützung für eine aktive deutsche Außenpolitik ist nicht schwächer geworden: sie hat sich aber stärker auf ein präventives und ziviles Profil hin verändert.
2. Die Bundesregierung hat mit ihrer Enthaltung im UN-Sicherheitsrat ggü. Res. 1973 eine inhaltliche Position eingenommen, die nur in ihrer konkreten Ausprägung durch innenpolitische Erwägung beeinflusst war.
3. Der Führungsstil von Kanzlerin Merkel erweist sich diversen Konflikten als kontraproduktiv und sollte durch eine pro-aktive Politik des AM Steinmeier ergänzt werden.
4. Dies gilt vor allem für die Krise in der Europäischen Union um den Kommissionspräsidenten sowie die Deeskalation in der Ukrainekrise.