



75 Jahre
Demokratie
lebendig



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

Kommissionsdrucksache 20(28)45

Robin Schroeder
Stabilisation Platform (GIZ)

Stellungnahme

Öffentliche Anhörung

zum Thema

„Externe Impulse zur Zukunft des integrierten Ansatzes“

am 19. Februar 2024

Schriftliche Stellungnahme

Robin Schroeder
Stabilisation Plattform (GIZ)

zum Thema
„Externe Impulse zur Zukunft des integrierten Ansatzes“

Berlin, 19.02.2024

Die folgenden Ausführungen geben meine persönliche Meinung wieder. Sie erfolgen weder im Namen der GIZ Stabilisation Plattform, für die ich tätig bin, noch im Name der Abteilung S des Auswärtigen Amts, in die ich als Berater der Stabilisation Plattform integriert bin.

Ich möchte meine Stellungnahme mit Worten der Sängerin Alanis Morissette einleiten: Isn't it ironic...

2013 habe ich im Auftrag des Bundesministeriums der Verteidigung eine Studie zu den Lehren zum Vernetzten Ansatz in Afghanistan vorgelegt. Obwohl die in der Studie präsentierten Empfehlungen als Ergebnis von zwei Jahren Arbeit damals Zuspruch fanden, änderte sich anschließend wenig. Vielen anderen Studien und Politikempfehlungen ging es ähnlich. Und heute, mehr als zehn Jahre später, sprechen wir erneut über die Lehren aus Afghanistan. Mit einem Unterschied: 2013 hätten wir unseren Kurs noch ändern können. Heute ist es zu spät. Das wurde mir bitter bewusst, als ich im August 2021 das Krisenreaktionszentrum des Auswärtigen Amts dabei unterstützte, verzweifelten Menschen die Evakuierung aus Kabul zu ermöglichen.

Ich erkenne gerade ein ähnliches Muster mit Hinblick auf die Ukraine.

Doch nun zur Fragestellung: „Wie kann die Strategie für den Vernetzten Ansatz aus Außen-, Sicherheits- und Entwicklungspolitik an die komplexen Realitäten in Einsatzländern angepasst werden?“

Strategie

In Afghanistan waren die Vereinigten Staaten der alles dominierende Akteur. Es ist auf nicht absehbare Zeit unwahrscheinlich, dass die Vereinigten Staaten erneut eine vergleichbar herausragende Führungsrolle in einem Stabilisierungskontext einnehmen werden. Die Rolle der Vereinten Nationen im internationalen Krisenmanagement, mit all ihren Stärken und Schwächen, droht auch an Bedeutung zu verlieren.

Vielmehr sehen wir schon heute sehr heterogenere Konstellationen an Akteuren, die sich in Krisengebieten engagieren. Strategische Abstimmung zwischen Partnern – nicht immer *like-minded* – hat daher noch weiter an Bedeutung gewonnen. In diesem Zusammenhang wird von unseren internationalen Partnern immer häufiger eine koordinierende oder auch führende Rolle Deutschlands erwartet.

Deutschlands Handlungsfähigkeit ist daher mehr denn je abhängig von einer gut abgestimmten ressortübergreifenden Zusammenarbeit. Die eingangs erwähnte Studie zum Vernetzten Ansatz von 2013 kam bereits damals zum Schluss, dass ein Nationaler Sicherheitsrat hierfür das beste Instrument wäre. Dass dieser Sicherheitstrat nicht gekommen ist, halte ich für eine verpasst Chance.

Eine ressortgemeinsame Strategie, die sich harmonisch in einen multilateralen Ansatz einfügt, und bei Bedarf auch für Partner strategische Orientierung bieten kann, ist wichtig. Sie erfordert klare und realistische politische Zieldefinition. Daran mangelte es in Afghanistan.

ABER: Unser Einfluss auf das Geschehen in Konfliktgebieten ist begrenzt. Selbst mit einem außergewöhnlichen Ressourcenansatz wie in Afghanistan können wir bestenfalls Impulse setzen, um die Richtung lokaler Entwicklungen in unserem Sinne zu beeinflussen.

Wir dürfen nicht erwarten, dass unsere Interventionen in Krisengebieten einem linearen Prozess zur Erreichung des gewünschten Zielzustands gleichkommen. Basierend auf einem guten Kontextverständnis muss ressortgemeinsames Handeln sich daher auch schnell und flexibel an Lageänderungen anpassen können und pragmatisch agieren. Auch daran mangelte es in Afghanistan.

Eine falsche Grundannahme

Der Vernetzte Ansatz in Afghanistan beruhte auf folgender Grundannahme: Entwicklung schafft ein „Friedensdividende“, welche die Menschen vor Ort dazu veranlasst, sich gewaltfrei zu verhalten. Dadurch entsteht Frieden und Stabilität. Diese Annahme hat sich als grundlegend falsch erwiesen. Warum?

Der allergrößte Teil der Bevölkerung in Krisengebieten verhält sich ohnehin friedlich und wünscht sich nichts sehnlicher als Frieden. Es sind politische Powerbroker und deren bewaffnete Gruppen, die für die Gewalt verantwortlich sind. In Abwesenheit eines staatlichen Gewaltmonopols versuchen sie Ihre Interessen mit Gewalt durchzusetzen. Primär leidtragend ist die Zivilbevölkerung. Und solange diese politischen Powerbroker in der Gewalt mehr Vorteile als Nachteile sehen, wird sich deren Verhalten nicht ändern, egal wie viel Entwicklungsgelder fließen.

Unser Vernetzter Ansatz in Krisengebieten muss daher in erster Linie Wege finden, das Verhalten von Gewaltakteuren gezielt zu ändern und politische Konfliktlösungen unterstützen – auch wenn diese Konfliktlösungen nicht immer unseren Idealvorstellungen entsprechen. Worauf kommt es hierbei an?

Sicherheit

Ohne eine Mindestmaß an Sicherheit ist die Umsetzung ziviler Maßnahmen in Krisengebieten schlicht nicht möglich. Wenn Sicherheitskräfte dem Wirken bewaffneter Gruppen nicht effektiv Grenzen setzen können, haben zivile Hilfsmaßnahmen keinen oder sogar einen negativen Effekt auf die lokale Stabilität. (Die besondere Rolle von Humanitäre Hilfe möchte ich hier bewusst außen vorlassen).

Und da internationale Sicherheitskräfte bestenfalls temporär und räumlich begrenzt ein sicheres Umfeld schaffen können, sind die lokalen staatlichen Sicherheitskräften vor Ort der entscheidende Faktor. Erst recht, da eine große internationale Militärpräsenz wie bei ISAF selten gegeben ist.

Vor diesen Hintergrund kommt der Ertüchtigung, der Ausbildung, Ausstattung und Reform des militärischen und zivilen Sicherheitssektor als essenzieller Teil des Vernetzten Ansatzes besondere Bedeutung zu. Und in diesem Zusammengang müssen zwei Fähigkeitslücken erwähnt werden:

Die Bundeswehr muss sich mit der Masse der Truppe heute wieder auf die Landes- und Bündnisverteidigung fokussieren. Der militärische Beitrag zur Stabilisierung von Krisengebieten erfordert daher zukünftig, mit sehr kleinen Kontingenten lokale Sicherheitskräfte auszubilden. Darüber hinaus müssen kleine Kontingente auch befähigt sein, lokale Sicherheitskräfte im Einsatz zu beraten und unter Eigensicherung bei Operationen zu begleiten. Letzteres macht im Effekt einen erheblichen Unterschied und hatte sich in Afghanistan sehr bewährt. Die Vereinigten Staaten haben hierfür spezialisierte und hocheffiziente Fähigkeiten, z.B. die *Green Berets*, die auch für Deutschland eine erhebliche Stärkung der militärische, Handlungsfähigkeit in einem vernetzten Krisenengagement bedeuten würden.

Bei der Polizei gibt es eine viel grundsätzlicheren Fähigkeitslücke: Obwohl die Ausbildung von Polizeikräften im Ausland einer der wichtigsten Beiträge zum Schutz der Zivilbevölkerung in Partnerländern ist, kann Deutschland nur eine verschwindend geringe Anzahl an Polizeiausbildern in solche Einsätze senden. Was dringend erforderlich ist, ist eine auf Ausbildungsmissionen im Ausland spezialisierte Einheit der (Bundes-)Polizei, die ausschließlich dafür eingesetzt wird.

Stabilisierung

Unter der Voraussetzung eines Mindestmaßes an Sicherheit, hat Deutschland einen Ansatz entwickelt, um die Gegebenheiten und das Verhalten von Akteuren in einem Krisenkontext zugunsten des Friedens zu beeinflussen: Die Stabilisierung. Infolge des Review 2014 wurden im Auswärtigen Amt die Abteilung S gegründet, ein neues Konzept für Stabilisierung entwickelt und neue Instrumente für das zivile Engagement in Krisengebieten geschaffen. Die Stabilisation Plattform, der ich angehöre, ist hierfür das beste Beispiel. Das Auswärtige Amt hat insofern in der Tat Lehren aus Afghanistan selbstkritisch aufgearbeitet und in neue Konzepte, Strukturen und Fähigkeiten übersetzt.

Im Kern geht es bei der Stabilisierung darum, schnell und flexibel mit maßgeschneiderten Projekten einen Krisenkontext gezielt zu beeinflussen und Gewalt zu reduzieren. Die intendierten Effekte sind z.B. die Schaffung von Anreizen, politische Konflikte nicht mehr gewaltsam auszutragen, die Förderung einer positiven staatlichen Präsenz, oder die Stärkung der Resilienz von lokalen Gemeinden. Projekte werden hier zu einem politischen Hebel. Dabei versuchen Stabilisierungsmaßnahmen räumlich so nah wie möglich an den Konflikt heranzukommen und dort zu Wirken wo ihr politischer Effekt vss. am größten ist.

Stabilisierung ist somit das Bindeglied zwischen Sicherheit und Entwicklungszusammenarbeit (EZ), das in Afghanistan oft fehlte. Es verhält sich sowohl zur Sicherheit als auch EZ komplementär. Stabilisierung reagiert schnell, um kurzfristige, v.a. politische Chancen zu nutzen, die z.B. durch eine Verbesserung der Sicherheitslage geschaffen wurden. Und Stabilisierung schafft die Voraussetzungen und Anknüpfungspunkte für eine langfristig wirkende, strukturbildende EZ.

Erst durch das auf lokaler Ebene sequenzielle Zusammenwirken aus Sicherheit, Stabilisierung und EZ im Rahmen einer mit der lokalen Regierung und wichtigen Partnern abgestimmten Strategie hat ein Vernetzter Ansatz nachhaltige Erfolgchancen.

Auf welche Art und Weise kann eine Wissens- und Fehlerkultur gefördert werden, die Lehren ressortübergreifend zusammenführt?

In der Einleitung habe ich schon darauf hingewiesen, dass wir in Afghanistan nicht primär aufgrund von mangelndem Wissen scheiterten. Vielmehr mangelte es am Willen, die politische Komfortzone zu verlassen, um Lehren tatsächlich und wirksam umzusetzen.

Auch für die ressortübergreifende Zusammenführung von strategischen Lehren halte ich einen Bundessicherheitsrat für die vielversprechendste Lösung. Auf der Arbeitsebene wiederum hat es sich als *best practice* erwiesen, Austauschbeamte und Offiziere an den richtigen Stellen zu platzieren. Dies ist jedoch ausbaufähig.

Weiterhin plädiere ich für mehr Austausch und Durchlässigkeit in den oft zu rigiden Personalstrukturen und Beamtenlaufbahnen in den relevanten Ministerialbürokratien. Neben Generalisten bedarf es auch Spezialisten. Dies fördert Innovation sowie ergebnis- und lösungsorientiertes Handeln. Hier müssen mehr attraktive Stellen und Karriereperspektiven geschaffen werden.

Das Auswärtigen Amt hat aus diesem Grund die Stabilisation Platform als Institution geschaffen. Dadurch werden besondere Expertise und Kompetenzen, die für das zivile Engagement in Krisengebieten notwendig sind, direkt in die relevanten Strukturen integriert. Denn es ist etwas ganz anderes, tagtäglich miteinander zusammenzuarbeiten, als sich hin und wieder bei einer Podiumsdiskussion zu begegnen.

Kontakt: robin.schroeder@stabilisation-platform.de
s03-ext-spf-3-3@auswaertiges-amt.de