



75 Jahre  
Demokratie  
lebendig



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

---

## Kommissionsdrucksache 20(28)47

---

Prof. Dr. Christoph Meyer  
King's College London

### Stellungnahme

#### Öffentliche Anhörung

zum Thema

„Krisenfrüherkennung und Fehlerkultur im  
außen- und sicherheitspolitischen Engagement“

am 22. April 2024



## **Wie kann Deutschland Fehler in der Außenpolitik und der Krisenfrüherkennung besser identifizieren und die richtigen Lehren ziehen?**

**Schriftliche Stellungnahme zur Öffentlichen Anhörung der Enquetekommission Afghanistan am 22. April 2024, zum Thema „Krisenfrüherkennung und Fehlerkultur im außen- und sicherheitspolitischen Engagement“**

*Christoph Meyer, King's College London, 18. April 2024*

Die Enquetekommission hat mich gebeten, die folgenden Fragen zu beantworten, aus denen sich auch die Struktur dieser Stellungnahme ergibt:

- 1. Welche Stärken und Schwächen bestehen in der deutschen Krisenfrüherkennung und dem Verständnis von Krisenkontexten (am Beispiel der Ukraine 2013/14)?**
- 2. Was kann Deutschland aus der Fehler- und strategischen Kultur anderer Länder im außen- und sicherheitspolitischen Bereich lernen (mit Fokus UK)?**
- 3. Welche konkreten Verbesserungsvorschläge und Empfehlungen ergeben sich daraus für die deutsche Außen- und Sicherheitspolitik?**

### **Kurze Vorbemerkungen**

Wie eine gute Fehlerkultur aussehen kann, lässt sich an Organisationen beobachten, wo Fehler katastrophale Folgen haben. In einem Atomkraftwerk, einem Flugzeugträger oder einer Ölplattform ist eine gute Fehlerkultur essenzieller Teil der Sicherheitskultur. Dazu gehört, dass Fehler und Abweichungen schnell erfasst, erkannt und korrigiert werden.<sup>i</sup> Um das zu erreichen, versuchen diese Organisationen eine Kultur zu schaffen, in der das Berichten von Fehlern durch Mitarbeiter nicht nur kein soziales oder professionelles Stigma mit sich bringt, sondern sogar belohnt wird. Fehlerkultur ist keine rein technokratische Herausforderung, sondern erfordert das Management von sozialen Beziehungen und Emotionen.

In der Außen- und Sicherheitspolitik liegt die Identifizierung von Fehlern allerdings teilweise im Auge des Betrachters und kann damit politisch umstritten oder zumindest unbequem sein. Warnungen zu Krisen implizieren häufig auch schwerwiegende Fehler in den Annahmen, die der eigenen Politik zugrunde liegen. Die Feststellung von Fehlern in der Vorhersage oder Prävention von Krisen ist doppelt schwierig, da jede Vorhersage mit einem Mindestmaß von Unsicherheit behaftet ist, Prioritäten gesetzt werden müssen, und häufig Zielkonflikte bestehen. Erfolgreiche Außen- und Sicherheitspolitik beruht deshalb nicht nur auf guter wissenschaftlicher Evidenz zur Vorhersage und Prävention von Krisen, sondern ebenso auf gutem Handwerk und einer Prise Staatskunst.<sup>ii</sup>

Dabei sollte eine gute Fehlerkultur als Teil einer guten Lernkultur im weiteren Sinn verstanden werden. Sie ermöglicht es Staaten, Ministerien und Streitkräften ihre Schwächen schnell und richtig zu erfassen, aber auch in die eigenen Stärken zu investieren. In vielen Staaten sind es meist die Streitkräfte, die das

höchste Bewusstsein über die Bedeutung des Lernens haben. Besser und schneller zu lernen als der Gegner, kann den Ausschlag geben über Sieg oder Niederlage, wie viele Beispiele aus der Geschichte der Kriegsführung zeigen. Deshalb ist regelmäßiges Lernen häufig Teil von Militärdoktrin und „*standard operating procedure*“.

Entgegen dem Gebrauch in der Alltagssprache, sollten wir bei „Fehlern“ unterscheiden zwischen:

- **Schuldhaften-Fehlern** – wenn etwa hochqualitative Warnungen aus niederen Motiven bewusst unterdrückt wurden oder zumindest auf grober Fahrlässigkeit beruhen;
- **Vermeidbaren-Fehlern** – die nach damaliger Wissens- und Ressourcenlage von den Akteuren oder Organisationen durch bessere Professionalität hätten vermieden werden können;
- **Nachbetrachtungs-Fehlern** – wo nur in der Nachbetrachtung der Folgen klar wird, dass ein Fehler begangen wurde, der aber den damaligen Akteuren fairerweise nicht zuzuschreiben ist. Diese Art von Fehlern können entweder zumindest **für die Zukunft vermeidbar** werden durch entsprechende Reformen. Sie können aber auch struktureller Natur und deshalb letztlich **unvermeidbar sein**.

In der öffentlichen Debatte werden häufig – teilweise bedingt durch den Rückschau-Fehler („*hindsight bias*“) – Nachbetrachtungs-Fehler mit Vermeidbaren-Fehlern verwechselt und die Grenze zwischen vermeidbaren und schuldhaften Fehlern vermischt.<sup>iii</sup> Außerdem wird unzulässigerweise vom Ausmaß der (negativen) Folgen auf das (schuldhafte) Ausmaß des Fehlers rückgeschlossen.

Ein weiteres Problem in der Debatte ist ein irreführendes Verständnis des „Lektionen Lernens“, das sich scheinbar direkt aus dem Fehler ergibt. Tatsächlich sollte unterschieden werden zwischen:

- der korrekten Identifizierung von Fehlern verschiedener Art (siehe oben)
- der Erkenntnis der mitunter tieferen und weitergehenden Ursachen dieser Fehler
- der Formulierung von umsetzbaren Empfehlungen oder „Lehren“, die diese Ursachen angehen, ohne neue/größere Probleme zu schaffen
- der tatsächlichen und dauerhaften Umsetzung, Verstetigung und möglicherweise Aktualisierung dieser „Lehren“ in staatlicher Politik, Strukturen, Verfahren, Ressourcen etc.

Fehler können auf verschiedenen Ebenen staatlichen Denkens und Handelns gemacht werden; sie umfassen Faktenfehler, Einschätzungsfehler, Kommunikationsfehler, Zielsetzungs- oder Handlungsfehler. Erfolgreiches Lernen aus Fehlern ergibt sich nicht nur durch Lernfähigkeit von Organisationen selbst, sondern auch aus der Rolle von externen Anreizen und Mechanismen, wie etwa durch Fachöffentlichkeiten, Medien oder auch externen Untersuchungen wie etwa Enquete-Kommissionen.

## **1. Welche Stärken und Schwächen bestehen in der deutschen Krisenfrüherkennung und dem Verständnis von Krisenkontexten (am Beispiel der Ukraine 2013/14)?<sup>iv</sup>**

Deutschland kann als ein Vorreiter in der Krisenprävention gelten mit dem 2004 verabschiedeten ressortübergreifenden „Aktionsplan Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung“. Die Einbindung von zivilgesellschaftlichen Akteuren durch einen Beirat sowie deren direkte Förderung, Investitionen in bessere Früherkennungen und die Zusammenarbeit von Auswärtigem Amt (AA) und dem Bundesministerium für wirtschaftlicher Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) dürften als Stärken begriffen werden. Außerdem kann Deutschland auf viel Fachkompetenz im Bereich Friedens- und Konfliktforschung und Regionalwissenschaften des Globalen

Südens zurückgreifen, die an vielen Universitäten, Forschungsinstituten und Nichtregierungsorganisationen stark verankert sind. Dies ermöglicht zumindest dem Prinzip nach strukturelle (langfristig, an Ursachen-orientierte) Konfliktprävention, insbesondere zu innerstaatlichen Konflikten und in Ländern des Globalen Südens, wo die unmittelbaren sicherheitspolitischen Auswirkungen von Krisen eher gering bzw. indirekt sind.

Allerdings gibt es auch in diesem Bereich Kritik an einer mangelnden Fehlerkultur in den Umsetzungsberichten der Bundesregierung – und mithin mangelndes Lernen. Dies deutet darauf hin, dass die im Folgenden beschriebenen Probleme von mangelnder Lernfähigkeit nicht nur auf Osteuropa oder sicherheits- und verteidigungspolitische Krisen beschränkt sind.

Die Vorgeschichte des Falls der illegalen russischen Annexion der Krim im Jahr 2014 sowie der Intervention im Donbas seit 2014 zeigen meiner Einschätzung nach eher „Nachbetrachtungs-Fehler“ denn „Vermeidbare Fehler“ seitens deutscher Analysten und Politikplaner. Außerdem sollten die diplomatischen Erfolge bei der Verhinderung eines weiteren russischen Vorrückens durch die Androhung weiterer Sanktionen und den Minsk-Prozess in 2014/2015 nicht verschwiegen werden – auch wenn Minsk letztlich nicht tragfähig war. Leider wurden die Fehler in den Jahren und Monaten vor Februar/März 2014 nicht hinreichend erkannt und aufgearbeitet, so dass in der Folge vermeidbare Fehler in Bezug auf Russland, die Ukraine und Energiepolitik begangen wurden. Die Nachbetrachtungs-Fehler vor 2/2014 können wie folgt zusammengefasst werden:

1. Warnungen vor der revisionistischen und aggressiveren Politik Russlands aus Mittel- und Osteuropäischen Staaten wurden auf Leitungsebene weitestgehend ignoriert, vor allem im Nachgang des Fünf-Tage-Krieges zwischen Georgien und Russland von August 2008. Aufgrund der Wahrnehmung, dass Georgien zuerst in Südossetien angegriffen hat und der problematischen georgischen Kommunikation im Vorfeld, lässt sich verstehen, dass deutsche Akteure vor 2014 nicht auf gleiche Weise ihre Bedrohungswahrnehmungen zu Russland veränderten wie etwa Polen.
2. Im Jahr 2013 gab es ein grundsätzliches Verständnis unter deutschen Analysten darüber, dass Russland die zunehmende Anlehnung der Ukraine an den Westen und die EU ablehnte. Es wurde aber unterschätzt, wie
  - (i) stark diese Ablehnung war vor dem Hintergrund der russischen Sicht auf die Staatlichkeit der Ukraine und Pläne für eine Eurasische Union, dass
  - (ii) die bevorstehende EU-Assoziierung als Vorläufer für eine NATO-Mitgliedschaft gesehen wurde und
  - (iii) vor allem, dass Russland bereit sein würde, internationales Recht auf derart eklatante Weise durch eine gewaltsame Annexion zu brechen. Die Überraschung im Jahr 2014 war auch deshalb so groß, weil die Entscheidung zur Intervention von einem sehr kleinen Personenkreis getroffen wurde und von Lügen und bewusster Irreführung begleitet wurde. Viele westliche Nachrichtendienste waren ebenso überrascht wie Deutschland, auch solche mit besseren Fähigkeiten wie Großbritannien und die USA.
3. Falsch verstanden wurden auch Entwicklungen in der Ukraine, die zum Fall und der Flucht von Präsident Janukowytsch führten. Es wurde nicht ausreichend verstanden, wie sich das Land seit der Orange-Revolution von 2004/5 verändert hatte, neue Akteure an Bedeutung gewonnen hatten und wie schwach die Machtbasis des Präsidenten war. Die Intensität der zivilgesellschaftlichen Proteste gegen die Abkehr von der EU im November 2013 sowie die veränderte Haltung einiger Oligarchen erklären, warum das Regime viel fragiler war als gemeinhin angenommen. Dieser Einschätzungsfehler war auch in Brüssel weit verbreitet.

## Was waren die tieferen Ursachen dieser Fehler?

1. Eine analytische Überfokussierung auf Russland nebst Annahme konstruktiver, wenn nicht gar positiver Beziehungen zu Deutschland, bei gleichzeitiger Vernachlässigung des Verständnisses Russlands zur Ukraine und anderen Staaten Osteuropas. Dies hat auch historische Wurzeln in deutschen Verbrechen im Zweiten Weltkrieg, deutscher Ostpolitik und Russlands Rolle in der Wiedervereinigung.
2. Übertriebenes Misstrauen, insbesondere in der Politik, gegenüber Warnungen von Mittel- und Osteuropäischen Staaten und der Abwertung ihrer Bedrohungswahrnehmungen als geschichtlich-bedingt irrational – statt aufmerksamen Zuhörens auf Augenhöhe.
3. Ein fehlendes gesamtstaatliches Verständnis für geopolitische Risiken und der Kopplung von Wirtschafts- und Sicherheitspolitik, deren Beurteilung und Integration in eine strategische Sicherheitspolitik aufgrund institutioneller Schwächen in Koordination und Lagebeurteilung.
4. Aversion zum Durchdenken von „Worst-Case-Szenarien“ gepaart mit interessengeleitetem Wunschdenken, etwa in der Energiepolitik und den Auswirkungen des Baus von Pipelines, unter Umgehung der Ukraine wie Nord Stream 1 (trat in Kraft 2011).
5. Unterentwickelte Expertise und öffentliche Sichtbarkeit der sicherheits- und verteidigungspolitischen Expertise (Strategic Studies) in Bezug auf die Wirkung von Abschreckung sowie der Osteuropawissenschaften an deutschen Universitäten, Forschungsinstituten und Think-Tanks.
6. Ungenügendes Engagement Deutschlands in der Formulierung der EU-Nachbarschaftspolitik aufgrund eines „Zuschauereffekts“, die den damals geo- und sicherheitspolitisch unerfahrenen EU-Institutionen weitgehend die führende Rolle in Bezug auf Beziehungen zur Ukraine überließ.

Das Hauptproblem nach der Überraschung war mangelhafte Fehlererkenntnis und Ursachenforschung, zumindest was öffentlich bekannte Untersuchungen angeht. Zwar gab es in den Jahren 2014-2015 einen „Review-Prozess“ unter der Teilnahme von Öffentlichkeit und Experten, angestoßen vom damaligen Außenminister Steinmeier. Dieser Prozess führte zu einer Reihe von Veränderungen im AA, zum Beispiel in Bezug auf die Stärkung von Kapazitäten und Verfahren für die Krisenfrüherkennung und Evaluation. Allerdings hatte der Prozess meiner Einschätzung nach auch die folgenden Schwächen:

1. Er war nicht fokussiert und tiefgehend genug, da es nicht allein um Deutschlands Russlandpolitik und die Krim 2014 ging, sondern um eine umfassendere Bestandsaufnahme von deutscher Außenpolitik, Rolle und Strategie. Der Review wurde bereits 2013 initiiert und nach der Krim-Überraschung nicht hinreichend angepasst, um in die Tiefe gehen zu können.
2. Zwar wurde von vielen insbesondere ausländischen Experten Kritik an deutscher Außenpolitik geäußert, aber der Review selbst war strukturell nicht hinreichend unabhängig vom AA und es blieb zu häufig unklar, welche Fehler eingestanden und welche Ursachen angegangen werden sollten.
3. Er war nicht strukturiert genug, da Expertenwissen zur kompetenten Durchführung von einem Review im Sinne von Post-mortems und Lektionenlernen nicht ausreichend genutzt wurde und es keinen Versuch gab, interne Dokumente und Abläufe kritisch zu durchleuchten.
4. Er war nicht umfassend genug, da weder das Verteidigungs- noch Wirtschaftsministerium hinreichend involviert waren. Dies wurde nur teilweise durch den Weißbuch-Prozess im Jahr 2016 nachgeholt.

Es ist nicht sicher, dass ein besserer Review alle zukünftigen Fehler im Vorlauf zur russischen Invasion vom Februar 2022 vermieden hätte oder gar in der Lage gewesen wäre, die Risikoabwägung des Kremls

derart zu beeinflussen, dass Putin von der umfassenden Invasion abgesehen hätte. Es ist aber auffällig, dass viele der beobachtbaren vermeidbaren Fehler und tieferen Ursachen auch in den Jahren vor der „Zeitenwende“ von 2022 zu beobachten waren. Eine Gelegenheit zum Lernen wurde damit vertan. Dies gilt nicht nur für Deutschland, sondern auch für andere Länder und die EU.

## **2. Was kann Deutschland aus der Fehler- und strategischen Kultur anderer Länder im außen- und sicherheitspolitischen Bereich lernen (mit Fokus UK)?**

Es gibt erhebliche Unterschiede in den Lernfähigkeiten von Staaten und Bürokratien, ob in der Außen- und Sicherheitspolitik oder darüber hinaus. Diese sind oft historisch gewachsen und verbunden mit der politischen und strategischen Kultur eines Landes. In Bezug auf den oben beschriebenen Fall darf vermutet werden, dass die USA und Großbritannien nach 2014 Fehler in Bezug auf die Bedrohung Russlands besser erkannt und behoben haben als Deutschland. Zumindest schienen diese Länder deutlich bessere Informationen und vor allem Einschätzungen zu Russlands Plänen zu haben. Sie kommunizierten diese aktiver, früher und strategischer und intensivierten die militärische Hilfe für die Ukraine, insbesondere in den Wochen vor der Invasion.

Da die USA aus vielerlei Gründen ein schlechter Vergleichsmaßstab für Deutschland sind, bietet sich Großbritannien als etwas näherliegendes Beispiel für eine bessere Fehler- und Lernkultur an.<sup>v</sup> Allerdings hatte Großbritannien über Jahrzehnte als ehemalige Kolonialmacht, Mitglied des UN-Sicherheitsrates und enger Partner der USA in der nachrichtendienstlichen Zusammenarbeit („Fünf-Augen“) und Sicherheitspolitik ein stärkeres und vielfältigeres Interesse daran, aus Fehlern zu lernen als Deutschland. Das Königreich hat eine Reihe unangenehmer Überraschungen erleben müssen:

- die Fehleinschätzung in der Suezkrise von 1956, die endgültig zum Abschied vom Empire führte,
- die sowjetischen Invasionen in der Tschechoslowakei und später in Afghanistan während des Kalten Krieges,
- der überraschende argentinische Überfall auf die Falkland-Inseln,
- das problematische Zusammenspiel von Nachrichtendiensten und Politik bei der Frage, ob der Irak entgegen seiner Verpflichtungen Massenvernichtungswaffen hatte.

In den Geheimdiensten und der außenpolitischen Community des Vereinigten Königreichs hat sich die Tradition des „Post mortem“ etabliert – der nachträglichen Untersuchung, um Lektionen, die aus diesen Überraschungen und Fehlern gelernt werden können, zu identifizieren und anschließend auch zu beheben. Diese Untersuchungen stützen sich in der Regel auf umfassenden Zugang zu geheimem Material wie auch auf umfangreiche Interviews mit Zeugen. Einige dieser „Post mortems“ tagten nicht öffentlich und ihre Berichte sind noch heute unter Verschluss. Öffentliche Meilensteine waren der Franks-Report von 1983 über den Falkland-Krieg, die Butler-Review von 2004 über die Geheimdienstarbeit in Sachen Existenz von Massenvernichtungswaffen im Irak, sowie der dreibändige Chilcot-Report von 2016, der sich mit den Entscheidungs- und Planungsprozessen vor und während des Irak-Kriegs beschäftigte.

Diese Untersuchungs- oder Expertenkommissionen sind meist „*non-statutory*“, werden von der Regierung eingesetzt, aber von hochangesehenen Personen wie etwa *Privy Counsellors* geleitet (Chilcot-Report). Diese genießen einen hohen Grad von Unabhängigkeit in der Durchführung der Untersuchung. Chilcot entschied beispielsweise entgegen den Wünschen der Regierung, dass ein Großteil der Zeugenbefragungen öffentlich war.<sup>vi</sup> Diese Untersuchungen haben meist komplette Akteneinsicht und in bestimmten Fällen auch die Fähigkeit, Zeugen zur Teilnahme zu zwingen. Zeugen

sagen jedoch nicht unter Eid aus und das Ziel ist das Lernen, nicht die mögliche Strafverfolgung. Über die Außen- und Sicherheitspolitik hinaus gibt es eine lang gewachsene Kultur des Lernens und der Rechenschaft durch öffentliche Untersuchungen, auch solche mit quasi-rechtlichem Charakter (*tribunals* oder *statutory inquiries* nach 2005), zumeist wenn Menschen auf potenziell skandalträchtige Weise zu Tode oder großem Schaden gekommen sind.

Außerdem eröffnen das britische Ober- und Unterhaus häufig schon kurz nach den Geschehnissen weniger umfangreiche, aber dafür oft schnellere Untersuchungen mit weniger Zugang zu Aktenmaterial, aber längeren Zeugenbefragungen. Ein Beispiel hierfür ist der Bericht des *House of Lords* über die EU-Russland-Beziehungen nach der Annexion der Krim oder der Report des *Intelligence and Security Committee* über Geheimdienstinformationen zum Einfluss Russlands.

Öffentliche Reviews und insbesondere die Zeugenanhörung werden von der Öffentlichkeit intensiv begleitet und führten gerade in den Fachöffentlichkeiten zu intensiven Diskussionen, die zuweilen schon vor der Veröffentlichung der Berichte zur Identifizierung von Fehlern und der Umsetzung von Empfehlungen führen. Unterstützt wird diese Fehlerkultur von einer sehr lebhaften Masse von Think-Tanks (IISS, RUSI, Chatham House) und Universitäten (KCL) mit tiefer und breiter sicherheitspolitischer Expertise.

Naturgemäß können solche teuren und langandauernden Kommissionen nur in außergewöhnlichen Fällen zum Einsatz kommen. Deshalb ist es für die alltägliche Lernfähigkeit der britischen Außenpolitik wichtig, dass sie über gewachsene und immer wieder nachgebesserte Strukturen in der nachrichtendienstlichen Analyse und Politikberatung verfügt. Dazu gehört vor allem das *Joint Intelligence Committee* (JIC), dessen Ziel es ist, politische Entscheidungsträger mit bestmöglichen Einschätzungen zu aktuellen und zukünftigen Bedrohungen der nationalen Sicherheit zu versorgen. Dabei kann es bei der Analyse auf alle zur Verfügung stehenden Quellen aller Nachrichtendienste zurückgreifen. Unterstützt wird das JIC dabei von einem festen Mitarbeiterstab, der Analysen verfasst; es wird geleitet von einem hohen Beamten, der das Ansehen und die Unabhängigkeit besitzt, den Mächtigen selbstbewusst auch unbequeme Wahrheiten zu verkünden.

Des Weiteren zeichnet sich das JIC dadurch aus, dass die Ministerien in den Prozess mit eingebunden werden, auch wenn JIC-Veröffentlichungen ganz bewusst keine konkreten Politikempfehlungen enthalten. Auf diese Weise ist die nachrichtendienstliche Aufklärung stets relevant für aktuelle Herausforderungen, vermeidet aber den Eindruck, durch die Auswahl bestimmter geheimdienstlicher Informationen politische Entscheidungen lenken zu wollen. Hinzu kommt, dass das JIC stets versucht, einen Konsens über seine Einschätzungen herzustellen, und dieses Ziel meist erreicht.

Das Beispiel Großbritannien zeigt auch die Wichtigkeit von strategischer Klarheit über Interessen und Prioritäten über verschiedene Ressorts hinweg, die sich dann in nachrichtendienstlichen Prioritäten für die Krisenfrühwarnung widerspiegelt. Ministerien sind sich oft uneins über den Blickwinkel auf ein bestimmtes Land oder Bedrohung. Daher bedarf es eines starken Koordinationsorgans, ausgestattet mit der Autorität des Premierministers, um eine Entscheidung zu treffen. Einer der ersten Beschlüsse der 2010 ins Amt gekommenen Koalitionsregierung von Konservativen und Liberaldemokraten war die Schaffung eines Nationalen Sicherheitsrats, der von einem Nationalen Sicherheitsberater geleitet und von einem leistungsstarken Sekretariat unterstützt wird. Der Sicherheitsrat schaffte eine Atmosphäre von Dauerhaftigkeit, Regelmäßigkeit und Seniorität für gemeinsame Diskussionen über nationale Sicherheitsfragen zwischen zivilen und militärischen Experten. Allerdings kann die Stärke Großbritanniens in der Prioritätensetzung und „*joined-up-government*“ dazu führen, dass Ressourcen zu stark auf besonders politisch sichtbare Bedrohungen fokussiert werden – so etwa bei der Frage des Terrorismus durch Al-Qaeda, aufgrund dessen Russland vor 2014 zu sehr aus dem Fokus verschwand.



Ein anderes Land mit einer starken Fehlerkultur, das vielleicht noch eher mit Deutschland vergleichbar ist, sind die Niederlande. Eine kürzlich veröffentlichte vergleichende Untersuchung von Afghanistan Reviews betont den Beitrag, den professionelles und regelmäßiges „*In-House-Learning*“ leisten kann.<sup>vii</sup> Das *Policy and Operations Evaluations Department* (IOB) im niederländischen Außenministerium hat dabei folgende Stärken zu bieten:

- Es ist hinreichend unabhängig von der Regierung und Leitung des Ministeriums. Es kann etwa selbst die Initiative für Untersuchungen ergreifen und die Regierung kann dessen Berichte an das Parlament weder verändern noch aufschieben oder gar unter Verschluss halten;
- es hat volle Akteneinsicht und kann Zeugen befragen;
- es verfügt über ausreichende Expertise, Ressourcen und Kontinuität;
- es untersucht nicht nur Programme des MFA, sondern auch militärische Operationen;
- es schafft Implementationsdruck durch Öffentlichkeit und überprüft in regelmäßigen Abständen, ob und inwiefern Empfehlungen von Ministerien umgesetzt wurden.

### **3. Welche konkreten Verbesserungsvorschläge und Empfehlungen ergeben sich daraus für die deutsche Außen- und Sicherheitspolitik?**

In der Außenpolitik müssen handelnde Akteure bereit sein, kalkulierte Risiken einzugehen, da der Versuch, alle Fehler zu vermeiden, zum Scheitern verurteilt ist. Nichthandeln kann ein ebenso großer Fehler sein wie zu handeln. Ein Nachrichtendienst, der ständig warnt, wird irgendwann nicht mehr gehört, einer der lieber wartet, bis alle Indizien klar sind, verfehlt seinen Auftrag durch Verspätung. Zudem dürfen eine bessere Fehlerkultur und Stärkung von Warnungs-Reaktions-Systemen nicht zu höherer Risikoaversion und Überlastung durch Bürokratie führen. Gerade in Bezug auf den Bundesnachrichtendienst wird kritisiert, dass eine übermäßige Kontrolle der Richtigkeit von Prozessen, anstatt der Qualität und des Nutzens der Ergebnisse, viele wertvolle Ressourcen gebunden hat.<sup>viii</sup> Im Kern aller Reformen muss die Verbesserung der Auftragserfüllung stehen. Anstrengungen von Fehlern zu lernen, müssen deshalb sorgfältig kalibriert werden in Bezug auf Ressourcen und nichtintendierte Folgen, wenn sie nicht zur Verschlimmbesserung führen sollen.

#### **Kernprinzipien einer guten Fehler- und Lernkultur sind:**

- Starke und glaubwürdige Signale der Führung, dass sie ein Interesse an und Offenheit gegenüber dem Lernen auch unbequemer Erkenntnisse hat.
- Entstigmatisierung des Berichtens von Fehlern und anderer „*unwelcome news*“, wie Warnungen in der Organisationskultur, insbesondere durch Weiterbildung und Überprüfung der Beförderungskriterien und Institutionalisierung der Kritik (*Challenge-Function*).
- Eine starke und normative, unterstützte Rolle von Fachexperten und Expertise innerhalb von Deliberations- und Entscheidungsprozessen unabhängig von Seniorität und Hierarchien mit Klarheit darüber, welche Art von politischer Einflussnahme erlaubt und nicht erlaubt ist.
- Lernbemühungen sollten über Ressortgrenzen hinweg miteinander vernetzt werden, wenn dies für die Fragenstellung oder das Problem relevant ist. Dies ist notwendig, um die Ursachen vieler Fehler zu beheben, die sich aus einem Silo-Denken ergeben (z.B. schwarze Flecke).
  - Untersuchung von Fehlern und Beförderung des Lernens brauchen ein Mindestmaß an Unabhängigkeit von Leitungsfunktionen in der Initiierung, Durchführung und Berichterstattung von Lernprozessen,
  - Spezialisierung, Professionalität und Kontinuität in Bezug auf Personal, Ressourcen, Instrumente und Verfahren,

- Lernprozesse – auch weniger aufwendige - mit dem Ziel der Identifizierung von Stärken und Schwächen sollten regelmäßig durchgeführt werden und Teil von „*Business as usual*“ werden,
- Lernprozesse enden nicht mit Empfehlungen, sondern brauchen einen robusten Mechanismus/Verfahren der Nachverfolgung und Aktualisierung sowie klare Verantwortlichkeiten für die Umsetzung von Lernempfehlungen sowie Reaktionen auf Warnungen,
- Lernen zu besonders sensiblen Fragen benötigt verlässliche Geheimhaltung, aber wenn möglich sollte größere Öffentlichkeit angestrebt werden, um weiterreichende Lerneffekte und größeren Umsetzungsdruck zu erzeugen.

### **Konkrete Vorschläge:**

- 1) Die gegenwärtigen Strukturen der außen- und sicherheitspolitischen Koordination in Deutschland, insbesondere der gegenwärtige Bundessicherheitsrat, können keine effektive Führung und Priorisierung in Bezug auf die Herausbildung einer leistungsfähigen Lernkultur über Ressortgrenzen hinweg leisten. Deshalb braucht es eine Stärkung bzw. Schaffung neuer Strukturen, wie etwa die immer wieder von Experten geforderte Schaffung eines nationalen Sicherheitsrates. Dieser sollte unterstützt werden von Strukturen für effektive Politikberatung auf der Basis von „*all-source intelligence*“, angelehnt an das britische *Joint Intelligence Committee*. Dies hilft auch dabei, die Verantwortlichkeiten in Bezug auf Warnungen und Fehlerkorrektur klar festzulegen und den Informationsfluss zu verbessern.
- 2) Es wäre überlegenswert, eine ressortübergreifende Evaluations- und Lernabteilung zu schaffen wie im Fall der Niederlande. Diese sollte idealerweise im neu zu schaffenden Nationalen Sicherheitsrat angesiedelt sein. Eine Alternative wäre eine Stärkung und Erweiterung des Referats Evaluation S01 im Auswärtigen Amt und stärkere Vernetzung mit entsprechenden Referaten in anderen Ministerien (BMZ, BMVg, BMI).
- 3) Alle neuen Entscheidungsträger – insbesondere Minister und Staatssekretäre – sollten einen Trainingskurs durchlaufen zum Umgang mit Fehlern, Warnungen und nachrichtendienstlichen Produkten. Sie müssen auch verstehen, welchen Einfluss die eigenen Führungssignale auf die dominante Kultur haben – etwa die Vermeidung einer „*blame-shifting culture*“. Führungskräfte im Beamtendienst sollten ebenfalls dafür sensibilisiert werden, inwieweit sie durch ihr eigenes Verhalten eine gute Lern- und Fehlerkultur befördern können.
- 4) Falls noch nicht vorhanden, sollte ein Verfahren und eine Anlaufstelle geschaffen werden, durch die Beamte schwere Fehler und wichtige Warnungen berichten können, ohne Angst vor beruflichen Nachteilen, insbesondere solche, die bei ihren direkten Vorgesetzten kein Gehör gefunden oder gar zu negativen Reaktionen geführt haben (siehe auch „*Whistleblowing*“).
- 5) Um das fachöffentliche Umfeld für Lernen in Deutschland im Bereich Sicherheits- und Verteidigungspolitik im Besonderen zu stärken, bedarf es:
  - a) Stärkerer Investitionen in die Forschung im Bereich, Strategischen Studien, Sicherheitsstudien und Nachrichtendienstlichen Studien, etwa durch ein Programm des BMF, wie bereits geschehen im Bereich der „Friedens- und Konfliktforschung“. Es sollte auch über die Einrichtung von Stiftungsprofessuren oder in diesem Bereich spezialisierte Institute nachgedacht werden. Die Max-Planck-Gesellschaft könnte angeregt werden, ein Institut zu einer Fragestellung im Bereich Sicherheits- und Außenpolitik einzurichten.

- b) Es bedarf eines deutlich erleichterten Zugangs zu Regierungsdokumenten zu Forschungszwecken – wenn notwendig nur zur Einsicht aber nicht zur Veröffentlichung – durch die Schaffung eines Informationsfreiheitsgesetzes angelehnt an das britische Beispiel.
  - c) Damit die deutsche Außenpolitik schneller und zielgerichteter auf thematische und vor allem Länderexpertise zurückgreifen kann, sollten die Anreize zur Politikberatung gestärkt werden. Es sollte ein Pool/Netzwerk von Experten aufgebaut werden, die in der Lage und vertrauenswürdig sind, in Krisensituationen Lücken in der „in-House-Expertise“ zu füllen. Gleichzeitig könnte durch Rahmenverträge oder gezielte Auftragsforschung kritische Fachexpertise gewonnen werden. Dabei sollte in den Finanzierungs- und Verwaltungsmodalitäten auch darauf geachtet werden, dass Kooperation auch mit Experten und Instituten im Ausland ermöglicht wird.
- 6) Da deutsche Außen- und Sicherheitspolitik stark mit europäischen und transatlantischen Partnern abgestimmt wird, sollten auch die Fähigkeiten und Strukturen des Lernens aus Fehlern mithalten. Es sollte erforscht werden, unter welchen Bedingungen die Evaluations- und Lernaktivitäten auf nationaler Ebene miteinander vernetzt werden können, so dass es zumindest einen guten Informationsaustausch, wenn nicht sogar gemeinsame Untersuchungen gibt.
- 7) Trotz verstärkter Investitionen der EU in bessere Strukturen und Fähigkeiten des Lernens aus Krisen, gibt es immer wieder Fälle, in denen Mitgliedstaaten darauf dringen, dass unbequeme Erkenntnisse oder Warnungen unterdrückt werden, um bestimmte Staaten oder deren enge Verbündete außerhalb der EU nicht in Verlegenheit zu bringen.<sup>ix</sup> Ähnliches ist auch aus dem NATO-Kontext bekannt. Deutschland sollte darauf hinwirken, dass auch in diesen wichtigen Institutionen eine bessere Fehlerkultur entwickelt wird. Dazu gehören auch klare Normen und Prinzipien zur politischen Einflussnahme auf Analyseprozesse und Ergebnisse.
- 8) Es sollte untersucht werden, ob die gegenwärtigen Instrumente des ex-post-Aufklärens bzw. Lernens durch Untersuchungsausschüsse und die Vorbereitung gesetzgeberischer Maßnahmen durch Enquete-Kommissionen die Erwartungen gerade im Bereich Außen- und Sicherheitspolitik und der Nachrichtendienste erfüllen. Es fällt auf, dass Deutschland kein Äquivalent zum „statutory inquiry act“ hat, noch die Flexibilität einer kürzer angelegten Untersuchung durch „*privy counsellors*“, also ehemalige hohe Beamte, führende Wissenschaftler oder andere qualifizierte und glaubwürdige Experten und Persönlichkeiten. Es sollte leichter werden, kleiner besetzte Untersuchungskommissionen zeitnah nach „strategischen Überraschungen“ einzusetzen, die möglicherweise von der neuen ressortübergreifenden Abteilung Evaluation und Lernen unterstützt oder gegebenenfalls geleitet werden könnten. Ein weiteres hilfreiches und flexibles Instrument könnten *High-level Expert-Taskforces* sein, die international besetzt, disziplinübergreifend und anwendungsnah bestimmte Probleme untersuchen könnten.

## Endnoten

---

- <sup>i</sup> Louise K. Comfort, Arjen Boin, and Chris C. Demchak, *Designing resilience : preparing for extreme events* (Pittsburgh, Pa.: University of Pittsburgh Press, 2010).
- <sup>ii</sup> Gerrit S. Kurtz and Christoph O. Meyer, "Is conflict prevention a science, craft, or art? Moving beyond technocracy and wishful thinking," *Global Affairs* 5, no. 1 (2018).
- <sup>iii</sup> Christoph O. Meyer, "Can one "prove" that a harmful event was preventable? Conceptualizing and addressing epistemological puzzles in postincident reviews and investigations," *Risk, Hazards & Crisis in Public Policy* (2023), <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1002/rhc3.12281>.
- <sup>iv</sup> Dazu die relevanten Kapitel in Christoph Meyer et al., eds., *Estimative Intelligence in European Foreign Policymaking: Learning Lessons from an Era of Surprise*, Intelligence, Surveillance and Secret Warfare (Edinburgh: Edinburgh University Press, 2022); Christoph Meyer, Chiara De Franco, and Florian Otto, *Warning about War: Conflict, Persuasion and Foreign Policy* (Cambridge: Cambridge University Press, 2020).
- <sup>v</sup> Die folgenden Paragraphen zitieren teilweise aus Christoph O. Meyer and Ana Maria Albuлесcu, "Britisches Vorbild Was die nächste Bundesregierung vom Vereinigten Königreich über kritische Selbstreflexion und außenpolitisches Handeln lernen könnte", *Internationale Politik*, 2021.
- <sup>vi</sup> Andere *non-statutory inquiries* sind Royal Commissions und ad-hoc panels. Der Unterschied zu *statutory inquiries* ist meist (aber nicht immer), dass Zeugen nicht gezwungen werden können auszusagen und die Aussage nicht unter Eid erfolgt.
- <sup>vii</sup> Tina Blohm, Philipp Rotmann, and Florian Weigand, "*Never Say Never*": *Learning Lessons from Afghanistan Reviews*, Friedrich Ebert Stiftung, GPPi, Centre on Armed Groups (Berlin: Friedrich Ebert Stiftung, 2024), <https://library.fes.de/pdf-files/international/21032-20240304.pdf>.
- <sup>viii</sup> Siehe dazu die verschiedene Papiere des Gesprächskreis Nachrichtendienste in Deutschland e.V., etwa Gerhard Conrad für den Vorstand (2023) „[Zeitenwende und Nachrichtendienste: Anmerkungen zur aktuellen Diskussion um die Ertüchtigung der Nachrichtendienste](#)“, 2 Februar 2023. Auch [Gerhard Conrad \(2023\) Fähige Nachrichtendienste für eine liberale Demokratie](#), 4 September 2023.
- <sup>ix</sup> Nikki Ikani and Christoph O. Meyer, "The underlying causes of strategic surprise in EU foreign policy: a post-mortem investigation of the Arab uprisings and the Ukraine–Russia crisis of 2013/14," *European Security* (2022), <https://doi.org/https://doi.org/10.1080/09662839.2022.2140009>.