



Deutscher Bundestag

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

Wortprotokoll der 36. Sitzung*

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

Berlin, den 22. April 2024, 13:00 Uhr

Sitzungssaal: 4.900, Paul-Löbe-Haus

10557 Berlin, Paul-Löbe-Allee

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

Tagesordnung - Öffentliche Anhörung

Einzigiger Tagesordnungspunkt

Seite 4

Öffentliche Anhörung

zum Thema

**„Krisenfrüherkennung und Fehlerkultur im außen-
und sicherheitspolitischen Engagement“**

Vorlage zur Anhörung:

Leitfragen an den Sachverständigen

Kommissionsdrucksache 20(28)46

Anlage 1

* Endgültige Fassung vom 28.06.2024



Eingeladener Sachverständiger:

Prof. Dr. Christoph Meyer
Professor für Europäische und Internationale
Politik, King's College London

(Zuschaltung per Videokonferenz)

Stellungnahme:

Prof. Dr. Christoph Meyer
King's College London

Kommissionsdrucksache 20(28)47

Anlage 2



Mitglieder der Enquete-Kommission (Stand: 22. April 2024)

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

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 „Krisenfrüherkennung und Fehlerkultur im außen- und sicherheitspolitischen Engagement“

Der **Vorsitzende**: Meine Damen und Herren, ich begrüße Sie ganz herzlich zu einer weiteren öffentlichen Anhörung unserer Enquete-Kommission „Lehren aus Afghanistan für das künftige vernetzte Engagement Deutschlands“. Ich begrüße die Gäste auf der Tribüne und die Zuschauerinnen und Zuschauer, die sich hoffentlich zahlreich in unsere Live-Übertragung mit eingeklinkt haben. An dieser Stelle auch ein Dankeschön an alle, die in dieser Form teilnehmen. Wir spüren immer wieder, dass es ein großes Interesse an unserer Arbeit gibt, und erhalten regelmäßig auch sehr gutes Feedback.

Ich begrüße ganz herzlich Herrn Prof. Dr. Christoph Meyer vom King's College in London. Sie sind uns per Video zugeschaltet und ich hoffe, Sie können uns hören. Ein herzliches Willkommen Ihnen. Vielen Dank für Ihre Bereitschaft, heute mit uns zu diskutieren.

Ich will vorab darauf hinweisen, dass das die erste Anhörung nach der Vorstellung unseres Zwischenberichts ist und wir damit die zweite Phase unserer Arbeit einläuten. Für alle, die das jetzt das erste Mal hören, der Bundestag hat uns eine zweigeteilte Aufgabe gegeben: In der ersten Phase, zu Beginn dieser Legislaturperiode, ging es um eine Bestandsaufnahme, eine Analyse des Afghanistan-Einsatzes über den gesamten Zeitraum von 20 Jahren. Jetzt beginnen wir mit der zweiten Phase. Nun geht es darum, aus dieser Analyse und Bestandsaufnahme die Schlussfolgerungen für die Zukunft zu ziehen. Alles das mündet dann in ungefähr einem Jahr in einen Abschlussbericht, den wir dem Deutschen Bundestag und natürlich auch der Öffentlichkeit vorlegen werden.

Für diese zweite Phase haben wir fünf Arbeitsgruppen, sogenannte Clustergruppen, aus den

Mitgliedern der Kommission gebildet. Sie befassen sich intensiv mit den Schlussfolgerungen aus der ersten Phase und erarbeiten Empfehlungsentwürfe für die zweite Phase und für den Abschlussbericht. Für Interessierte: Die Mitgliedschaft in diesen Clustergruppen und die Themenbereiche sind über die entsprechende Bundestagswebsite nachvollziehbar. Wir als Kommission haben für uns festgehalten, dass wir, soweit möglich, immer transparent und öffentlich tagen wollen.

In der heutigen Anhörung wollen wir uns mit zwei Themen befassen: Mit der Krisenfrüherkennung und der Fehlerkultur im außen- und sicherheitspolitischen Engagement.

Wir möchten erfahren, wo die Stärken und Schwächen der Krisenfrüherkennung in Deutschland liegen. Und wir möchten wissen, was Deutschland von anderen Ländern lernen kann, um die eigene Fehlerkultur weiterzuentwickeln. Dazu gehört, aus den Ergebnissen von Evaluierungen die richtigen Schlüsse für die Zukunft zu ziehen.

Wir freuen uns, dass Herr Professor Meyer uns heute als Sachverständiger zur Verfügung steht. Herr Meyer ist Professor für europäische und internationale Politik am King's College in London. Er leitet eine Forschungsgruppe über europäische Außenpolitik und ist Mitglied des King's Center für Nachrichtendienstforschung.

Wir haben Ihre schriftliche Stellungnahme den Mitgliedern der Kommission vorab zugeleitet. Die Stellungnahme und die von uns gestellten Leitfragen sind auf der Website der Kommission einsehbar.

Herr Meyer, Sie haben für Ihr Einführungsstatement 15 Minuten Zeit. Wir haben uns unter den Kommissionsmitgliedern darauf verständigt, dass wir uns dann in einem moderierten Gespräch mit Ihnen austauschen wollen. Ich möchte darauf hinweisen, dass wir für diese Diskussion nur gut eine Stunde zur Verfügung haben. Es wäre also gut, wenn diejenigen, die aus unserer Runde Fragen stellen, sich auch an den zwei Minuten



orientieren. Für das moderierte Gespräch werde ich mehrere Fragen zusammenfassen.

Herr Meyer, Sie haben dann wiederum nach zwei bis drei Wortmeldungen fünf Minuten Zeit für Ihre Beantwortung. Und abschließend auch der technische Hinweis: Zur Erstellung des Protokolls erfolgt eine Tonaufzeichnung. Auftaktbilder hat es gegebenenfalls gegeben. Aber weitere Bild- und Tonaufnahmen sind nicht gestattet. Gibt es Fragen zu dieser Sitzung oder zum Verfahren aus der Runde? Das sehe ich nicht. Dann starten wir. Herr Professor Meyer, Sie haben jetzt 15 Minuten für Ihr Eingangsstatement. Wir freuen uns darauf, noch einmal herzlich willkommen.

Prof. Dr. Christoph Meyer (King's College): Vielen herzlichen Dank für die Einladung zu dieser Enquete-Kommission. Ich bitte um Entschuldigung, dass ich leider nicht persönlich in Berlin sein kann.

Bevor ich auf die drei gestellten Fragen der Kommission näher eingehe, möchte ich kurz auf meine schriftliche Stellungnahme verweisen. Dort unterscheide ich zwischen verschiedenen Arten von Fehlern: schuldhaften Fehlern, vermeidbaren Fehlern oder Nachbetrachtungsfehlern. Das ist mir wichtig, weil diese in der öffentlichen Debatte häufig vermischt werden und in letzter Konsequenz zu ineffektivem oder kontraproduktivem Lernen führen können. Zweitens unterscheide ich in meiner Stellungnahme zwischen dem „Fehler erkennen“, der Diagnose der tieferliegenden Ursachen, der Formulierung von Lehren und der tatsächlichen und dauerhaften Umsetzung dieser Lehren in der Praxis und in den Organisationen. Dies ist wichtig, weil manche der Evaluationen und Lernversuche nur die erste dieser Funktionen ausfüllen und weil generell die Schwierigkeiten beim „Lehren ziehen“ und ihrer Umsetzung unterschätzt werden.

Nun zur ersten Frage des Lernens aus der russischen Aggression gegen die Ukraine von 2013 und 2014. Die russische Annexion der Krim und die Intervention im Donbass kann als ein Nachbetrachtungsfehler des rechtzeitigen Warnens und präventiven Handelns gesehen

werden. Vollkommen sicher ist dies nicht, da wir bei den Forschungen keine Akteneinsicht auf westlicher, geschweige denn russischer Seite, hatten.

Was waren die Fehler im Einzelnen? Erstens, in den Jahren nach dem Russland-Georgien-Krieg von 2008 wurden Warnungen vor der revisionistischen und aggressiven Politik Russlands aus mittel- und osteuropäischen Staaten gerade auf der politischen Leitungsebene weitestgehend ignoriert.

Zweitens, im Jahr 2013 gab es zwar ein grundsätzliches Verständnis unter deutschen Analysten darüber, dass Russland die zunehmende Anlehnung der Ukraine an den Westen und die EU ablehnte. Allerdings wurde im Detail unterschätzt, wie stark diese Ablehnung war, da sie in einer ideologischen Ablehnung eines eigenständigen ukrainischen Staates und dem Plan der von Russland geleiteten Eurasischen Union wurzelte.

Drittens, die bevorstehende EU-Assoziierung wurde von Russland als Vorläufer für eine NATO-Mitgliedschaft gesehen, obgleich letztere gar nicht auf der Agenda stand.

Viertens, es wurde fehleingeschätzt, dass Russland bereit sein würde, internationales Recht auf derart eklatante Weise durch eine gewaltsame Annexion zu brechen. Dies wiederum lässt sich auf den Mangel von nachrichtendienstlichen Informationen über den kleinen Entscheidungskreis um Putin herum zurückführen, sowie auf die Anfälligkeit für die russischen Irreführungen und Lügen.

Und als fünften Punkt muss man erwähnen, dass die Entwicklungen in der Ukraine falsch verstanden wurden, insbesondere wie fragil die Regierung unter Präsident Janukowitsch war.

Was sind die tieferen Ursachen dieser Fehler? Zum einen eine analytische Überfokussierung auf Russland mit der Annahme konstruktiver, wenn nicht gar positiver Beziehungen zu Deutschland. Gleichzeitig wurden die Entwicklungen in der



Ukraine und das Wechselspiel mit Russland vernachlässigt. Dies hat einerseits historische Wurzeln in den deutschen Verbrechen im Zweiten Weltkrieg, der deutschen Ostpolitik und Russlands Rolle in der Wiedervereinigung, hatte aber auch mit der damaligen tagesaktuellen Wichtigkeit Russlands in der Syrienfrage zu tun.

Die zweite Ursache ist das übertriebene Misstrauen, insbesondere in der Politik, gegenüber den Warnungen von mittel- und osteuropäischen Staaten und der Abwertung ihrer Bedrohungswahrnehmung als geschichtlich bedingt irrational, statt eines aufmerksamen Zuhörens auf Augenhöhe.

Die dritte Ursache sehe ich in einem fehlenden gesamtstaatlichen Verständnis für geopolitische Risiken und die Verwundbarkeit durch die Wirtschafts-, Handels- und insbesondere Energiepolitik, gepaart mit einer Spur interessengeleiteten Wunschdenken zum Thema Nord Stream 1, also den Gaslieferungen aus Russland.

Die vierte Ursache sehe ich in der kulturellen Aversion der deutschen Außenpolitik gegen das Durchdenken von Worst-Case-Szenarien und einer Dominanz von Überoptimismus in der Außenpolitik. Hier wird die Wahrscheinlichkeit und Art eines Einsatzes militärischer Gewalt durch andere Staaten systematisch unterschätzt. Es gibt eine unterentwickelte sicherheits- und verteidigungspolitische Expertise im Bereich Strategic Studies in Bezug auf die Wirkung von Abschreckung, sowie im Bereich der Osteuropawissenschaften an deutschen Universitäten, Forschungsinstituten und Thinktanks.

Und fünftens: Ich sehe in diesem Fall ein ungenügendes Engagement Deutschlands in der Formulierung der EU-Nachbarschaftspolitik aufgrund einer Art Zuschauereffekt. Das führte dazu, dass der damals geo- und sicherheitspolitisch unerfahrenen EU-Kommission die führende Rolle in Bezug auf die Beziehung zur Ukraine überlassen wurde. Leider wurden diese Überraschung sowie die Fehler und Ursachen derselben nach 2014 nicht ausreichend aufgearbeitet.

Wie ich in meiner schriftlichen Stellungnahme näher ausführe, gab es leider keine Post-Mortem-Untersuchung, die diesen Namen verdient hätte. Es fehlte an thematischer und methodischer Tiefe, hinreichender Unabhängigkeit und ausreichender Beteiligung – insbesondere des Verteidigungsministeriums und der sicherheitspolitischen Community. Damit wurde eine entscheidende Möglichkeit des Lernens und möglicherweise der Prävention vertan.

Zur zweiten Frage des Lernens von Großbritannien: Großbritannien ist ein Land, das im Laufe seiner Geschichte eine Reihe unangenehmer Überraschungen erleben musste und daraus abgeleitet ein Interesse hat, aus diesen Überraschungen zu lernen. Dazu gehört die Suez-Krise, der Falkland-Krieg oder das Fehlen von Massenvernichtungswaffen im Irak. In den Geheimdiensten und der außenpolitischen Community hat sich die Tradition des Post-Mortems etabliert. Das sind nachträgliche Untersuchungen von meist negativen Überraschungen mit dem Ziel, aus den Ursachen zu lernen und künftig Verbesserungen zu erreichen.

Ein öffentlicher Meilenstein dieser Post-Mortems war zum Beispiel der Franks-Report von 1983 zum Falkland-Krieg. Als Lerneffekt dieser Untersuchung wurde unter anderem die Warnungsfunktion des Joint Intelligence Committee gestärkt. Der Vorsitzende erhielt mehr Unabhängigkeit, er wird seither direkt vom Cabinet Office und nicht mehr vom Außenministerium eingestellt.

Der Butler-Review von 2004, welcher die Geheimdienstarbeit in Sachen Massenvernichtungswaffen im Irak beleuchtete, führte zu einer Stärkung der Unabhängigkeit des Joint Intelligence Committee und seines Vorsitzenden, sowie zu einer größeren Bedeutung des Cabinets als zentralem Entscheidungsorgan der Regierung. Der Chilcot-Report von 2016 zum Irak-Krieg führte zu einer Stärkung der Kultur des Reasonable Challenge – das könnte man im Deutschen am besten mit „konstruktiver Kritik“ übersetzen. Außerdem gibt es seitdem eine regierungsübergreifende Chilcot-Checklist für die



Planung der Teilnahme Großbritanniens bei militärischen Operationen.

Diese Untersuchungen wurden zwar von der Regierung eingesetzt, werden aber fachlich wie politisch von erfahrenen Personen wie den Privy Counsellors geleitet. Diese genießen einen hohen Grad an Unabhängigkeit in der Durchführung. Chilcot entschied beispielsweise entgegen den Wünschen der Regierung, dass ein Großteil der Zeugenbefragungen zum Irak-Konflikt öffentlich war. Diese Untersuchungen haben meist komplette Akteneinsicht und in bestimmten Fällen auch die Fähigkeit, Zeugen zur Teilnahme zu zwingen. Allerdings, im Unterschied zu Statutory Inquiries, sagen Zeugen nicht unter Eid aus. Das Ziel ist das Lernen und nicht die mögliche Strafverfolgung.

Ein weiteres Instrument des Lernens sind die Untersuchungen des Ober- und Unterhauses kurz nach den Geschehnissen. Die haben zwar weniger Zugang zu Aktenmaterial, aber befragen viele Experten sowie Zeugen und berichten dann relativ zeitnah zu ihren Schlussfolgerungen. Ein Beispiel hierfür ist der Bericht des House of Lords über die EU-Russland-Beziehungen nach der Annexion der Krim und der Report des Intelligence and Security Committee über Geheimdienstinformationen zum Einfluss Russlands. In Großbritannien gibt es stets ein sehr großes Interesse an diesen Untersuchungen, sowohl in den Medien als auch in der Fachöffentlichkeit. Unterstützt wird diese Kultur des Lernens und der Fehlererkennung von spezialisierten Journalisten im Bereich der Sicherheitspolitik, aber auch von vielen Thinktanks wie IISS, Chatham House, RUSI und vielen Universitäten, die eine sehr breite und tiefe sicherheitspolitische Expertise aufweisen.

Bei der alltäglichen Lernfähigkeit, also außerhalb dieser Untersuchungen, kann das Land auf immer wieder nachgebesserte Strukturen in der nachrichtendienstlichen Analyse und Politikberatung verfügen. Dazu gehört vor allem das Joint Intelligence Committee (JIC). Sein Ziel ist es, politische Entscheidungsträger mit den bestmöglichen Einschätzungen und wenn notwendig – und das ist sehr wichtig in diesem Kontext –

strategischen Warnungen zu aktuellen und zukünftigen Bedrohungen der nationalen Sicherheit zu versorgen. Das JIC kann auf eine All-Source-Analyse der sogenannten Joint Intelligence Organisation mit einigen Dutzend Mitarbeitenden zurückgreifen. Die setzt sich aus sekundierten Beamten von Nachrichtendiensten, zivil wie militärisch, sowie den Ministerien zusammen. Sie wird von einem hohen Beamten im Rang eines Permanent Secretary geleitet, der das Ansehen und die Unabhängigkeit besitzt, den Mächtigen selbstbewusst auch unbequeme Wahrheiten zu verkünden.

Im Jahr 2010, unter der Koalitionsregierung von Cameron und Clegg, wurde auch ein Nationaler Sicherheitsrat (NSC) als oberstes Gremium für Koordination und Strategie eingeführt. Der NSC wird von einem nationalen Sicherheitsberater geleitet und von einem leistungsstarken Sekretariat unterstützt. Es gibt auch häufig Untergruppierungen zu bestimmten Fragen. Der Sicherheitsrat schaffte Dauerhaftigkeit, Expertise und Seniorität für gemeinsame Diskussionen über nationale Sicherheitsfragen.

Britische Strukturen können sicherlich nicht eins zu eins auf ein föderales System wie in Deutschland, mit seiner Geschichte, übertragen werden. Aber die Funktionen und Kernprinzipien dieser Strukturen wären sicher geeignet, Schwächen Deutschlands im Bereich Analyse, Warnung, Strategie und Lernen zu mildern.

Zum dritten Punkt: Welche konkreten Verbesserungsvorschläge und Empfehlungen ergeben sich daraus für die deutsche Außen- und Sicherheitspolitik? Die Voraussetzungen für das Lernen von Organisationen sind sehr gut erforscht. Die Kernprinzipien einer guten Fehler- und Lernkultur lassen sich wie folgt zusammenfassen:

Es braucht starke und glaubwürdige Signale der Führung, dass sie ein ausgeprägtes Interesse gegenüber dem Lernen – auch unbequemer Erkenntnisse – hat.

Zweitens, nötig ist eine Entstigmatisierung des Berichtens von Fehlern und anderer Unwelcome



News, wie etwa Warnungen in der Organisationskultur. Das kann insbesondere durch Belohnung, Ermutigung, durch Weiterbildung, aber auch durch Beförderungskriterien erreicht werden.

Es ist auch wichtig, die konstruktive Kritik, also das, was ich vorher unter Reasonable Challenge erwähnt habe, zu institutionalisieren. Sofern es für die Fragestellung oder das Problem relevant ist, müssen Lernbemühungen über Ressortgrenzen hinweg miteinander vernetzt werden. Das ist notwendig, um die Ursachen vieler Fehler, wie etwa blinde Flecken, die sich aus dem Silo-Denken ergeben, zu beheben.

Zu der Lernfunktion selbst ist es wichtig, dass sie professionell ist, Kontinuität hat und Ressourcen aufweist. Lernfunktionen brauchen ein Mindestmaß an – und das ist sehr wichtig – Unabhängigkeit von der Leitungsfunktion in der Initiierung, Durchführung und Berichterstattung von Lernprozessen. Lernprozesse enden nicht mit Empfehlungen, sondern brauchen klare Verantwortlichkeiten und einen robusten Mechanismus der Umsetzung.

Zu den konkreten Vorschlägen. Die gegenwärtigen Strukturen der außen- und sicherheitspolitischen Kooperation brauchen eine stärkere strategische Führung und sind in ihrer jetzigen Form nicht leistungsfähig. Die Schaffung eines Nationalen Sicherheitsrates, der immer wieder gefordert wird, ist notwendig, aber nicht ausreichend, wenn diesem eine verlässliche Wissensbasis fehlt.

Es braucht eine Instanz zur glaubwürdigen Einschätzung auf der Basis von All-Source-Intelligence, wie es etwa das britische Joint Intelligence Committee leistet. Zivile und verteidigungspolitische Perspektiven müssen viel stärker zusammengedacht werden. Dazu gehört gleichwertig auch Defense Intelligence.

Es braucht eine Stärkung der Kultur von konstruktiver Kritik auf allen Ebenen. Alle neuen Entscheidungsträger, insbesondere Minister und Staatssekretäre, sollten zum Umgang mit Fehlern, Warnungen und nachrichtendienstlichen Produkten Trainingskurse durchlaufen. Als letzter Ausweg – wenn Vorgesetzte diese Art von Kritik

abwerten oder gar bestrafen – muss es eine glaubwürdige Anlaufstelle für Beschwerden geben.

Es sollte leichter werden, kleiner besetzte Untersuchungskommissionen zeitnah nach strategischen Überraschungen einzusetzen. Diese könnten möglicherweise von einer neuen ressortübergreifenden Abteilung „Evaluation und Lernen“ unterstützt werden. Ein weiteres hilfreiches Instrument könnten High-Level-Expert-Taskforces sein, die international besetzt, disziplinübergreifend und anwendungsnah bestimmte Probleme untersuchen. Das Lernen auf nationaler Ebene ist nicht ausreichend, wenn Außenpolitik und Operationen international und multilateral entschieden werden. Deshalb sollte sich Deutschland dafür einsetzen, diese Lernaktivitäten der nationalen Ebenen miteinander zu vernetzen, wenn nicht gar gemeinsam zu konzipieren und durchzuführen. Deutschland sollte auch darauf drängen, dass die Fehler- und Lernkultur in der Europäischen Union und der NATO gestärkt wird. Dort gibt es leider große Defizite.

Letztlich ist es sehr wichtig, dass diese Untersuchungen auch in einem externen Umfeld von gut informierter Fachöffentlichkeit und parlamentarischer Kontrolle erfolgen. Deshalb sehe ich es als sehr wichtig an, dass stärker in den Bereich der strategischen Studien, Sicherheitsstudien und Osteuropa-Studien investiert wird. Wie es das Bildungs- und Forschungsministerium im Bereich der Friedens- und Konfliktforschung bereits vorgemacht hat. Es bedarf auch eines leichteren Zugangs zu Akten für die Forschung. Denn ohne Forschung kann die Ursachenforschung nicht erfolgreich sein. Letztendlich wäre es wichtig, Experten stärker einzubinden. Damit möchte ich schließen. Ich freue mich auf Ihre Fragen. Herzlichen Dank.

Der Vorsitzende: Ein großes Dankeschön für Ihre sehr klaren und deutlichen Worte und die Gegenüberstellung der deutschen und der britischen Situation, was Fehlerkultur und Krisenmanagement angeht. Mich würde interessieren, wenn sich die Briten nun mit so vielen Instrumenten diesem Thema offensichtlich



ganz anders zuwenden als wir, was ist dann in der konkreten Politik daraus gefolgt? Wo gab es denn spürbar, aufgrund dieser Fehleranalyse, in der britischen Außenpolitik ein Umsteuern? Wenn Sie Beispiele hätten, würden die mich sehr interessieren. Ich frage jetzt nach Wortmeldungen hier aus unserer Runde. Es gibt offensichtlich schon einige. Frau Türk-Nachbaur, Herr Gerschau, Frau Geis, und dann ist Herr Meyer wieder dran. Frau Türk-Nachbaur für die SPD-Fraktion.

Abg. **Derya Türk-Nachbaur** (SPD): Vielen Dank, Herr Vorsitzender, vielen Dank, Herr Professor Meyer, für diese sehr bereichernde und interessante Stellungnahme und Ihren Bericht. Ich habe viele Fragen, beschränke mich aber erstmal auf das niederländische Policy and Operations Evaluation Department, auf das Sie auch eingehen. Sie sagen, diese Stelle wäre im Außenministerium angesiedelt, ist dem Außenministerium unterstellt, aber gleichzeitig sehr unabhängig. Woher kommt diese Unabhängigkeit? Wenn Sie ein paar Sätze dazu sagen könnten, wäre ich Ihnen sehr dankbar.

Der **Vorsitzende**: Dann Herr Gerschau und Frau Geis für die FDP-Fraktion.

Abg. **Knut Gerschau** (FDP): Vielen Dank, Herr Professor Meyer, für Ihre spannende schriftliche Stellungnahme. Ich habe auch zwei Fragen: Welche Rolle spielt die zivile Gesellschaft in der deutschen Fehlerkultur und Krisenprävention? Also die Einbindung von Nichtregierungsorganisationen, Medien oder auch anderen nichtstaatlichen Akteuren? Und die zweite Frage, welchen Einfluss haben internationale Organisationen und multilaterale Abkommen auf Deutschlands Fähigkeit in der Krisenfrüherkennung?

Sve **Prof. Dr. Anna Geis**: Vielen Dank auch von meiner Seite an Herrn Professor Meyer. Ich habe eine Frage zu dem Thema Worst-Case-Denken. Sie hatten am Anfang angesprochen, dass es eine kulturelle Aversion in Deutschland dagegen gäbe. Und das wäre dann ja etwas Tiefsitzendes, das man auch nicht so einfach verändern kann. Mich würde interessieren, welche konkreten

Empfehlungen Sie hätten, wie man das aufbrechen könnte. Vielen Dank.

Der **Vorsitzende**: Danke. Herr Professor Meyer, bitte.

Prof. Dr. Christoph Meyer (King's College): Für ein britisches Umsteuern in Folge einer Fehleranalyse kann ich Ihnen jetzt so unmittelbar keine guten Beispiele geben. Außer, dass gerade im Bereich der Terrorismusbekämpfung, dort wo ein großer Teil von Mitteln für das Arbeiten über Silos hinweg aufgewendet wurde, sehr viele Anschläge vereitelt wurden und Großbritannien in dem Bereich sicherer ist. Leider wissen wir nicht genau, inwiefern Lernen dazu beigetragen hat, dass Großbritannien im Vorlauf zu der Invasion im Februar 2022 besser aufgestellt war und inwiefern das zu den Warnungen und zu der Waffenlieferung für die Ukraine beigetragen hat. Es wäre zu vermuten, aber wir haben dazu keine abschließenden Ergebnisse. Meine Erkenntnisse basieren hauptsächlich darauf, dass wir viele Beamte und Mitarbeiter befragt haben und sie uns diese Einschätzung zu der verbesserten Wirkungsweise der Strukturen gaben. Und ich glaube, es ist eine Frage des Vertrauens der Öffentlichkeit, dass nach Dingen, die schief laufen, nach Überraschungen und Skandalen, dann auch öffentlich wirksam wird, dass daraus gelernt wird. Und dazu gehört, zum Beispiel nach dem Butler Report, eine Stärkung der Geheimdienste. Sodass sehr deutlich wird, dass diese auch unangenehme Meinungen vertreten können und sich politisch nicht reinreden lassen – zumindest in ihren Analysen nicht.

Bei den Niederlanden muss ich leider darauf verweisen, dass ich dazu selbst wenig Forschung betrieben habe. Ich habe den Bericht, der von der Friedrich-Ebert-Stiftung herausgegeben wurde. Und sie hatten, glaube ich, auch einen Sachverständigen aus den Niederlanden zu diesem Thema. Meiner Einschätzung nach, aber das müsste man noch einmal verifizieren, geht die Stärke dieser speziellen Abteilung oder des Referats darauf zurück, dass das, was sie machen, eine gesetzliche Grundlage hat. Es ist etwas, das gefordert wird. Sie führen in diesen Untersuchungen und in diesem Lernen also sozusagen



einen gesetzlichen Auftrag aus.

Zivilgesellschaftliche Akteure in der Krisenprävention: Ja, ich denke, es ist eine Stärke Deutschlands, gerade in der Prävention von Instabilität, im Bereich Entwicklungszusammenarbeit, im Bereich von Krisenprävention im globalen Süden, dass da so viele zivilgesellschaftliche Akteure eingebunden sind. Das ist ungewöhnlich im Vergleich zu anderen Ländern. Allerdings ist das nicht unbedingt so sichtbar in der Öffentlichkeit. Mitglieder des Beirats für zivile Krisenprävention, kritisieren immer wieder, dass die zivile Krisenprävention nicht ausreichend öffentlich sichtbar ist, nicht ausreichend politisch priorisiert wird.

Deshalb gibt es, vor allem im Bereich der Medien und der öffentlichen Sichtbarkeit Defizite, um in Fragen der Priorisierung dann auch klar zu sagen, dieses Land beziehungsweise dieser Konflikt ist wichtig und darauf konzentrieren wir unsere Ressourcen und unsere politische Aufmerksamkeit. Dann können wir vielleicht auch vermitteln, wo wir Erfolge vorweisen können.

Zum Einfluss internationaler und multilateraler Organisationen auf Deutschland: Deutschland ist ein Land, das öffentlich immer wieder sehr deutlich sagt, dass es an der Stärkung regionaler Organisationen, an International Rule of Law, also internationaler Rechtsstaatlichkeit, interessiert ist. Auch finanziell ist Deutschland ein führendes Mitglied der EU, welches stets umfangreich in internationale Organisationen investiert. Insofern ist Deutschland immer sehr engagiert in diesen Foren und möchte Koalitionen und Konsens in diesen Organisationen bilden. Das Problem ist, dass in diesen Organisationen teilweise selbst nicht gut gelernt wird und die unbequemen Meinungen, die am Anfang häufig in der Minderheit sind, bei der Konsensbildung nicht ausreichend Resonanz finden. Deshalb finde ich es sehr wichtig, dass Deutschland darauf hinwirkt, dass diese Organisationen auch lernen und dass es dort auch eine gute Lernkultur gibt.

Zu der Umsetzung von Worst-Case-Denken: Es gibt dazu natürlich formale Erfahrungen im Bereich der Nachrichtendienste, bei Red Teams

und Devil's Advocate Challenge.

Aber ich glaube, man muss versuchen, die konstruktive Kritik innerhalb der Lernkultur von Organisationen aufzuwerten und zu stärken. Ich habe jetzt Beispiele von Nuklearreaktoren, von Flugzeugträgern erwähnt, wie in diesem Bereich eine Sicherheitskultur geschaffen und die Berichterstattung über Fehler bewusst gestärkt wird, weil eben gesehen wird, wie schwierig es für Individuen, für Organisationen, aber auch für die politische Leitung ist, mit Fehlern umzugehen.

Der Vorsitzende: Vielen Dank. Wir haben schon für eine nächste Runde Wortmeldungen. Für die Fraktion Bündnis 90/Grüne, Herr Nachtwei, danach Herr Beyer, CDU/CSU.

SV Winfried Nachtwei: Ja, guten Tag, Herr Professor Meyer, herzlichen Dank für Ihren sehr hilfreichen Beitrag. Sie haben die Aversion in Deutschland gegen Worst-Case-Szenarien angesprochen. In der Tat habe ich auch seit vielen Jahren eine Verdrängungsbereitschaft gegenüber den Worst-Case-Szenarien beobachtet, die nicht ins eigene Weltbild passten. Und meine Frage dazu: Gibt es da einen Zusammenhang mit der Tatsache, dass strategische Studien in Deutschland, meinem Überblick nach, relativ wenig vertreten sind? Dann meine zweite Frage zu den Nachfolgeuntersuchungen: Nachfolgeuntersuchungen sind notwendig und ergiebig, aber wie sind da die Relationen zum Lernen, der Fehlerauswertung im Prozess selbst? Auch da ist mein Eindruck immer wieder, zumindest hierzulande: Nachher sind wir gut, aber währenddessen viel weniger gut. Und meine letzte Frage zur Entstigmatisierung des Meldens von Fehlern: Wie ist das in Großbritannien? Die parlamentarische Kontrolle ist ja unverzichtbar und unbedingt notwendig, aber inwieweit wird eine Fehlerkultur auch von parlamentarischer Seite unterstützt? Oder wird da eher, das gehört ja auch zum politischen Geschäft, immer schnell nach den Schuldigen gesucht? Danke.

Der Vorsitzende: Herr Beyer und danach Herr Professor Gießmann, bitte.



Abg. **Peter Beyer** (CDU/CSU): Ganz herzlichen Dank, Herr Vorsitzender und Herr Prof. Meyer, ganz herzlichen Dank für Ihren Bericht. Ich habe eine Verständnisfrage und dann eine etwas anders gelagerte Frage. Die erste Frage ist zum Joint Intelligence Committee, vielleicht können Sie mir das erläutern, wie das zusammengesetzt ist: Wer sitzt da drin und wie ist das intern strukturiert und aufgebaut? Dann die zweite Frage: Können Sie etwas zu den Mechanismen des Austausches, des Agierens sagen? Michael Müller hatte eingangs bereits darauf hingewiesen, dass da ganz viele Player sind, die eine Rolle spielen: der Nationale Sicherheitsberater, der Nationale Sicherheitsrat mit seinem Sekretariat. Sie haben das Joint Intelligence Committee, und ich weiß nicht, was sonst noch. Sie sprachen das Ober- und Unterhaus an, sowie Anhörungen. Meine Frage lautet: Gibt es weitere Gremien, die sich damit beschäftigen? Meine Frage zielt darauf ab, wie sich diese Mechanismen gestalten und wie die Koordination innerhalb dieser oder zwischen diesen ganzen Gremien abläuft, sodass es da einen Transfer gibt. Wie ist die Koordinierung, Kommunikation zwischen diesen ganzen Playern? Die Think-Tank-Community hatten Sie auch noch genannt — Chatham House und IISS beispielsweise.

SV **Prof. Dr. Dr. Hans-Joachim Gießmann**: Vielen Dank, Herr Prof. Meyer, für den interessanten Bericht und für Ihre Ausführungen. Ich habe auch zwei Fragen. Die erste Frage bezieht sich auf die von Ihnen positiv hervorgehobenen Modelle der Niederlande und Großbritanniens. Da Sie die Prozesse relativ engmaschig verfolgen, würde mich interessieren, ob es da möglicherweise Lernerfahrungen gibt, die nicht kopiert oder nachgemacht werden sollten – also im Sinne einer kritischen Reflexion dessen, was an Instrumenten existiert. Und die zweite Frage bezieht sich auf Ihre letzte Empfehlung. Als hilfreiches und flexibles Instrument nennen Sie High-Level-Expert-Task-Forces, die international besetzt, disziplinübergreifend und anwendungsnah bestimmte Probleme untersuchen könnten. Hier bezieht sich meine Frage darauf, wie solche High-Level-Task-Forces eigentlich sinnvoll aufgestellt und zusammengesetzt werden können, um einerseits noch funktionsfähig zu sein, wenn man all diese drei Kriterien erfüllt, und um

andererseits tatsächlich auch innerhalb von berechenbaren Zeiträumen Ergebnisse hervorzubringen.

Der **Vorsitzende**: Herr Meyer, Sie haben wieder die Möglichkeit zu antworten.

Prof. Dr. Christoph Meyer (King's College): Vielen Dank für die Fragen. Ich habe es vorhin schon erwähnt: Ich sehe es als problematisch an, dass die strategischen Studien in Deutschland so schwach ausgeprägt sind und dass es relativ wenige Institute und Professuren gibt, die darauf spezialisiert sind. Das ist nicht unwichtig, weil ich der Meinung bin, dass es eben das Zusammenwirken von Friedens- und Konfliktforschung und von strategischen Studien ist, also auch der produktive Konflikt zwischen unterschiedlichen Perspektiven, das zeigt, was eigentlich die Annahmen sind, die Außenpolitik zugrunde liegen.

Und eben in diesem Konflikt und Spannungsfeld kann man dann die Richtigkeit dieser Annahmen auch überprüfen. Ich denke, es ist ein Problem gewesen, dass es in der deutschen Debatte, also zumindest in den Jahren 2013/2014, eher eine Monokultur gegeben hat und die Außenseiterperspektiven und die kritischen Stimmen nicht ausreichend Gehör gefunden haben. Und das hat, denke ich, einerseits mit den Fachöffentlichkeiten zu tun, andererseits auch mit den Anreizstrukturen, wie etwa, dass im parlamentarischen Bereich Außenpolitik nicht unbedingt als Gewinnerspezialisierung gesehen wurde. Ich glaube, es gibt auch nicht so viele Debatten wie in Großbritannien, sondern es ist eher ein Bereich, in welchem man die Wähler vielleicht verschrecken kann, wenn man ihnen zu viel Angst macht. Die militärische Gewalt oder auch die Wahrnehmung der Androhung von militärischer Gewalt durch andere Staaten ist immer ein sehr sensibles Thema. Und da gibt es dann auch in der Politik so gewisse Berührungspunkte, das auch mal genau zu durchdenken, wie man mit diesen Bedrohungen auch konstruktiv umgehen kann.

Natürlich kann man Verfahren festlegen und sagen, jetzt müssen wir das überprüfen. Es gibt dann regelmäßige Entscheidungspunkte oder



Evaluationen bei Operationen oder auch bei Politiken, wo man dann auch das Lernen während des laufenden Prozesses befördern kann. Es ist nicht einfach, und in Großbritannien ist das teilweise auch ein Problem, wenn das Lernen zu sehr mit politischem Pointsoring, also mit Rechenschaft vermischt wird. Denn das führt dazu, dass Zeugen nicht mehr bereit sind auszusagen und es eventuell sehr schwierig ist, an Dokumente zu kommen, weil diese dann öffentlich zugänglich werden.

Das ist ein schwieriger Balanceakt, und Großbritannien kriegt den auch nicht immer gut hin. Zum Beispiel ging es aus Sicht der Öffentlichkeit beim Chilcot-Verfahren vornehmlich darum, ob Tony Blair nun gelogen hat oder nicht. Während viele der Lehren in Bezug auf das Funktionieren von Außenpolitik eigentlich sehr viel hilfreicher waren. Aber immerhin gibt es sehr viel Fachexpertise auf parlamentarischer Seite. Und je kritischer und informierter der Konsument ist, desto besser wird auch die Produktion von Wissen und auch der Prozess. Insofern haben Parlamentarier und parlamentarische Ausschüsse wirklich wichtige Funktionen in Bezug auf die Qualität von Entscheidungsprozessen inne.

Das Joint Intelligence Committee (JIC) besteht hauptsächlich aus hohen Beamten aus allen beteiligten Hauptministerien: Verteidigung, FCDO (dem Außenministerium), damals noch dem Entwicklungsministerium, Innenministerium und den Nachrichtendiensten: militärisch und zivil und GCHQ (Signal Intelligence). Unterstützt wird er von der Joint Intelligence Organisation, welche aus Mitarbeitenden besteht. Das sind also 30 bis 40 Leute, die als Delegierte ihrer Ministerien und der Nachrichtendienste gemeinsam und auf Basis aller Quellen – also zivil, militärisch und allen Arten von Nachrichtendiensten – die inhaltliche Arbeit machen.

Zu der Frage hinsichtlich der Koordinierung zwischen den einzelnen Gremien: Großbritannien ist recht gut in der Koordinierung auf Regierungsebene. Die verschiedenen Ausschüsse im House of Lords und im House of Commons initiieren selbstständig ihre Untersuchungen. Dazu haben sie dann häufig auch Fachexperten,

manchmal auch aus der Wissenschaft, die delegiert sind und diese Ausschüsse, also das Joint Intelligence and Security Committee des House of Commons, unterstützen. Anschließend wird ein Call for Evidence gestartet, woraufhin es Einreichungen beziehungsweise schriftliche Statements von sehr vielen Experten gibt. In diesem Rahmen kann jeder, der möchte, ein schriftliches Statement einreichen. In der Folge werden recht schnell Zeugen zu Befragungen eingeladen. Ob sich die Ausschüsse dann untereinander koordinieren, entzieht sich meiner Kenntnis, aber vielleicht funktioniert so etwas informell. Zumindest habe ich nicht sehr viele Dopplungen gesehen.

Zu der Frage der Lernerfahrungen hinsichtlich von Dingen, die man nicht machen sollte: In Großbritannien sind diese Untersuchungen manchmal äußerst lang und sehr kostenintensiv, aber auch daraus kann man lernen. Zum Beispiel, dass der COVID-Inquiry jetzt seine Untersuchung gesplittet und den präventiven Lernteil vorgezogen hat, damit es einen schnelleren Bericht gibt, als es zum Beispiel im Chilcot Inquiry der Fall war.

Zur Frage der Aufstellung und Zusammensetzung der High-Level-Expert-Task-Forces: Diese müssen nicht von der Regierung kommen, sondern können zum Beispiel auch aus der Zivilgesellschaft kommen und von Stiftungen gefördert werden. Ein Beispiel wäre die Volkswagen-Stiftung, die vor kurzem Task-Forces eingesetzt hat. Das waren allerdings noch keine High-Level-International-Task-Forces, sondern eher Action-Learning-Task Forces. Und diese erstellen dann innerhalb eines Jahres ihr Ergebnis, dafür braucht man nicht viel Geld, etwa 100.000 Euro. Man muss zeigen, dass man die richtigen Experten aus verschiedenen Fachdisziplinen zusammenbringt. Die Mitgliederanzahl darf nicht zu groß sein und sollte zwischen 15 und 20 Personen liegen. Ich sehe eigentlich keine großen Probleme in der praktischen Umsetzung solcher Expert-Task-Forces, sowohl finanziell nicht als auch die Organisation betreffend. Idealerweise muss man wissen, wie so etwas am besten abläuft, und hilfreich wäre fachliche Unterstützung bei solchen Untersuchungen, zum Beispiel durch ein Sekretariat.



Der **Vorsitzende**: Vielen Dank. Wir haben drei weitere Wortmeldungen. CDU/CSU, Frau Zeino, dann für die AfD Herr Nolte.

SVe **Dr. Ellinor Zeino**: Vielen Dank auch von meiner Seite. Ich habe zwei Fragen: Zum einen sprechen Sie in Ihrer Stellungnahme von robusten Mechanismen der Nachverfolgung von Empfehlungen. Nun haben Enquete-Kommissionen keine robusten Mechanismen. Daher meine Frage: Welche Erfahrungen haben Sie bei der Umsetzung, oder welche Empfehlungen können Sie uns mitgeben? Gibt es andere Tools, mit denen man sicherstellen kann, dass mehr der Empfehlungen auch Eingang in die politische Praxis finden? Und die zweite Frage bezieht sich auf eine verstärkte internationale Koordinierung des Nachrichtenwesens und insbesondere die Stärkung eines koordinierten europäischen Nachrichtenwesens: Gibt es dort Ansätze oder Reformansätze, die es lohnt, weiter zu verfolgen? Was können Sie uns in der Hinsicht empfehlen? Vielen Dank.

Der **Vorsitzende**: Danke, dann Herr Nolte und danach nochmal Frau Türk-Nachbaur.

Abg. **Jan Ralf Nolte** (AfD): Auch von mir vielen Dank für Ihren Vortrag. Mit Blick auf die diversen Sachverständigen, die wir hier eingeladen haben, scheint es mir nicht das Problem zu sein, dass die fachliche Ebene nicht die notwendigen Lerneffekte hätte oder diese nicht kommuniziert hätte. Einige haben hier auch deutlich gesagt, dass sie sehr wohl den zuständigen politischen Entscheidungsträgern gesagt haben, wie sie die Zukunft Afghanistans und die Erfolgsaussichten des Einsatzes sehen. Es entsteht eher der Eindruck, dass die Politik nicht darauf gehört hat und dass man den Einsatz nicht beenden wollte. Wohl auch, weil ein erwarteter Nutzen nicht nur darin bestand, die Mandatsziele in Afghanistan umzusetzen. Sondern man wollte auch die USA nicht vor den Kopf stoßen, indem man abzieht, man wollte die Partnerschaft zu den USA stärken. Haben Sie Vorschläge, wie wir es hinkriegen, dass diese Fachleute nicht nur danach in einer Enquete-Kommission gehört werden, sondern auch wirklich, wenn die notwendigen Entscheidungen noch getroffen werden könnten,

also vorher mehr Gehör finden? Und eine zweite Frage zum Nutzen, den man sich als Regierung von einem Einsatz erwartet, die Partnerschaft mit einem anderen Staat zu stärken. Man hat bei so manchem Bundeswehreinsatz den Eindruck, dass das mit hineinspielt, aber nie thematisiert wird. Sollte man das in eine Evaluierung nicht auch mit einbeziehen? Denn man könnte ja so argumentieren, dass auch das ein Nutzen für die Bundesrepublik ist, der niemals rechtfertigt, dass Bundeswehrsoldaten dafür sterben. Aber es sind ja Einsätze mit weit geringerer Intensität irgendwann in der Zukunft denkbar, wo man vielleicht sagt, auch das ist ein Benefit für Gesamtdeutschland. Muss so etwas in Zukunft Ihrer Meinung nach in eine Evaluierung ehrlicherweise mit rein?

Der **Vorsitzende**: Frau Türk-Nachbaur, bitte.

Abg. **Derya Türk-Nachbaur** (SPD): Vielen Dank. Ich möchte nochmal auf Ihre Ausgangsausführungen zurück. Sie haben als Beispiel für einen der gravierenden Nachbetrachtungsfehler die russische Aggression im Jahr 2014 genannt. Diesen Fehler haben ja auch diverse andere Nationen gemacht. Haben Sie denn als Außenbetrachter den Eindruck, dass sich da irgendetwas geändert hat, dass man sich dieser Nachbetrachtungsfehler in Deutschland bewusst ist und dadurch Verhalten angepasst hat? Und wie sieht es zum Beispiel in Großbritannien aus? Wie wird diese Entwicklung bis heute betrachtet, bewertet und gab es da Anpassungen? Vielen Dank.

Der **Vorsitzende**: Herr Meyer, Sie können wieder antworten.

Prof. Dr. Christoph Meyer (King's College): Herzlichen Dank für die Fragen. Zu den robusten Mechanismen der Nachverfolgung von Empfehlungen: das wird in der Tat in der Forschung immer wieder kritisiert. Viele der Empfehlungen werden nur teilweise und verzögert umgesetzt. Man kann sagen, dass es daran liegt, dass es keinen politischen Willen gibt. Aber zumindest Teile der Forschung sagen, dass es teilweise auch an der Qualität der Empfehlungen liegt. Es wird sehr viel in die Analyse der Fehler und der Ursachen investiert,



aber hin und wieder sind die Empfehlungen nicht richtig praxisnah und nicht gut zu realisieren.

Und das gibt dann Bürokratien einen Ausweg, sozusagen eine Entschuldigung, bestimmte Dinge nicht umzusetzen. Deshalb ist es überaus wichtig – und ich glaube, Sie haben da auch viel Wissen in der Kommission –, sich sehr genau zu überlegen, was die möglichen intendierten Folgen sind, ob Empfehlungen tatsächlich umsetzbar sind. Ein anderer Weg ist, keine oder nicht sehr explizite Empfehlung auszusprechen. Aber dann muss es in den Ministerien einen Umsetzungsmechanismus geben. Zum Beispiel hinsichtlich des Chilcot-Berichts: das sind drei große Bände mit historisch sehr detaillierten Analysen, in Teilen auch Ursachenanalysen. Sie enthalten nicht sehr viele explizite Empfehlungen. Aber innerhalb der Ministerien, zum Beispiel im Verteidigungsministerium, wurden dann Taskforces gegründet, die sich damit beschäftigt haben, wie diese Erkenntnisse in eigenes Organisationshandeln übersetzt, heruntergebrochen und intern umgesetzt werden konnten. Es wurden Strukturen in den Ministerien geschaffen, um die Erkenntnisse aus diesen Untersuchungen umzusetzen.

Es gibt andere Möglichkeiten, indem man permanente Instrumente schafft und nach ein bis zwei Jahren schaut, welche Empfehlungen umgesetzt wurden. Damit gibt es eine Rechenschaftspflicht und Verantwortung zur Umsetzung dieser Empfehlungen. Vielleicht wäre das ein weiteres Mittel. Aber wichtig ist, dass man keine Empfehlungen ausspricht, die unrealistisch sind. Denn damit untergräbt man teilweise die Glaubwürdigkeit des anderen Teils der Untersuchung.

Zur Frage hinsichtlich einer internationalen Koalition der Nachrichtendienste: Ja, die Nachrichtendienste müssen auf europäischer Ebene besser werden. Dazu brauchen sie die Unterstützung der Mitgliedstaaten. Es gibt leider – oder zum Glück, je nach Perspektive – noch die nationale Sicherheitsausnahme für die Europäische Union. Wenn man das ändern wollte, könnte man auch stärker darüber nachdenken, ob in Europa auch das nachrichtendienstliche

Miteinander gestärkt werden könnte. Also: mehr Austausch, bessere Analyse, mehr Ressourcen. Das wäre sicherlich ein guter Weg. Und ich denke, wenn man die EU-Verträge jetzt noch einmal verändern will, dann gehört das auf die Agenda.

Politische Einschätzung von Warnungen und der Afghanistan-Einsatz: Zum einen möchte ich doch noch einmal den Unterschied zu einer allgemeinen Lageeinschätzung – Dinge laufen nicht gut – oder einer Wirkungseinschätzung herausheben. Das ist nicht dasselbe wie eine Fehler- und Ursachenanalyse. Ich habe die Anhörung von Herrn Schindler gehört, und ich glaube, da wird ein bisschen etwas vermischt. Es ist ein Unterschied, ob man klar und deutlich warnt und auch benennt, was eigentlich die falschen Annahmen sind, die der Politik zugrunde liegen. Natürlich ist es dann immer noch die Entscheidung der Politik, ob man diesen Warnungen auch folgt. Aber zumindest kann es keinen Zweifel darüber geben, dass die Entscheidungsträger gewarnt wurden und dass sie sich auch gewarnt fühlten.

In unserer Forschung haben wir immer wieder festgestellt, dass Warnungen nicht als solche begriffen wurden, weil sie nicht deutlich genug, nicht explizit genug formuliert waren. Hinsichtlich des Warnens gibt es manchmal auch viel Vorsicht auf der Seite der Nachrichtendienste. Da bestehen durchaus Möglichkeiten zur Verbesserung. Gleichzeitig ist auch richtig, dass es, wenn man über Fehler in der Außenpolitik spricht, häufig unterschiedliche Ziele gibt. Manche der politischen Ziele werden nicht explizit genannt. Und es gibt Fälle, in denen gesagt wird, die engeren oder offiziellen Ziele wurden zwar nicht erreicht, aber politisch ist es trotzdem ein Erfolg. Es ist nicht einfach für eine Evaluation, damit umzugehen. Aber das ist eben auch Realität von Evaluationen oder vom Lernen, dass es häufig unterschiedliche Ziele gibt, die manchmal auch im Widerstreit zueinanderstehen.

Zu den Veränderungen in Großbritannien in Bezug auf Russland: Positiv nach dem Februar 2022 war, dass viele Parteien gesagt haben, wir haben einen Fehler begangen. Unsere Annahmen waren falsch. Und dass sie darauf aufbauend auch



Positionen revidiert und ihre Politik verändert haben. Was mir fehlt, ist die Ursachenanalyse dieser Fehler. Warum wurden diese Fehler begangen? Ohne die tiefergehenden Ursachen dieser Fehler hat man kein wirkliches Lernen. Das stört mich an der gegenwärtigen Debatte. Deshalb würde ich auch dafür plädieren, dass es irgendeine Form von systematischer Aufarbeitung der Frage Ukraine-Russland gibt.

Der **Vorsitzende**: Vielen Dank. Wir schaffen noch eine kurze Runde. Bis jetzt hat sich Herr Wundrak für die AfD gemeldet.

Abg. **Joachim Wundrak** (AfD): Vielen Dank. Danke auch Ihnen, Herr Professor Meyer, für Ihren Beitrag. Ihre Ausführungen zum JIC haben mich sehr interessiert. An anderer Stelle in Ihrem schriftlichen Beitrag stellen Sie nur kurz fest, dass das britische Intelligence-System besser funktioniert oder leistungsfähiger ist als das deutsche. Liegt das aus Ihrer Bewertung nur an dieser organisatorischen Andersstellung des JIC, oder gibt es dahinter auch grundgesetzliche Problematiken der Dienste oder noch andere Gründe? Zweite Frage zum Nationalen Sicherheitsrat, den Sie ja befürworten: Es gibt die Diskussion in Deutschland schon etwas länger, aber jetzt wird sie intensiviert geführt, auch hier in diesem Kreis. Gibt es nach Ihrer Bewertung ernsthafte Argumente dagegen? Wie war das in Großbritannien? 2010, sagten Sie, wurde der eingeführt. Gab es da auch eine Diskussion? Wie hat sich das dann in der Erfahrung bestätigt oder nicht bestätigt?

Der **Vorsitzende**: Weitere Wortmeldungen liegen nicht vor. Wir kommen auch in die Nähe des Endes unserer Sitzung. Sie können also jetzt gerne antworten und das mit Ihrem Schlusswort verbinden.

Prof. Dr. Christoph Meyer (King's College): Ja, sehr gerne. Natürlich liegt die bessere Leistungsfähigkeit Großbritanniens im Bereich der Nachrichtendienste auch an vielen anderen Dingen. Sie sind Teil der Fünf-Augen-Kooperation mit den angelsächsischen Regierungen und den USA. Sie haben über viele Jahre spezialisierte Funktionen aufgebaut. GCHQ [Government

Communications Headquarters. Britische Regierungsbehörde, für Fernmeldeaufklärung und Kryptographie zuständig.] ist sehr hochentwickelt und angesehen. Generell hat Großbritannien über Jahre mehr in diesen Bereich investiert und ist als ständiges Mitglied des Sicherheitsrates sowie als ehemalige Kolonialmacht sehr viel aktiver in der Außenpolitik.

Es gab ein sehr viel größeres Interesse an hochqualitativen, nachrichtendienstlichen Informationen. Insofern liegt die bessere Leistungsfähigkeit sicherlich nicht nur an diesen Organisationsformen. Aber sie sind Ausdruck der außenpolitischen Rolle sowie des außenpolitischen Selbstverständnisses Großbritanniens. Darüber hinaus sind sie der Notwendigkeit guter nachrichtendienstlicher Erkenntnisse geschuldet, wenn eigene Truppen eingesetzt werden, um die Risiken und Kosten abzuschätzen, die damit zusammenhängen.

Auch die Anreizstruktur in der Fachöffentlichkeit hängt daran. Es hängt alles miteinander zusammen. Das JIC allein oder die Joint Intelligence Organisation oder gute Ausbildung – das ist es nicht allein. Die bessere Leistungsfähigkeit hängt damit zusammen, dass es in Großbritannien auch eine umfassendere Intelligence Community gibt, die sich in Deutschland entwickelt und in letzter Zeit auch stärker geworden ist, die aber historisch noch nicht die gleichen Stärken entwickeln konnte.

Zur Frage des Nationalen Sicherheitsrats: Es gab damals nicht viele Debatten darum, ob dieser eingeführt wird. In Großbritannien gibt es keine Befürchtungen und Besorgnis über eine Zentralisierung eines föderalen Systems wie in Deutschland. Ich habe bisher keine kritischen Anmerkungen gehört. Die meisten sagen, das war sinnvoll, zum Beispiel für die Priorisierung dessen, wofür man sich interessiert.

Es ist ein guter Andockungspunkt für das Joint Intelligence Committee, das dem Nationalen Sicherheitsrat berichtet.

In Deutschland wird man vielleicht einen anderen Namen finden müssen oder das etwas anders



aufstellen. Aber die Funktion eines Nationalen Sicherheitsrats, ressortübergreifend strategische Debatten zu führen und mit nachrichtendienstlichen Erkenntnissen versorgt zu werden, ist etwas, das Deutschland durchaus braucht.

Ich kann abschließend sagen, dass diese Diskussion sehr spannend war und ich mich sehr gefreut habe, daran teilzunehmen. Und ich hoffe wirklich, dass die Enquete-Kommission mit ihren Empfehlungen und auch mit diesen Diskussionen, auch gerade in Hinblick auf die Öffentlichkeit dieser Diskussion, zu einer besseren Lernkultur in Deutschland beiträgt. Danke.

Der **Vorsitzende**: Das hoffen wir auch, Herr Meyer. Frau Zeino mit einer kurzen Nachfrage. Bitte.

SVe **Dr. Ellinor Zeino**: Wie schwerwiegend schätzen Sie den strategischen Nachteil ein, den wir in der Aufklärung haben, gegenüber Staaten, die sich nicht an rechtsstaatliche Standards halten, zum Beispiel beim Datenschutz?

Der **Vorsitzende**: Das ist ein neues abendfüllendes Thema, aber vielleicht überraschen Sie uns mit einer Zehn-Sekunden-Antwort, Herr Meyer.

Prof. Dr. Christoph Meyer (King's College): Ich denke, es fällt demokratischen und liberalen Staaten immer schwer, Akteure zu verstehen, die sehr anders organisiert sind und auch Gewalt sehr anders sehen. Das ist eine kognitive Frage. Die

andere Frage ist, gerade bei den Nachrichtendiensten: wie sieht es mit der Kontrolle aus, und geht es um Qualitätskontrolle oder um Prozesskontrolle? Da muss man ein bisschen nachkalibrieren und sich überlegen, wo man die Prioritäten setzt, wenn es um die Kontrolle von Nachrichtendiensten geht: können Sie ihren Auftrag erfüllen, und welche Risiken sind auch notwendig, damit sie ihren Auftrag erfüllen können?

Der **Vorsitzende**: Noch einmal danke, Herr Professor Meyer, dass Sie uns zur Verfügung gestanden haben. Das waren wertvolle Erläuterungen jenseits Ihres schriftlichen Berichts, die jetzt in unsere Beratungen für den zweiten Teil unserer Arbeit mit einfließen können. Ein großes Dankeschön und weiterhin viel Erfolg für Ihre Arbeit. Ein Gruß nach London.

Damit beende ich die öffentliche Sitzung. Vielen Dank.

Schluss der Sitzung: 14:01 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)46

15.04.2024

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

Öffentliche Anhörung am 22. April 2024
**zum Thema „Krisenfrüherkennung und Fehlerkultur im außen- und sicherheits-
politischen Engagement“**

Leitfragen an den eingeladenen Sachverständigen:

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 United Kingdom)?
3. Welche konkreten Verbesserungsvorschläge und Empfehlungen ergeben sich daraus für die deutsche Außen- und Sicherheitspolitik?



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.ⁱ 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.ⁱⁱ

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.ⁱⁱⁱ 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)?^{iv}

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.^v 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.^{vi} 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.^{vii} 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.^{viii} 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.^{ix} 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

- ⁱ Louise K. Comfort, Arjen Boin, and Chris C. Demchak, *Designing resilience : preparing for extreme events* (Pittsburgh, Pa.: University of Pittsburgh Press, 2010).
- ⁱⁱ 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).
- ⁱⁱⁱ 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>.
- ^{iv} 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).
- ^v 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.
- ^{vi} 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.
- ^{vii} 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>.
- ^{viii} Siehe dazu die verschiedenen 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.
- ^{ix} 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>.