



75 Jahre
Demokratie
lebendig



Deutscher Bundestag
Enquete-Kommission Lehren
aus Afghanistan für das künf-
tige vernetzte Engagement
Deutschlands

Kommissionsdrucksache 20(28)44

Philipp Rotmann
Global Public Policy Institute (GPPi)

Stellungnahme

Öffentliche Anhörung

zum Thema

„Externe Impulse zur Zukunft des integrierten Ansatzes“

am 19. Februar 2024

Wie kommt Deutschland zu einer wirksameren Krisenpolitik?

Hier: vernetzte & kontextspezifische Strategien; Wissen, Lern- und Fehlerkultur

Schriftliche Stellungnahme zur Öffentlichen Anhörung der Enquetekommission Afghanistan am 19. Februar 2024, zum Thema „Externe Impulse zur Zukunft des integrierten Ansatzes“

Philipp Rotmann, Global Public Policy Institute (GPPi), 14. Februar 2024

Die Enquetekommission hat mich gebeten, Vorschläge zu den folgenden zwei Fragen aus dem größeren Themenkomplex der Lehren für die zukünftige Krisenpolitik zu machen:

1. Wie kann die Strategie für den Vernetzten Ansatz aus Außen-, Sicherheits- und Entwicklungspolitik an die komplexen Realitäten in Einsatzländern angepasst werden?

2. Auf welche Art und Weise kann eine Wissens- und Fehlerkultur gefördert werden, die erforscht, welche Maßnahmen und Strategien zur Konfliktbewältigung funktionieren, und Lehren ressortübergreifend zusammenführt?

Zu beiden Leitfragen mache ich in den zwei Abschnitten Vorschläge, die auf fast 20 Jahren Forschungs- und Praxiserfahrung beruhen, aber vor allem auf vielen Anstößen und Ideen von Kolleg:innen am Global Public Policy Institute, bei vielen anderen Forschungsinstituten in Deutschland und weltweit, und auch von den vielen Praktiker:innen in Ministerien und Einsätzen.

1. Wie kann die Strategie für den Vernetzten Ansatz aus Außen-, Sicherheits- und Entwicklungspolitik an die komplexen Realitäten in Einsatzländern angepasst werden?

Der nötige Schritt nach vorn, um vor Ort wirksamer zu werden, erfordert zwei Bausteine, die beide notwendig und nur gemeinsam hinreichend sind: Strategischere Politik im Sinne des gezielten Einsatzes aller relevanten Mittel zum Erreichen eines konkreten Zieles *vor Ort im Einsatzland*,¹ und ein aus ihren Bedürfnissen abgeleiteter Strom der notwendigen kontextspezifischen Analysen.

Eine **integrierte, länderspezifische, strategische Politik** gibt es bislang nicht in der nötigen Ernsthaftigkeit. Die Bundesregierung muss nicht mehr Strategiedokumente veröffentlichen, sondern strategischer handeln. Das muss natürlich vernetzt oder integriert erfolgen, aber das grundlegendere Defizit besteht bisher darin, dem Begriff der Strategie gerecht zu werden:

- Was ist das Ziel im jeweiligen Land? Welcher Weg soll dahin führen, mit welchen Mitteln will die Bundesregierung dazu beitragen?
- Was sind die Annahmen dahinter, die Voraussetzungen dafür (z.B. bzgl. Interessen und Beiträgen der wichtigsten lokalen Akteure und internationalen Partner)? Haben wir die nötigen Mittel, sowohl um das nötige Kontextwissen in unsere Entscheidungen einzuspeisen als auch die gewünschten Veränderungen vor Ort zu bewirken?
- Sind diese Mittel so leistungsfähig, wie es der gewählte Weg zum gewünschten Ziel erfordert? Wenn nein, wie entwickeln wir die Mittel schnell und wirksam genug weiter (oder skalieren sie hoch), und was machen wir, wenn das nicht klappt? Oder wenn andere Voraussetzungen wegbrechen?

¹ Auf ein internationales krisenspezifisches Engagement, mit dem Deutschland gar keine Verantwortung zur Erreichung eines bestimmten Ziels vor Ort übernehmen möchte, trifft diese Kritik natürlich nicht zu. Es ist vollkommen legitim, z.B. symbolische Beiträge zu multilateralen Engagements zu leisten, deren Führung und Verantwortung für die Zielerreichung z.B. bei den Vereinten Nationen liegt. Es wäre sinnlos, solche Einsätze als einer von vielen Beitragenden strategisch mikromanagen zu wollen.

Alle anderen Investitionen in Analyse, Wissen, Evaluierung oder Implementierung werden nur so viel oder so wenig Wirkung entfalten, wie es das Fundament der strategischen politischen Gestaltung eines geographisch spezifischen Engagements trägt.

Dieses Fundament ist wirksam nur an der Spitze der politischen Pyramide, also in Parlament und ganz oben in der Exekutive zu stärken. Das könnte auch die enormen Kosten der ständigen Aushandlung auf Arbeitsebene reduzieren.

a) Integrierte Strukturen in der Regierung

Die Defizite des vernetzten Ansatzes aufgrund der Strukturschwächen der Ressorts sind seit Jahren Teil der Rufe nach einer stärkeren Rolle des Kanzleramts.² Für effektive integrierte Analyse, Strategiebildung und strategische Führung haben sich die einzelnen Ressorts als zu schwach und zu gefangen in ihren Siloperspektiven und Revierkämpfen erwiesen. Das gilt uneingeschränkt für die Ebene einer integrierten Länderstrategie und der zugrundeliegenden Analyse, aber auch in nur wenig geringerem Maße für die strategische Ausrichtung ressortspezifischer Einzelbeiträge (wie der militärischen Operationsführung oder Entwicklungszusammenarbeit) oder ressortübergreifender Teilbeiträge (wie einer Polizeimission, die immer ein AA/BMI-Projekt ist), samt der jeweiligen Analyse und deren konsequenter Verarbeitung. Unsere jüngste Analyse internationaler Lernprozesse aus Afghanistan (2001-2021) zeigt, dass dieselben Erkenntnisse in anderen Ländern ähnlich diskutiert werden. Einige Regierungen haben ihre Führungsstrukturen für die Außen-, Sicherheits- und Entwicklungspolitik in den letzten Jahren stärker integriert.³

Nur eine **integrierte Stelle mit politischem Mandat zur strategischen Führung** kann den entscheidenden Fokus in der Strategieformulierung, in der laufenden Beobachtung der Erfolgsbedingungen und der daraus abgeleiteten regelmäßigen Anpassung der Strategie sicherstellen. Für die konkrete Ansiedlung gibt mit Blick auf integrierte Krisenengagements zwei praktische Optionen:

- Sollte sich diese oder die nächste Bundesregierung in Zukunft auf ein entsprechendes Reformpaket der außen-, sicherheits- und entwicklungspolitischen Architektur verständigen (Stärkung des Kanzleramts gegen gleichwertige Zugeständnisse an den/die kleinen Koalitionspartner), wäre dort der richtige Ort für diese Funktion.
- Sollte es dazu nicht bald kommen, dann ist das Modell „Sonderbeauftragte:r der Bundesregierung“ mit dem nötigen politischen Mandat (Zugang zu Kanzler:in und Kabinett, Augenhöhe gegenüber den Staatssekretär:innen der Ressorts) und einem integrierten Stab aus Mitarbeitenden aller beteiligten Häuser das im Kontext der deutschen Verfassungsrealität das vielversprechendste.

Diese Aufgabe dem normalen Geschäftsgang der Ressorts zu überlassen, ist gescheitert. In der herrschenden Auslegung des Ressortprinzips und der davon geprägten Kultur ist es weder die Aufgabe noch steht es in der Macht eines Ressorts, die Bemühungen der Bundesregierung insgesamt in Bezug auf ein Land oder eine Krise strategisch zu führen. Jeder Versuch eines Ressorts, diese Leerstelle zu füllen, führt sofort zu Abwehrreaktionen anderer Ressorts. Die finden schnell Angriffsflächen, denn natürlich ist kein Ressort optimal aufgestellt, gute Führung für die anderen zu leisten.

² Zusammengefasst u.a. bei Sarah Brockmeier, *Regierungswechsel: Das Ende der Ratlosigkeit?* PeaceLab, 2021, sowie Philipp Rotmann, *Vom alten Diesel auf Hybrid: Ein Vorschlag zur Debatte über einen Nationalen Sicherheitsrat*, Internationale Politik, 2021.

³ Tina Blohm, Philipp Rotmann und Florian Weigand, *Never say Never: Learning Lessons from Afghanistan Reviews*, Friedrich-Ebert-Stiftung 2024, im Erscheinen.

Selbst die jeweils ressorteigenen Maßnahmen werden zu selten strategisch auf den maximalen Beitrag zu einem übergeordneten (multilateralen) Ziel hin analysiert und geführt. Auch dafür gibt es einen strukturellen Grund: In keinem Ressort sind die Instrumente der integrierten Krisenpolitik Teil des sogenannten Organisationskerns. Damit bezeichnet die Organisations-theorie diejenigen Aufgaben, die politisch-normativ innerhalb einer Organisation als die wichtigsten gelten, denen die größte Leitungsaufmerksamkeit gilt, die finanziell und personell am besten ausgestattet sind, und die damit auch Selbstverständnis und Organisationskultur prägen.⁴

Diese Beschreibung trifft weder auf Stabilisierung und humanitäre Hilfe im AA, noch auf das „Internationale Krisenmanagement“ (IKM) im BMVg (geschweige denn Ertüchtigung), die Themen Frieden, Sicherheit und Fragilität im BMZ oder internationale Einsätze im BMI zu. Dass diese Instrumente nicht jeweils an Nr. 1 im Ressort stehen, ist richtig. Sie sind aber, anders als manch anderes Instrument sekundärer Bedeutung, auch keine jahrhundertlang erprobten Werkzeuge, die von selbst laufen. Sie brauchen Führungsaufmerksamkeit, genau wie die Weiterentwicklung des jeweiligen Kerngeschäfts für Cyberbedrohungen, Wiedererlernen der Abschreckung, Systemkonkurrenz, Klimakrise. Enorme Personalressourcen sind in eine Vielzahl von Vernetzungsbemühungen auf Arbeitsebene – Ressortkreise, Koordinierungsgruppen – geflossen. Das Ergebnis ist ernüchternd: das erleichtert den Informationsaustausch und hilft bei der niedrigschwelligen Konfliktbewältigung zwischen den Ressorts, aber schafft keine strategische Führung.

b) Integrierte Strukturen im Bundestag

Das Parlament kann die notwendige operative Strategiebildung, ständige Nachjustierung und strategische Führung der vielen Einzelmaßnahmen eines landesspezifischen integrierten Krisenengagements nicht leisten; das muss Exekutivaufgabe bleiben. Es setzt aber – bisher vor allem durch Unterlassen – wichtige Anreize dafür, was in den Ressorts getan und gelassen wird. Neben der Budgethoheit müsste der Bundestag auch seine anderen Instrumente des Dialogs mit der Regierung effektiver nutzen, um die Ressorts dazu anzuhalten, überhaupt strategischer und reflektierter zu arbeiten, und dies integrierter zu tun:

- **Das Parlament braucht einen Ort, wo die Gesamtverantwortung für Erfolg oder Scheitern der deutschen Bemühungen um eine bestimmte Krise inhaltlich bearbeitet wird**, über die Einzelperspektiven der Fachausschüsse und die politische Rolle des Plenums hinaus. Dieser Ort muss das Gewicht haben, regelmäßig Minister:innen und Staatssekretär:innen zu befragen und mit ihnen im Vertrauen über die o.g. strategischen Kernfragen zu beraten, ohne dabei auf die Mittel und Perspektiven eines einzelnen Ressorts eingeschränkt zu sein. Dazu könnte der nächste Bundestag
 - entweder einen gemeinsamen Ausschuss einrichten, dessen Mitglieder jeweils auch in einem der relevanten Fachausschüsse (Außen, Verteidigung, Wirtschaftliche Zusammenarbeit, Innen u.a.) tätig sind, wie das bei vielen der Mitglieder der Enquete und des Untersuchungsausschusses Afghanistan der Fall ist;
 - oder einen bestehenden Ausschuss mit der Aufgabe betrauen, der sowieso schon eine herausgehobene Rolle z.B. bei der Erteilung von Mandaten für militärische Auslandseinsätze hat, also naheliegenderweise den Auswärtigen Ausschuss. Dieser müsste dann allerdings deutlich stärker als bisher diese Verantwortung annehmen, und die Fraktionen müssten in Form von Doppelmitgliedschaften die Verzahnung mit den anderen relevanten Fachausschüssen fördern.

⁴ Eine knappe Einführung mit weiterführenden Literaturhinweisen dazu gibt Philipp Rotmann, *Built on Shaky Ground: The Comprehensive Approach in Practice*, NATO Defense College Research Paper no. 63, 2010, S. 4-5.

- Beide Optionen erfordern einen **Ausbau der Expertise**, um die Regierungsarbeit konstruktiv-kritisch begleiten zu können. Dafür wird notwendig sein, dass die jeweiligen Ausschussmitglieder zu jeweils zumindest einer intensiven Reise in Krisenländer sowie einer Reise zu den wesentlichen Verbündeten pro Jahr bereit sind, und dass die Fraktionen für eine bessere Personalausstattung sorgen (samt zusätzlicher Reisemöglichkeiten für Mitarbeitende), um tatsächlich den Finger am strategischen Puls der größeren Krisenengagements halten zu können.
- Gemeinsam können zwei derart weiterentwickelte Instrumente (Ausschuss zur politischen Priorisierung, höhere Personalausstattung zur Vorbereitung und zum Nachhalten) dem Parlament helfen, die **Führung der Ressorts auch stärker für Lernen und Weiterentwicklung über die jeweiligen Einzelkrisen hinaus in Haftung zu nehmen**. Der Bundestag muss fundiert nachfragen können: Werden die richtigen Themen evaluiert oder anderweitig ausgewertet? Werden darin die notwendigen Grundsatzfragen gestellt? Werden aus den Ergebnissen überzeugende Schlüsse für Veränderungen gezogen? Wird deren Umsetzung wirksam nachgehalten?

c) **Bessere operative Analyse in den Ressorts & konsequentes Umsteuern**

Eine strategischere Politikgestaltung muss mit **laufender politischer Analyse des länderspezifischen strategischen Umfeldes gefüttert werden, und diese konsequent in Anpassungen umsetzen**. Ständig muss die Kernfrage gestellt werden, ob die aktuelle Länderstrategie angepasst werden muss. Es reicht nicht, dass es Analyse und Berichterstattung von Botschaften, Bundesnachrichtendienst und anderen Akteuren gibt. Sie nützt erst, wenn es Führung gibt, die diesen Analysestrom nutzt, um die strategietragenden Annahmen in der nötigen Geschwindigkeit und Kritikoffenheit zu überprüfen und gegebenenfalls umzusteuern.

Das muss auf der obersten Ebene in den genannten integrierten Strukturen in Regierung und Parlament gebündelt werden, aber die Instrumente der nötigen Wissensakquise und viele Chancen zum „kleineren“ Umsteuern liegen in den Ressorts und gehören da auch hin. Das Verständnis der wichtigsten politischen Dynamiken bis auf die lokale Ebene, wo sich oft entscheidende Teile des Konfliktgeschehens abspielen, fehlt den deutschen Ressorts in den meisten Krisenregionen. Das „Außenpolitische Kontextmonitoring“ des Auswärtigen Amts, das seit 2017 in wenigen Krisenregionen durchgeführt wird, ist ein Beispiel, wie es – bislang nur punktuell – besser geht.⁵ Dieses und ähnliche Instrumente sollten ausgebaut und für neue Krisenschwerpunkte genutzt werden.

2. Auf welche Art und Weise kann eine Wissens- und Fehlerkultur gefördert werden, die erforscht, welche Maßnahmen und Strategien zur Konfliktbewältigung funktionieren, und Lehren ressortübergreifend zusammenführt?

Über die letzten ca. zehn Jahre haben unterschiedliche Ressorts, zu einem kleineren Teil auch gemeinsam, einige neue Elemente einer Wissensinfrastruktur und einer Lern- und Fehlerkultur (weiter-)entwickelt: externe Evaluierungen gibt es nicht mehr nur im BMZ, es gibt neue und weiterentwickelte Analyseinstrumente in verschiedenen Häusern; es gibt neue, teils ressortübergreifende Aus- und Weiterbildungsangebote bei der BAKS und innerhalb der Ressorts; es gibt vielfältigere Formate der Zusammenarbeit mit Wissenschaft und Think Tanks, einen eigens aufgebauten Expertiseträger im AA (GIZ-Stabilisierungsplattform) sowie ein BMBF-Programm zur Stärkung der Friedens- und Konfliktforschung, um nur die wichtigsten zu nennen.

⁵ Dazu und zu ähnlichen Systemen: Philipp Rotmann und Abigail Watson, *Close the Gap: How to Leverage Local Analysis for Stabilization and Peacebuilding*, Global Public Policy Institute 2023.

Dadurch wird allerdings noch nicht in praxisrelevanter Geschwindigkeit und Zielgerichtetheit sowie notwendiger Tiefe „erforscht, welche Maßnahmen und Strategien zur Konfliktbewältigung funktionieren“ und „Lehren ressortübergreifend zusammen[ge]führt“.

d) Bessere Rezeption der existierenden Forschung

Nötig ist die **Auseinandersetzung** mit den Erkenntnissen von Forschung, Evaluierungs- und sonstigen Lernprozessen in Parlament und Regierung, samt Beurteilung notwendiger **Konsequenzen und deren Umsetzung**. Um dazu Anstöße zu geben, sind punktuell auch parlamentarische Instrumente wie regelmäßige Anhörungen von Expert:innen in den Ausschüssen geeignet, aber im Kern muss das – schon wegen der nötigen Detailtiefe und Reaktionsschnelligkeit – in den Ressorts passieren.

Die bestehenden Formate zur Rezeption von Forschungserkenntnissen in den Ressorts sind unzureichend, nicht zuletzt was den Zugriff auf die Forschung außerhalb Deutschlands betrifft. Die Großbürokratien der Ressorts setzen dazu bislang die falschen Prioritäten; Forschende sind ihrerseits alles andere als geübt darin, das Wesentliche für Entscheider:innen auf den Punkt zu bringen. Statt darüber zu lamentieren, sind Übersetzungskapazitäten und handfeste Anreize zum engeren Austausch nötig. Einige Mitglieder der Enquete sind selbst an solchen Mechanismen beteiligt, von den Forschungshubs der Abteilung S im Auswärtigen Amt bis zu den Bundeswehr-Universitäten. Leisten die schon die nötige Übersetzungsleistung?

e) Gezielte Finanzierung zum Schließen entscheidungsrelevanter Forschungslücken mittels Auftragsforschung

Die Eigenlogik der Wissenschaft erzeugt aus Sicht der Praxis thematische Lücken. Zum Beispiel werden große, politisch priorisierte Instrumente der Krisenpolitik wie Stabilisierung, Ausbildungs- und Ausstattungshilfe für Sicherheitskräfte („Ertüchtigung“) oder die zielgerichtete Prävention einzelner drohender Krisen („operational prevention“) in Deutschland bei weitem nicht in einem Maße beforscht, das einen robusten Ideenwettbewerb und handlungsleitende Ergebnisse verspricht.⁶

Ähnlich wie vom Wissenschaftsrat 2019 vorgeschlagen,⁷ sollten die Ressorts deshalb in bewusster Ergänzung der zurecht wissenschaftsdominierten (im Fall des BMBF-Programms zur Stärkung der Friedens- und Konfliktforschung; wissenschaftspolitikdominierten) *Forschungsförderung* ihre jeweiligen Instrumente der **Auftragsforschung** stärker nutzen und ggf. ausbauen, um die wichtigsten praxisrelevanten Erkenntnislücken zu füllen, die die Wissenschaft selbst nicht hinreichend priorisiert.

f) Bessere Nutzung von Evaluierungen und anderen internen Lernformaten

Die von den Ressorts kontrollierte Lern- und Evaluierungspraxis leidet unter vielerlei Schwächen, die in den verschiedenen Ressorts je unterschiedlich gelagert sind. Insgesamt ziehen einzelne Evaluierungsprozesse oder Einsatzauswertungen auf Arbeitsebene oft wertvolle und auch kritische Lehren. Gerade die wichtigsten, grundlegendsten davon werden jedoch zu selten tatsächlich gelernt, also führen zu selten zu sachdienlichen Veränderungen der Praxis – im Kern, weil es am Leitungsinteresse fehlt: Den Ressorts fehlen wirksame Konzepte, wie sie lernen wollen und wie die dafür geschaffenen Instrumente gezielt zu diesem Zweck genutzt

⁶ Es ist ein Symptom des Perspektivenunterschieds zwischen wissenschaftlicher Eigenlogik und praktischem Bedarf von Politik und Bürokratie, dass zum Beispiel die Evaluierung der deutschen Friedens- und Konfliktforschung durch den Wissenschaftsrat (2017-2019) ihre Analyse der beforschten Themen in viel größeren Blöcken organisiert hat. Dadurch wurden diese bekannten Defizite als Teile eines viel breiter verstandenen Blocks „Peacebuilding“ nicht benannt – wohl aber andere, ebenso wichtige Lücken, wie konventionelle Rüstung und Regionalforschung zu Krisenländern. Wissenschaftsrat, *Empfehlungen zur Weiterentwicklung der Friedens- und Konfliktforschung*, Gießen 2019.

⁷ Ibid.

werden sollen, statt nur formal den gleichweg notwendigen Rechenschaftspflichten gegenüber Parlament und Öffentlichkeit nachzukommen. Andere Länder und internationale Organisationen bieten viel Anschauungsmaterial, wie es besser geht.⁸

Ressortgemeinsame Lern- und Weiterentwicklungsprojekte: Es gibt kaum Orte, die Reflexion und Lernen über Ressortgrenzen hinweg, aber mit operativem Bezug ermöglichen. Die Ressorts haben das Erkenntnis- und Lernpotenzial ihrer ersten ressortübergreifenden Evaluierungen zum zivilen Engagement im Irak und Afghanistan sowie zu Auslandseinsätzen der Bundeswehr mit schlechten strukturellen Entscheidungen von Anfang an stark eingeschränkt. Ihre Schlussfolgerungen sind damit nicht weniger relevant, aber das Potenzial derartiger Projekte wird bislang bei weitem nicht ausgeschöpft. Dazu gilt es, die Prinzipien analytische Qualität, Nutzbarkeit, Unabhängigkeit und Ergebnisoffenheit zu stärken und interne Hürden dafür abzubauen. Mit welchen Mechanismen das auch konkurrierenden bürokratischen Akteuren viel besser gelingen kann, zeigt das internationale humanitäre System.

⁸ Zum Einzelbeispiel Außenministerien: Andrea Binder und Philipp Rotmann, *[Evaluierung außenpolitischer Maßnahmen in fragilen Kontexten, Erfahrungen und Empfehlungen](#)*, Global Public Policy Institute 2014.