



Deutscher Bundestag

Enquete-Kommission Lehren aus
Afghanistan für das künftige vernetzte
Engagement Deutschlands

Wortprotokoll der 34. Sitzung

Enquete-Kommission Lehren aus Afghanistan für das künftige vernetzte Engagement Deutschlands

Berlin, den 19. Februar 2024, 13:00 Uhr
Sitzungssaal 4.900, Paul-Löbe-Haus
10557 Berlin, Paul-Löbe-Allee

Vorsitz: **Michael Müller, MdB (SPD)**

Tagesordnung - Öffentliche Anhörung

Einziges Tagesordnungspunkt **Seite 4**

Öffentliche Anhörung

zum Thema

**„Externe Impulse zur Zukunft des integrierten
Engagements“**

Vorlage zur Anhörung:

Leitfragen der Fraktionen

Kommissionsdrucksache 20(28)43

Anlage 1



Eingeladene Sachverständige:

Philipp Rotmann
Direktor Global Public Policy Institute (GPPI)
Berlin

Robin Schroeder
Berater Sicherheitssektorreform
Stabilisation Platform (SPF)
Berlin

Stellungnahmen:

Philipp Rotmann, Global Public Policy Institute

Kommissionsdrucksache 20(28)44

Anlage 2

Robin Schroeder, Stabilisation Platform

Kommissionsdrucksache 20(28)45

Anlage 3



Mitglieder der Enquete-Kommission

Abgeordnete

Fraktion	Ordentliche Mitglieder	Stellvertretende Mitglieder
SPD	Müller, Michael Schmid, Christoph Türk-Nachbaur, Derya	Demir, Hakan Özoğuz, Aydan Sthamer, Nadja
CDU/CSU	Beyer, Peter Güler, Serap Hierl, Susanne	Brand, Michael Bröhr, Marlon Dr. Leikert, Katja Dr.
BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN	Gambir, Schahina Krämer, Philip	Düring, Deborah Spellerberg, Merle
FDP	Gerschau, Knut Sauter, Christian	Jurisch, Ann Veruschka Dr. Müller-Rosentritt, Frank
AfD	Nolte, Jan Ralf	Wundrak, Joachim

Sachverständige Kommissionsmitglieder:

Prof. Dr. Anna Geis

Prof. Dr. Dr. Hans-Joachim Gießmann

Reiner Haunreiter

Dr. Michael Lüders

Prof. Dr. Carlo-Antonio Masala

Dr. Katja Mielke

Winfried Nachtwei

Egon Ramms

Prof. Dr. Ursula Schröder

André Wüstner

Jörg Vollmer

Dr. Ellinor Zeino



Beginn der Sitzung: 13:00 Uhr

Einzigiger Tagesordnungspunkt

Öffentliche Anhörung zum Thema „Externe Impulse zur Zukunft des integrierten Engagements“

Der **Vorsitzende**: Meine Damen und Herren, liebe Kolleginnen und Kollegen, ich bitte Sie Platz zu nehmen, damit wir pünktlich starten können. Ich begrüße Sie ganz herzlich zu unserer 12. öffentlichen Anhörung der Enquete-Kommission Afghanistan und eröffne damit die Sitzung. Ich begrüße wie immer bei unseren öffentlichen Anhörungen ganz herzlich auch die Zuschauerinnen und Zuschauer auf der Tribüne und diejenigen, die uns zu der Liveübertragung zugeschaltet sind. Wie immer möchte ich auch an dieser Stelle allen für ihr Interesse danken. Alle Fraktionen haben es in den letzten Monaten erlebt, dass es wirklich viel Resonanz, viele Nachfragen, viel interessiertes Zuhören und Teilnehmen an unseren Beratungen gab, auch an diesen Sitzungen. Ein großes Dankeschön dafür, dass Sie dieses wichtige Thema Afghanistan mit uns gemeinsam so intensiv verfolgen. Die heutige Anhörung wird natürlich auch wieder aufgezeichnet und steht ab morgen in der Mediathek auf der Website des Bundestages, zusammen mit den anderen Anhörungen der Enquete-Kommission, zur Verfügung.

Es ist eine besondere Woche, in der wir uns jetzt mit unserer Arbeit befinden. Wir werden im Anschluss an die öffentliche Sitzung, an diese Anhörung, über die finale Fassung des Zwischenberichts befinden und ihn sicherlich auch sehr einvernehmlich verabschieden. Und am Donnerstag um 9:00 Uhr, zur besten Parlamentszeit, haben wir dann die Aussprache zum Zwischenbericht der Enquete-Kommission zu Afghanistan.¹ Ich glaube, es ist viel Arbeit eingeflossen, das merkt man dem Bericht auch an. Es ist ein nicht nur sehr dicker, umfassender Bericht, sondern es ist ein wirklich inhaltlich guter Bericht, der viel Aufschluss darüber gibt,

was sich in diesen 20 Jahren zugetragen hat. Und natürlich ist es auch eine hervorragende Grundlage für die zweite Phase unserer Arbeit, in die wir jetzt starten. Wir haben uns schon seit einigen Wochen dieser zweiten Phase, „Schlussfolgerungen aus der Bestandsaufnahme aus der ersten Phase“, zugewandt und dazu gibt es heute eine öffentliche Anhörung.

Ich begrüße dazu zwei Sachverständige, die uns mit ihrer Expertise zur Verfügung stehen. Ein herzliches Willkommen Robin Schroeder. Herr Schroeder, Sie sind Berater für Stabilisierung und Sicherheitssektorreform im Auswärtigen Amt. Zuvor leiteten Sie eine Forschungsgruppe am Institut für Sicherheitspolitik der Universität Kiel zu Fragen des internationalen Krisenmanagements. Außerdem waren Sie ziviler Berater bei ISAF in Afghanistan und für die Mission MINUSMA in Mali. Herzlichen Dank, dass Sie heute mit dabei sind. Herzlichen Dank auch für die Stellungnahmen, die wir von Ihnen und auch von Herrn Rotmann bekommen haben, die sicherlich eine gute Grundlage für die weitere Beratung sind. Herrn Philipp Rotmann begrüße ich natürlich auch ganz herzlich. Sie leiten im GPPI, im Global Public Policy Institute, den Bereich Friedens- und Sicherheitspolitik, unter anderem mit den Schwerpunkten rechtzeitige Erkennung und Prävention von Krieg und Gräueltaten, Friedens- und Krisenmanagement-einsätze, Stabilisierung, Monitoring und Evaluierung. Sie waren politischer Analyst bei ISAF in Afghanistan sowie als Berater für die Vereinten Nationen und die Bundesregierung tätig. Auch Ihnen ein großes Dankeschön, dass Sie heute mit dabei sind.

Wir haben uns zwischen den Fraktionen so verständigt, dass Sie für Ihr Eingangsstatement jeweils gut zehn Minuten bekommen. Dem schließt sich dann eine Fragerunde der Kommissionsmitglieder an. Wir wollen es diesmal etwas anders handhaben als in früheren Sitzungen. Es soll nicht so starr nach Fraktionen ablaufen, sondern eher ein offener Meinungsaustausch, ein moderiertes Gespräch sein. Das

¹ Plenardebatte verschoben auf Freitag, 23. Februar 2024 (155. Sitzung, TOP 6)



Sekretariat nimmt Ihre Wortmeldungen entgegen, und wir werden dann zwei, drei Wortmeldungen zusammenfassen, sodass unsere Experten jeweils fünf Minuten bekommen, um auf Ihre Fragen oder Statements reagieren zu können. Ich bitte Sie, sich trotzdem kurz zu fassen. Je kürzer die Fragen und Stellungnahmen, desto mehr Zeit haben wir dafür, dass auch alle drankommen. Und unsere Sachverständigen können dann natürlich auch entsprechend umfassender antworten. Ist das soweit erst mal in Ordnung? Dann gebe ich noch den technischen Hinweis, dass zur Erstellung des Protokolls eine Tonaufzeichnung erfolgt. Und wie Sie gerade sehen, Auftaktbilder, werden auch noch gemacht. Wir haben im Anschluss an unsere nichtöffentliche Sitzung auch jenseits der Auftaktbilder noch die Chance, Statements vor der Pressewand abzugeben. Gibt es von Ihrer Seite noch Fragen, Hinweise, Erläuterungen für diese Sitzung? Das scheint nicht der Fall zu sein. Dann starten wir mit Ihren Statements, zunächst Herr Rotmann und dann Herr Schroeder, jeweils zehn Minuten. Danach beginnen wir mit der Diskussion. Sie haben das Wort.

Philipp Rotmann (GPPI): Ganz herzlichen Dank, Herr Müller. Ganz herzlichen Dank für die Einladung. Es ist mir eine Ehre, hier an dieser gemeinsamen Verantwortung, die wir haben, partizipieren zu dürfen und diese 20 Jahre in Afghanistan aufzuarbeiten. Die Kommission hat mich gebeten, zu zwei Fragen aus dem größeren Themenkomplex der Lehren für zukünftige Krisenpolitik Vorschläge zu machen. Erstens, wie wir zu integrierten Strategien kommen, die der Wirklichkeit vor Ort gerecht werden, und zweitens zum Thema Wissens- und Fehlerkultur. Zu beiden Leitfragen habe ich Vorschläge, die ich hier sehr gern zur Diskussion stelle. Die kommen aus inzwischen fast 20 Jahren forschender und beratender Arbeit zu Fragen der Lernfähigkeit und Lernprozessen, vor allem in integrierten multilateralen Einsätzen aller Art, zu politischen Analyseinstrumenten, spezifisch zu Afghanistan, wo ich auf viele Beiträge von Kolleginnen und Kollegen aufbauen konnte.

Zur Frage nach einer vernetzten Strategie für die Wirklichkeit vor Ort: Der Evidenz, und den Erfahrungen, die wir gesammelt haben und auch

den wissenschaftlichen Forschungserkenntnissen nach, brauchen wir zwei Bausteine, die beide notwendig und nur gemeinsam ausreichend sind, um vor Ort wirksamer zu werden. Das eine ist eine strategischere Politik. Damit meine ich den gezielten Einsatz aller relevanten Mittel zum Erreichen eines konkreten Ziels im Einsatzland. Also nicht der symbolische Beitrag zu einem multilateralen Einsatz, bei dem die Bundesregierung die Verantwortung für Erfolg und Misserfolg vor Ort als eine von vielen beitragenden Regierungen an ein UN-Sekretariat oder eine andere internationale Organisation dieser Art delegiert. Sondern wo es wirklich darum geht, vor Ort im Einsatzland etwas zu verändern, wie das in Afghanistan angelegt war, aber die Mittel nicht zusammengewirkt haben und das Verständnis der Mittel dem nicht gerecht wurde. Der andere Baustein ist ein aus den dafür notwendigen Bedürfnissen abgeleiteter Strom der notwendigen kontextspezifischen Analysen. Erst wenn ich weiß, was ich vor Ort erreichen will, wie die Mittel dafür zusammenwirken sollen, weiß ich auch, was ich dafür wissen muss. Diesen ersten Baustein, eine integrierte strategische Politik für ein bestimmtes Krisenland, gibt es bislang nicht in der nötigen Ernsthaftigkeit. Dafür brauchen wir nicht mehr Strategiedokumente, sondern ein strategischeres Handeln. Natürlich vernetzt oder integriert, aber der Kern des Problems besteht bisher darin, dem Begriff der Strategie gerecht zu werden. Also Verständnis dafür zu haben, was realistische Ziele sind und wie die Mittel zusammenwirken, um diese Ziele zu erreichen und wie wir erkennen, wann unsere Mittel nicht ausreichen, oder wir die falschen Annahmen über den Kontext getroffen haben, beispielsweise was die Interessen der wichtigsten lokalen Akteure vor Ort sind, was diese beitragen können und beitragen wollen. Wann wir funktionierende Mittel haben und ob die groß genug sind. Das war ein klassisches Thema bei unserem deutschen Beitrag zum Polizeiaufbau, da haben wir vielleicht an der einen oder anderen Stelle das Richtige gemacht, aber bei Weitem zu wenig.

Wie erkennen wir diese Dinge und wie steuern wir dann nach? Alle anderen Investitionen in Analyse und Wissen und Evaluierung und in die einzelnen Details der Implementierungs-



instrumente werden nur so viel Wirkung entfalten, wie es das Fundament der strategischen politischen Gestaltung trägt. Das wird nur an der Spitze der politischen Pyramide, also im Parlament und ganz oben in der Exekutive zu stärken sein. Deswegen bin ich auf der Seite allerer, die vorschlagen, wir brauchen zentrale, integrierte Strukturen in der Regierung. Es ist völlig verständlich, dass das notwendig ist und dass die Ressorts diese Leerstelle weder alleine noch gemeinsam füllen können. Kein Ressort, keine Organisation lässt sich gerne von anderen führen, noch ist eines der Ressorts in der Bundesregierung gut dafür aufgestellt, diese gesamtverantwortliche Führung für die anderen Ressorts zu leisten. Gleichzeitig ist gemeinsame Führung aus einer Gesamtverantwortung für die Erreichung der deutschen Interessen, der Ziele in Bezug auf ein einzelnes Krisenland notwendig. Das ergibt sich nicht automatisch aus der Summe der Beiträge der einzelnen Ressorts. Diese Beiträge sind in den Ressorts nie der Hauptzweck, der sogenannte Organisationskern des Ressorts, – sagt die Organisationstheorie –, sondern die Diplomaten haben andere Hauptziele, auch das Verteidigungsministerium, die Bundeswehr haben andere Hauptziele. Das Thema Stabilisierung und humanitäre Hilfe im AA, das Thema Internationales Krisenmanagement im Verteidigungsministerium, auch die Themen Frieden, Sicherheit und Fragilität im BMZ oder das Thema Internationale Polizeieinsätze im BMI, stehen immer an sekundärer Stelle. Das drückt sich eben auch in den dahinter liegenden Fähigkeiten und Kapazitäten aus. Das ist grundsätzlich richtig. All diese Häuser haben auch andere Aufgaben und manche davon sind, strikt priorisiert, wichtiger, aber genau deswegen braucht es eine zentrale Form von Führungsaufmerksamkeit, damit diese Einzelteile zusammen zu einem funktionierenden strategischen Engagement werden können – in Bezug auf die dann jeweils für ein bestimmtes Land verfolgten Ziele.

Für so eine zentrale integrierte Stelle gibt es zwei praktische Optionen. Die eine ist die, welche über die letzten Jahre in der Diskussion stand. Sollte sich diese oder die nächste Bundesregierung auf ein grundlegendes Reformpaket der außen-, sicherheits- und entwicklungspolitischen Architektur verständigen, das Kanzleramt gegen

gleichwertige Zugeständnisse an die kleineren Koalitionspartner stärken, dann wäre dort im Kanzleramt auch für das Thema Krisenengagement der logische Ort für eine integrierte Führungsrolle. Sollte es dazu nicht so bald kommen, würde ich empfehlen, das Modell Sonderbeauftragte/Sonderbeauftragter der Bundesregierung mit einem sehr hoch aufgehängten starken politischen Mandat mit Zugang zu Kanzler/-in und Kabinettt, Augenhöhe gegenüber den Staatssekretären und Staatssekretärinnen der Ressorts und einem integrierten Stab aus Mitarbeitenden aller beteiligten Häuser in den Blick zu nehmen. Das ist aus meiner Perspektive im Kontext der deutschen Verfassungsrealität das vielversprechendste Alternativmodell.

Das Parlament kann diese Exekutivaufgaben nicht mikromanagen. Der Bundestag setzt aber wichtige Anreize – bisher vor allem durch Unterlassen – dafür, was in den Ressorts getan und gelassen wird. Deswegen braucht das Parlament auch einen solchen zentralen Ort, wo die Gesamtverantwortung für Erfolg und Scheitern der deutschen Bemühungen um eine bestimmte Krise inhaltlich bearbeitet wird, über die Einzelperspektiven der Fachausschüsse und die politische Rolle von Plenardiskussionen zu Mandaten und dergleichen hinaus. Dieser Ort muss das Gewicht haben, regelmäßig Minister und Staatssekretärinnen und -sekretäre zu befragen, mit ihnen im Vertrauen, auch unter Ausschluss der Öffentlichkeit, über die oben genannten strategischen Kernfragen zu beraten, ohne dabei immer wie in den Fachausschüssen auf die Perspektive eines Politikbereichs und eines Ressorts eingeschränkt zu sein. Dazu könnte der Bundestag entweder einen gemeinsamen Ausschuss einrichten, dessen Mitglieder jeweils auch in einem der relevanten Fachausschüsse tätig sind, so wie das jetzt gerade bei Ihnen der Fall ist, oder einen bestehenden Ausschuss mit der Aufgabe betrauen, der sowieso schon eine herausgehobene Rolle bei, zum Beispiel, der Erteilung von Mandaten hat, also naheliegenderweise der Auswärtige Ausschuss. Dieser müsste die Verantwortung allerdings deutlich stärker als bisher annehmen und sich entsprechend tief mit den Themen auseinandersetzen, Stichwort Reisebereitschaft in Krisenregionen, auch Personalausstattung in den Fraktionen. Gemeinsam könnte das helfen, durch



diese weiterentwickelten parlamentarischen Instrumente im Ausschuss mit entsprechender Personalausstattung dann die Führung der Ressorts stärker für deren Lern-, Weiterentwicklungs- und Evaluierungsprioritäten und die daraus folgenden Entscheidungen in Haftung zu nehmen.

Weiter zum Thema Lernen und Forschung. Die Frage, die mir gestellt wurde, war eine nach einer Wissenskultur, die – Zitat – „erforscht, welche Maßnahmen und Strategien zur Konfliktbewältigung funktionieren“. Zum einen muss man anerkennen, dass verschiedene Ressorts in den letzten zehn, fünfzehn Jahren eine Menge innovativer Dinge gemacht haben. Dazu gehört unter anderem die Schaffung der Stabilisierungsplattform der GIZ im AA, für die Robin Schroeder arbeitet. Dadurch wird allerdings noch nicht in der praxisrelevanten Geschwindigkeit und Zielgerichtetheit sowie in der notwendigen Tiefe erforscht, welche Maßnahmen und Strategien zur Konfliktbewältigung funktionieren, und deren Lehren ressortübergreifend zusammengeführt. Die Ressorts sind bislang zu schlecht darin, sich mit den Erkenntnissen von Forschung, Evaluierung und sonstigen Lernprozessen auseinanderzusetzen und sie mit Blick auf notwendige Konsequenzen zu beurteilen und diese dann auch zu ziehen. Die Evaluierungen der Ressorts stellen oft noch nicht die richtigen Fragen, weil sie meist nicht effektiv an die politische Ebene angebunden sind. Qualität und Praxisrelevanz der Erkenntnisse haben gegenüber den Risikovermeidungstendenzen der Ressorts noch nicht den nötigen Stellenwert. Das Parlament sollte mit Nachdruck eine stärkere Wirkungsorientierung und Lernkultur einfordern. Bezüglich der Rezeption externer Forschung sind Übersetzungskapazitäten und handfeste Anreize zum engeren Austausch mit Wissenschaft und Thinktanks nötig. Das wissen Sie selbst in der Enquete am besten. Sie haben eine Reihe von Mitgliedern, die an solchen Mechanismen beteiligt sind. Aber die Wissenschaft weiß auch nicht alles, vor allem nicht zum entscheidenden Zeitpunkt. Die Eigenlogik der Wissenschaft erzeugt aus der Sicht der Praxis thematische Lücken und diese muss die Politik selbst in die Hand nehmen. Wenn also zu großen politisch priorisierten Instrumenten der Krisenpolitik wie der Stabilisierung, der

sogenannten Ertüchtigung, also der Ausbildungs- und Ausstattungshilfe für Sicherheitskräfte oder der zielgerichteten Prävention einzelner drohender Krisen in Deutschland bei weitem nicht in notwendigem Maße geforscht wird, um einen robusten Ideenwettbewerb und handlungsleitende Ergebnisse zu produzieren, dann ist das Teil von verständlichen Eigendynamiken einer unabhängigen Wissenschaft, die nicht eingeschränkt werden darf. Aber es ist auch Grund dafür, dass die Bedarfsträger, also das Parlament oder die Ressorts, wenn sie Dinge wissen wollen, das Instrument der Auftragsforschung stärker und gezielter nutzen müssen, also ganz selbstbewusst Fragestellungen vorgeben, wie es die Briten zum Beispiel quer durch die Regierung in Ergänzung der – im Vergleich sehr viel besser ausgestatteten – Forschungsförderung machen.

Der Vorsitzende: Können wir da einen Punkt machen, Herr Rotmann, weil die zehn Minuten schon lange überzogen sind?

Philipp Rotmann (GPPI): Das können wir gerne.

Der Vorsitzende: Dann machen wir das. Es wird in der Fragerunde sicher noch genug Gelegenheit geben, auch den übrigen Teil hinzuzufügen. Herr Schroeder, bitte schön.

Robin Schroeder (SPF): Vielen Dank. Sehr geehrter Herr Vorsitzender! Sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete! Sehr geehrte Damen und Herren! Vielen Dank für die Einladung. Ich fühle mich geehrt, heute in diesem Rahmen zu Ihnen sprechen zu können, und muss darauf hinweisen: Die folgenden Ausführungen geben meine persönliche Meinung wieder. Sie erfolgen weder im Namen der GIZ Stabilisation Platform, für die ich arbeite, noch im Namen der Abteilung S des Auswärtigen Amtes, in die ich als Berater integriert bin. Vorweg muss ich sagen: Alles, was Philipp Rotmann in den letzten Minuten gesagt hat, kann ich ausnahmslos unterschreiben und mit vielen Ausrufezeichen versehen. 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 des Vernetzten Ansatzes in Afghanistan vorgelegt. Obwohl die in der Studie präsentierten Empfehlungen als Ergebnis von zwei Jahren Arbeit damals viel Zuspruch fanden, änderte sich anschließend gar nichts. Vielen anderen Studien und Politikempfehlungen vom GPPI aus Bonn, und vielen Organisationen und Forschungseinrichtungen ging es ähnlich. Und jetzt, zehn Jahre später, sprechen wir erneut über die Lehren aus Afghanistan. Mit einem ganz wesentlichen Unterschied: 2013 hätten wir unseren Kurs noch ändern können. Heute ist es dafür zu spät. Und das wurde mir sehr bitter bewusst, als ich im August 2021 zusammen mit Kolleginnen und Kollegen – eine kleine Handvoll – aus dem Krisenreaktionszentrum im Auswärtigen Amt heraus versuchte dabei zu unterstützen, verzweifelten Menschen in Kabul und Umgebung die Evakuierung zu ermöglichen. Bitte lassen Sie mich das aus gegebenem Anlass hinzufügen: Ich erkenne gerade ein sehr ähnliches Muster im Hinblick auf die Ukraine. Ich Sorge mich, dass hier, genau in diesem Raum, in weit weniger als zehn Jahren erneut eine Enquete-Kommission tagen wird, um zu beantworten, wie wir es zulassen konnten, dass Russlands Pläne zur Vernichtung der Ukraine am Ende erfolgreich waren.

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? Ich fange an mit Strategie. In Afghanistan waren die Vereinigten Staaten der alles dominierende Akteur. Es ist auf absehbare Zeit sehr unwahrscheinlich, dass die Vereinigten Staaten erneut eine vergleichbare Führungsrolle in einem Stabilisierungskontext einnehmen werden. Die Rolle der Vereinten Nationen im internationalen Krisenmanagement, mit all ihren Stärken und Schwächen, die ich vor allem im MINUSMA-Einsatz kennenlernen konnte, droht leider auch an Bedeutung zu verlieren. Vielmehr sehen wir heute schon sehr heterogene Konstellationen an Akteuren, die sich in Krisengebieten engagieren. Strategische Abstimmung zwischen Partnern, die wohlgemerkt nicht immer like-minded sind, hat daher noch viel weiter an Bedeutung gewonnen. In diesem

Zusammenhang wird von unseren internationalen Partnern immer häufiger eine koordinierende oder auch ganz klar führende Rolle Deutschlands erwartet. Deutschlands Handlungsfähigkeit ist daher mehr denn je abhängig von einer gut abgestimmten ressortübergreifenden Zusammenarbeit. Ein Nationaler Sicherheitsrat, oder ähnliche Vorschläge, die Philipp Rotmann gerade gemacht hat, wären für mich das Instrument der Wahl. Das hatte ich schon 2013 empfohlen. Dass dieser Sicherheitsrat nicht gekommen ist, halte ich für eine verpasste 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, realistische politische Zieldefinitionen. Daran mangelte es in Afghanistan. Aber wir haben gelernt, dass unser Einfluss auf das Geschehen in Konfliktgebieten begrenzt ist. Selbst mit einem außergewöhnlichen Ressourcenansatz wie in Afghanistan können wir bestenfalls Impulse setzen, um die Richtung lokaler Entwicklung in unserem Sinne zu beeinflussen. Wir dürfen nicht erwarten, dass unsere Interventionen in Krisengebieten einem linearen Prozess zur Erreichung des gewünschten Zielzustands gleichkommen. Vielmehr müssen wir basierend auf einem guten Kontextverständnis ressortgemeinsames Handeln schnell und flexibel an Lageänderungen anpassen und pragmatisch agieren. Auch daran mangelte es in Afghanistan bisweilen sehr. In Afghanistan verfolgten wir eine falsche Grundannahme, welche die Basis des gesamten Vernetzten Ansatzes war. Diese Grundannahme lautet: Entwicklung schafft eine Friedensdividende, welche die Menschen vor Ort dazu veranlasst, sich gewaltfrei zu verhalten, und dadurch entsteht dann Stabilität und Frieden. Diese Annahme hat sich als grundlegend falsch erwiesen, wie zahlreiche Studien in den letzten Jahren belegen konnten. Warum ist das so? Der allergrößte Teil der Bevölkerung in Krisengebieten verhält sich ohnehin friedlich und wünscht sich tatsächlich nichts sehnlicher als den Frieden. Es ist eine kleine Minderheit von politischen Powerbrokern und deren bewaffnete Gruppen als verlängerter Arm, die ausnahmslos für die Gewalt verantwortlich sind. In Abwesenheit eines staatlichen Gewaltmonopols versuchen sie, ihre Interessen mit Gewalt durchzusetzen, mit



entsetzlichem Leid und Konsequenzen für die Zivilbevölkerung. Solange diese politischen Powerbroker in der Gewalt mehr Vorteile als Nachteile sehen, wird sich deren Verhalten nicht ändern, egal wie viele Entwicklungsgelder fließen. Unser Vernetzter Ansatz in Krisengebieten muss daher in erster Linie Wege finden, das Verhalten von Gewaltakteuren gezielt zu ändern und politische Konfliktlösungen zu unterstützen, auch wenn diese Konfliktlösungen nicht immer unseren Idealvorstellungen entsprechen. Worauf kommt es hierbei an? Erst einmal Sicherheit. Wenn wir eins gelernt haben in Afghanistan, in Mali und anderswo: Ohne ein 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 der humanitären Hilfe möchte ich an dieser Stelle einmal ausklammern. Diese folgt einer anderen Wirkungslogik. Da internationale Sicherheitskräfte bestenfalls temporär und räumlich begrenzt ein sicheres Umfeld schaffen können, sind die lokalen staatlichen und vielleicht auch nicht staatlichen Sicherheitskräfte vor Ort der entscheidende Faktor. Erst recht, da eine große Militärpräsenz für sie, wie wir sie bei ISAF hatten, selten gegeben ist. Vor diesem Hintergrund kommt der Ertüchtigung der Ausbildung, Ausstattung und Reform des militärischen und zivilen Sicherheitssektors als essenzieller Teil des Vernetzten Ansatzes besondere Bedeutung zu.

In diesem Zusammenhang müssen zwei Fähigkeitslücken angesprochen werden. Die eine sehe ich bei der Bundeswehr. Die Bundeswehr muss sich mit der Masse der Truppe heute wieder auf die Landes- und Bündnisverteidigung fokussieren. Das ist auch absolut richtig. Der militärische Beitrag zur Stabilisierung von Krisengebieten wird daher zukünftig mit kleineren Kontingenten erfolgen, um lokale Sicherheitskräfte auszubilden. Das sehen wir jetzt schon. Darüber hinaus müssen kleine Kontingente auch befähigt sein, lokale Sicherheitskräfte im Einsatz zu beraten und unter Eigensicherung auch bei Operationen zu begleiten. Denn letzteres macht einen erheblichen Unterschied im Effekt,

das haben wir in Afghanistan und Mali gesehen, wo es andere Partner gemacht haben. Die Vereinigten Staaten haben hierfür spezialisierte und hocheffiziente Fähigkeiten, zum Beispiel die sogenannten Green Berets. Das sehe ich gerade in Afrika, wo ich jetzt arbeite, wo diese Fähigkeiten sehr gut zum Einsatz kommen. Solche Fähigkeiten würden auch für Deutschland eine erhebliche Stärkung der militärischen Handlungsfähigkeit im Rahmen eines Vernetzten Ansatzes bedeuten.

Dann komme ich jetzt zur Polizei. Bei der Polizei gibt es eine viel grundsätzlichere Fähigkeitslücke. Obwohl die Ausbildung von lokalen Polizeikräften einer der wichtigsten Beiträge, wenn nicht sogar der wichtigste Beitrag zum Schutz der Zivilbevölkerung in Partnerländern ist, kann Deutschland nur eine verschwindend geringe Anzahl an Polizeiausbildern in solche Einsätze senden. Was daher dringend erforderlich ist, ist eine auf Ausbildungsmissionen im Ausland spezialisierte Einheit der Polizei – höchstwahrscheinlich Bundespolizei –, die ausschließlich dafür eingesetzt wird.

Ein zweiter Punkt ist die Stabilisierung auf der zivilen Seite. 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 wurde im Auswärtigen Amt die Abteilung S gegründet. Es wurden ein neues Konzept für Stabilisierung entwickelt und neue Instrumente für das zivile Engagement in Krisengebieten geschaffen. Die Stabilisation Platform ist dafür 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, einen Krisenkontext schnell und flexibel mit maßgeschneiderten Projekten gezielt zu beeinflussen, um Gewalt zu reduzieren. Die intendierten Effekte sind zum Beispiel 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 – und das ist ganz entscheidend – zu einem kurzfristig wirkenden politischen Hebel. Dabei versuchen Stabilisierungsmaßnahmen räumlich so nah wie möglich an den Konflikt heranzukommen und dort zu wirken, wo ihr politischer Effekt voraussichtlich am größten ist. Dabei geht es auch darum, mehr von dem zu tun, was vor Ort wirklich benötigt wird, anstatt das zu tun, was in unserer Komfortzone liegt. Das gilt auch gerade für die Ertüchtigung. Stabilisierung ist somit jenes Bindeglied zwischen Sicherheit und Entwicklungszusammenarbeit, das in Afghanistan oft fehlte. Es verhält sich sowohl zur Sicherheit als auch zur Entwicklungszusammenarbeit komplementär. Stabilisierung reagiert schnell und kurzfristig, um vor allem politische Chancen zu nutzen, zum Beispiel durch die Verbesserung der Sicherheitslage. Stabilisierung schafft die Voraussetzungen und Anknüpfungspunkte für eine langfristig wirkende, strukturbildende und nachhaltige Entwicklungszusammenarbeit. Zusammengefasst bedeutet das: Erst durch das auf lokaler Ebene sequentielle Zusammenwirken von Sicherheit, Stabilisierung und Entwicklungszusammenarbeit im Rahmen einer mit der lokalen Regierung und wichtigen Partnern abgestimmten Gesamtstrategie hat ein Vernetzter Ansatz nachhaltige Erfolgchancen.

Wenn Sie erlauben, gehe ich jetzt noch ganz kurz auf die zweite Frage ein. 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 mangelnden Wissens scheiterten. Wie Philipp Rotmann schon sagte, gab es sehr viele, sehr gute Studien im In- und Ausland. Vielmehr mangelte es am Willen, die politische Komfortzone zu verlassen und diese 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. Das ist jedoch ausbaufähig. Und ebenso sehen wir nach wie vor – gerade auch im zivilen Bereich – einen grundsätzlichen

Personalmangel in vielen relevanten Bereichen. Das gilt auch für die Bundeswehr. Ich sage nur: Stichwort Ausbilder. 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 lösungs- und ergebnisorientiertes Handeln. Hier müssen wir mehr attraktive Stellen und Karriereperspektiven schaffen.

Der **Vorsitzende**: 5 Sekunden.

Robin Schroeder (SPF): Das Auswärtige Amt hat aus diesem Grund auch die Stabilisation Platform als Institution geschaffen. Denn dadurch wird Expertise und Kompetenz, die für ziviles Engagement in Krisengebieten dringend notwendig ist, direkt in die relevanten Strukturen integriert. Denn, meine Damen und Herren, es ist etwas ganz anderes, tagtäglich miteinander zusammenzuarbeiten, als sich hin und wieder bei einer Podiumsdiskussion zu begegnen. Damit komme ich zum Ende.

Der **Vorsitzende**: Vielen Dank, Herr Schroeder. Wir haben auch schon die ersten Wortmeldungen. Als erstes Frau Prof. Schröder, dann Herr Gerschau.

Sve **Prof. Dr. Ursula Schröder**: Vielen Dank. Eine kurze Frage an Philipp Rotmann und zwar zu Kapitel f) „Bessere Nutzung von Evaluierungen“ in der Stellungnahme: Meine Frage ist, ob es aus anderen Ländern Best Practices gibt, wie mit vorliegenden Evaluierungen und anderen Auswertungen so umgegangen werden kann, dass sie auch Wirkung entfalten. Vielen Dank.

Der **Vorsitzende**: Herr Gerschau.

Abg. **Knut Gerschau (FDP)**: Vielen Dank, Herr Rotmann. Sie sprachen sich eben für die Einrichtung eines gemeinsamen Ausschusses, der Mitglieder aller relevanten Fachausschüsse beinhaltet, oder einen bestehenden Ausschuss mit



stärkerer Verantwortung aus. Das bedeutet, dass Sie die jeweils jährlichen Debatten und Beschlüsse zu jedem einzelnen Bundeswehrmandat für nicht ausreichend halten. Dazu hätte ich gerne noch mehr von Ihnen gehört.

Herr Schroeder, Sie sprachen sich eben für die Einrichtung eines Nationalen Sicherheitsrates aus und sprechen in Ihrer Stellungnahme sogar von einer verpassten Chance. Können Sie dazu auch ausführen, welche Vorteile die Einrichtung eines Nationalen Sicherheitsrates mit sich bringt?

Der **Vorsitzende**: Frau Zeino, und dann noch Herr Nolte.

SVe **Dr. Ellinor Zeino**: Vielen Dank! Meine Frage geht an Herrn Schroeder zum Thema Stabilisierung. Stabilisierung klingt für mich immer nach Arzt-Patienten-Beziehung. Da ist meine Frage, wo gibt es bei Ihnen in der Abteilung auch Ansätze zur Stärkung von Eigenverantwortung und zur lokalen Rechenschaftspflicht der lokalen Akteure?

Der **Vorsitzende**: Herr Nolte, und dann können Sie jeweils fünf Minuten antworten. Es läuft ein Countdown, wenn Sie das Wort bekommen. Erst mal Herr Nolte.

Abg. **Jan Ralf Nolte** (AfD): Vielen Dank. Herr Schroeder, Sie beschreiben als Stabilisierung die Schaffung von Anreizen, politische Konflikte nicht mehr gewaltsam auszutragen, die Förderung einer positiven staatlichen Präsenz oder die Stärkung der Resilienz von lokalen Gemeinden. Bei allen kritischen Befunden, die wir hier zum Vorgehen in Afghanistan zusammengetragen haben, würde ich aber doch sagen, dass man, so ist mein Eindruck, all diese Dinge versucht hat. Man war dabei nicht erfolgreich, das müssen wir wohl konstatieren. Aber mich würde interessieren, was man Ihrer Meinung nach denn konkret anders hätte machen können, damit eine Stabilisierung in dem Sinne, wie Sie sie verstehen, vorgelegen hätte.

Der **Vorsitzende**: In der Reihenfolge wieder? Herr Rotmann.

Philipp Rotmann (GPPI): Vielen Dank. Frau Prof. Schröder: Wie es anderswo mit der Umsetzung von Evaluierungen geklappt hat? Positivbeispiele gibt es aus verschiedenen Ländern, beispielsweise den Niederlanden. Aber auch aus verschiedenen internationalen Organisationen des UN-Systems, wo – ganz knapp komprimiert – der Kernaspekt eine echte, wirksame Pflicht zur transparenten Berichterstattung über den Umgang mit Empfehlungen ist. Das bedeutet nicht deren sklavische Umsetzung entsprechend dem Evaluierungsbericht, sondern der Zwang zu einer klaren Auseinandersetzung: Diese Empfehlung teilen wir, oder lehnen sie mit folgender Begründung ab. Und dann auch ein Nachhalten, dass in geeigneten Zeiträumen, nach einigen Monaten oder Jahren darüber berichtet wird, ob man etwas von den Veränderungen umgesetzt hat, die man als verantwortlicher Akteur, als Regierung, als Ressort, in dieser ersten Stellungnahme selbst akzeptiert hat. Das wird zum Beispiel in den Niederlanden bezüglich der Evaluierungen der Ministerien vom Parlament eingefordert, wo gelegentlich Bericht zu erstatten ist. In ähnlicher Weise passiert das in den internationalen Organisationen, auf die ich mich bezogen habe, durch die Mitgliedstaatenvertreter, die in entsprechenden Aufsichtsräten und Aufsichtsgremien sitzen und denen berichtet wird, ob man die Schlüsse aus den großen Evaluierungen der letzten Jahre umgesetzt hat.

Herr Gerschau, ja, ich würde tatsächlich sagen, die jährlichen Debatten zu Mandaten und dergleichen sind unzureichend. Öffentliche Mandatsdebatten im Plenum haben wie alle anderen politischen Auseinandersetzungen im Plenum einen allgemeinpolitischen Charakter. Der ist richtig und wichtig, ermöglicht aber, auch im Sinne einer Fehlerkultur, keine kritische Auseinandersetzung mit den Regierungsvertreterinnen und Regierungsvertretern. Diese muss man letztlich zu erheblichen Teilen unter Ausschluss der Öffentlichkeit führen, wo man offen diskutieren kann: Warum macht ihr das? Warum macht ihr nicht das? Was ist mit dieser Option? Wie können wir da jetzt noch umsteuern?



Können wir nicht umsteuern? Was hat das für Auswirkungen, sowohl für die lokale Situation als auch für unsere zum Beispiel Beziehungen zu Schlüsselpartnern, mit denen wir gemeinsam im Einsatz sind. Diese Diskussionen müssen geführt werden, a) überhaupt, also zwischen Parlament und Regierung, und b) müssen sie öfter geführt werden können bzw. stärker anlassbezogen als bei Plenardebatten, die einmal im Jahr oder bei kurzen Mandatszeiträumen alle sechs Monate in allzu langen Abständen stattfinden.

Robin Schroeder (SPF): Dann beginne ich mit der Frage von Herrn Gerschau. Vielen Dank dafür. Es geht meines Erachtens nicht um den Begriff Bundessicherheitsrat, sondern vielmehr um das Fehlen, was Philipp Rotmann in seinen Ausführungen auch klar gemacht hat, einer Instanz, damit auf einer strategischen Ebene zwischen den Ressorts wirklich verbindlich strategische Entscheidungen getroffen werden und dann koordiniert im Rahmen einer wirklich gemeinsamen ressortübergreifenden Strategie umgesetzt werden. Wir haben das Ressortprinzip in Deutschland. Das hat viele gute Gründe. Das wurde zu einem Zeitpunkt geschaffen, als die Bundesregierung und auch das Parlament sich noch keine Gedanken darüber gemacht haben, dass wir irgendwann mal ressortgemeinsam Afghanistan oder andere Staaten stabilisieren müssen. Wir sehen derzeit und auch seit Afghanistan ganz klar die Defizite in einer wirklich stringenten, gut koordinierten ressortgemeinsamen Zusammenarbeit, bei der am Ende des Tages auch eventuell eine übergeordnete Instanz eine Entscheidung treffen muss, die für alle anderen dann verbindlich ist. Da geht es um Führung, insgesamt. Ob es jetzt Bundessicherheitsrat heißt oder ob es eines der Modelle ist, die Philipp Rotmann gerade vorgesehen hat, das ist für mich zweitrangig. Fakt ist, dass es der Bundesregierung und Deutschland an so einer Instanz fehlt. Das beeinträchtigt sehr stark negativ unsere Handlungsfähigkeit.

Dann zu den Fragen zur Umsetzung der Stabilisierung. Da würde ich eine gemeinsame Antwort auf die Fragen von Frau Dr. Zeino und Herrn Nolte geben. Es gab ein kurzes Zeitfenster in Afghanistan, nachdem es den Surge gab und

wir unseren kompletten Ansatz der ISAF geändert haben, mit mehr Präsenz in der Fläche, mit einem größeren Schwerpunkt auf Sicherheit. Dort haben sich dann kleine Inseln der Stabilität, auch in vorher schwierigen Gebieten, ergeben. Da können Herr General Vollmer oder General Ramms sicherlich viel mehr zu erzählen. Es hat dann zarte Pflänzlein an Versuchen gegeben, wo man mit einem neuen Ansatz, mit den ersten Ansätzen von Stabilisierung, reingegangen ist, wo man dann wirklich in den lokalen Gemeinden gefragt hat: Okay, was braucht ihr, was sind die Faktoren, die hier zu Konflikten führen? Wie können wir da gegensteuern? Man ist stärker auf die lokale Konfliktebene gegangen, in der die Krisen und Konflikte ohnehin meistens ausgetragen werden, und hat sich stärker von einem Ansatz, wo letztendlich alles über Kabul gesteuert wurde und die Realitäten auf lokaler Ebene häufig gar nicht mehr gesehen wurden, gelöst. Man hat versucht, die lokale Ebene stärker einzubinden. Aber da muss man ganz klar sagen: Es war too little und too late. Dazu kommt, dass in vielen Bereichen, wo das versucht wurde, dann tatsächlich doch keine Sicherheit da war. Und ich verweise hier auf den Vortrag meines sehr geschätzten Kollegen David Young, der bei SIGAR arbeitet und im Bundestag auch vorgetragen hat: Dort, wo faktisch keine Sicherheit war, sind die Stabilisierungsversuche gescheitert. Und das bringt uns heute zu unserem Stabilisierungseinsatz im Auswärtigen Amt, den wir zum Beispiel im Tschadseebecken umsetzen, und im Grenzgebiet zwischen den Sahelstaaten und Westafrika, wo eine Bedingung ist, damit überhaupt Stabilisierung stattfindet, dass die lokalen Regierungen garantieren, dass dort, wo wir handeln, Sicherheit herrscht. Wir nehmen die lokalen Regierungen viel stärker in die Pflicht, für Sicherheit zu sorgen. Wenn ich „wir“ sage, ist das der gesamtdeutsche Ansatz. Wir geben der lokalen Regierung letztendlich einfach nur die Möglichkeit zusammenzuarbeiten, aber sagen: Wir brauchen von euch die Informationen. Was wollt ihr erreichen, wo wollt ihr eure Schwerpunkte setzen? Wenn diese Schwerpunkte dann auch räumlich identifiziert sind, wird mit der Regierung das Gespräch mit den lokalen Bevölkerungsgruppen und den lokalen Repräsentanten gesucht und gesagt: Eure Regierung würde gerne in diesem Bereich dies und das machen, um folgende stabilisierende



Effekte zu erzielen. Seht ihr das ähnlich, habt ihr auch diese Bedarfe oder vielleicht ganz andere Sorgen und Probleme? Wir wollen damit sicherstellen, dass es zu einem Dialog und zu einem Konsens zwischen der lokalen Regierung und der lokalen Bevölkerung kommt. Das alles unter der Grundvoraussetzung, dass Sicherheit gegeben ist. Das alles hatten wir in Afghanistan nur sehr bedingt.

Der **Vorsitzende**: Vielen Dank. Für die zweite Runde habe ich Herrn Nachtwei, Herrn Beyer und Herrn Masala.

SV Winfried Nachtwei: Ich danke Ihnen zunächst einmal für Ihren wissenschaftlich reflektierten Erfahrungsreichtum, mit dem Sie uns hier konfrontieren. Herr Schroeder, als erstes an Sie die Frage: Sie haben an das Schicksal der Studie von 2013 erinnert. Hat das damit zu tun, dass Sie da eine Gummiwand erfahren haben? Das ist ja nicht nur Ihnen so gegangen, dass das maßgebliche Motiv für den deutschen Afghanistan-Einsatz auf der Spitzenebene schlichtweg Bündnisloyalität war und die Wirkungsorientierung nachrangig. Nicht bei den Beteiligten, da sah es anders aus. Das ist eine historische Frage, aber auch für die Zukunft wichtig, weil Partnerloyalität auch in Mali ein ganz entscheidendes Motiv war.

An Herrn Rotmann: Strategischeres Handeln. Es wird irgendeine Form von strategischem Dokument geben müssen, irgendein Format. Sind Ihnen Länder bekannt, wo ein solches strategisches Dokument – Sie haben darauf hingewiesen, das Bundestagsmandat bringt das so nicht – am angemessensten ist, um strategischeres Handeln zu ermöglichen. Danke.

Der **Vorsitzende**: Herr Beyer.

Abg. **Peter Beyer** (CDU/CSU): Ganz herzlichen Dank! Meine Fragen richten sich an beide. Der erste Punkt wäre noch einmal zum vorgeschlagenen Gremium, eine Art übergeordneter Ausschuss hier im Parlament im Deutschen Bundestag. Da will ich nur noch mal nachhaken:

Ich teile das, was Knut Gerschau und andere zum Teil angedeutet oder gesagt haben, dass, ein bisschen pointiert, die Mandatseinsatzung, die Mandatsverlängerung, alle Jahre wieder zum Ritual verkommen ist: Das heißt, Sie würden empfehlen, einen ständigen übergeordneten, fachübergreifenden Bundestagsausschuss zu gründen, der zwar eine Institution ist, aber vielleicht unterschiedlich besetzt ist. Es müssen nicht immer dieselben Personen sein, da sich auch die Mandate und die damit zusammenhängende Berichterstattung ändert. Hielten Sie es für klug, dass es nicht nur aus Mitgliedern des Deutschen Bundestages zusammengesetzt wäre, sondern – ähnlich wie die Enquete-Kommission – auch mit externem Sachverstand?

Die zweite Frage bezieht sich auf den Nationalen Sicherheitsrat. Die Bezeichnung ist mir auch egal. Ich halte es für gut, dass es so ein koordinierendes Gremium geben sollte. Meine Frage ist: Welche Aufgaben würden Sie einem solchen Nationalen Sicherheitsrat zuordnen? Ich denke, die Koordinierung rausgehört zu haben. Aber wie sieht es präventiv aus? Wie würden Sie den präventiven Aspekt eines koordinierenden Gremiums bewerten? Welche Kompetenzen, auch politische Entscheidungskompetenzen, sollte so ein Sicherheitsrat haben?

Letzter Punkt. Ich glaube, Herr Schroeder, Sie hatten den Personalmangel in den Ressorts erwähnt. Würden Sie mir zustimmen, dass es nicht unbedingt darum geht, überall mehr Personal einzustellen, sondern eine Umverteilung, eine richtige Priorisierung des Personaleinsatzes zu befürworten? Danke.

Der **Vorsitzende**: Vielen Dank. Herr Masala.

SV Prof. Dr. Carlo-Antonio Masala: Ich habe zwei Fragen an Philipp Rotmann. Bei diesen beiden grundsätzlichen Modellen – Bundeskanzleramt und Sonderbeauftragter: Wie garantiert man, dass der Sonderbeauftragte in dem Bereich auch wirklich Kompetenzen hat? Wir haben bei jeder Regierung extrem viele Sonderbeauftragte auf allen Ebenen – überspitzt formuliert –, von denen ich meistens nichts mitbekomme und keine



Ahnung habe, ob die auch irgendwelche Kompetenzen, Macht und Ressourcen haben. Wie sichert man das oder ist nicht letzten Endes – darauf will ich vielleicht hinaus – eigentlich das einzig Sinnvolle, dass ein Bundeskanzler, eine Bundeskanzlerin, die Verantwortung hat und repräsentiert, wenn die Bundesrepublik Deutschland sich in einem vernetzten oder wie es jetzt heißt, integrierten Ansatz ins Ausland begibt?

Der zweite Punkt ist Wissensgenerierung. Du hast dieses Klassische angesprochen: Man vergibt Aufträge an Thinktanks oder Einzelwissenschaftlerinnen, die sich damit auskennen usw. Das macht man und ignoriert das gerne. Ist es nicht sinnvoller – ihr kennt das ja aus eigener Erfahrung – man holt sich für diese Zeit Leute rein, also man entleiht Wissenschaftler und integriert diese in die Apparate, um dort dann das Wissen hinzusteuern zu können, denn von der Bundesregierung oder dem Deutschen Bundestag werden bestimmte Thinktanks vollumfänglich finanziert.

Der **Vorsitzende**: Herr Rotmann.

Philipp Rotmann (GPPI): Vielen Dank. Wie garantiert man die Kompetenz und die Macht der Sonderbeauftragten oder der Beamten oder der Ministerinnen oder Minister? Im Kern stimme ich der These zu. Also die Rolle eines koordinierenden oder zentralen Steuerungs-, Führungs-, wie auch immer Gremiums im Kanzleramt, die Rolle eines oder einer Sonderbeauftragten der Bundesregierung wird genauso stark sein wie das wahrgenommene Interesse und die wahrgenommene Gesamtverantwortung des oder der Bundeskanzler/-in zu diesem Thema. Wenn das gering ist, dann wird das, so wie es in allen anderen politischen Bereichen ist, entsprechend abstrahlen. Deswegen glaube ich, diese zwei Aspekte der politischen Gesamtverantwortung und der technokratischen Realisierung über ein bestimmtes Mandat oder ein institutionelles Setup, die bedingen sich gegenseitig. Insofern trifft es genau diesen Punkt: Die erste Entscheidung wird für jede Krise idealerweise automatisch getroffen oder bewusst zu treffen sein: Welche Rolle möchte die Bundeskanzlerin

oder der Bundeskanzler, wenn ein grundsätzlich vernetzter oder integrierter Ansatz erforderlich ist und man das nicht einfach einem Ressort überlassen kann? Welche Bedeutung möchte man dem geben? Genauso wie bei allen anderen Politikfeldern auch: Sind Russlandpolitik oder Chinapolitik KanzlerInnensache? In welcher Intensität? Dann ist die zweite Frage: Wie mächtig und gut ausgestattet wird dann ein Gremium oder ein Sonderbeauftragter sein? Ich glaube, so herum wird ein Schuh daraus.

Hier stellt sich die Frage nach den Aufgaben. Ich hatte in dem letzten Dreivierteljahr die Freude, mit zwei Kolleginnen noch einmal eine ausführliche Auswertung der ganzen Afghanistan-bezogenen Lehrprozesse, also anderer Kommissionen, Studien usw. aus anderen westlichen Ländern zu machen. Zu dem Thema Strategische Führung haben wir immer wieder aus ganz unterschiedlichen Perspektiven – kleine Länder, große Länder, Länder mit nationalen Sicherheitsräten, Länder ohne nationale Sicherheitsräte – gelesen und mit den Leuten gesprochen, was analysiert worden ist. Man muss auch sagen, als jemand, der so eine zentrale Stelle für unabdingbar hält: Man darf auch nicht überbewerten, mit welchem Maß an Mikromanagement und welchem Maß an täglichem Kleinklein so eine Stelle – sei es in einem Kanzleramt oder sonst irgendwo als Sonderbeauftragte – praktisch arbeiten kann. Selbst der riesige Nationale Sicherheitsrat der Obama-Regierung in den USA hat festgestellt, dass er an deutliche Grenzen gestoßen ist, wie weit er bestimmte politische Zielvorgaben oder strategische Vorgaben in der Umsetzung durch Militärbürokratie, außenpolitische Bürokratie des State Department und Entwicklungsbürokratie von USAID, kontrollieren konnte. Insofern muss es darum gehen, vor allem diesen Gesamtblick in der Regierung in den Vordergrund zu holen: Was wollen wir hier erreichen und erreichen wir das gerade? Ohne die sofortige Engführung, die ein Ressort automatisch, zwangsläufig und korrekterweise macht, leisten wir gerade unseren Beitrag? Da fragt das BMI: Schicken wir unsere 44 Polizisten? Jemand muss fragen: Bauen wir die Polizei auf? Bauen wir die Sicherheitskräfte insgesamt auf? Ist die Polizei überhaupt der richtige Akteur für genau diese oder jene



Sicherheitsherausforderungen, die wir vor Ort haben? Diese Frage muss zentral gestellt und die Antwort darauf koordiniert, notfalls auch entschieden werden. Wobei dieses Machtverhältnis zwischen der zentralen Rolle und den Einzelressorts, auch in Bezug auf jeden Einsatz anders austariert sein wird, weil eben Kanzlerin oder Kanzler im Zweifel ein anderes Maß an delegiertem Interesse und delegierter Gesamtverantwortung an diesem Einsatz tragen werden und tragen wollen. Das ist auch grundsätzlich nicht problematisch. Ich habe sehr bewusst das Wort Nationaler Sicherheitsrat oder Bundessicherheitsrat nicht verwendet, weil ich der Meinung bin, dass die Frage darüber, ob wir so was in Deutschland brauchen, nicht anhand des Themas von integrierten Kriseneinsätzen entschieden wird. Wenn es aus anderen Gründen entschieden wird, dass wir das machen, vielleicht aus Gründen der Prävention, dann gehört diese ganze „Steuerung von Kriseneinsätzen“ zum Themenkomplex dazu. Es macht keinen Sinn, das zu trennen. Wenn es aber nicht passiert, dann braucht es eben eine Lösung, die ich jetzt als Sonderbeauftragte-System skizziert habe. Eine Lösung für das reine Management derjenigen Kriseneinsätze, für die man sich entschieden hat, damit das dann nicht hinten runterfällt.

Der **Vorsitzende**: Vielen Dank. Herr Schroeder.

Robin Schroeder (SPF): Ich fange mit der Personalmangelfrage an. Da beziehe ich mich auf die Informationen, die ich schon hatte, bevor ich, beispielsweise im Auswärtigen Amt, integriert wurde. D. h., diese Probleme sind schon länger vorhanden und wirklich banale Sachen. Wenn wir beispielsweise in wichtigen Referaten oder auch teilweise an unseren Botschaften, die für unsere Handlungsfähigkeit im Krisenmanagement elementar sind, einfach schlicht das Problem haben, dass es an Kräften für die Sachbearbeitung mangelt, wodurch Projekte nicht, nur sehr schwer oder nur mit zeitlichem Verzug zu stemmen sind, wo teilweise die Arbeit sehr schwer ist, weil eben zu wenig Personal da ist. Das ist bekannt, das wurde im Bundestag schon debattiert, da gibt es zahlreiche Beispiele für.

Genauso kann ich aus eigener Erfahrung von der Bundeswehr sagen – ich bin Reservist bei der Bundeswehr –, dass ich in den Bataillonen auch dieses Problem sehe, dass gerade an der mittleren Ebene, also an Portepees und erfahrenen Hauptfeldwebeln und denjenigen, die ausbilden müssen, die den ganzen Laden am Laufen halten, dass dort die ganze Zeit auf Kante genäht wird und was das für Folgen hat, wenn dann ein Bataillon ein Einsatzkontingent stellen muss, wie die am Kämpfen sind, um mit diesen knappen Personalressourcen dieses Einsatzkontingent überhaupt realisieren zu können. Auch ganz banale Sachen wie beispielsweise, dass es an dem Ausbilder mangelt, der jungen Soldaten beibringen kann, wie die Fernlenk-Lafette bedient wird. Das ist aber elementar wichtig für die Eigensicherung, damit die Kompanie dann in den Einsatz gehen kann. Es mangelt an Ausbildern, die den Soldaten beibringen, wie das funktioniert. Da gibt es viele Beispiele und da müssen wir als Deutschland überall besser werden. Die Stellen, egal ob im Auswärtigen Amt, in der Bundeswehr, in der Polizei oder sonst wo, sind attraktiver zu machen, es sind Anreize zu schaffen, dass Leute dahin kommen und dann eben auch auf die kleinen Funktionen bezogen. Es geht wirklich um ganz kleine Zahnradchen im Getriebe, deren Mangel eine erhebliche Auswirkung auf das große Ganze haben kann.

Dann die Frage zu den Aufgaben des Sicherheitsrats und die sehr gute Frage, ob dieser auch eine präventive Funktion haben könnte. Ja, ganz klar. Das wäre genau der Ort, wo letztendlich die strategische Vorausschau stattfinden sollte, wo man sich die Zeit nehmen sollte, mit unserer Auslandsaufklärung, mit den Wissenschaftlern, mit unseren Partnern zu sprechen, zu sehen: Wo kriselt es? Wo sind deutsche Interessen betroffen? Wo dann auch ressortgemeinsam definiert und identifiziert: Wir haben nur begrenzte Ressourcen und überall kriselt es. Wo legen wir unsere Schwerpunkte? Warum und wie machen wir das? Dass die Ressorts quasi wie ein gemeinsames Ministerium, das verschiedene Referate hat und die gemeinsam geführt werden, stattfinden, und dort ein großes Ganzes bearbeiten. Dass man dann sagen würde: Okay, wir entscheiden uns, wir nehmen unsere begrenzten Ressourcen und wollen hier eine Lage in unserem Interesse



verändern. Dafür haben wir jetzt folgende Wege, Ziele und Mittel. Ob es jetzt der Bundessicherheitsrat oder ein anderes Gremium ist, wir brauchen das, und dass es nicht nur auf der strategischen Ebene stattfindet, sondern dass das auch direkt in eine operative Ebene übersetzt wird. Strategische Vorausschau und Abstimmung mit den Partnern. Dieses Gremium könnte so viele wertvolle Aufgaben übernehmen. Das allein würde eine schöne Diskussionsrunde geben.

Zu der Frage von Herrn Nachtwei bezüglich der Gummiwand. Dazu kann ich nicht viel sagen, es wurde relativ viel Geld in die Hand genommen, damit so eine Studie durchgeführt wird. Dann wurde sie in der DGAP vorgestellt, womit unsere Arbeit, die Arbeit vom ISPK, im Grunde getan war. Dann würde man denken, dass man dieses Produkt nimmt und versucht, intern oder in einem Ministerium oder in der Regierung zu schauen, was aus diesen Ergebnissen gemacht wird. Was davon relevant ist und wie wir dann auf dieser Grundlage besser werden können.

Der **Vorsitzende**: Vielen Dank. Die nächste Runde beginnt mit Frau Geis, dann Herr Gießmann, der sich per Video zuschalten möchte, und dann Herr Haunreiter.

SVe **Prof. Dr. Anna Geis**: Vielen Dank an Sie beide, Herr Rotmann und Herr Schroeder. An Herrn Schroeder noch mal die Frage: Wie arbeitet eigentlich die Stabilisation Plattform, in der Sie selbst mitwirken? Das kurze Portrait haben wir ja erhalten, aber wie viele Personen sind Sie? Welche Art von Wissen erarbeiten Sie? Wie wird das weiterverarbeitet? Wird das nach Ihrem eigenen Eindruck auch tatsächlich so weiterverarbeitet, dass es zu Anpassungen führt? Mich würde interessieren, was genau in der Stabilisation Plattform gemacht wird.

An Sie beide noch mal die Frage, was künstliche Intelligenz vielleicht auch in Zukunft dazu beitragen kann, dass Wissensproduktion und die Verarbeitung von Wissen schneller, aber natürlich nicht unter Verlust von Qualität, geschehen kann. Dankeschön.

Der **Vorsitzende**: Herr Prof. Gießmann [per Video zugeschaltet] hört uns nicht. Aber er hat uns die Frage auch übermittelt. Ich werde sie vorlesen. Es gibt eine zweigeteilte Frage. Erstens, die Bitte „um Präzisierung der hervorgehobenen Modellrolle der Green Berets für Deutschland. Diese wurden ja auch in Afghanistan beteiligt. Wie ist die Einschätzung zu jener Rolle und wo liegt das Rollenmodellpotenzial einer solchen Spezialeinheit?“ Zweite Frage: „Habe ich richtig verstanden, dass Sicherheit die entscheidende Kategorie der Stabilisierung sein sollte? Wäre eine Sicherheit gewährleistende Autokratie eine in strategischer Hinsicht akzeptable Orientierung, weil die Administration stabil ist?“ Das sind die Fragen, dann wäre jetzt noch Herr Haunreiter.

SV **Reiner Haunreiter**: Meine Frage, Herr Schroeder, schließt dort an. Wenn ich Sie richtig verstanden habe, dockt Stabilisierung an einer regionalen Regierung an. Wir nehmen Partei. Wie vermeiden wir, dass wir Partei für die Falschen nehmen, und insbesondere, dass wir nicht selber, wie wir das in Afghanistan geworden sind, Partei werden und dann bekämpft werden?

An Herrn Rotmann die Frage:
Krisenfrüherkennung, reichen die Instrumente, die Deutschland hat, aus Ihrer Sicht derzeit aus? Oder ist da noch Optimierungsbedarf hinsichtlich der Instrumente und nicht nur der Koordinierung?

Der **Vorsitzende**: Herr Rotmann.

Philipp Rotmann (GPPI): Vielen Dank für die Fragen. Ich fange gleich bei Herrn Haunreiter an. Es ist ziemlich eindeutig, was die Erfolgsbilanz oder Misserfolgsbilanz der Krisenfrüherkennung dieses Jahr, letztes Jahr, vorletztes Jahr betrifft, dass es da noch Optimierungsbedarf gibt. Der liegt aus meiner Sicht entscheidend in der Frage der Nutzung dieser Krisenfrüherkennung. Also, erst wenn die entscheidenden Ebenen in den Ressorts und im Kanzleramt, und auch ein Stück weit im Parlament, da wird man natürlich nicht bei jeder Krise hinterher sein, regelmäßig eine systematischere Berichterstattung der Bundesregierung anregen und sich liefern lassen. Erst wenn das Nachfragesignal stärker wird, ähnlich wie bei der



Koordinierungsfrage von Prof. Masala. Die Frage ist: Interessiert sich der Bundeskanzler, die Bundeskanzlerin, die Minister für Krisenfrüherkennung? Sind diese Akteure bereit, zu einem Zeitpunkt, zu dem Land X noch nicht auf dieser sehr umkämpften, sehr kleinen Liste der wenigen Länder steht, um die sie sich mit ihrer begrenzten Zeit kümmern können, sich dann noch ein kleines bisschen Luft zu schaffen, um sich aktiv damit auseinanderzusetzen, wenn ihre Expertinnen und Experten aus den Ressorts oder gemeinsam eben sagen: Hier könnte ein Land nächstes Jahr, in sechs, oder in zwei Monaten überkochen. Da könnte ein Problem entstehen, das unsere Interessen ganz direkt berührt und wo wir was tun müssen. Nur wenn diese Bereitschaft da ist und in den Apparat kommuniziert ist, dann können diese ganzen schönen Instrumente der Krisenfrüherkennung funktionieren. Dann kann man sie auch auf der technischen Ebene weiter verbessern, wenn man dieses Nachfragesignal hat und guckt: Was ist denn entscheidend, um in diesem Prozess effektive Warnungen und auch Handeln zu erzeugen?

Nun zur Frage der KI von Frau Professor Geis. Ich glaube schon, dass es ein paar praktische Dinge gibt, zum Beispiel bei der Medienbeobachtung in fremden Sprachen oder automatischen Übersetzungen und dergleichen, wo künstliche Intelligenz und darauf basierende Softwaretechnologie grundsätzlich helfen kann. Aber ich würde sagen, Ihr Nachsatz bezüglich der Qualität ist ganz entscheidend. Sogenannte Large Language Models, also diese Sprachmodelle, die zum Beispiel automatische Übersetzungen anfertigen können, ohne eine eigene menschliche Einschätzung der Kontextsituation, sind potenziell sehr gefährlich. Wir haben in der Konfliktvorhersageforschung eine Reihe von, aus wissenschaftlicher Hinsicht eher witzigen, Spezialeffekten gehabt: Manche Vorhersage-Software hat es nicht geschafft, Sportmetaphern von Kriegsmetaphern zu unterscheiden. Wenn man das in der englischen oder französischen Sprache macht, fällt es auf, weil sicher irgendjemand der Sprache mächtig ist und merkt: Was ist denn das? Wenn Sie das mit sehr vielen lokalen Sprachen machen, in entlegenen Regionen, und auf der Analystenseite niemanden haben, der dieser Sprache und ihrem lokalen

Kontext wirklich mächtig ist, dann fällt das eben potenziell nicht mehr auf und führt zu massiven, potenziell folgenschweren Fehleinschätzungen. Insofern also ja, KI da nutzen, wo es funktioniert, aber sich eben auch immer bewusst sein, wo die Grenzen liegen. Ich habe noch eine Minute, dann vielleicht eine kurze nachgereichte Antwort an Herrn Beyer, die ich vorhin nicht mehr geschafft habe: Ich weiß nicht, ob ich das Parlamentsgremium, was ich skizziert habe, als übergeordnet ansehen würde. Ich würde es erst mal als zwischenhängend, gleichrangig zu den Fachausschüssen verstehen. Es muss ein ständiger Ausschuss sein, um den Punkt, den ich vorhin in Antwort an Herrn Gerschau gemacht habe, zu garantieren: Um sicherzustellen, dass man regelmäßig in relativ kurzen Abständen und im Zweifel reaktionsfähig ist, dass man innerhalb der nächsten Sitzungswoche jederzeit irgendein Thema auf die Tagesordnung nehmen könnte. Ich glaube ehrlich gesagt, auch als externer Mensch, der gerne seinen Beitrag leisten möchte, im Kern sollte es ein Parlamentsausschuss sein. Ich glaube, eines der Defizite besteht in dieser offenen Auseinandersetzung mit der Regierung unter Ausschluss der Öffentlichkeit, darüber, was die strategischen Ziele sind, sind die realistisch, weiß man, wo man hin will? Ob man das immer mit Sachverständigen machen möchte, weiß ich nicht. Sie einladen zu können, wie jeder Ausschuss das kann, auf jeden Fall. Aber ich hätte nicht empfohlen, sie zu ständigen Mitgliedern dieses Gremiums zu machen. Danke.

Der **Vorsitzende**: Herr Schroeder.

Robin Schroeder (SPF): Okay, das waren sehr viele Fragen. Ich beeile mich. Zur SPF finden Sie auch alle Informationen auf der entsprechenden Website oder beim Auswärtigen Amt. Vielleicht nur ganz kurz: Wir haben 2020, bzw. noch früher, 2016, mit der Vorgängerstruktur, angefangen. Später wurde es dann die SPF. Wir waren erst eine Handvoll, mittlerweile sind wir über 60 Leute. Es ist kontinuierlich gewachsen, was dafür spricht, dass letztendlich auch wirklich eine Nische identifiziert und erfolgreich mit verschiedenen Arbeitsschwerpunkten gefüllt wurde. Wir haben Teams mit Felderproben Praktikern und Praktikerinnen, die auf



humanitäre Hilfe fokussiert sind. Wir haben ein großes Team, das sich auf die Analyse von lokalen Kontexten in unseren Einsatzgebieten, insbesondere dort, wo wir keine eigene Präsenz mehr haben, spezialisiert hat. Wir haben ein Team, das bei der Unterstützung der Ukraine mitwirkt. Wir haben ein Team, das die sogenannten guten Dienste macht, also vor allem die Track-Two-Maßnahmen logistisch unterstützt. Es ist ein Instrument, was sehr vielfältig ist. Der gemeinsame Nenner ist, dass wirklich Spezialisten hereinkamen, die so nicht in der klassischen Diplomatenlaufbahn zu finden sind. Die Entwicklung zeigt, dass es sich bewährt hat.

Zu der Frage Sicherheit gleich Stabilität. Das wurde dann falsch verstanden. Sicherheit ist ein Stück weit eine Voraussetzung, um Stabilisierungsmaßnahmen effektiv zur Wirkung zu bringen. Aber bei der Stabilität geht es vor allem um eine politische Stabilität, um einen politischen Prozess, um politischen Interessensausgleich, um politische Konfliktlösungen. Sicherheit schafft nur einen Rahmen, der dies möglich macht. Natürlich ist es nicht wünschenswert, totalitäre oder autokratische Regime zu haben. Da ist Frieden auch keine Stabilität. Man weiß sogar, dass diese Regime teilweise sehr instabil sind. Wenn wir von Stabilisierung sprechen, dann geht es darum, politische Prozesse zu unterstützen, die Frieden und gewaltfreie Konfliktlösungen unterstützen. Es ist nun mal eine empirische Tatsache, dass dafür die Waffen zu einem gewissen Grad schweigen müssen oder eben auch militärische oder andere Akteure, die bisher die Möglichkeit hatten, ihre Interessen gewaltsam durchzusetzen, auch ein Stück weit in die Schranken gewiesen werden müssen, weil sie sonst gar kein Interesse daran hätten, ihre gewaltsame Vorgehensweise aufzugeben. Denn die bringt sie sonst ans Ziel. Also da ist ein Zusammenhang, aber Stabilisierung ist im Kern eine politische Aufgabe für die politische Lösung von Konflikten. Das kann weder die Sicherheit noch die Entwicklungszusammenarbeit noch die humanitäre Hilfe im weitesten Sinne erreichen.

Dann die Frage zu den Green Berets. Ich hatte die Green Berets einfach als positives Beispiel

angesprochen, vor dem Hintergrund, dass aufgrund unserer heutigen Neuausrichtung auf die Landes- und Bündnisverteidigung die Rolle der Bundeswehr in Auslandseinsätzen wahrscheinlich meistens auf eine ausbildende Rolle reduziert werden wird, schlicht und ergreifend, weil die Bundeswehr nicht alles gleichzeitig machen kann. Gleichzeitig habe ich aber auch bewusst die Green Berets aus zwei Erfahrungen gewählt. Erstmal können diese Kräfte, weil sie sehr effizient sind, weil es kleine Einheiten sind, die rausgehen, die sehr autark operieren können, unter Eigensicherung, und darauf spezialisiert sind, mit fremden Sicherheitskräften zusammenzuarbeiten, das eben sehr effizient machen, was auch daran liegt, dass sie sehr gut ausgebildet sind und eine entsprechende Logistik, Back-Ups natürlich auch durch die Vereinigten Staaten, haben, die wir nur im Verbund hinstellen könnten. Aber was auch auf deutscher Seite gezeigt hat, dass so ein Ansatz vielversprechend ist, ist zum Beispiel die Operation Gazelle in Niger. Meines Erachtens einer der effektivsten, effizientesten und erfolgreichsten Ertüchtigungseinsätze, die wir bisher hatten. Jetzt kam es letztendlich zu der Situation, dass die Sahelstaaten sich vom Westen abgewandt haben. Das hat aber keinen direkten Zusammenhang mit der Ertüchtigungsmission.

Der Vorsitzende: Vielen Dank. Ich habe als nächstes Frau Türk-Nachbaur, Herrn Sauter und Herrn Wundrak.

Abg. Derya Türk-Nachbaur (SPD): Vielen Dank für Ihre Ausführungen. Wir haben über die Bedeutung von Strategien aus einem Guss gesprochen. Im besten Fall gelingt es der Bundesregierung, eine kohärente und effektive Strategie für den Vernetzten Ansatz in der Außen-, Sicherheits- und Entwicklungspolitik zu entwickeln, die sowohl den komplexen Realitäten in den Einsatzländern gerecht wird, aber auch eine kulturübergreifende Wissens- und Fehlerkultur ermöglicht. Das hört sich schon mal sehr gut an, dann haben wir das auf dem Papier. Wie lassen sich allerdings diese Strategien tatsächlich effektiv im Einsatz umsetzen? Also worauf kommt es an, den Erfolg dieser Strategien tatsächlich zu messen? Welche Handhabe haben



denn Parlamentarierinnen und Parlamentarier, diese Effektivität zu beurteilen und gegebenenfalls auch Entscheidungen anzupassen?
Parlamentarierinnen und Parlamentarier, die über Einsätze bestimmen, sollten schon wissen, was dort passiert und wie effektiv diese ganzen Strategien auch angewandt werden.

Dazu eine Folgefrage, vielleicht auch an Herrn Rotmann: Wir haben über die Bedeutung von zivilgesellschaftlichen Akteuren in den Einsatzländern gesprochen. Wir brauchen eine Akzeptanz der Zivilbevölkerung, damit Projekte bzw. Stabilisierungsmaßnahmen Sinn machen. Macht es dann nicht eher Sinn, einen Sonderbeauftragten zu benennen, der auf sehr dynamische Prozesse in den Einsatzländern oder in den Gastländern reagieren kann? Denn man muss die zivilgesellschaftlichen Akteure auch einbinden und schnell und dynamisch reagieren können. Danke.

Der **Vorsitzende**: Herr Sauter.

Abg. **Christian Sauter** (FDP): Vielen Dank für Ihre Vorträge. Meine erste Frage richtet sich an Herrn Schroeder, bezogen auf das Thema Nationaler Sicherheitsrat. Sie hatten das, aus meiner Sicht berechtigt, eingefordert und beschrieben 2013 als verpasste Chance. Was sehen Sie dort als Kernwiderstände, warum es damals nicht zum Tragen kam?

Die zweite Frage in Richtung von Herrn Rotmann: Was folgern Sie grundsätzlich aus den beiden Modellen, die Sie skizziert haben, für die Mandatierung im Deutschen Bundestag, Stichwort Mandatszeitraum? Im Normalfall ein Jahr. Und vor allen Dingen der Punkt Unveränderlichkeit des Mandates, also nur Zustimmung oder Ablehnung des Deutschen Bundestages. Letzteres ist ja noch nie vorgekommen. Danke.

Der **Vorsitzende**: Und Herr Wundrak.

Abg. **Joachim Wundrak** (AfD): Ja, herzlichen Dank für die Beiträge. Erste Frage an Herrn Schroeder,

und da greife ich das auf, was vorhin gesagt worden ist: Ihre Studie von 2013. Vielleicht können Sie uns da noch mal helfen. Sie haben sich darüber negativ geäußert, dass sie keinen Effekt oder keine Resonanz gehabt hat. Vielleicht können Sie uns kurz noch skizzieren, was die wesentlichen Inhalte, die wesentlichen Vorschläge gewesen sind und was Ihre Erwartungen an positivem Effekt oder Verhinderung von negativem Effekt im Verlauf gewesen wären. Ich will hier nicht so weit gehen zu fragen, ob Sie glauben, dass dann der gesamte Einsatz nicht gescheitert wäre, aber zumindest die Effekte könnten Sie ja beschreiben.

Dann als zweite Frage: Sie haben als Ziel der Intervention die Beeinflussung von Gewaltakteuren genannt. In Afghanistan war es ja so, dass Gewaltakteure dann auch in den Gouverneursposten saßen. Wir haben hier in dieser Enquete-Kommission auch Stimmen aus Afghanistan gehört, die genau dieses kritisiert haben und die Chance eben gesehen haben, in Entfernung der vormaligen Gewaltakteure einen anderen Verlauf des gesamten Prozesses zu sehen. Da muss man natürlich aber auch sehen: Die Taliban spielten ja auch eine Rolle. Wäre Ihr Vorschlag da auch gewesen, die Taliban einzubeziehen, so wie es Hamid Karzai ganz am Anfang vor dem Bonn-Prozess auch gefordert hat? Vielen Dank.

Philipp Rotmann (GPPI): Vielen Dank. Frau Türk-Nachbaur, Umsetzung sicherstellen und Effektivität beurteilen aus der Perspektive eines Bundestagsabgeordneten, einer Bundestagsabgeordneten. Der zentrale Punkt für die Diskussion darüber, wie man ein Gremium gestalten könnte, ist der: Welche Struktur ist am besten geeignet, für Sie, als Parlamentarierinnen und Parlamentarier, um in Ihrer Arbeitsstruktur sicherzustellen, dass Sie ein hinreichendes Maß an Einblick darin haben, was akut passiert und ob die Fortschritte erfolgen, die man versucht vor Ort zu erreichen. Letztlich sind Sie natürlich die Expertinnen und Experten dafür, was Sie brauchen. Von außen ist meine Beobachtung, dass es Zeiträume gab, wo durch die relativ hohe Frequenz der Truppenbesuche, zumindest der MdBs aus dem Verteidigungsausschuss, durch die



vielen Ministerreisen, wo Leute aus unterschiedlichen Ausschüssen dabei waren, es vier, fünf Jahre gab, in denen es ein hohes Verständnis gab. Durch hohe Besuchsfrequenzen, gepaart damit, dass man auch mit einem relativ hohen Anteil der Kapazität, den man auf der Mitarbeiterseite in den Büros und den Fraktionen hatte, genau geschaut hat: Was passiert da in Afghanistan? Geht das hier weiter? Als der Einsatz dann Stück für Stück in den Hintergrund rückte, ab 2014, war das entsprechend weniger. Es gab auch weniger Truppen zu besuchen, usw. Deswegen würde ich mir als Maßstab, Pi mal Daumen, nehmen: Kann man ein gewisses Mindestmaß an persönlicher Anschauung, verbunden mit Mitarbeiterkapazität, Vorbereitung nachhalten, die Ressorts nerven und die tatsächlichen Informationen rausfieseln, sicherstellen? Ist das dann eben am besten im Auswärtigen Ausschuss aufgehoben oder in einem neuen Gremium, wo man diese Vernetzungsaspekte vielleicht noch mal anders aufgreifen oder diese Doppelmitgliedschaften mit den anderen Ausschüssen organisieren kann. Auf eine Weise, die für den Alltag eines Parlamentariers, einer Parlamentarierin gut funktioniert? Das können Sie besser beurteilen als ich.

Ist ein Sonderbeauftragter, eine Sonderbeauftragte automatisch besser für die Akzeptanz in der Zivilbevölkerung? Ein integriertes Engagement der Bundesregierung in einem Kriseneinsatz braucht eine gewisse Präsenz und ein gewisses Gesicht vor Ort. Ob das aber unsere Botschafterinnen und Botschafter und wer sonst noch vor Ort ist, letztlich auch gut leisten können, oder ein Sonderbeauftragter der Bundesregierung, das hängt alles sehr von der jeweiligen Allianzkonstellation ab. Ist man primär mit einzelnen großen Partnerstaaten beschäftigt, mit internationalen multilateralen Organisationen, verbringt man viel Zeit in der Region in irgendwelchen Verhandlungsprozessen?

Die Taliban-Analogie ist angesprochen worden. Das ist letztlich eine Frage, die man wiederum fallspezifisch entscheiden müsste. Meine Überlegungen bezogen sich jetzt erst mal nur auf den Koordinationsaufwand oder das Führungsdesiderat in Deutschland. Das entweder

mit einem klaren Mandat der gesamten Bundesregierung, vielleicht bei einem Sonderbeauftragten, einer Sonderbeauftragten mit einem ressortgemischten Stab, aufgehoben ist. Ob die Personen dann mit diesem Gesamtmandat aus irgendwelchen administrativ-politischen Gründen eher Zelt in einem Haus aufschlägt und nicht im Kanzleramt, das wäre die eine Option. Oder als Teil einer integrierten Kanzleramtsstruktur. Die Einbindung der Zivilbevölkerung kann in beiden Fällen hinreichend erfolgen.

Letzter Punkt: Herr Sauter, Mandatierung Bundestag, Mandatspraxis. Ich glaube, es ist tatsächlich so, dass sich die Mandatspraxis des Deutschen Bundestages im Laufe der Jahre und Jahrzehnte und auch durch die Schwierigkeiten des Umgangs mit dem Afghanistan-Einsatz und mit der öffentlichen Meinung dazu stark in eine Richtung entwickelt hat, wo die großen strategischen Fragen nicht mehr gestellt worden sind und sich dafür ein Ausmaß von teilweise Mikromanagement ausgeprägt hat, das aus Sicht der Verantwortung der Abgeordneten für das Wohlergehen der Soldatinnen und Soldaten verständlich war, aber der Sache nicht geholfen hat und Entscheidungen vorweggenommen hat, die man an sich den Beauftragten vor Ort, also den militärischen Führern oder im Vernetzten Ansatz dem Team Deutschland vor Ort hätte überlassen müssen. Ich fände es tatsächlich wichtig, Mandatszeiträume eher zu verlängern und sich in der Mandatierung von Einsätzen stärker auf strategische Ziele zu konzentrieren, als ganz detailliert ausziseliert, zum Beispiel, welche Fähigkeiten man dort hinschicken möchte oder welche nicht. Das könnte man dann auch dem Verteidigungsministerium überlassen.

Der **Vorsitzende**: Herr Schroeder.

Robin Schroeder (SPF): Angefangen mit der Frage von Herrn Sauter und der verpassten Chance. Damit bezog ich mich nicht auf die Studie von 2013, sondern auf die Diskussion rund um die Nationale Sicherheitsstrategie und den letzten Koalitionsvertrag, wo im Gespräch war, ob man in diesem Rahmen einen Bundessicherheitsrat oder etwas Ähnliches zusammen mit der Nationalen



Sicherheitsstrategie ins Leben rufen könnte.

Dann die Frage zu der Studie selbst. Die Studie war einfach nur eine Bestandsaufnahme von vielen Sachen, die auch teilweise schon vorher bekannt waren. Und man muss ganz klar sagen: Diese Studie war im Grunde nur etwas, was jetzt auch hier wieder stattfindet, eine Auseinandersetzung mit den Fragen: Was ist in den vorherigen Jahren nicht so gut gelaufen, was könnte man besser machen? Das war schon zu einem sehr späten Zeitpunkt. Dazu muss man aber sagen: In den Jahren 2011, 2012 hatte man zumindest eine Situation geschaffen, wo es wieder besser ging und dann – das war aber eine politische Entscheidung der Amerikaner –, diesen Surge, der ganz wesentlich mit dieser Verbesserung der Lage zu tun hatte, letztendlich nur temporär zu machen. Man zog sich aus der Fläche zurück und da wurde dann ganz schnell das, was man in ein, zwei Jahren, also zwischen 2011, 2012, aufgebaut hat, wieder hinfällig. Da sind wir wieder beim Thema Sicherheit. Da war nämlich die Sicherheit aus der Fläche weg. Die afghanischen Sicherheitskräfte waren noch nicht in der Lage, die Lücke zu füllen und dann ging es eigentlich schrittweise bergab. Deswegen: Die Studie hat natürlich nichts mit dem Ausgang des Afghanistan-Einsatzes zu tun. Es war einfach nur ein Beispiel dafür, dass es letztendlich immer wieder, zu anderen Zeitpunkten auch, diese Diskussionen gab: Was kann man besser machen, was müsste getan werden? Die Frage ist: Warum ist da so wenig herumgekommen? Auf der anderen Seite muss man aber auch ganz klar sagen: Auch wenn Deutschland, je nachdem wie man rechnet, der zweit- oder drittgrößte nationale Akteur in Afghanistan war, verglichen mit dem, was die USA in Afghanistan investiert haben, waren wir alle Zwerge. Deswegen, selbst wenn Deutschland den Vernetzten Ansatz par excellence zu jedem Zeitpunkt hätte umsetzen können, hätte es am Ende keinen Unterschied gemacht, weil wir uns im Grunde den strategischen Entscheidungen und den strategischen Ausrichtungen der Amerikaner anpassen mussten.

Dann die Frage von Frau Türk-Nachbaur, wie man das Parlament besser einbinden kann. Ich finde es

absolut wichtig, dass Parlamentarier in den Einsatz gehen. Als Civil Advisor in Mali habe ich regelmäßig bei den Besuchen von Parlamentariern oder von Herrn Wüstner oder von Herrn Vollmer als damaliger Inspekteur des Heeres unterstützt. Da muss man sagen, dieses Instrument der Besuche, auch wenn dann viele zähneknirschend sagen, wir haben so viele Sachen im Einsatz zu tun, jetzt kommen auch noch die Parlamentarier, es ist wichtig, genau aus diesem Grund: Denn aus dem Parlament kommt das Mandat. Da müsste ich fast eher sagen, dass ich mir auch manchmal gewünscht hätte, dass aber auch von Seiten derjenigen, die im Einsatz sind oder von Seiten derjenigen, die den Einsatz umsetzen, auch ein noch deutlicherer und prononcierterer Dialog stattfindet. Denn ich habe die Erfahrung gemacht, letztendlich: Alle haben gemeckert und wenn die Parlamentarier dann da waren, dann kamen doch meistens sehr rundgeschliffene Antworten: So schlecht ist es gar nicht. Irgendwie kriegen wir das alles schon hin, und es läuft schon. Wenn man letztendlich das Stellen falscher Bilder irgendwie kultiviert, damit die Parlamentarier beruhigt nach Hause fahren, dann hilft das niemandem. Dieser Dialog zwischen der Exekutive und nachgelagerten Durchführern muss ein offener Dialog sein. Wenn da keine Transparenz ist, dann hilft es keinem.

Vielleicht nutze ich dann meine letzten 45 Sekunden, um noch einmal auf die Frage von Herrn Haunreiter einzugehen. Sie sprachen an, dass man bei Stabilisierung Partei ergreift. In der Stabilisierung geht es eben auch im Wesentlichen darum, neben dieser Konfliktlösung eine positive Staatlichkeit in diesen Ländern zu stärken. Denn bis heute haben die Wissenschaft und die Praxis eigentlich keine ernsthafte Alternative zu einem Staat als Ordnungsmodell, egal in welchem Land, geschaffen. Ein Staat, der für seine Menschen da ist, der seine Menschen schützt und Dienstleistungen bereitstellt und das partizipative Zusammenwirken verschiedener Gruppen ermöglicht, natürlich fördern wir das. Aber in diesen Ländern gibt es auch Feinde, die diesen Staat letztendlich bekämpfen, die lieber eine Scharia haben wollen, die lieber eine ganz andere Ordnung haben wollen. Wenn wir diesen Staat unterstützen, ergreifen wir als internationale Gemeinschaft, als Deutschland Partei. Aber ich



finde, das ist auch okay, denn ich denke, als Deutschland haben wir Interessen. Das bedeutet auch, dass wir in solchen Kontexten dann auch Partei für diejenigen ergreifen, die für unsere Werte und Interessen stehen.

Der **Vorsitzende**: Vielen Dank. Wir haben noch eine Schlussrunde mit vier Wortmeldungen. Als erstes Herr Ramms und dann Frau Zeino, Herr Vollmer, Frau Mielke. Herr Ramms.

SV Egon Ramms: Herzlichen Dank, Herr Vorsitzender, herzlichen Dank auch Herrn Rotmann und Herrn Schroeder für Ihre Ausführungen und die bisherige Fragenbeantwortung. Ich habe an Herrn Schroeder nur eine kurze Frage: Es geht noch mal um die Green Berets. Was unterscheidet die Green Berets von Navy Seals und von US Delta Forces und was können die selbigen, was das KSK nicht könnte, wenn wir dort genügend Kapazitäten hätten?

Und eine Frage an Sie beide: Wir sind ja nicht alleine auf der Welt, sondern es gibt ja auch Krisenfrüherkennung im Bereich der NATO. Wie weit könnte die Bundesrepublik Deutschland über Auswärtiges Amt und Verteidigungsministerium, vielleicht auch andere Ressorts, an der Krisenfrüherkennung der NATO partizipieren und von dieser auch eigene Erkenntnisse ableiten für das Kanzleramt oder möglicherweise dann auch im Fortgang für den von Ihnen mehrfach angesprochenen ständigen Parlamentsausschuss zum Thema Krisen und Einsätze?

Ich möchte in dem Zusammenhang noch einmal kurz auf das Thema Mandat kommen. Eine Mandatspflicht für den Deutschen Bundestag gibt es heute nach den bestehenden Grundlagen für den Einsatz bewaffneter Streitkräfte im Ausland; nicht für die Polizei. Aus dem, was ich von Ihnen verstanden habe – möglicherweise falsch, dann bitte ich um Korrektur –, entnehme ich, dass auch der Einsatz der Polizei, der Einsatz des Bundesministeriums für Entwicklung und Zusammenarbeit und möglicherweise auch weiterer Ressorts, wenn sie sich im Ausland bewegen, dann entsprechend über diesen Ausschuss und damit vorher auch mit einer

entsprechenden Regierungsentscheidung mandatiert werden müsste. Danke schön.

Der **Vorsitzende**: Vielen Dank, Frau Zeino und dann Herr Vollmer.

Sve Dr. Ellinor Zeino: Vielen Dank! Meine Frage geht auch noch mal an Herrn Schroeder. Auch zum Thema Mandat. Sie hatten ganz gut geschildert, dass Sicherheit die Voraussetzung für Stabilisierung ist. Und Sicherheit schaffen wir vor allem durch die Ertüchtigung lokaler Sicherheitskräfte. Meine Frage ist: Sehen Sie die Notwendigkeit, dass das Mandat der Bundeswehr oder der Bundespolizei, wie Sie auch erwähnt hatten, oder sonstiger Spezialkräfte, dass dieses Mandat in Zukunft robuster ausgestattet werden sollte oder in irgendeiner Art und Weise angepasst werden sollte, was die Handlungsfähigkeit unserer Kräfte vor Ort angeht?

SV Jörg Vollmer: Zunächst einmal besten Dank an beide. Meine Frage geht auch an beide. Es geht noch mal um das Thema Strategie. Wir wollen eine nationale Strategie haben, wenn wir eine Krise haben. Wir wollen einen Endzustand erreichen. Daraus leiten wir die Ziele und Zwischenziele ab, die regelmäßig überprüft werden müssen in dem von Ihnen geschilderten Gremium, am besten im Kanzleramt. Die Realität war doch eine andere. Deswegen meine Frage: Strategische Geduld. Die hat einen positiven Effekt in dem Sinne, dass man sich von Anfang an darauf einstellt, dass es sehr lange dauern kann. Siehe den Kosovo-Einsatz bis heute. Bedeutet aber auch – das ist die Ambivalenz dabei –, dass man vielleicht der Letzte ist, der das Licht ausmacht. Das ist Afghanistan. Die Deutschen waren treu von Anfang bis Ende dabei. Das ist Mali, wo wir mit die Letzten sind, die am Ende rausgegangen sind. Also auf der einen Seite plädiere ich für strategische Geduld von Beginn an, auf der anderen Seite sehe ich das aber auch kritisch, weil man dann nämlich versäumt, wenn man keine Ziele oder Zwischenziele hat und diese regelmäßig überprüft, ob man überhaupt noch auf dem Weg ist dessen, was man am Ende erreichen will.



Der **Vorsitzende**: Vielen Dank. Und Frau Mielke.

Sve **Dr. Katja Mielke**: Vielen Dank auch von meiner Seite an die beiden Vortragenden. Ich hätte auch eine abschließende Frage an Herrn Schroeder, und zwar: Sie haben uns ja die dezidiert politische Handlungslogik und Wirkungslogik der Stabilisierung geschildert, und wie dort auch Projekte mit dem Ziel, als kurzfristiger Hebel zu gelten, eingesetzt werden. Meine Frage wäre: Können wir dann da auch die gleichen Evaluierungskriterien anlegen? Oder vielleicht können Sie uns ein bisschen aus der Praxis erzählen, wie Stabilisierung mit den verschiedenen Maßnahmen jetzt, zum Beispiel auch in Afrika oder möglicherweise in Mali, wie das evaluiert worden ist. Gibt es da Wirkungsevaluierungen? Die andere Frage wäre noch mal nach dem Stellenwert von Stabilisierung als einem Instrument der Außenpolitik im ressort-übergreifenden außenpolitischen, sicherheits-politischen Wirken, also quasi in einem möglichen oder einem konkreten Einsatz. Wir haben das AA-Konzept „Stabilisierung gestalten“, gesehen, und gleichzeitig gibt es dieses ressortübergreifende Konzept des integrierten Ansatzes, wo eigentlich Stabilisierung gar keine Erwähnung findet, wenn ich mich recht entsinne. Doch? Auf jeden Fall noch mal die Frage: Vielleicht können Sie das für uns einordnen, inwiefern hier auch mit den anderen Ressorts die Kohärenz sichergestellt wird. Vielen Dank.

Der **Vorsitzende**: Danke. Und dann haben Sie jeweils noch mal fünf Minuten für die Schlussrunde.

Philipp Rotmann (GPPI): Vielen Dank, Herr Vorsitzender. Herr Ramms: Krisenfrüherkennung von multilateralen Organisationen abgreifen. Grundsätzlich natürlich ja. Auch die EU macht gar nicht so schlechte Horizon Scanning und Krisenfrüherkennungsprozesse. Das Kernproblem in der Praxis besteht in dem Punkt, den ich vorhin versucht habe, deutlich zu machen: nämlich der Nachfrageseite, also dass der Anspruch des Erkennens und des Strategieformulierens, um dann damit in eine allianzmäßige Absprache oder

mit irgendwelchen engeren Partnern multilateral zu gehen, in der Vergangenheit nicht so ausgeprägt gewesen ist. Oft war es eher ein Warten darauf, ob man eine Anforderung bekommt, aus Brüssel oder Washington via Brüssel oder von den Vereinten Nationen oder so. Ich glaube, das ist der Kernpunkt. Umso stärker man sich als deutsche Politik verantwortlich fühlt, auch weil, wie Robin Schroeder vorhin eingangs gesagt hatte, wir von den Amerikanern da immer weniger erwarten können, gerade in unserem direkten geografischen Umfeld, desto mehr müssen wir auch in der Lage sein, diese Informationen sowohl selbst zu verarbeiten als auch zumindest Teile davon selbst zu generieren, weil es eben enorm zeitkritisch ist und diese multilateralen Prozesse nicht umsonst sind, was ihre Zeitkosten angeht. Mandatsfragen: Also zumindest war es nicht mein Petitum oder meine Empfehlung zu sagen, es müssten jetzt alle Aspekte eines integrierten Einsatzes mandatiert werden. Ich halte das für ein legitimes, bedenkenswertes Argument, wenn es als notwendig betrachtet wird, um das notwendige Maß von parlamentarischer Aufmerksamkeit – Frau Türk-Nachbaur hatte eben danach gefragt – sicherzustellen. Ich kann mir aber auch vorstellen, dass man dieses sehr spezifische, herausgehobene rechtliche Instrument der Mandatspflicht auf Streitkräfteeinsätze beschränkt hält, wenn es eben gelingt, eine Form der Auseinandersetzung mit der Bundesregierung hinzukriegen, bei der diese strategischen Fragen auch für die anderen Elemente und integriert gestellt werden. Dazu bin ich zu wenig Parlamentsexperte, um mir da ein Urteil anzumaßen. Vielleicht ist Mandatierung eine gute Idee. Ich glaube, dass an manchen Stellen Mandate und Fähigkeiten sowie unsere Risikobereitschaft tatsächlich robuster werden müssen, um etwas zu erreichen, wenn wir, zum Beispiel im Bereich der Ausbildung von Sicherheitskräften, da etwas erreichen wollen. Weil wir gesehen haben – nicht nur in Afghanistan, in einer Vielzahl von detaillierten internationalen Studien –, dass zu den wirklich voraussetzungsreichen Erfolgsfaktoren von militärischer oder polizeilicher Ausbildung eben auch gehört, das nicht nur auf dem Schulhof zu machen, sondern gemeinsame Einsätze durchzuführen. Das ist in diesen Krisenländern mit erheblichen Risiken für unsere Kräfte und die



Ausbilder verbunden. Nur wenn wir bereit sind, diese Risiken einzugehen, und das heißt im Umkehrschluss, wenn uns das Ergebnis der Angelegenheit hinreichend wichtig ist im Sinne unserer Interessen, können wir hoffen, dass das gelingen kann.

Herr Vollmer, zum Thema strategische Geduld. Vielen Dank, dass Sie die technokratische Vorstellung von Strategie karikiert haben, denn ich glaube, darauf kommt es ganz wesentlich an. Es ist oft in der Realität nicht möglich, zu Beginn eines Einsatzes einen irgendwie nützlichen Endzustand zu beschreiben. Es geht darum, Ziele in einer hinreichenden Klarheit zu definieren, damit man später in der Lage sein kann zu sagen: Haben wir hier Fortschritte gemacht, und zwar schnell genug? Wo müssen wir diese Ziele anpassen, wo müssen wir die Mittel anpassen? Und reichen denn die Mittel? Wenn wir der Meinung sind, wir haben einfach bestimmte Mittel nicht und eine ernsthafte, selbstkritische Beurteilung der Frage, ob wir diese Mittel beschaffen können oder hochskalieren können, in kurzer oder mittelfristiger Zeit, kommt zu der Antwort Nein, dann muss man eben strategisch die entsprechenden Konsequenzen daraus ziehen. Umgekehrt, wenn man überzeugt ist von seiner Strategie und diese gelegentlich kritisch hinterfragt wird auf eine Weise, die wir vielleicht in den 20 Jahren Afghanistan nicht oft und intensiv genug hingekriegt haben, dann muss Teil dieser Strategie auch sein, für die nötige strategische Geduld zu sorgen. Das heißt, vor allem innenpolitisch entsprechend zu kommunizieren und nicht die falschen Erwartungen zu wecken. Ich glaube, das kann man nicht oft genug betonen. Vielen Dank.

Der **Vorsitzende**: Vielen Dank. Und Herr Schroeder.

Robin Schroeder (SPF): Ja, danke schön. Dann bringe ich mal die Fragen von General Vollmer und von Frau Mielke zusammen, denn da geht es ja auch um die Frage von Evaluierung und zu gucken, wenn wir strategische Geduld haben, aber die Evaluierung zeigt, es geht nicht voran, dann müssen wir da auch handeln. Da verweise ich auf

den Punkt von meinem Eingangsstatement, das, was wirklich wichtig ist: Wir müssen pragmatischer, flexibler und realistischer werden in dem, was wir vorhaben, und pragmatisch und agil werden. Das heißt, wir müssen uns auch wirklich schneller an die veränderten Bedingungen anpassen. Wir müssen auch ganz klar sagen: Wenn etwas nicht funktioniert, dann machen wir es anders und besser. Und wenn es nicht möglich ist, dann lassen wir es bleiben. Ansonsten ist der Schaden eventuell größer als das Nichthandeln. Manchmal hat aber auch Nichthandeln stärkere Konsequenzen als Handeln. Das muss man abwägen. Deswegen ist die Rolle der Evaluierung, auch der konstanten Evaluierung und des Monitorings sehr wichtig. Auch in der Abteilung S in den Projekten, die als Stabilisierung bezeichnet werden, gibt es natürlich Evaluierungsverfahren, auch durch die einschlägigen Evaluierungsdienstleister. Das ist jetzt eine sehr technische Diskussion – da kann ich nur empfehlen, dass Sie auch mit dem zuständigen Referat und vielleicht auch einmal mit der Abteilung S in Kontakt treten. Ich denke, da sind wir immer noch auf dem Weg, besser zu werden. Weil es eben so wichtig ist, um letztendlich auch ein realistisches Bild der Lage zu bekommen und schnell zu reagieren, wenn es notwendig ist. Dann zu der Frage „Robustes Mandat“ von Frau Dr. Zeino. Ich bin der Meinung, die Mandate, die zuletzt bei ISAF gegeben waren, die bei Resolute Support in ihrem Rahmen gegeben waren, also Resolute Support als Ausbildungseinsatz, und dann aber auch was beispielsweise die MINUSMA-Kräfte in Mali hatten, das war ausreichend robust. Also das Problem war eher, dass, auch aufgrund von politischen Vorgaben und teilweise auch vor allem durch einen gewissen vorauseilenden Gehorsam, sich letztendlich die Kräfte vor Ort eigentlich äußerst selten in eine Situation gebracht haben, wo Robustheit überhaupt einmal notwendig war. Das war 2010 in Kundus oder Baghlan ganz anders. Da haben wir wirklich ein robustes Mandat gesehen. Aber beispielsweise bei MINUSMA hat man das eigentlich weitgehend vermieden. Die Situation war eigentlich auch so, dass auch von der anderen Seite her das Mandat ausreichend robust war. Es war ein klarer Auftrag Protection of Civilians, auch diesen Auftrag hätte die MINUSMA, einschließlich der Deutschen,



meines Erachtens aktiver nachgehen können. Aber grundsätzlich – und das ist eigentlich eine positive Entwicklung – sind die Mandate heutzutage vom Bundestag her so robust, dass sie letztendlich den Führern vor Ort die notwendige Handlungsfreiheit geben. Dann muss letztendlich entschieden werden, wie so ein Mandat dann tatsächlich umgesetzt wird.

Das bringt mich jetzt noch mal zu der sehr technischen Frage von General Ramms bezüglich der Green Berets. Ich habe die Green Berets einfach als Beispiel genommen, weil sie in einer sehr kleinen Quantität eingesetzt werden können, robust genug sind, eine Durchhaltefähigkeit haben und speziell ausgebildet sind für die Ausbildung und das Partnering sowie das Mentoring mit lokalen Kräften im Ausland. Ganz selbstverständlich, das KSK und auch das KSM können das. Mitten in der Wüste, weitab des Meeres, haben sie gezeigt, dass sie das toll machen können. Das einzige Problem ist eben, dass wir sowohl von KSK als auch KSM so wenige haben und die müssen noch so viele andere Sachen machen, das wissen Sie besser als ich. Also Spezialaufklärung, und wenn es dann soweit wäre, Geiselnbefreiung. Die haben ja eine große Bandbreite an Aufträgen, die Spezialkräfte machen müssen und diese Green Berets haben eben einzig und allein diesen Auftrag des Zusammenwirkens mit lokalen Kräften im Ausland und können das eben ein bisschen autarker als die Linieninfanterie. Ich will damit sagen, dass nicht unbedingt eine spezialisierte Einheit für die Ausbildung von lokalen Kräften alles das können muss, was Tier 1- und Tier 2-Spezialkräfte wie das KSK oder das KSM können müssen, aber dass sie trotzdem ein bisschen mehr Fähigkeiten haben müssen als letztendlich die durchschnittliche Infanteriekompanie.

Der **Vorsitzende**: Herr Ramms, noch mal eine Nachfrage?

SV **Egon Ramms**: Keine Nachfrage in dem Sinne, Herr Vorsitzender, aber ich möchte darauf hinweisen, Herr Schroeder, dass als der Surge

stattgefunden hat und die Amerikaner nach Helmand und nach Nimruz reingegangen sind, sie dort mit Marineinfanterieeinheiten und Marineinfanteriezügen genau das gemacht haben, was Sie gerade beschrieben haben.

Robin Schroeder (SPF): Genau, die können das auch. Wie ich sagte, je hochwertiger es wird, desto mehr Sachen können sie.

SV **Egon Ramms**: Und das wurde im Prinzip gestoppt durch den Abzugsbefehl von Obama. Herzlichen Dank.

Der **Vorsitzende**: Gut, vielen Dank. Es waren intensive knapp zwei Stunden mit zwei Sachverständigen, eine intensive Befragung und Diskussionsrunde. Ein großes Dankeschön. Ich glaube, da waren viele Impulse dabei, auch für unsere künftigen Beratungen und Schlussfolgerungen, gerade dazu in welcher Struktur wollen wir in Zukunft zusammenarbeiten, um auch unsere Aufgabe als Parlamentarier besser wahrnehmen zu können? Also ein großes Dankeschön für Ihre Impulse. Meine Damen und Herren, ich schließe damit den öffentlichen Teil unserer Sitzung. Ich schlage vor, wir kommen in zehn Minuten zusammen zu dem nichtöffentlichen Teil. Wir haben draußen einmal ein bisschen Kaffee und Kuchen aufgebaut, denn es gibt ja einen Mini-Repräsentationsfonds für unsere Arbeit. Ich dachte, heute wäre mal eine Gelegenheit, wo man auf die getane Arbeit anstoßen kann. Aber es ist ja doch ein Thema, wo man es vielleicht mit Kaffee tun sollte und nicht mit anderen Getränken. Also insofern: Bedienen Sie sich bitte draußen. Wir sehen uns in zehn Minuten hier wieder für den nichtöffentlichen Teil.

Schluss der Sitzung: 14:50 Uhr

Michael Müller, MdB
Vorsitzender



75 Jahre
Demokratie
lebendig



Deutscher Bundestag

Enquete-Kommission
Lehren aus Afghanistan für das
künftige vernetzte Engagement Deutschlands
Kommissionsdrucksache
20(28)43

13.02.2024

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

Öffentliche Anhörung am 19. Februar 2024

zum Thema

„Externe Impulse zur Zukunft des integrierten Engagements“

Leitfragen an die eingeladenen Sachverständigen

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?



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.



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