



75 Jahre
Demokratie
lebendig



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

Kommissionsdrucksache 20(28)55

Dr. Astrid Irrgang

Zentrum für internationale Friedenseinsätze (zif), Berlin

Stellungnahme

Öffentliche Anhörung

zum Thema

**„Der vernetzte zivil-militärische Ansatz im internationalen
Krisenmanagement: Rolle der zivilen Einsatzkräfte und
Anwendung deutschen Rechts im Einsatzgebiet“**

am Montag, 1. Juli 2024



Kurzstatement Dr. Astrid Irrgang, Geschäftsführerin ZIF

Vorbemerkung:

Internationale Mandate sind Ergebnis politischer Willensbildung – mit einem naturgemäß hohen Grad an Kompromissen und limitierenden Faktoren (etwa: nachhaltige Hinterlegung mit Ressourcen, Sicherstellung politischer Wille in den Hauptstädten über Regierungswechsel hinweg usw.). Die Existenz von externen oder internen Akteuren, die ein hohes Interesse am Erhalt eines Konfliktes haben, erschweren mögliche Erfolge oder verhindern sie ganz. Gleiches gilt für den Fall, wenn der internationale Akteur erkennbar keine Äquidistanz zu allen Konfliktparteien hat (wie in Afghanistan): die Glaubwürdigkeit als „ehrlicher Makler“ ist damit untergraben (Vorwurf: Doppelstandards).

Dies alles bedeutet enorme neue Herausforderungen für die Rolle der Diplomatie und die Anforderungen an zivile Instrumente, wie etwa erforderliche Kenntnis zu Konflikten, Regional- und Ländersituationen, Konfliktparteien, Opportunitäten von Verhandlungszeitfenstern und Risiken der Eskalation (Bsp. Sudan).

Hier möchte und kann das ZIF sinnvolle Erfahrungsaustausche, insbesondere mittels unserer aktuell 170 Sekundierten, zivilen Fachkräften im Einsatz, anbieten – ich würde mich sehr freuen, wenn wir hierzu in einen Dialog finden: Was braucht die Politik vom ZIF für gute Entscheidungsfindung in diesen Zeiten?

Eine weitere Klarstellung vorweg: Das ZIF argumentiert und handelt aus ziviler, aber nicht aus zivilgesellschaftlicher Perspektive. Wir sind als gemeinnützige GmbH des Bundes ein staatliches Unternehmen, das zivile Kapazitäten für Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung stärkt. Im Auftrag des Auswärtigen Amtes bietet das ZIF Dienstleistungen und Expertise zum Thema Friedenseinsätze „aus einer Hand“. Unser integrierter Ansatz verbindet Personalentsendung (Sekundierungen), Training, Analyse, Politikberatung und internationalen Kapazitätsaufbau.

Integrierter Ansatz: Wir reden hier von einem Ansatz, der das Handeln verschiedener Akteure der Konfliktbearbeitung auf ein gemeinsames Ziel ausrichten soll. Dies kann – insbesondere vor Ort im Einsatzland – ganz unterschiedliche Formen annehmen: vom bloßen Informationsaustausch über Koordination und Kooperation bis hin zum integrierten Handeln. Abhängig ist dies davon, ob die Akteure tatsächlich dasselbe Ziel verfolgen (das ist nicht immer der Fall), aber auch von der vorgefundenen Konfliktkonstellation vor Ort und davon, welche Form der Vernetzung unter diesen Bedingungen als erfolgversprechend gesehen wird. Es gibt also nicht „DEN“ einen optimalen integrierten Ansatz. Es ist deshalb auch möglich, gut vernetzt zu handeln, aber trotzdem zu scheitern, weil die eigene Strategie und die gewählten Maßnahmen zu ihrer Umsetzung nicht wirksam waren. Dies ist insbesondere bei einer Bewertung des Afghanistanengagements zu berücksichtigen. (Siehe hierzu auch [ZIF-Thesenpapier](#) zur Anhörung des Unterausschusses „Zivile Krisenprävention und vernetzte Sicherheit“, 26.03.2012). Die Nationale Sicherheitsstrategie ist ein wertvoller Schritt, die Kohäsion von Handeln zu fördern, DEU ist hier insgesamt besser geworden.

Daher sollte es auch nicht das primäre und einzige Ziel von Evaluierungen sein, den integrierten Ansatz zu überprüfen. Hierfür kann es aufgrund seiner unterschiedlichen Ausprägungen auch keine sinnvollen einheitlichen Indikatoren geben. Vielmehr sollten vor allem die Grundannahmen des jeweiligen Konflikts, die vermuteten Wirkannahmen des eigenen Handelns (Theories of

Change) und ihre konkrete Umsetzung überprüft werden. Einsatzbegleitende Maßnahmen, die den Akteuren helfen, sich einem wandelnden Umfeld dynamisch anzupassen, sind dabei aus unserer Sicht besonders geeignet, die Wirksamkeit in der internationalen Konfliktbearbeitung zu stärken. Bezogen auf Afghanistan geht es um die Frage, ob die Kenntnis der afghanischen Gesellschaft, die Konfliktanalyse, die Annahmen zu ihrer Transformation, die gewählten Partner und Instrumente angemessen waren. Hinsichtlich des integrierten Ansatzes wäre zu fragen, ob die Aufstellung der deutschen Akteure – untereinander und im Verbund mit internationalen Partnern – dazu beigetragen hat, (a) ein gemeinsames Konfliktverständnis und eine gemeinsame Theorie des Handelns zu entwickeln und (b) dieses auch zeitgerecht den sich verändernden Umständen anzupassen.

In der Evaluierung von friedensfördernden Interventionen sind im deutschen Umfeld insbesondere die Ansätze des Nexus humanitäre Hilfe – Entwicklungszusammenarbeit – Friedensförderung (HDP-Nexus), beruhend auf den Kriterien des OECD Development Assistance Committee, schon weit ausdifferenziert. Im Bereich der Friedenseinsätze ist es aber vor allem wichtig, die Instrumente der multilateralen Entsendeorganisationen – UN, EU, OSZE u.a. – entsprechend zu stärken. Das ZIF ist seit mehreren Jahren Teil eines Netzwerkes von über 40 globalen Organisationen und Think Tanks, die sich mit dem Thema Effektivität von Friedenseinsätzen auseinandersetzen, und gemeinsam verschiedene Einsätze ausgewertet haben ([EPON – Effectiveness of Peace Operations Network](#)).

Um die Wirksamkeit eines *laufenden* Friedenseinsatzes zu bewerten, greifen internationale Organisationen zunächst auf ihr regelmäßiges Berichtswesen (Wochen- oder Monats-Reporting) oder jährliche Auswertungen und Strategic Reviews zurück. Die EU hat auch gerade begonnen, ihre laufenden GSVP-Einsätze unabhängig zu evaluieren, und hierfür eine eigene Einheit im Europäischen Auswärtigen Dienst geschaffen. Das Auswärtige Amt und ZIF haben sich besonders dafür eingesetzt, dass die Unabhängigkeit dieser Wirksamkeitsanalyse im [Civilian CSDP Compact](#) festgeschrieben wurde und werden die neue Einheit auch personell unterstützen. Die UN bringen zudem ihr Missionspersonal mit externen Expert:innen für eine gemeinsame Analyse in „After Action Reviews“ zusammen. Auf diese Art können Lektionen identifiziert und als gute Ansätze für zukünftige Einsätze festgehalten werden.

Um den integrierten Ansatz in der Praxis zu stärken, ist es hilfreich, die verschiedenen Akteure, wo immer möglich, zusammenzubringen, so dass sie voneinander wissen und ihre Arbeitsgrundlagen kennen. Das ZIF integriert bspw. zivile, polizeiliche und militärische Akteure in die Großzahl seiner einsatzvorbereitenden Trainings. Aufgrund der verschiedenen Entsendetermine und Standzeiten vor Ort ist dies aber nicht immer im Vorfeld möglich. Deswegen ist es entscheidend, auch die Vernetzung vor Ort zu fördern, auch durch die deutschen Botschaften. Im Rahmen der Trainingspartnerplattform koordinieren sich darüber hinaus das ZIF mit der Führungsakademie der Bundeswehr, dem Ausbildungszentrum der Bundeswehr in Hammelburg, den Akademien und der Hochschule der Polizei sowie entsprechender Ausbildungsinstitutionen der Entwicklungszusammenarbeit. Hier werden u.a. auch gemeinsame Curricula entwickelt.

Local oder auch National Ownership ist ein Schlüssel für nachhaltiges Peacebuilding. Im ZIF wurde zu diesem Thema bereits ein mehrjähriges [Forschungsprojekt](#) durchgeführt. Eine der Herausforderungen ist, dass Local Ownership innerhalb der Programmarbeit von internationalen Friedenseinsätzen meist mit Regierungsstrukturen umgesetzt wird und typischerweise weder die Zivilgesellschaft noch die weitere Öffentlichkeit eines Landes mit einbezieht. Darüber hinaus ist die Interaktion zwischen internen (lokalen) und externen (internationalen) Akteuren größtenteils von einer asymmetrischen Beziehungsstruktur geprägt; internationale Akteure dominieren diese Beziehung – und behindern so Local Ownership. Darüber hinaus kann Local Ownership besser umgesetzt werden, wenn stärker auf regionale Berater, Moderatoren und Institutionen zurückgegriffen wird.

Auch regionale Lösungsvorschläge und existierende regionale Traditionen (bspw. in der Rechtsprechung und Verwaltung) können hilfreich sein. Aktuelle Diskussionen für die „Lokalisierung“ (Localization) von Peacebuilding gehen in eine ähnliche Richtung. Allerdings muss auch berücksichtigt werden, dass die meisten Konflikte gerade durch eine bestimmte Konstellation des Local Ownership entstanden sind – und damit die internationale Intervention überhaupt erst nötig gemacht haben.

Bei den Dialogforen zwischen Bundeswehr und Zivilgesellschaft (NROs), an denen das ZIF auch teilnimmt, fällt auf, dass die Dialogkulturen immer noch sehr unterschiedlich sind. Auf der einen Seite sehr formale Settings und weitgehend frontale Power-Point-Formate, auf der anderen Seite oft skeptisches Abwarten und die Bereitschaft, die Dinge auch mal sehr kritisch zu hinterfragen. Hier könnten etwas offenere Formate durchaus weiterhelfen. Die Anforderungen des „Operationalplans Deutschland“ werden die Zusammenarbeit und das Verständnis füreinander befördern.

Der Einbezug von NROs in „integrierte 'Kommandoketten' aus zivilen und militärischen Vorgesetzten“, wie sie der Fragenkatalog zur Anhörung am 01.07.2024 nahelegt, sind dabei ein absolutes No Go. Zivilgesellschaftliche Organisationen, insbesondere humanitäre, sind aus gutem Grund nicht in staatliche Hierarchien zu integrieren.

Das ZIF verfolgt in seinem Arbeitsbereich den Ansatz, Stimmen und Erfahrungen aus dem Einsatz in den Entsendeländern und –Institutionen nutzbar zu machen. Zu unserem Handlungsfeld „Einsatzwissen“ entwickeln wir verschiedene Formate, um dies für die deutsche und internationale politische Öffentlichkeit zu ermöglichen. Hierzu gehören Einladungen von kompetentem Einsatzpersonal nach Deutschland, virtuelle Formate, die Auswertung und Aufbereitung von Berichten unserer Sekundierten, zielgerichtete Abfragen von mandatsbezogenen Fragen u.a.

Wie eingangs ausgeführt: dieses Einsatzwissen, generiert durch Stimmen aus dem Feld, ist aus Sicht des ZIF ein zentraler Schlüssel, um in Zukunft wirksamere Einsätze durchzuführen und den Anspruch der UN-Charta, die Welt von der Geißel des Krieges zu befreien, zu unterlegen.

ZIF | Dr. Astrid Irrgang | Geschäftsführerin | 19.06.2024