



# Deutscher Bundestag

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

## Wortprotokoll der 45. Sitzung

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

Berlin, den 1. Juli 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

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

### Vorlage zur Anhörung

Leitfragen an die Sachverständigen

**Kommissionsdrucksache 20(28)54**                      **Anlage 1**



Eingeladene Sachverständige:

Dr. Astrid Irrgang  
Geschäftsführerin  
Zentrum für internationale Friedenseinsätze (zif),  
Berlin

Stellungnahme:

**Kommissionsdrucksache 20(28)55      Anlage 2**

RD Norbert Hausmann  
Rechtsberater im Einsatzführungskommando  
der Bundeswehr, Potsdam

Stellungnahme:

**Kommissionsdrucksache 20(28)56      Anlage 3**



## Mitglieder der Enquete-Kommission (Stand: 01. Juli 2024)

### Abgeordnete:

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

**Einziger Tagesordnungspunkt:**

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

Der **Vorsitzende**: Meine Damen und Herren, liebe Kolleginnen und Kollegen, herzlich willkommen. Ich begrüße Sie alle ganz herzlich hier im Raum, natürlich auch unsere Gäste auf der Tribüne und wie immer auch diejenigen, die uns zugeschaltet sind.

Ich will gleich sagen, wir haben heute einige Kommissionsmitglieder, Abgeordnete und Sachverständige, die uns wegen Anreiseschwierigkeiten oder aufgrund von Krankheit nur digital zugeschaltet sind. Daher müssen wir heute ein bisschen aufeinander achten, dass auch keine Wortmeldung untergeht. Ich hoffe, dass das alles gut funktioniert.

Wir starten heute mit der öffentlichen Anhörung zum Thema: Der vernetzte zivil-militärische Ansatz im internationalen Krisenmanagement – Rolle der zivilen Einsatzkräfte und Anwendung deutschen Rechts im Einsatzgebiet.

Wir haben dazu auch eine Expertin und einen Experten eingeladen, und zwar zum einen Frau Dr. Irrgang, Frau Dr. Irrgang, wir heißen Sie herzlich willkommen. Sie sind seit 2012 in verschiedenen leitenden Positionen beim ZIF, also beim Zentrum für internationale Friedenseinsätze, tätig. Darüber hinaus sind Sie ebenso Sprecherin des Beirats der Inneren Führung des Bundesministeriums der Verteidigung. Vielen Dank, dass Sie uns heute mit Ihrer Expertise zur Verfügung stehen. Sie haben uns schriftlich bereits etwas zugeleitet (*Anlage 2*). Das haben wir auch an die Kommissionsmitglieder weitergegeben. Darauf können also alle in der Diskussion zurückgreifen.

Auch von Herrn Hausmann haben wir bereits etwas zugearbeitet bekommen (*Anlage 3*). Ich heiße natürlich auch Sie herzlich Willkommen, Herr Hausmann. Sie sind Rechtsberater im Einsatzführungskommando der Bundeswehr in Potsdam und waren in fünf Einsätzen Rechtsberatungsstaboffizier des Kommandeurs des deutschen ISAF-Kontingents in Afghanistan. Einige von uns konnten Ihren Standort in Potsdam im Rahmen unserer Kommissionsarbeit besuchen. Es war sehr eindrucksvoll, die Arbeit dort nähergebracht zu bekommen und zu erleben, mit welchem Themenspektrum Sie dort arbeiten. Aber auch die Umgebung, der Wald der Erinnerung, der Ehrenhain, war sehr eindrucksvoll. Es war uns sehr wichtig, das in Potsdam mitzuerleben.

Die heutige Anhörung wurde von der Clustergruppe 5 der Kommission vorbereitet. Ich danke ganz besonders den beiden Koordinatoren, Herrn Gerschau und Herrn Gießmann. Beide werden nachher auch in Zusammenarbeit mit zwei weiteren Mitgliedern der Clustergruppe 5, Herrn Krämer und Herrn Vollmer, zu Wort kommen, und die Empfehlungen vorstellen.

Die Clustergruppe 5 hat sich im Besonderen mit der Frage der Umsetzung und Wirksamkeit von Kriseneinsätzen und mit Fragen zum Recht im Einsatz und zu den erforderlichen Einsatzkräften beschäftigt. Es geht um die Fähigkeiten, die Instrumente sowie um die Kommunikation. Also ein großes und wichtiges Thema.

Ich will für alle Gäste, auch für die, die zugeschaltet sind, nochmal sagen: Sie können die Leitfragen (*Anlage 1*), das Hintergrundmaterial zur Kommissionsarbeit sowie das, was wir als Kommission bereits erarbeitet haben, auf der Website des Bundestages abrufen.

Ich will damit auch sagen, aber das kann man gar nicht oft genug deutlich machen, dass es unser gemeinsamer Anspruch ist, fraktionsübergreifend und so transparent wie möglich zu arbeiten. Das soll kein „Closed-Shop“ sein. Die Arbeit der Kommission soll öffentlich eine Rolle spielen und diskutiert werden, und um das zu gewährleisten, gibt es viele veröffentlichte Informationen.



Frau Dr. Irrgang, Herr Hausmann, wir starten jetzt gleich in die Beratung. Sie haben jeweils zehn Minuten Zeit für Ihr Eingangsstatement.

Im Anschluss an Ihre Statements folgt eine von mir moderierte Diskussion, in der sich die einzelnen Abgeordneten oder Sachverständigen für die Fragen aus der Runde zu Wort melden. Für die Fragen stehen jeweils zwei Minuten zur Verfügung, für Ihre Antworten erhalten Sie beide, je Runde, fünf Minuten. Wenn Sie damit einverstanden sind und auch keine Hinweise aus der Runde der Mitglieder der Kommission bestehen, folgt wie immer nur der letzte Hinweis, dass für das Protokoll eine Tonaufzeichnung erfolgt. Weitere Bild- und Tonaufnahmen sind ab jetzt nicht mehr gestattet.

Wollen Sie starten, Frau Dr. Irrgang? Sie haben das Wort, bitte schön.

**Dr. Astrid Irrgang:** Sehr geehrter Herr Vorsitzender, lieber Herr Müller, sehr geehrte Damen und Herren. Herzlichen Dank für die Einladung und die Gelegenheit, hier sprechen zu dürfen.

Bevor ich mich durch die Liste Ihrer Fragen arbeite, mache ich eine Vorbemerkung. Die Vorbemerkung zielt auf internationale Mandate und ihren besonderen Charakter ab. Internationale Mandate sind das Ergebnis einer politischen Willensbildung, mit einem immer sehr hohen Grad an Kompromissen und limitierenden Faktoren. Zum Beispiel hinsichtlich der Frage der Hinterlegung mit Ressourcen und der Sicherstellung des politischen Willens in den Hauptstädten, auch über Regierungswechsel hinweg und so weiter. Die Existenz von externen oder internen Akteuren, die ein großes Interesse am Erhalt eines Konfliktes haben können, erschweren natürlich alle Erfolge oder verhindern sie mitunter ganz.

Gleiches gilt auch für den Fall, wenn der internationale Akteur keine Äquidistanz zu allen Konfliktparteien hat und damit die Glaubwürdigkeit als ehrlicher Makler oder ehrliche Maklerin untergraben ist. Das alles führt zu enormen Herausforderungen für die Rolle der

Diplomatie und die Anforderungen an unsere zivilen Instrumente. Anforderungen an die zivilen Instrumente sind zum Beispiel, immer eine möglichst hohe Kenntnis zu den Konflikten zu haben, zu den Regional- und Ländersituationen, zu den Konfliktparteien, zu den Chancen von Verhandlungszeitfenstern und auch von Risiken der Eskalation, um nicht von Entwicklungen überrascht zu werden.

Hier möchte und kann das ZIF sinnvolle Erfahrungsaustausche, insbesondere mittels unserer 170 Sekundierten anbieten. Und ich würde mich sehr freuen, wenn wir im Zuge der Fragen, oder auch danach, einen Austausch darüber finden, was die Politik, was Sie, von einer Institution wie dem ZIF, für eine gute Entscheidungsfindung bräuchten.

Ich möchte klarstellen, dass das ZIF aus einer zivilen, aber nicht aus einer zivilgesellschaftlichen Perspektive argumentiert und ich als die Geschäftsführerin entsprechend auch. Wir sind eine gemeinnützige GmbH des Bundes, also ein staatliches Unternehmen, das zivile Kapazitäten für Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenseinsätze stärkt.

Jetzt aber zu Ihren Fragen zum integrierten Ansatz. Nach unserem Verständnis reden wir hier von einem Ansatz, der das Handeln verschiedener Akteure der Konfliktbearbeitung auf ein gemeinsames Ziel ausrichten soll. Das kann insbesondere vor Ort im Einsatzland ganz unterschiedliche Formen annehmen. Von einem reinen Informationsaustausch, der im Übrigen anspruchsvoll genug ist, über Koordination und Kooperation bis hin zu einem integrierten Handeln. Abhängig ist das davon, ob diese Akteure tatsächlich das gleiche Ziel verfolgen, und ob sie von diesem Ziel, aber auch von der vorgefundenen Konfliktkonstellation vor Ort und davon, welche Form der Vernetzung unter diesen Bedingungen als erfolgskritisch angesehen wird, Kenntnis haben. Es gibt 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. Das ist insbesondere bei einer



Bewertung des Afghanistan-Engagements zu berücksichtigen. Die Nationale Sicherheitsstrategie ist aus meiner Sicht ein wertvoller Schritt, die Kohäsion von Handeln zu fördern. Deutschland 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 Konfliktes, die vermuteten Wirkannahmen des eigenen Handelns und ihre konkrete Umsetzung überprüft werden. Einsatzbegleitende Maßnahmen, die den Akteuren helfen, sich einem wandelnden Umfeld dynamisch anzupassen, sind dabei aus der Sicht des ZIF besonders gut 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 eigentlich angemessen waren. Und hinsichtlich des integrierten Ansatzes wäre zu fragen, ob die Aufstellung der deutschen Akteure untereinander und im Verbund mit internationalen Partnern dazu beigetragen hat, ein gemeinsames Konfliktverständnis und eine gemeinsame Theorie des Handelns zu entwickeln und 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 und Friedensförderung, also des HDP-Nexus, ausdifferenziert. Im Bereich der Friedenseinsätze ist es aber vor allem wichtig, die Instrumente der multilateralen Entsendeorganisationen entsprechend zu stärken. Wir sind seit vielen Jahren Teil eines Netzwerkes von über 40 globalen Organisationen und Thinktanks, die sich mit dem

Thema der Effektivität auseinandersetzen und gemeinsam verschiedene Einsätze ausgewertet haben. Vielleicht ist dieser Instrumentenkasten in der Frage, die Sie hier beschäftigt, hilfreich.

Um die Wirksamkeit eines laufenden Friedenseinsatzes zu bewerten, greifen internationale Organisationen zunächst auf ihr regelmäßiges Berichtswesen zurück. Die Europäische Union hat auch gerade begonnen, ihre laufenden europäischen Unionseinsätze unabhängig zu evaluieren und hierfür eine eigene Einheit im europäischen Auswärtigen Dienst geschaffen. Das ZIF und das Auswärtige Amt haben sich besonders dafür eingesetzt, dass die Unabhängigkeit dieser Wirksamkeitsanalyse im Civilian Compact festgeschrieben wurde, und werden die neue Einheit auch personell unterstützen.

Die Vereinten Nationen bringen zudem ihr Missionspersonal mit externen Expertinnen und Experten für eine gemeinsame Analyse in After-Action-Reviews zusammen. Auf diese Art und Weise können dann Lektionen identifiziert und auch als gute Ansätze für die Zukunft festgehalten werden. Um den integrierten Ansatz in der Praxis zu stärken, ist es hilfreich, die verschiedenen Akteure wo immer möglich, zusammenzubringen, sodass sie voneinander wissen und ihre Arbeitsgrundlagen kennen. Diesbezüglich kann ich später im Rahmen der Fragen ausführen, wie man das aus unserer Sicht sehr gut machen kann.

Local oder auch National Ownership ist in jedem Fall ein Schlüssel für nachhaltiges Peacebuilding. Die Interaktion zwischen internen lokalen und externen internationalen Akteuren, größtenteils bei einer asymmetrischen Beziehungsstruktur, bedeutet, dass Local Ownership wirklich wichtig ist, um zu wissen, was vor Ort möglich ist. Regionale Lösungsvorschläge und existierende regionale Traditionen, zum Beispiel in der Rechtsprechung oder in der Art, wie Verwaltung aufgebaut ist, können sehr hilfreich sein, um zu verstehen, auf was man zurückgreifen kann. 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 der Bundeswehr und der Zivilgesellschaft, an denen das ZIF teilnimmt, fällt uns auf, dass die Dialogkulturen immer noch sehr unterschiedlich sind. Auf der einen Seite gibt es sehr formale Settings und weitgehende frontale PowerPoint-Formate und auf der anderen Seite oft skeptisches Abwarten und die Bereitschaft, die Dinge sehr kritisch zu hinterfragen. Hier können und sollten offene Formate weiterhelfen. Ich glaube, dass die Anforderungen des Operationsplans Deutschland die Zusammenarbeit und das Verständnis füreinander sehr befördern werden.

Der Einbezug von Nichtregierungsorganisationen in integrierte Kommandoketten aus zivilen und militärischen Vorgesetzten, wie sie der Fragenkatalog zur Anhörung nahelegt, sind aus unserer Sicht ein absolutes No-Go. Zivilgesellschaftliche Organisationen, insbesondere humanitäre, sind aus gutem Grund nicht in staatliche Hierarchien zu integrieren. Wie eingangs ausgeführt, glaube ich, dass das Einsatzwissen, generiert durch Stimmen aus dem Feld, ein zentraler Schlüssel ist, um in Zukunft wirksamere Einsätze durchzuführen und den Anspruch der UN-Charta wirksam zu hinterlegen. Ganz herzlichen Dank.

Der **Vorsitzende**: Vielen Dank, Frau Dr. Irrgang, Herr Hausmann, schließen Sie gleich an.

**RD Norbert Hausmann**: Sehr geehrter Herr Vorsitzender, sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete und Sachverständige. Ich möchte mich zunächst bedanken, dass ich hier sein darf und meine Erfahrungen als Rechtsberater, Stabsoffizier in Afghanistan und auch als Rechtsberater im Einsatzführungskommando der Bundeswehr hier in die Arbeit der Kommission mit einbringen darf. Ich halte die Arbeit für extrem wichtig, weil ich glaube, dass die Auswertung und Aufbereitung der Einsätze zu kurz gekommen sind.

Es ist wichtig, die Erfahrungen, die Lessons learned, festzuhalten und auszuwerten. Aber ich

glaube, die allergrößte Herausforderung wird sein, das Ergebnis dieser Auswertung hinterher auch in künftige Einsätze mit einzubringen. Im Prinzip muss bereits bei der Einsatzplanung berücksichtigt werden, was in vergangenen Einsätzen möglicherweise nicht so gut gelaufen ist. Wie genau das umzusetzen ist, kann ich bislang auch nicht lösen, aber ich hoffe, dass die Kommission gute Vorschläge machen wird. Das wird meine künftige Arbeit natürlich auch unmittelbar betreffen.

Noch eine weitere Vorbemerkung. Ich bin Rechtsberater im Einsatzführungskommando der Bundeswehr, und ich beschränke mich deswegen hier mit meinen Antworten und Aussagen auf meine persönlichen Erfahrungen als Rechtsberater im Einsatz. Das heißt, ich habe die Erfahrungen eines Rechtsberaters auf der unteren taktischen Ebene im Einsatzführungskommando, der auf operativer Ebene die Einsätze, insbesondere auch den Afghanistan-Einsatz, über Jahre begleitet hat. Das bedeutet, dass viele Fragen, die hier heute sicherlich thematisiert werden, den Bereich meiner Erfahrungen und Zuständigkeit nur am Rande tangieren – gerade, was den Bereich der vernetzten ressortgemeinsamen Arbeit angeht.

Ich versuche in dem Bereich, in dem ich persönliche Erfahrungen habe, auf den Fragenkatalog einzugehen und würde dann auch gleich mit meinem ersten Punkt beginnen.

Vernetzte Ressortgemeinsame Operationen: Aus rechtlicher Sicht war das Problem, oder eins der Probleme, in Afghanistan immer, dass es nicht den einen Afghanistan-Einsatz gab, sondern mehrere. OEF, ISAF, später RSM und UNAMA, bei denen es eine deutsche Beteiligung gab, auch in ziviler Form als militärischer Berater. Aber es gab verschiedene Einsätze. Aufgezählt und betrachtet habe ich nur die, die offiziell mandatiert wurden. Zusätzlich kamen noch Projekte der Entwicklungshilfe, des Wiederaufbaus, des Polizeiaufbaus und so weiter hinzu, die nicht im Sinne eines mandatierten Einsatzes bestanden. Aber all dieses Engagement in Deutschland – verschiedene, staatliche und nicht staatliche Organisationen – basierte auf unterschiedlichen völkerrechtlichen Regeln und



auf unterschiedlichen nationalen Grundlagen. Und vor allen Dingen hatten alle Beteiligten einen unterschiedlichen Auftrag. Und das im Nachhinein, wenn so etwas bereits etabliert ist und sich alles im selben Operationsgebiet abspielt, zu koordinieren, ist rechtlich nicht ganz unterkomplex.

Das eigentliche Problem war aber nicht, dass es ein grundsätzliches rechtliches Problem gegeben hätte, sondern es war in allererster Linie, zumindest nach meiner Wahrnehmung, ein Ressourcenproblem. Ich war 2006, nachdem Deutschland die Verantwortung im Norden übernommen hat, der erste deutsche Rechtsberater in Mazar-e Sharif, der dort fest stationiert war. Und einer der ersten Aufträge, die auf meinem Schreibtisch landeten, lief unter dem Stichwort „Judicial Reform“. Das Hauptquartier in Kabul wollte Informationen bzw. ein Lagebild zum Justizwesen in den Nordprovinzen haben.

Um das zu erreichen, hätte jemand in die Provinzen, die Provinzhauptstädte, aber auch in die kleineren Orte rausfahren müssen und dort mit den Dorfältesten, also mit den lokalen Autoritäten, sprechen und dokumentieren müssen, wie Justiz- und Rechtsprobleme dort gelöst werden. Das ist durch einen Rechtsberater eines Einsatzkontingentes schlicht nicht leistbar. Ich hatte keine Ressourcen dafür, das heißt, keine Dolmetscher oder Sprachmittler, keine Force Protection, keine Fahrzeuge, und ich wäre tagelang unterwegs gewesen und hätte für die eigentliche Aufgabe, nämlich den Stab des deutschen Einsatzkontingentes und in Doppelfunktion das Regional Command North zu beraten, nicht zur Verfügung gestanden. Ich bin aus dem Grund in meinen fünf Einsätzen in Afghanistan nicht einmal im deutschen PRT (Provincial Reconstruction Team) in Faizabad gewesen. Das Risiko, dort nicht wieder wegzukommen, wäre zu groß gewesen.

Wenn ich Pech gehabt hätte, hätte ich da wochenlang ausharren müssen, weil kein Flug gegangen wäre oder Ähnliches. Und das war eben für den Kommandeur nicht zu verantworten, der gesagt hat: „Ich brauche Sie im Zweifel hier bei mir. Sie müssen mich hier beraten und können

nicht ewig weg sein.“ Ich will damit sagen, es ist ein Ressourcenproblem.

Das Militär hat einen originären Auftrag, und der originäre Auftrag von ISAF bestand nicht darin, ein Lagebild über das Justizwesen zu schaffen. Dafür ist das Militär auch nicht da. Das sind Aufträge, die durch zivile Fachleute wahrgenommen werden müssen. Das Militär kann eventuell unterstützen, aber das ist nicht der Kernauftrag. Die Ressourcen sind in allen Bereichen immer knapp auf den konkreten Hauptauftrag geplant, sodass in der Regel keine zusätzlichen Ressourcen für Nebenaufträge, so sicher oder wichtig diese sind, zur Verfügung stehen.

Ich hätte das tatsächlich gerne gemacht, weil ich das für eine sehr spannende und auch wichtige Sache gehalten habe, durch die Provinzen zu fahren und mit den Leuten darüber zu reden. Das war aber nicht möglich.

Wir hatten in den deutschen PRTs zu dem Zeitpunkt keinen Rechtsberater. Die Skandinavier hatten, wenn ich das noch richtig in Erinnerung habe, ich glaube in Maimana, also im Bereich Faryab und in Balch, einen Rechtsberater. Die haben teilweise auch vor Ort mit Leuten gesprochen. Ich habe das in Mazar-e Sharif auch probiert. Ich glaube, ich habe mit UNAMA und anderen Human Rights Officers geredet, aber das ist natürlich nicht das Lagebild, das man braucht, mit dem man hinterher gut arbeiten kann. Das ist besser geworden im Laufe der Zeit, weil es dann auch andere Ressourcen gab. Andere Kräfte haben so etwas übernommen, aber es ist kein militärischer Auftrag gewesen. Relativ zu Beginn meiner Einsätze war meine wesentliche Erfahrung, dass der zivil-militärische Zusammenhalt wichtig ist, aber dass dieser häufig an den Ressourcen und eher nicht an rechtlichen Problemen scheitert.

Zum zweiten Punkt, der Anwendung des deutschen Rechts. Das ist aus meiner Sicht als Rechtsberater im Einsatz oder auch im Einsatzführungskommando eigentlich immer nur ein Nebenthema gewesen. Das ging groß durch die Presse: „Mülltrennung in Afghanistan“ oder





„Deutscher TÜV für Fahrzeuge“. Aber erstens, deutsches Recht gilt in Afghanistan zumindest nicht unmittelbar. In der Regel wird aber die Anwendung deutscher Rechtsvorschriften für das Militär durch Verwaltungs- oder, in unserem Fall, durch Dienstvorschriften angewiesen. Diese Vorschriften enthalten aber auch immer Öffnungsklauseln. Soweit der militärische Auftrag ansonsten nicht durchgeführt werden würde oder ein völlig unverhältnismäßiger Aufwand im Hinblick auf den Nutzen entstünde, gibt es Öffnungsklauseln, um Ausnahmen zuzulassen.

Das Problem in der Praxis ist, dass die Personen, die mit diesen Regelungen zu tun haben, diese erst mal kennen müssen. In der Regel kommen diese Personen aus dem Grundbetrieb in Deutschland. Gerade am Anfang war die Ausbildung noch nicht so, dass jeder auf einen eigenen Erfahrungsschatz zurückgreifen konnte, teilweise wurde dieser über die Einsätze erst aufgebaut und man wusste dann, da gibt es eine Regelung, das kenne ich alles. Die mussten sich die Regelung raussuchen, haben natürlich immer erst mal mit den Regeln gearbeitet, die sie aus Deutschland kannten, ohne dann im Detail nachzusehen, ob es im konkreten Fall die Möglichkeit gibt, von deutschen Vorgaben abzuweichen.

Der nächste Punkt ist, dass es diese Regelungen, das deutsche nationale Recht, nicht ohne Grund gibt. Da hat sich jemand was dabei gedacht, also insbesondere Sie als Abgeordnete im Bundestag, haben diese Regelungen in einem bestimmten Bewusstsein, dass sie sinnvoll sind, geschaffen. Es geht meistens um schützenswerte Rechtsgüter, also zum Beispiel die Umwelt oder sogar um den Schutz von Leib und Leben bei Sicherheitsvorschriften. Und um davon abzuweichen, brauchen wir einen wichtigen Grund, und den muss man gut abwägen. Und diese Abwägung hängt dann auch mit einer Verantwortungsübernahme zusammen. Bin ich bereit, das Risiko, dass etwas schief geht, einzugehen? Werde ich hinterher dafür gelyncht? Wenn etwas schief gegangen ist, weil ich von der Regelung abgewichen bin, dann ist es aus rechtlicher Sicht ziemlich einfach. Ich muss es vernünftig begründen und muss eine solide Abwägung treffen. Aber das ist für Nichtjuristen

natürlich nicht immer ganz einfach. Und deswegen war es eben auch wichtig, rechtliche Beratung vor Ort zu haben, die dabei unterstützen konnte. Im Ergebnis ist es eigentlich kein großes Thema, weil die Regelungen Möglichkeiten zur Anpassung haben, und wie im Einsatzführungskommando öfter gesagt wurde – an der Mülltrennung ist Afghanistan nicht gescheitert. Deutsches Recht, da kommen vielleicht noch Fragen zu. Ich bin gerne bereit, dazu noch ein bisschen vorzutragen.

Rules of Engagement (RoE) – ein spannendes Thema. Ich habe dazu auch schon den Zwischenbericht gelesen. Bitte sehen Sie es mir nach, wenn ich da aus der militärischen Warte drauf gucke. Aus dem Blickwinkel eines Militärjuristen sind Rules of Engagement ein bestimmtes Format an Regeln. Was in der Praxis passiert, ist, dass alles, was mit Vorgaben für den Einsatz zu tun hat, als Rules of Engagement bezeichnet wird. Das ist aus meiner Sicht falsch, weil es Begriffe durcheinander schmeißt und deswegen zu Missverständnissen führt. Rules of Engagement sind Einsatzvorgaben, die nicht zwingend rechtlich sind, die sich in dem gegebenen Rechtsrahmen bewegen müssen und diesen nicht überschreiten dürfen, die aber darüber hinaus auch operative und politische Vorgaben enthalten.

Der klassische Fall für Rules of Engagement ist der bewaffnete Konflikt, der Krieg. Ich habe ein zulässiges militärisches Ziel – also beispielsweise eine Brücke, die dem militärischen Aufmarsch dient – welches ich bekämpfen darf. Völkerrechtlich besteht hinsichtlich der Brücke kein Problem, es handelt sich um ein zulässiges militärisches Ziel. Es kann aber sein, dass ich die Brücke später noch für meinen eigenen Aufmarsch brauche. Deswegen werden Vorgaben getroffen, dass eben nicht jedes zulässige militärische Ziel oder jede völkerrechtlich zulässige Kampfhandlung auch begangen werden darf, sondern dass dies möglicherweise nur unter einem Führungsvorbehalt geschieht. Dafür dienen die Rules of Engagement. Ich halte es für schwierig, wenn diese Begriffe mit Taschenkarte oder sonstigen Einsatzvorgaben zusammengeschmissen werden.



Der Afghanistan-Einsatz hat gezeigt, und das ist im Wesentlichen meine Lesson learned, dass die Bedeutung für operative Rechtsberatung im Afghanistan-Einsatz im Laufe der Zeit immer mehr zugenommen hat und jetzt, in Hinblick auf das Thema der Landes- und Bündnisverteidigung (LVBV), auch immer noch weiter zunimmt. Wie man das im Einsatz richtig umsetzt, ist eine spannende Erkenntnis, die vielleicht im Rahmen dieser Enquete-Kommission gewonnen werden kann. Ich danke für die Aufmerksamkeit.

Der **Vorsitzende**: Vielen Dank, Herr Hausmann. Wir haben auch schon die ersten Wortmeldungen. Wir fassen immer zwei bis vier Fragen zusammen. Als erstes Herr Gerschau, dann Herr Gießmann und Frau Gambir. Herr Gerschau.

Abg. **Knut Gerschau** (FDP): Vielen Dank für die spannenden Vorträge. Herr Regierungsdirektor Hausmann, in Ihrer Stellungnahme schreiben Sie, dass das Bundesministerium der Verteidigung eine Neuausrichtung der Aus- und Weiterbildung des Rechtspflegepersonals vornimmt. Was steckt hinter dieser Neuausrichtung?

Und der zweite Punkt, der mich interessiert: In welchen spezifischen Bereichen erweist sich die Anwendung deutscher Standards im Ausland als besonders herausfordernd? Und welche Auswirkungen hat das Abweichen von deutschen Standards auf die Sicherheit und das Wohlbefinden der im Ausland tätigen Kräfte? Danke.

Der **Vorsitzende**: Herr Gießmann und dann Frau Gambir.

**SV Prof. Dr. Dr. Hans-Joachim Gießmann**: Vielen Dank auch von meiner Seite für die beiden Statements und die Papiere. Ich habe zunächst eine Frage an die beiden Sachverständigen.

Frau Dr. Irrgang, Sie schreiben in Ihrer Stellungnahme: „Das ZIF integrier[e] beispielsweise zivile, polizeiliche und militärische Akteure in die Großzahl seiner einsatzvorbereitenden Trainings.“ Können Sie vielleicht beschreiben und erläutern, wie Sie mit den positiven und möglicherweise

auch die nicht positiven Erfahrungen, als auch die Herausforderungen umgegangen sind?

Und an Herrn Hausmann habe ich die Frage: Sie schreiben in Ihrer Stellungnahme: „Da Einsatzregeln immer auf dem rechtlichen Rahmen, dem Auftrag, den sonstigen politischen Vorgaben für die jeweiligen Kräfte basieren, dürfte der Versuch einer ressortübergreifenden Harmonisierung schnell an Grenzen stoßen.“. Das heißt aber, es gibt einen Spielraum. Ich würde mich dafür interessieren, wo Sie den Spielraum für eine Harmonisierung sehen, und wo es vielleicht die größten Barrieren gibt.

Der **Vorsitzende**: Frau Gambir.

Abg. **Schahina Gambir** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Herzlichen Dank, Herr Vorsitzender. Herzlichen Dank an die Sachverständigen für ihre Beiträge.

Ich habe zwei Fragen an Frau Dr. Irrgang. Können Sie beschreiben, wie der Einsatz in Afghanistan oder wie vergleichbare Einsätze ohne die Unterstützung und ohne die Hilfe von lokalen Mitarbeitenden zu gestalten wären und wie sie dann verlaufen wären? Sind Einsätze ohne diese Unterstützung überhaupt durchführbar?

Und die zweite Frage bezieht sich auf Deutschland. 20 Jahre haben wir uns auf die Arbeit der Mitarbeitenden vor Ort gestützt. Welche Verantwortung folgt daraus für die Bundesregierung gegenüber diesen Menschen? Und wie lässt sich diese Verantwortung auch praktisch umsetzen?

Der **Vorsitzende**: Danke. Frau Dr. Irrgang, möchten Sie wieder starten? Gut.

**Dr. Astrid Irrgang**: Gerne. Vielen Dank für die Fragen. Ich beginne mit der Frage von Herrn Prof. Gießmann „wie sieht eine Einsatzvorbereitung aus, bei der unterschiedliche Kulturen und Akteursgruppen zusammengefasst werden?“ Sie müssen sich vorstellen, dass die zivilen Expertinnen und Experten, die im Auftrag des Auswärtigen Amtes über das ZIF in multilaterale



Einsätze gehen, einen 10-tägigen sogenannten „Core-Kurs“ durchlaufen. Dem schließt sich in aller Regel auch ein Sicherheitstraining im VN-Ausbildungszentrum in Hammelburg an.

Das ist sehr wichtig, weil die Vorbereitung die Einsatzkräfte vorab dabei unterstützt, sich vor Ort möglichst schnell zu integrieren und anzukommen. Unsere Erfahrung ist, dass, auch wenn alle drei Akteursgruppen, Polizistinnen, Soldatinnen und Zivile, den einen oder anderen Vorbehalt voreinander haben, die gemeinsame Zeit und das Training, diese Vorurteile ganz schnell abbaut. Dass man sich wechselseitig besser versteht, die Sprache versteht, die Sozialisation, aus der man kommt.

Das ist also in hohem Grade wertschätzend und gut. Wir haben es zuletzt am 27. Juni, am Tag des Peacekeeping, auf der Bühne gesehen. Der Tag des Peacekeeping wurde dieses Mal vom BMVg ausgerichtet, und wir konnten sehen wie verbunden diese Kräfte miteinander sind, weil sie etwas sehr Wertvolles miteinander teilen.

Herausfordernd ist, dass die unterschiedlichen Statusgruppen unterschiedliche Versorgungspakete haben. Wenn man als Polizist oder als Soldatin in einen Einsatz geht, ist man in einer bestimmten Laufbahn. Innerhalb dieser Laufbahn ist alles an Vergütungspaketen und Absicherung mit drin. Wenn die zivilen Expertinnen und Experten – das ist ein relativ neuer Beruf mit modularen Karrieren – dann die Ausstattung vergleichen, dann kann da mal das ein oder andere Gespräch zu stattfinden. Aber im Grunde ist das eine unglaublich tolle Kohäsion, die da stattfindet.

Zur zweiten Frage: Über zivile Expertinnen und Experten vom ZIF im Afghanistan-Einsatz konkret kann ich nicht sprechen. Aber unsere Erfahrung an jedem Einsatzort ist, dass die Einbindung von Lokalen wirklich mission-critical ist, um die Mission gut zu machen, weil damit auch das Gastland, das eine große Rolle beim Erfolg einer Mission spielt, vor Ort vertreten ist. In dieser gemeinsamen Arbeit entsteht eine hohe Kollegialität, und hieraus wiederum entsteht auch eine hohe moralische Verantwortung, sich um

diese Menschen zu kümmern, die sich in der Zeit des Einsatzes häufig gefahrvoll exponiert haben. Danke.

Der **Vorsitzende**: Danke, Herr Hausmann.

**RD Norbert Hausmann**: Zur ersten Frage zur Neuausrichtung der Rechtspflege: Über die Jahre hat sich die Einsatzausbildung weiterentwickelt. Bei meinem ersten Einsatz 2006 hieß es: „Du bist im Prinzip der Rechtsberater ‚deutsches Kontingent‘, du machst daher das Gleiche, was du auch auf deinem normalen Dienstposten in Deutschland machst.“

Ich war damals Rechtsberater im Heeresamt und habe fast nur Wehrdisziplinarsachen bearbeitet. Das hatte mit dem Einsatz so gar nichts zu tun. Die Einsatzvorbereitung war damals, man könnte sagen, verbesserungswürdig.

Das ist über die Jahre besser geworden, bis zuletzt bei ISAF mit dem Joint Forces Training Center in Bydgoszcz, wo die Rechtsberater gemeinsam mit dem neuen Stab vorausgebildet wurden, auch im operativen Recht. Gerade für den Bereich der Landes- und Bündnisverteidigung (LVBV) ist die Ausbildung im operativen Recht noch mehr in den Vordergrund gerückt. Die Lehrgänge werden im Schwerpunkt weg von dem klassischen Einsatzrecht, also dem Recht der Auslandseinsätze und dem internationalen Krisenmanagement hin zum Völkerrecht, zum bewaffneten Konflikt, zu den Aufgaben, die daran hängen, die auch nicht weniger komplex sind, verschoben.

Und vor allen Dingen versucht man auch in der Rechtspflege ein Bewusstsein zu schaffen, dass der Hauptauftrag des Rechtsberaters nicht so sehr der eines Wehrdisziplinaranwalts ist, was er in den meisten Dienststellen im Moment in der Rechtspflege in der Bundeswehr noch ist, weil das das Tagesgeschäft ist. Aber genauso wichtig wird die Frage, wie ich eigentlich meine Führung, also meine Division oder wo immer ich da aufgehängt bin, in operativen Rechtsfragen berate.



Das wird dadurch eine Bedeutung gewinnen, dass man nun für die Fokussierung auf LVBV von den Kontingenten weg geht und sich zum Versenden oder zur Führung kompletter stehender Verbände entscheidet.

Und da ist es nicht praktikabel, sich irgendwo aus der Rechtspflege einen Rechtsberater rauszusuchen und ihn dann für den Einsatz entsprechend zu qualifizieren, sondern da muss der Rechtsberater in seinem Verband von Anfang an eben auch diese operative Rechtsberatung wahrnehmen. Das setzt man gerade um, und es tut sich sehr viel. Es soll jetzt vermutlich auch ein Handbuch für operatives Einsatzrecht geben.

Zur Frage bezüglich der Abweichung von Rechtsstandards: Die Rechtsstandards sind in der Regel wichtig. Also bleiben wir beim TÜV. Wenn ein Fahrzeug keine TÜV-Prüfung hat, ist das erstmal eine formale Geschichte. Aber die TÜV-Prüfung dient letztendlich der Verkehrssicherheit und dazu, dass ein Fahrzeug nicht ausfällt. Wenn ich jetzt in Afghanistan eine TÜV-Prüfung oder eine Abgasuntersuchung mache, stellt sich die Frage, ob das wirklich notwendig ist. Auf der anderen Seite habe ich in Afghanistan einen viel höheren Verschleiß an den Fahrzeugen, weil die Fahrzeuge ganz anders genutzt werden. Die müssen sowieso ganz anders gewartet werden. Insofern bietet es sich an, darüber nachzudenken, ob ich von Standards abweichen kann.

Sie kennen die Beispiele aus der Presse: Müll wird sauber getrennt, dann wird ein Entsorgungsunternehmen beauftragt, die fahren das aus dem Feldlager raus, kippen es in die Landschaft und zünden es an. So etwas passiert. Das macht die Mülltrennung als solche nicht schlechter. Ob sie dann immer so angewandt werden muss oder ob ich von den Vorgaben abweiche oder nicht, ist eine Frage, die im Einzelfall zu entscheiden ist. Die Möglichkeit zum Abweichen hat es jedenfalls immer gegeben.

Rule of Engagement (RoE) bzw. gemeinsame Einsatzregeln: Ich würde bewusst den Begriff RoE nicht verwenden, weil die RoE, wie gesagt, etwas Militärisches sind. Gemeinsame Einsatzvorgaben für Kräfte kann ich mir vorstellen. Dann müsste

aber der Einsatz und der Auftrag der zivilen und militärischen Kräfte entsprechend abgestimmt werden. Dann ist die Frage, was will ich denn an Vorgaben regeln?

Mit RoE regle ich in der Regel die Anwendung militärischer Gewalt und alles, was damit zusammenhängt. Wenn ich Vorgaben für unterschiedliche Kräfte habe, muss ich mir anschauen, welchen Auftrag haben sie eigentlich und wie muss dieser ausgeführt werden? Brauchen sie überhaupt gemeinsame Regeln? Mir fehlt im Moment die Fantasie, mir vorzustellen, wofür diese gemeinsamen Regeln relevant sein könnten. Was nicht heißt, dass man nicht welche schaffen kann, wenn man das will.

**Der Vorsitzende:** Für die nächste Runde beginnen wir mit Herrn Wundrak, dann Herrn Nachtwei und Frau Türk-Nachbaur.

Abg. **Joachim Wundrak** (AfD): Vielen Dank, Herr Vorsitzender. Frau Dr. Irrgang, in Ihrem Vortrag haben Sie die Nationale Sicherheitsstrategie, von der wir hier auch schon einiges gehört haben, positiv erwähnt. Insbesondere aus dem Auswärtigen Amt wird immer wieder darauf hingewiesen, dass diese Sicherheitsstrategie den Schritt von vernetzter Sicherheit zur integrierten Sicherheit gehen soll. Jetzt sagen Sie in Ihrem Text aber auch, dass der Einbezug von NGOs in integrierte Kommandoketten für Sie ein absolutes No-Go ist und dass zivilgesellschaftliche Organisationen aus gutem Grund nicht in staatliche Hierarchien zu integrieren seien. Nun ist es aber auch Tatsache, dass sehr viele von diesen NGOs zu 100 Prozent staatlich finanziert werden oder zumindest zu einem großen Anteil, sodass sich für mich ein kleiner Widerspruch ergibt. Wenn Sie den bitte versuchen würden aufzulösen. Vielen Dank.

**Der Vorsitzende:** Danke. Herr Nachtwei und danach Frau Türk-Nachbaur.

**SV Winfried Nachtwei:** Vorab eine Bemerkung zu dem Komplex „Erfahrungswissen und Berichtswesen“, womit wir sehr viel zu tun haben. Ich habe das ZIF über viele Jahre als einen Ort kennengelernt, an dem Erfahrungswissen in bester



Weise verarbeitet und vor allem der Politik nahegebracht wurde – sehr realitätsnah, ungeschminkt und ressortübergreifend. Ein richtiger Knotenpunkt des Vernetzten Ansatzes.

Meine Frage ist von Ihnen auch angesprochen worden: Gemeinsame Ausbildungsplattformen und Übungen sind wichtige Komponenten, und gleichzeitig wurde die Erfahrung gemacht, dass die Übungskulturen zwischen den verschiedenen Ressorts sehr unterschiedlich sind. Wie hat sich das inzwischen entwickelt?

Und Herr Hausmann, an Sie habe ich eine Frage zum deutschen Recht im Einsatz: Im Einsatz hat man immer wieder gehört – vor allem im Kontakt mit den Soldaten – dass es Unmut gab, weil die „Praktiker“ zum Beispiel sehen, dass man am Fahrzeug ein bisschen was ändern müsste, um fitter zu sein, die Genehmigungsverfahren für solche Veränderungen jedoch so langwierig waren, dass bei Genehmigung schon längst ein anderes Kontingent vor Ort gewesen wäre. Das als schlagendes Beispiel für Bürokratismus im Alltag. Wie hat man das mit der Zeit hingekriegt? Danke schön.

Der **Vorsitzende**: Und Frau Türk-Nachbaur.

Abg. **Derya Türk-Nachbaur** (SPD): Vielen Dank für Ihre beiden Ausführungen. An beide Sachverständige hätte ich folgende Frage. Es geht auch ein bisschen um Erfahrungswissen, wie mein Vorredner gerade bereits ausgeführt hat:

In der ersten Phase unserer Arbeit haben wir häufig mitgeteilt bekommen, dass durch diese eng getaktete Rotation ganz viel wertvolles Wissen verloren gegangen sei. Gibt es die Möglichkeit, die Stehzeiten auf Führungsebene zu verlängern oder zu verändern, um zu verhindern, dass dieses Wissen und vor allem das gewonnene Vertrauen verloren gehen?

Meine zweite Frage richtet sich an Frau Dr. Irrgang: Sie sind auf das Spannungsfeld zwischen internationalen Akteuren mit dem Konzept des Local Ownerships eingegangen und haben gesagt, dass Local Ownership in Teilen zu einigen Krisen

geführt habe. Wie geht man denn mit so einem Spannungsverhältnis überhaupt um? Danke.

Der **Vorsitzende**: Beginnen Sie wieder?

**Dr. Astrid Irrgang**: Gerne. Ich fange an mit der Frage der Nationalen Sicherheitsstrategie, die tatsächlich das erste Dachdokument ist, mit dem wir als Land versuchen, Sicherheit zu denken und für die unterschiedlichen Sektoren herunterzubrechen.

Unsere Wahrnehmung ist, dass die Tatsache, dass es diesen Prozess gab, aus welchem das Dokument hervorging, das Thema nicht nur in den Institutionen, die da eine Zuständigkeit haben, sondern auch in der Bevölkerung nach vorne gebracht hat. Es ist wichtig, die Menschen in der Fläche mitzunehmen. Und zu erklären, warum wir so etwas brauchen.

Humanitäre Akteure, also Institutionen, die zum Beispiel unterstützen, dass Menschen in einer Krise ernährt werden können, haben eine andere Rolle als sie eine Friedensmission hat, die zum Beispiel, mangels eines bestimmten Konsenses, vor Ort nicht mehr agieren kann. Das sind unterschiedliche Rollen. Hieraus folgt, dass es fatal wäre, wenn man einen humanitären Akteur, der einen ganz bestimmten Auftrag hat, für den Konflikt aufgrund dessen eine inter-nationale Organisation derzeit nicht agieren kann, mitverhaftet. Denn das würde dazu führen, dass die Rolle, die Aufgabe oder Dienstleistung, um die es eigentlich geht, nicht ausgeübt werden könnte bzw. nicht stattfinden könnte. Und deswegen sind die Aufgaben und die Rollen sauber zu unterscheiden. Aber im Ganzen arbeiten in der Breite alle Akteure hoffentlich der Transformation eines Konfliktes zu.

Danke an Winnie Nachtwei für das freundliche Kompliment. Ja, wir haben sehr stark versucht, die Stimmen aus dem Feld in die politische Landschaft zu bringen. Denn wie soll man aus Hauptstädten irgendetwas entscheiden, wenn man selbst nicht vor Ort ist? Insofern sind der Wissenstransfer und der Erfahrungsaustausch wirklich relevant.



Wie haben sich die Übungskulturen verändert?  
Dadurch, dass sich die Anordnungen der Trainings verändert haben. Es ist jetzt so, dass auf einmal Menschen mit einem polizeilichen oder einem soldatischen Hintergrund in den Trainings, als Trainerinnen oder Trainer, eine Rolle spielen. Sie treten selbst auf und somit können Berührungängste abgebaut werden und man kann von den unterschiedlichen Erfahrungen lernen.

Vor dem Hintergrund, besser zu verstehen, was eigentlich vor Ort erforderlich ist, haben wir als ZIF viel Wert daraufgelegt, zum Beispiel den Chef des Einsatzführungskommandos, aber auch andere internationale Akteure, bei uns im internationalen Beirat zu haben.

Und zu dem Spannungsfeld, das Sie angesprochen haben: Ja, wenn man von außen in einen Konflikt reinkommt – stellen wir uns jetzt mal die UN-Mission im Sudan vor – dann wird es lange brauchen, bis man versteht, wer eigentlich die Akteure am Boden sind und welche Interessen sie haben. Man kann lange in der Vorstellung operieren, dass alles gut geht, aber am Ende hat man die Spoiler, die vielleicht einen Frieden überhaupt nicht haben wollen, unterschätzt, nicht wahrgenommen oder nicht ausreichend Kontakt zu Ihnen gehabt. Und da sauber zu unterscheiden, wer sind denn die, die uns eigentlich unterstützen, den Konflikt zu transformieren? Und wer sind die, die ein Interesse daran haben, dass der Konflikt weiter geht? All das braucht Zugänge, die man nur über gewonnenes Vertrauen und Präsenz vor Ort erhält. Und das ist immer ein riesiges Spannungsfeld. Ich glaube, das können wir nicht auflösen, aber wir können lernen, dass wir die Menschen, die vor Ort sind, brauchen, um die richtigen Schritte zu gehen. Danke.

Der **Vorsitzende**: Danke. Herr Hausmann.

**RD Norbert Hausmann**: Die Änderungen an Fahrzeugen waren tatsächlich öfter ein Thema. Es geht letztendlich um sicherheitsrelevante Umbauten. Am Anfang hatten sie zum Beispiel Scheren angeschweißt, um Drähte, die über eine Straße gespannt werden, zu kappen.

Man muss sich das im Einzelfall angucken und zwischen dem Risiko, was von dieser Änderung ausgeht und dem Risiko, was für die Kräfte besteht, wenn ich diese Änderung nicht vornehme, abwägen. Da lassen sich immer Lösungen finden.

Ich habe einmal selbst ein plastisches Beispiel erlebt. Dort hat ein Kommandeur sehr pragmatisch und zielgerichtet entschieden. Es ging um einen möglichen Ausbau einer Sicherung in einem Gefechtsfahrzeug. Diese Sicherung sollte verhindern, dass mit dem eigenen Waffensystem versehentlich der „über Luke“ fahrende Fahrer abgeschossen wird. Die Sicherung führt dazu, dass man mit dem System nicht in diese Richtung schwenken kann, wenn jemand „über Luke“ fährt. Diese Sicherung konnte man rausnehmen. Die Truppe hat argumentiert, dass sie, wenn sie aus dem Feldlager rausfahren, die Genehmigung dafür brauchen, die Sicherung entgegen der normalen Regelung ausbauen zu dürfen. Warum? Wenn genau aus der Richtung, wo der Fahrer sitzt, angegriffen werden würde, dann würde der Fahrer blitzartig unter die Luke gehen – aber man müsse dann sofort wirken können. Wenn die Sicherung erst manuell hätte ausgebaut werden müssen, was möglich war, dann hätte man zu viel Zeit verloren.

Der Kommandeur hat sich das damals im Feldlager vorführen lassen. Dann haben Sie die Situation nachgestellt und fuhren mit dem Gefechtsfahrzeug vor. Dann sollten sie zeigen, wie sie es schaffen, das Ziel zu bekämpfen. Einmal mit von Anfang an ausgebauter Sicherung und einmal, indem sie die Sicherung erst manuell rausnehmen mussten. Hierbei hat sich herausgestellt, dass es in der Praxis überhaupt keinen zeitlichen Unterschied machte. Damit war die Frage letztendlich geklärt. Das heißt, man muss pragmatisch an diese Lösung rangehen. Bloß, weil jemand eine tolle Idee hat, und meint, es sei kriegsentscheidend wichtig, bedeutet das nicht, dass es das tatsächlich ist. Häufig ist es das nicht und wenn doch, besteht die Möglichkeit, das zu prüfen und in Erwägung zu ziehen. Aber man muss abwägen. Man kann nicht einfach sagen, der Einsatz ist jetzt wichtiger als alles andere. Ich muss auch den Tod und die Verletzungen von zivilen Kräften oder eigenen Kräften in Kauf



nehmen, um im Zweifel schneller schießen zu können. Das muss man sich genau angucken. Das ist in der Regel meistens nicht der Fall. Die Regeln, die wir haben, die sind gut und auch bewusst so, wie sie sind.

Der **Vorsitzende**: Okay, dann sind wir im nächsten Block. Herr Vollmer, Herr Schmid und dann, online zugeschaltet, Herr Ramms.

**SV Jörg Vollmer**: Ja, herzlichen Dank Ihnen beiden. Herr Hausmann, ich habe eine Frage an Sie: Den ersten Punkt, den Sie gemacht haben, das ist ein ganz wichtiger, nämlich das Thema der Umsetzung von Recht. Wir haben an der Universität in Mazar-e Sharif zwei Rechtslehrgänge gehabt. Da wurde nach westlichem Recht gelehrt, und es wurde die Scharia gelehrt. Das Problem war die Umsetzung – was war attraktiver? Für viele Menschen war das Recht nach der Scharia attraktiver, weil dort keine Vorwürfe der Korruption im Raum standen. Insofern wäre die Bestandsaufnahme eine gute gewesen.

Jetzt kommt meine Frage: Haben Sie später oder auch heute eine Zusammenarbeit mit dem Justizministerium erlebt? Denn die Justiz fehlt. Wir reden hier viel über Polizisten, über Soldaten, über zivile Helfer. Aber das ganze Thema Justiz ist immer ein wenig ausgeblendet. Damals auf dem Petersberg bei der Verteilung der Aufgaben und der Klärung, ist Italien dafür angetreten. Aber ich will jetzt nicht auf Italien zu sprechen kommen, sondern fragen, wie die Zusammenarbeit mit dem Ministerium der Justiz jetzt in der täglichen Arbeit in Deutschland und bei einem nächsten Einsatz aussieht. Haben Sie da irgendwelche Berührungen oder sagen Sie, das ist ein Non-Thema? Danke.

Der **Vorsitzende**: Herr Schmid.

Abg. **Christoph Schmid** (SPD): Ja, vielen Dank. Frau Dr. Irrgang, meine Frage schließt ein bisschen an das an, was Sie vorher schon beantwortet haben. Und zwar schreiben Sie, dass die Nationale Sicherheitsstrategie ein wertvoller Schritt sei und dass Deutschland hier insgesamt besser geworden sei. In Ihrer vorherigen Antwort

haben sie gesagt, es handle sich dabei um ein Dachdokument.

Das beinhaltet, dass wir viele weitere Dokumente darunter brauchen. Ich gehe jetzt angesichts Ihrer Teilantwort davon aus, dass Sie, um in diesem Prozess, den Sie erwähnt haben, zumindest strategischer zu werden, der Meinung sind, dass wir ganz viele dieser Dokumente brauchen, um uns strategisch zumindest mit den Weltregionen auseinanderzusetzen. Wenn wir es aus Kapazitätsgründen schon nicht schaffen, uns mit allen Ländern dieser Erde auseinanderzusetzen, dann zumindest mit den Weltregionen, an denen wir, als Deutschland, ein strategisches Interesse haben.

Würden Sie mir da Recht geben, dass es diese Dokumente auch braucht, um langfristige Perspektiven für das Handeln Deutschlands, im Verbund mit den Partnern, in verschiedenen Weltregionen festzulegen?

Der **Vorsitzende**: Derzeit können wir Herrn Ramms aufgrund technischer Störungen leider nicht erreichen. Ich schlage vor, wir nehmen die Frage von Herrn Gießmann noch auf. Herr Gießmann.

**SV Prof. Dr. Dr. Hans-Joachim Gießmann**: Ich habe zwei kleine Nachfragen an Frau Dr. Irrgang. Die erste ist anschließend an das, was Generalleutnant a. D. Joachim Wundrak gefragt hat. Sie selbst haben den Unterschied zwischen zivilen und zivilgesellschaftlichen Akteuren gemacht und das ZIF zu den zivilen Akteuren gezählt. Wir reden über integrierte Sicherheit zivil-militärisch. Sehen Sie da einen Unterschied zwischen zivilen Organisationen und zivil-gesellschaftlichen Organisationen? Das ist meine erste Frage.

Die zweite Frage: Sie haben den Begriff „Spoiler“ verwendet. Ich wollte da noch mal nachfragen, ob das nicht möglicherweise Teil des Problems sein kann? Wenn man Akteure als sogenannte Spoiler stigmatisiert, die vielleicht durchaus legitime Interessen eines Teils der Bevölkerung repräsentieren. Wie stehen Sie zu der Verwendung dieses Begriffs, auch im Umgang mit lokalen Akteuren?



Und wenn ich noch eine kleine Nachfrage an Herrn Hausmann nachschieben darf: Sie haben in Ihrem Bericht geschrieben, dass das operative Recht und die Einbindung von Rechtsberatung in die militärischen Planungsprozesse immer mehr an Bedeutung gewinnen. Können Sie uns vielleicht zwei bis drei prioritäre Bereiche nennen, wo das besonders der Fall ist?

Der **Vorsitzende**: Wir gehen jetzt in die Beantwortung, und dann ist im nächsten Block Herr Ramms an der Reihe, wenn die Technik wieder funktioniert, und ist dann der Erste, der das Wort hat. Bitte schön.

**Dr. Astrid Irrgang**: Gerne. Zu der ersten Frage zur Nationalen Sicherheitsstrategie: Das Dachdokument ist ein wichtiger Aufschlag. Was ist jetzt noch erforderlich? Ich würde zustimmen, dass es erforderlich ist, dass wir – auch wenn andere Nationen vom Umfang zum Teil sehr viel schmalere und nationalere Sicherheitsstrategien haben – weitermachen und weiter nachdenken müssen. Was sind die Felder, die ein besonderes Interesse haben, und was müssen wir für diese Interessen- ausrichtung an Informationen, an Gedanken, aber vor allem auch an Ressourcen und an Zusammen- arbeit über Ressortgrenzen hinweg, hinterlegen? Was braucht es denn eigentlich, um in ein Kontinuum zu kommen bzw. in einen laufenden Prozess und nicht in eine On-Off-Situation? Insofern gebe ich diesbezüglich meine volle Zustimmung.

Zu der zweiten Frage, des Unterschieds zwischen einer zivilen Organisation und einer zivilgesellschaftlichen Organisation. Ohne jetzt die Definition abrufen zu können, meine ich, eine zivilgesellschaftliche Organisation hat, mit gutem Grund, eine ganz bestimmte Perspektive und ein ganz bestimmtes Themenfeld, das sie vertritt. Dafür ist es ein Akteur, dafür macht es Advocacy. Eine zivile Organisation hat im Unterschied dazu auch ein bestimmtes Mandat, besteht aber vor allem aus Personen, die, im Gegensatz zu Militär oder Polizei, einen zivilen Hintergrund haben. Insofern gibt es von der Verfasstheit schon Unterschiede.

Und ja, der Begriff Spoiler ist sicherlich schwierig. Aber in einer Konflikt-Transformation kann es im Prozess natürlich immer wieder Aushandlungen und Rückschläge geben und es gibt sehr legitime Interessen von Akteursgruppen, die sagen: „So ist der Kompromiss noch nicht gut genug.“, und dann muss man nachverhandeln. Aber ich glaube doch, dass wir auch Konflikte erlebt haben oder erleben, in denen es ein echtes Interesse gibt, diesen Konflikt am Laufen zu halten – auch auf Kosten der eigenen Bevölkerung – und für diesen Teil habe ich mir diesen Begriff erlaubt.

**RD Norbert Hausmann**: Herr General Vollmer, die Zusammenarbeit mit der Justiz ist, auch aktuell, ein großes Thema und war in Afghanistan auf der taktischen Ebene auch Thema. Denn die Tatsache, dass ich einen Polizisten oder einen Soldaten handwerklich ausbilde, und ihn lehre, wie er zum Beispiel eine Festnahme durchführt, ist die eine Sache. Aber wie kriege ich es hin, dass dann auch ein rechtmäßiger Haftbefehl existiert, dass die Justiz die in Gewahrsam genommenen Personen übernimmt, sie ein Strafverfahren durchführt und dann gegebenenfalls auch in ein Vollzugsverfahren führt – ohne dass es dazu kommt, dass die Personen gegen Zahlung irgendeines Geldes oder weil jemand zufällig jemanden kennt, der ein bisschen höher gestellt ist – dann gleich wieder freigelassen wird? Das ist etwas, was aus meiner Sicht bei der Beauftragung von Streitkräften zu berücksichtigen ist, was aber als Aufgabe nicht durch die Streitkräfte geleistet werden kann.

Wir können kein Justizsystem aufbauen. Und auch wenn ich sage: „Ich habe ja einen Rechtsberater“, habe ich eben dargestellt, dass die Rechtspflege für solche Arbeiten keine Ressourcen hat. Und der Auftrag der Rechtspflege der Bundeswehr ist auch ein anderer. Letztendlich müssen das zivile Organisationen leisten. Was wir machen können – und darüber machen wir uns im Moment auch auf operativer Ebene tieferschürfende Gedanken – ist, zum Beispiel im Zuge von Ausbildungseinsätzen, bei denen wir Streitkräfte anderer Nationen irgendwo in einem Bereich ausbilden, in dem es auch zu Festnahmen kommen kann, immer anzumerken und darauf hinzuweisen, dass nicht nur auf den militärischen Auftrag geschaut werden muss, sondern dass das





jeweils gegebene Justizsystem des Landes, in dem der Einsatz stattfindet, immer mitzudenken ist. Das muss abgestimmt sein und das ist so eine Art vertikale und horizontale Integration. Das heißt, die Kräfte müssen nicht nur mit ihrem eigenen Verband arbeiten, sondern die müssen mit den anderen Streitkräften, die dort sind, zusammenarbeiten und koordiniert werden. Sie müssen aber auch in die anderen Institutionen, eben gerade auch in die zivilen Organisationen, integriert werden. Das ist, je nachdem wie die Infrastruktur in einem Land ist, eine Herausforderung. Letztendlich kann das Militär, welches nur die militärische Ausbildung macht, das nicht leisten.

Wir können nicht sicherstellen, dass das Umfeld komplett passt, also insbesondere das zivile Umfeld. Aber wir haben das auf dem Schirm, weil es für uns Auswirkungen hat. In Afghanistan hat sich das gezeigt. Es sind Personen durch die afghanischen, von uns beratenen oder begleiteten Sicherheitskräfte, festgenommen worden, die nach einem halben Tag wieder frei waren. Das ist nicht das Ziel, und dafür ist das Risiko auch zu groß. Aber das ist eine Situation, die das Militär nicht lösen kann.

Die andere Frage zur operativen Planung: Es ist eigentlich vorgesehen, dass in der Operationsplanung auf strategischer und auf operativer Ebene auch eine rechtliche Beratung vorhanden ist. Das gibt es grundsätzlich auch. Diese Operationsplanung, also das Erstellen von sogenannten Operationsplänen, wird zunehmen. Es gibt da diesen Anteil Echo drin, der die RoE letztendlich enthält. Die RoE sind aber nicht zwingend der rechtlich spannende Teil, weil dort vor allen Dingen politische operative Vorgaben eine Rolle spielen und die rechtliche Perspektive nicht ausschlaggebend ist.

Der spannende Teil ist eigentlich der sogenannte Annex Alpha Alpha (Annex AA), also Doppel A, der die rechtlichen Rahmenbedingungen nochmal definiert. Und wenn Sie jetzt eine Vorstellung haben, wie das bei der militärischen Planung aussieht, wissen Sie, dass Sie einen strategischen Auftrag erhalten, und idealerweise haben Sie zu dem Zeitpunkt auch schon einen rechtlichen Rahmen für diesen Auftrag. Sie erhalten eine

Sicherheitsratsresolution, da ist der Auftrag nochmal genauer definiert, und meistens steht dort dann „with all necessary measures“ – also „Ich darf alles tun, was notwendig ist, um den Auftrag durchzuführen“.

Ich habe möglicherweise im Bundestagsmandat nochmal Vorgaben, wie weit ich gehen darf, welche Kräfte ich einsetzen darf und so weiter. Und diese relativ breiten, abstrakten und strategischen Vorgaben muss die operative Ebene in ihrem Plan runterbrechen, sodass die taktische Ebene, welche den Auftrag ausführt, damit arbeiten kann. Das ist eine Dolmetscher-Funktion.

Die Bedeutung der Rechtsberatung darin, die nimmt immer mehr zu, gerade im Hinblick auf die Landes- und Bündnisverteidigung (LVBV). Früher wurde bei Übungen alles, was völkerrechtlich relevant ist, nicht gespielt. Das Kriegsgefangenenwesen, die Frage, ob es zu Kriegsverbrechen kommt oder wie ich damit umgehe – das hat bei einer militärischen Übung, also im Kalten Krieg, eigentlich keine Rolle gespielt. Jetzt muss man sich damit beschäftigen, auch in Hinblick auf die Erfahrungen der Ukraine. Ich habe selbst mit ukrainischen Rechtsberatern gesprochen, was die für Erfahrungen gemacht haben. Und diese Erkenntnisse, die man gewinnt, was jetzt tatsächlich an Rechtsberatung in einem heißen, internationalen Konflikt, im Krieg in der Ukraine, aber eben auch bei solchen Einsätzen wie in Afghanistan, notwendig ist, wächst immer mehr, und die Bedeutung wird immer mehr anerkannt.

In der Vergangenheit war es so, dass man einen Rechtsberater aus einem Wehrdisziplinarjob rausgezogen hat, ihn mit mehr oder weniger anfangs eher rudimentären Mitteln – hinterher ist das immer besser geworden – in den Einsatz geschickt hat. Diese Person hatte eine Ausbildung, die sich generell ein bisschen damit beschäftigte, was ist eigentlich Einsatzrecht. Aber wirkliche Praxis in der Arbeit, zum Beispiel wie ich einen Kommandeur berate, wenn ich um 2 Uhr nachts in eine Operationszentrale gerufen werde und mir dann so ein Full-Motion-Video ansehe und dann gefragt wird: „Dürfen wir da jetzt schießen? Dürfen wir nicht schießen?“, hatte diese Person



nicht. In so einer Situation habe ich keine Zeit, mir ein Rechtsgutachten zusammenzuschreiben oder Kommentare zu wälzen oder jemanden anzurufen, der sich auskennt, sondern ich muss beraten. Die Bedeutung der Ausbildung für genau diese Beratungsjobs ist im Laufe der Entwicklung des ISAF-Einsatzes, aufgrund der dortigen Lageentwicklung, aber auch im Hinblick auf LVBV, eklatant größer geworden.

**Der Vorsitzende:** Vielen Dank, Herr Hausmann. Ich habe jetzt für die nächste Runde Herrn Ramms, aber es wären auch noch weitere Wortmeldungen möglich. Herr Vollmer meldet sich noch. Erst mal Herr Ramms.

**SV Egon Ramms:** Ich bedanke mich bei Frau Dr. Irrgang und bei Herrn Hausmann für Ihre Ausführungen und auch die Beantwortung der Fragen.

Frau Dr. Irrgang, ich habe eine ganz kurze Frage an Sie: Sie haben vorhin die Rolle des ZIF mit Blick auf den Erfahrungsaustausch beschrieben – die Ausbildung zwischen verschiedenen Organisationen und dergleichen. Gibt es sowas auch auf der internationalen Ebene? Beispielsweise gesponsert durch die Vereinten Nationen, verbunden mit der Frage, ob sowas auch beim ISAF-Einsatz, beispielsweise durch UNAMA oder andere, praktiziert worden ist?

Herr Hausmann, Sie hatten bei Ihrer letzten Fragenbeantwortung dargelegt, wie die Rules of Engagement ergehen, als Annex Echo (Annex E) für den Operationsplan auf der strategischen Ebene, und dann gingen Sie zur operativen Ebene über, die Sie Deutschland zugeordnet haben. Das hat mich ein bisschen überrascht. Die gleiche Aussage gilt auch für die Erstellung eines Operationsplans, was den Appendix Alpha Alpha (Annex AA) angeht. Das internationale Recht erfolgt auf strategischer Ebene und wird beim NATO-Rat gebilligt. Also haben auch die Rules of Engagement, wenn sie von der NATO kommen, bereits die deutsche Zustimmung auf Botschafter- und militärischer Vertreter-Ebene. Es wird dann über den operativen Bereich der NATO umgesetzt und geht dann erst in den nationalen Bereich. Wobei die NATO im Regelfall davon ausgeht, dass

diese Rules of Engagement eingehalten werden. Deutschland hat, das wissen Sie sicherlich auch aus Ihrer Zeit, bei den Rules of Engagement der NATO, trotz der Zustimmung auf der Ebene des NATO-Rates, bisweilen sehr häufig und sehr viele Caveats (Vorbehalte) eingelegt, die dann mühsam wieder abgearbeitet werden müssen.

Sehen Sie eine Chance in der Zukunft, dass sich Deutschland beispielsweise beim Thema LVBV (Landes- und Bündnisverteidigung) an die Rules of Engagement der NATO hält? Oder werden die dann wieder mit Caveats versehen?

Zweite Frage, im selben Zusammenhang: Die Befehlshaber, die Sie zum Teil auch noch kennen, ich fange an mit David McKiernan, ich gehe weiter über Stan McChrystal, David Petraeus und ganz zu Anfang auch der Vorgänger von David McKiernan, haben für alle Soldaten, die ihrem Kommando unterstanden, Tactical Directives herausgegeben. In einigen Bereichen hatte ich den Eindruck, dass diese Tactical Directives bei deutschen Soldaten nicht bekannt oder möglicherweise auch im Wege der Befehlskette nicht entsprechend beachtet worden sind. Welche Rolle spielen diese Tactical Directives der Befehlshaber der ISAF mit Blick auf die deutschen Kontingente? Wie haben Sie das wahrgenommen? Danke schön.

**Der Vorsitzende:** Vielen Dank Herr Vollmer und Herr Nachtwei.

**SV Jörg Vollmer:** Frau Dr. Irrgang, ich habe noch eine Frage, weil Sie die Nationale Sicherheitsstrategie, zu Recht, so hervorgehoben haben. Da sind 129 Handlungsempfehlungen drin – insgesamt 13 weitere Strategien, die zu erarbeiten sind. Davon sind, glaube ich, drei bisher abgearbeitet worden. Zur konkreten Frage: Wäre es nicht sinnvoll, diese Nationale Sicherheitsstrategie in einen wie auch immer zeitlichen Ablauf zu überführen, sodass sie alle paar Jahre, alle zwei Jahre, überprüft wird, ob das erreicht worden ist, was man sich an Zielen gesteckt hat, ähnlich wie es in den USA ja auch ist? Und zweitens, es muss ja noch einer koordinieren. Können Sie bitte Ihre Vorstellungen zu der Idee



eines Nationalen Sicherheitsrats mit uns teilen?  
Danke.

Der **Vorsitzende**: Und Herr Nachtwei.

**SV Winfried Nachtwei**: Ich habe zwei Fragen, wovon die erste an Herrn Hausmann gerichtet ist: In Afghanistan hat es über etliche Jahre erhebliche Verunsicherung bei den Soldaten gegeben – eben in dem Fall Checkpoint, Schussabgabe, ein dadurch entstandenes Zivilopfer und als Konsequenz dann staatsanwaltschaftliche Ermittlungen. Das hat sich aber geändert, als der bewaffnete Konflikt sozusagen anerkannt war. Einerseits hat sich die Zusammenarbeit mit der Schwerpunkt-Staatsanwaltschaft offensichtlich gut entwickelt, aber war das im Fall Mali inzwischen auch einigermaßen geregelt oder hing dann weiterhin eine gewisse Unsicherheit in der Luft?

Und Frau Dr. Irrgang, zum Bereich Personalbedarf und Verfügbarkeit von Zivilexpertinnen und -experten: Ist Deutschland angesichts des Bedarfs von Friedenseinsätzen ausreichend aufgestellt? Und welche Konsequenzen ergeben sich möglicherweise aus den Anforderungen des Civilian Compact? Danke schön.

Der **Vorsitzende**: Frau Dr. Irrgang, wenn Sie möchten.

**Dr. Astrid Irrgang**: Gerne. Zunächst die erste Frage, was die Einsatzauswertung bei internationalen Organisationen angeht: Nach meinem Kenntnisstand ist die Einsatzauswertung auch in Friedensmissionen Teil einer Standing Operating Procedure. Aber die Erkenntnisse, die dort intern gewonnen werden, liegen dem ZIF nicht vor. Die liegen bei den Organisationen, und ich könnte mir vorstellen, dass je nach Entität und Führungspersönlichkeit, das mehr oder vielleicht auch mal weniger intensiv gelebt wird. Das ist eine Vorgabe, aber wie gesagt, die Erkenntnisse, die Auswertungen liegen mir nicht vor. Charmant ist immer, wenn es gelingt, organisationsübergreifend Einsatzerfahrungen auszuwerten und zum Beispiel zu vergleichen, wie das Themenfeld politische Beratung oder Waffenstillstandsmonitoring bei der einen oder

anderen internationalen Organisation funktioniert. Und das ist etwas, wo wir versuchen, uns hilfreich einzubringen, weil wir diesen Erfahrungsaustausch über die Organisation hinweg klug finden.

Die Nationale Sicherheitsstrategie – ich möchte Ihnen auch recht geben, Arbeit ist Leistung in Zeit, und wenn man ein großes Projekt vor sich hat, macht es sicherlich Sinn, die Prioritäten zu definieren und sie in eine zeitliche Abfolge zu bringen, um sie dann abzuarbeiten. Und meine persönliche Einschätzung ist, dass ich einen Nationalen Sicherheitsrat sehr gut gefunden hätte, weil wir dann ein Gremium, einen Körper, gehabt hätten, in welchem diese Fäden zusammenlaufen.

Was den Bedarf von ziviler Expertise angeht, der Civilian Compact für die GSVP: Ich glaube, dass Deutschland da wirklich zu Recht ein Musterschüler ist. Wir sind sehr gut vertreten. Ich spreche jetzt von dem Feld der Sekundierungen. Da ist Deutschland wirklich vorne mit dabei, aus meiner Sicht auch mit gutem Grund und sollte es weiter bleiben. Und die Bedarfe, die gibt es auch immer wieder neu, weil die internationalen Organisationen, auch die EU, in ihrem Core Budget bestimmte Funktionen leider nicht abgebildet hat, die gut wären, wenn sie wirklich da wären und die dann über sekundierende Organisationen oder Länder kompensiert werden können. Insofern, der Bedarf bleibt bestehen.

Der **Vorsitzende**: Vielen Dank, Herr Hausmann.

**RD Norbert Hausmann**: Herr General Ramms. Operationsplan NATO. Sie haben Recht, er wird auf multinationaler, sprich auf NATO-Ebene geschrieben. Aber es gibt ja auch nationale Operationspläne, und es gibt auch deutsche Beteiligungen, gegebenenfalls in den entsprechenden Kommandos der NATO, wo so etwas geschrieben wird. Ich selbst habe das mal in Ulm für die EU gemacht. Der wesentliche Punkt ist, dass ich für die Beteiligung dieses Operationsplans jemanden mit Rechtsberater-Expertise, der rechtliche Fragestellungen beantworten kann, brauche. Und egal, ob es die NATO oder die Nation macht, der wesentliche Punkt ist, die relativ allgemeinen strategischen Vorgaben



müssen auf operativer Ebene runtergebrochen und operationalisiert werden, damit die taktische Ebene es hinterher ausführen kann. Das gilt unabhängig davon, wo ich diese Operationspläne im Einzelfall erstelle. Sie wissen es, wir haben beziehungsweise schreiben einen Operationsplan Deutschland, für den Bereich LVBV, da gilt das ganz genauso wie bei den Operationsplänen der NATO.

Zu den Caveats. Ja, Caveats sind für die militärischen Führer, unter Umständen auch für die Juristen, im Einsatz ein „pain in the ass“, weil ich dann tatsächlich eine Liste habe, in der ich nachschauen muss, welche Nationen welche Dinge nicht machen darf. Aber das ist in einem multinationalen Einsatz so, dass unterschiedliche Nationen unterschiedliche rechtliche, vor allen Dingen aber politische Vorgaben haben. Und meines Wissens waren die deutschen Caveats nie in irgendeiner Form so, dass sie den Einsatz im Ganzen oder den Einsatz der deutschen ISAF-Kräfte behindert hätten. Sie betrafen im Wesentlichen die Zustimmungspflicht des Bundestags. Ich muss klarstellen, dass der Bundestag letztendlich über den Einsatz entscheidet und ihn auch zurücknehmen kann. Es war eine Definition des Auftrags, weil deutsche Kräfte nicht mit Counter-Narcotics-Maßnahmen betraut waren, aber dass wir gesagt hätten, bestimmte Dinge, die dort vorgegeben sind, die machen wir nicht, stand da meines Wissens nie drin.

Tactical Directives waren genauso bekannt, auch auf operativer Ebene im Einsatzführungskommando. Wir haben diese, sobald sie bekannt wurden, immer ausgewertet, weil es natürlich in die Ausbildung einfließen muss. Auf der Ebene Regional Command waren diese natürlich bekannt, und wir haben sie auch in unsere Handlungsausbildung vor Ort mit aufgenommen. Später, in Bydgoszcz, waren die Tactical Directives ständig Thema. Wir haben die Handlungsprozesse, zusammen mit den Vorschriften, angepasst, um die Handlungssicherheit der militärischen Führer zu verbessern. Da ist das alles mit eingelaufen. Das war bekannt. Damit schließen Sie natürlich nicht aus, dass irgendjemand, der handelt, sich mit den Regeln nicht auskennt, sie ignoriert oder nicht anwendet. Das passiert. Aber das kann man nicht aus-

schließen. Wichtig ist, dass diese Dinge in die Ausbildung mit aufgenommen und dort umgesetzt werden. Nach meiner Erinnerung ist das aber auch passiert und im Laufe der Einsätze deutlich verbessert worden.

Der letzte Punkt: Staatsanwaltschaftliche Ermittlungen. Das ist für Soldaten gerade am Anfang unbekannt gewesen, dass ich, wenn ich offen, nach meinem Dafürhalten, im Rahmen meiner Vorgaben, meine militärische Gewalt anwende – an einem Checkpoint beispielsweise – und entsprechend den Vorgaben eskaliere, trotzdem eine Staatsanwaltschaft hinterher ermitteln will. Das musste man den Soldaten erklären. Meines Wissens hat es jedenfalls kein Verfahren gegeben, das nicht im Nachhinein durch die Staatsanwaltschaft eingestellt worden wäre. Die haben sich, insbesondere im Hinblick auf die Verantwortung des Internationalen Strafgerichtshofs, gerade der Generalbundesanwaltschaft, sehr ausführlich mit ihren Ermittlungen beschäftigt und teilweise sehr ausführliche Einstellungsbeschlüsse geschrieben. Wenn man weiß, wie ein Einstellungsbeschluss einer Staatsanwaltschaft im Strafverfahren in Deutschland aussieht, sind die um Längen umfangreicher. Gerade im Hinblick darauf, dass ich auch nach außen kommunizieren will: „Achtung, da wird nichts vertuscht oder verdeckt, sondern das wird ordnungsgemäß untersucht.“

Die Zusammenarbeit der Rechtsberater im Einsatzführungskommando mit den Staatsanwaltschaften war immer gut und ist ständig verbessert worden. Wir haben uns regelmäßig mit den Staatsanwaltschaften, gerade mit der Schwerpunktstaatsanwaltschaft in Kempten, aber auch mit dem Generalbundesanwalt, getroffen, uns über Aktuelles und über Rechtsansichten ausgetauscht. Teilweise haben wir es denen ermöglicht, dass sie mit in die Einsatzgebiete fahren konnten, unter anderem in Mali, oder auch, dass sie mal auf dem Schiff mitfahren können, um sich ein Bild von der Einsatzrealität der Soldaten zu machen. Das ist bei den Staatsanwaltschaften sehr gut angekommen und hat gut funktioniert.



Mir macht ein bisschen Sorge, wie das jetzt im Rahmen der LVBV mit dem neuen operativen Führungskommando weitergeht. Jetzt ist beschlossen, dass die Zuständigkeit in truppendienstlichen Angelegenheiten auf die Leitkommandos, auf die Dimensionskommandos, die Teilstreitkräfte gehen soll, dann werden wir wahrscheinlich diese Funktion als Single Point of Contact für die Staatsanwaltschaften so nicht mehr wahrnehmen müssen. Das heißt, diese Arbeitsbeziehungen, dieses Kennverhältnis, aber auch diese Routine im Umgang – wie arbeite ich einer Staatsanwaltschaft zu, wenn etwas schiefgegangen ist, sei es, dass ein deutscher Soldat verletzt oder getötet wurde, aber auch wenn deutsche Soldaten selbst von der Schusswaffe Gebrauch machen mussten. Wie arbeite ich da zu? Welche Bedürfnisse bestehen? Wie kann ich unterstützen? Das muss dann als Erfahrungswissen in den neuen Dimensionskommandos oder in den Teilstreitkräften erst wieder aufgebaut werden.

Der **Vorsitzende**: Für die Abschlussrunde habe ich bis jetzt eine Wortmeldung, Frau Türk-Nachbaur.

Abg. **Derya Türk-Nachbaur** (SPD): Ja, vielen Dank. Zu der Thematik der Ermittlungsverfahren gegen Soldatinnen und Soldaten haben Sie dankenswerterweise schon geantwortet, sodass ich auf meine Frage aus der ersten Runde zurückkomme, die offen geblieben ist. Es geht um Stehzeiten bei der Führungsebene. Ich meinte, es geht viel Wissen und viel Erfahrung und vor allem viel Vertrauen verloren. Ließe es sich denn rechtlich machen, dass die Führungsebene länger dort im Einsatzort ist?

Der **Vorsitzende**: Ich gucke noch mal in die Runde. Gibt es noch Nachfragen? Herr Wundrak, bitte.

Abg. **Joachim Wundrak** (AfD): Vielen Dank, Herr Vorsitzender. Eine kurze Nachfrage. Es wurde mehrfach von beiden auf Evaluierungen hingewiesen. Die Evaluierungen sind eine echte Herausforderung, insbesondere wenn konkrete Zielvorgaben fehlen. Auf der einen Seite weigern sich Akteure, wenn sie durch Mandatierung und durch Befehlsgebung zu eng in ein Korsett

gepresst werden. Auf der anderen Seite sind Evaluierungen nur dann umsetzbar, wenn sie sich auch an etwas Konkretem messen lassen. Da würde ich gerne Ihre Sichtweise der Dinge hören.

Der **Vorsitzende**: Herr Ramms, war das noch eine neue Wortmeldung?

SV **Egon Ramms**: Herr Vorsitzender, das ist im Prinzip eine Teilbeantwortung der Frage von Frau Türk-Nachbaur. In kurzer Form: Über die Stehzeit der einzelnen Soldaten auf den verschiedenen Führungsebenen im Einsatzland, beispielsweise in Afghanistan, wird politisch entschieden. Das hat mit ganz kurzen Stehzeiten von vier Monaten für den normalen Mannschaftssoldaten angefangen, und ist dann verlängert worden auf ein halbes Jahr. Und zum Beispiel haben wir Chefs der Stäbe gehabt, im Headquarter ISAF, die ein ganzes Jahr dageblieben sind. Alles politische Entscheidung.

Der **Vorsitzende**: Vielen Dank. Und dann abschließend Herr Nachtwei.

SV **Winfried Nachtwei**: Entschuldigung, noch eine kurze Nachfrage zur schnellen Verfügbarkeit. Weil wir in unseren Beratungen festgestellt haben, dass es gerade in der Startphase eines Einsatzes wichtig wäre, dass schnell entsprechende zivile Kräfte da sind. Und nicht im Laufe der Monate dann nachkommen. Und das ist ja auch damit verbunden und eine Anforderung dafür, dass sich das Militär auf seine Hauptaufgaben, militärischen Aufgaben, konzentrieren kann. Aber wie sieht es jetzt im zivilen Bereich mit schneller Verfügbarkeit in solchen Startphasen aus? Haben wir überhaupt einen gewissen Pool dafür? Danke schön.

Der **Vorsitzende**: Jetzt haben Sie Zeit für Ihre Schlusstatements. Herr Hausmann, beginnen Sie gerne.

RD **Norbert Hausmann**: Zunächst zur Frage der Stehzeiten. General Ramms hat es bereits angesprochen. Die Frage, was und wie man es machen will, ist letztendlich eine politische Entscheidung. Aus meiner persönlichen



Betroffenheit als Rechtsberater kann ich Ihnen mitteilen, dass mein längster Einsatz knapp fünf Monate andauerte. Ansonsten war ich nur für kurze Zeiträume da. Vielleicht fragen Sie sich: „Warum so kurz?“. Ich bin immer eingesprungen für einen Kollegen, der eigentlich für vier Monate eingeplant war, aber dann aus irgendwelchen Gründen doch nicht kommen oder zumindest nicht die kompletten vier Monate leisten konnte.

Die Herausforderung bei den Stehzeiten ist meines Erachtens gar nicht so sehr die Zeit im Einsatz – die ist in bestimmten Bereichen, zum Beispiel in Positionen, in denen ich persönliche Kontakte in die Bevölkerung knüpfen muss, immens wichtig. Dort ist es wichtig, dass Kennverhältnisse nicht alle paar Tage wechseln. In anderen Bereichen kann man das sicher anders lösen. Dahingehend wäre eine gewisse Flexibilität angemessen.

Aus meiner Sicht ist im Bereich Rechtspflege vor allen Dingen wichtig, dass, wenn man einen Zivilisten aus seinem zivilen Beruf oder seinem zivilen Dienstposten holt – ich bin zum Beispiel bei der Bundeswehr, aber im zivilen Dienstposten – und in den Einsatz schickt, nicht davon ausgegangen werden darf, dass diese Person vier Monate Einsatz ableistet und danach wieder in den originären Dienst zurückkehrt. Sondern dass man ein Bewusstsein dafür schafft, dass da eine Vorbereitung und eine Nachbereitung dranhängt. Als das Joint Forces Training Command in Bydgoszcz für die Planung des Einsatzstabes zuständig wurde, hatten wir große Probleme, die Kollegen, die gerade im Einsatz gewesen sind, nach ihrem Einsatz und ihrem Urlaub wieder als Subject Matter Expert an dieses Kommando zu kriegen, um das neue Kontingent auszubilden.

Wenn die Ausbildung dann von jemandem übernommen wird, der vor zwei Jahren schon mal im Einsatz war, hat dieser Ausbilder natürlich trotzdem Einsatzerfahrung. Das ist aber nicht mehr die Erfahrung, die ich brauche, um den aktuellen Stab auszubilden. Das heißt, ich muss die Erfahrung, die jemand aus dem Einsatz mitbringt, dann auch weiter nutzen. Das funktioniert nicht, wenn ich Kontingentlösungen habe, bei denen jemand für vier Monate im

Einsatz ist und dann geht und sagt: „Die nächsten zwei Jahre habe ich mit dem Einsatz nichts mehr zu tun.“

Das wird die Herausforderung bei LVBV sein. Dort habe ich nicht mehr diese Kontingente, sondern muss die Rechtsberater dafür qualifizieren, mit ihrer Division in ein Einsatzszenario zu gehen – solange das eben dauert. Ich muss dann für einen Personalersatz sorgen. Aber es wird nicht funktionieren, es so zu planen, dass eine Person für drei Wochen geht und dann irgendwie durchgewechselt wird. Mit der Verfügbarkeit ist es genau das gleiche. Ich muss die Kollegen ausbilden.

Bei der NATO Response Force (NRF) hatten wir kurze Notice-to-Move-Zeiten. Das heißt, ich bekomme eine Alarmierung und habe dann fünf Tage Zeit, um mit meinen Kräften zusammen im Einsatz zu sein. Wenn man weiß, wie lange es dauert, um einen zivilen Rechtsberater zu militarisieren – das heißt, ihm den Soldatenstatus zu geben, die Vorbereitungen, Untersuchungen, die Ausbildung und so weiter – dann erkennt man, dass das so nicht funktionieren wird. Da muss man pragmatische Lösungen finden.

Eine pragmatische Lösung sind zum Beispiel sogenannte aufschiebend bedingte Heranziehungsbescheide. Ich hatte tatsächlich einen Heranziehungsbescheid, der nicht aktiviert war. Das bedeutet, dass ich zu diesem Zeitpunkt kein Soldat war. Aber mit einem Anruf hätte dieser Bescheid aktiviert werden können. Mit diesem Anruf wäre ich dann in den Soldatenstatus gewechselt. Eine geniale Lösung. Da muss man prüfen, ob man so etwas verstetigen kann. Da hängt natürlich auch etwas dran. Der Statuswechsel ist für einen zivilen Bundeswehrangehörigen freiwillig. Das heißt, der muss erst mal zustimmen, dass er das will. Aber will man tatsächlich für Monate oder Jahre auf Abruf bereitstehen? Da muss ich Kolleginnen und Kollegen finden, die bereit sind, das zu machen. Anders werde ich jemanden nicht kurzfristig im Soldatenstatus in den Einsatz bringen. Das ist also vom Goodwill und vom Mindset der Personen abhängig, die da mitspielen.



Die Evaluierung ist ein riesiges Thema. Der wesentliche Punkt bei der Evaluierung ist es, vorher den Auftrag richtig festzulegen. Weil ich aus dem Auftrag ableiten muss, welche Kriterien es gibt, anhand derer überprüft werden kann, ob der Auftrag erfolgreich durchgeführt wurde. Wenn ich den Auftrag nicht genau bestimme, kann ich tun und lassen, was ich will. Ich werde nie bewerten können, ob es sinnvoll war oder nicht. Das ist die Herausforderung bei der Evaluierung. Es sollte nicht in – was Bürokratien so an sich haben – Bürokratie, Papierkram und einen Stabskrieg ausarten, welcher zur Folge hat, dass ich jeden Tag seitenweise Kreuzchen machen muss. Das kann man aber pragmatisch lösen, nicht zuletzt auf der operativen Ebene. Aber die Voraussetzung ist, dass ich einen klar definierten Auftrag für den Einsatz habe, den ich auch bewertbar machen kann.

**Dr. Astrid Irrgang:** Ich fange auch mit der Frage der Evaluierung an. Evaluierungen halte ich, gerade im Bereich der internationalen Friedensmissionen, für besonders wichtig. Auch wenn es um den deutschen Beitrag geht. Was tragen wir eigentlich bei? Warum macht es einen Unterschied, dass wir dort sind? Was passiert, wenn wir nicht dort sind? Ich habe auch eine Neigung, Ihnen zuzustimmen, dass wir eine „statistische Selbstvermessung“ vermeiden sollten. Aber Evaluierungen müssen stattfinden. Entscheidend ist die Frage, was evaluiere ich? Wer evaluiert es? Ist eine Unabhängigkeit gewahrt?

Ich würde aber auch sagen, dass die Fragen, wie auf wechselnde Lagen reagiert werden kann und wie flexibel eine Organisation ist, sich auf etwas Neues einzustellen, von Relevanz sind. Was können dann Sonderaspekte von der Evaluierung sein, die auch von dem großen Ziel abweichen können? Was sollte die Institution beitragen? Ich glaube, es ist auch entscheidend, dass wir uns die Zeiträume anschauen und dem Beachtung schenken, wenn wir überlegen, wie lange es braucht, Konflikte oder Kriege tatsächlich zu beenden. Dort dürfen die Phasen, in denen man schaut: „Was ist erreicht worden?“, nicht zu knapp und zu kurz bemessen sein. Und was Sie sicherlich schon oft als Beispiel aus dem UN-Kontext gehört haben, was mich aber sehr

beeindruckt hat, ist, dass die UN mal gesagt hat: „Wenn Kriege und Konflikte da sind, da kann man sich das vorstellen wie einen großen Lastwagen in einer Schräglage, der an einem Berghang steht. Und wir sind die Organisation, die den kleinen Keil reintreibt, dass dieser Lastwagen nicht runterrutscht. Und dann zu evaluieren, wie gut wir das machen. Wir sind schon glücklich, wenn er nicht runterrutscht. Aber es ist ganz klar, wenn der Keil weg ist, dann passiert die Katastrophe.“ Und das sehen wir leider momentan an verschiedenen Orten der Welt.

Nun zu Ihrer zweiten Frage nach den Stehzeiten: Die zivilen Expertinnen und Experten des ZIF haben Jahresverträge, die an das Mandat der aufnehmenden Einrichtungen gebunden sind. Aber wenn die aufnehmende Einrichtung, die UN, die NATO, die EU oder die OSZE, dieses Personal länger braucht, werden die Verträge auch verlängert. Am Ende ist es eine Frage der Arbeitgeberfürsorge, wann man Personen aus so einer Belastung rausholt und in einen anderen Einsatz bringt. Man sollte nicht zu lange in krisen- und konflikthaften Situationen sein. Und die zivilen Kräfte sind auf jeden Fall länger exponiert als die uniformierten.

Was die Frage der Verfügbarkeit angeht, gibt es einen sehr guten Expertinnen-Pool im ZIF, mit dem wir sehr, sehr schnell bedienen können. Aber wir machen auch die Erfahrung, dass neue Profile gesucht und gebraucht werden. Zum Beispiel im Bereich Artificial Intelligence oder Cyber. Dort kriegen wir den Bedarf noch nicht mehrheitlich aus dem Pool bedient und haben deshalb Sonderverfahren integriert. Aber unserer Erfahrung nach bekommen wir talentierte, gute Menschen, die daran interessiert sind, in diese Einsätze zu gehen. Ich glaube das ist so, weil es uns gut gelingt – auch mit großer Unterstützung vom Bundestag, vielen Dank an der Stelle, – immer wieder neu zu erläutern, warum es kein nationales Problem gibt, das nicht ebenso eine internationale Implikation hat. Und dafür gewinnen wir immer noch Menschen, die bereit sind, das zu machen. Danke.



Der **Vorsitzende**: Vielen Dank, Frau Dr. Irrgang und Herr Hausmann. Auch für Ihre schriftlichen Stellungnahmen, die wir ja schon bekommen haben, und für Ihre Ausführungen heute. Aber Sie haben durch die vielen Nachfragen gemerkt, dass es ein großes Interesse gab. Und Ihre Positionen werden mit Sicherheit auch weiterhin in unsere Beratungen mit einfließen.

Ein großes Dankeschön und alles Gute für Ihre Arbeit. Danke, dass Sie dabei waren.

Liebe Kolleginnen und Kollegen, ich schließe damit diese Sitzung. Wir werden jetzt auch aus der Übertragung rausgehen. Ich habe noch die Bitte an alle Kommissionsmitglieder, die online zugeschaltet sind, in der Sitzung zu bleiben oder wieder reinzukommen. Um halb drei – also in sieben Minuten – werden wir mit dem zweiten Teil unseres Programms starten, nämlich mit den Empfehlungen der Clustergruppe 5. Dann schließe ich erst mal bis hierhin. Danke und bis gleich.

Schluss der Sitzung: 14:25 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)54

25.06.2024

# Deutscher Bundestag

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

---

### Öffentliche Anhörung am 1. Juli 2024

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

---

#### Leitfragen an die Sachverständigen

an beide Sachverständige:

1. Wie können die Erfahrungen von Einsatzkräften mehr Gehör in der Politik und in der Gesellschaft erlangen?
2. Braucht ein vernetzter Einsatz mit nicht-militärischen Sicherheitskomponenten zukünftig zivile „Rules of Engagement“, etwa für Polizeiausbildung vor Ort?
3. Wäre es nötig und möglich, für deutsche Auslandseinsätze und vernetzte Einsätze eine unabhängige staatliche Kontrollstelle ähnlich des SIGAR in den USA einzurichten? Wie groß müsste diese sein und wie müsste man den Informationszugang sicherstellen?
4. Welche Indikatoren könnten verwendet werden, um einheitlich und belastbar die Wirksamkeit vernetzter Einsätze zu bemessen? Gibt es solche „universalen“ Standards der Wirksamkeit in Einsätzen tatsächlich? Wie und wo müssten diese definiert werden?
5. Ist eine grundsätzliche Wirksamkeit kurzfristig im laufenden Einsatz überhaupt feststellbar? Ab welchen Einsatzzeiträumen ist eine Wirksamkeitsprüfung nicht nur ex-post, sondern einsatzbegleitend sinnvoll und realisierbar?

an Dr. Astrid Irrgang, Zentrum für internationale Friedenseinsätze (zif):

6. Welche Empfehlungen aus ziviler und zivilgesellschaftlicher Perspektive (und auf Grundlage der Arbeit des zif) haben Sie für die Umsetzung eines wirksamen vernetzten zivil-militärischen Ansatzes im internationalen Krisenmanagement?
7. Welche Anforderungen bestehen aus Ihrer Sicht für die Wirksamkeit und Wirkung der zivilen Einsatzkräfte in einem vernetzten Engagement und welche Empfehlungen haben Sie, deren Einsatz effektiver zu gestalten bzw. besser als bisher zu unterstützen?
8. Die Notwendigkeit einer stärkeren Einbindung lokaler Akteure in die Planung und Durchführung von internationalem Krisenmanagement ist eine der Schlussfolgerungen aus dem Afghanistaneinsatz. Welche Möglichkeiten der stärkeren Berücksichtigung der

---

Interessen und der Einbindung lokaler Akteure könnten bzw. sollten für ein vernetztes Engagement besser als bisher genutzt werden? Welche Risiken sehen Sie, die dabei unter Umständen zu beachten oder zu vermeiden sind?

9. Wie sollten Monitoring- und Evaluierungssysteme gestaltet werden, damit sie vermehrt auf die unmittelbaren (Outcome)- und langfristigen (Impact)-Wirkungen abzielen?
10. Auf welche Art und Weise kann die Ownership der lokalen Bevölkerung verbessert werden, um eine Fortführung der Projekte vor Ort nach einem Abzug zu gewährleisten?
11. Wo sehen Sie Chancen und Grenzen für Dialogforen zwischen der Bundeswehr und Nichtregierungsorganisationen und welche Rolle könnte das zif dabei spielen?
12. Wie können integrierte „Kommandoketten“ aus zivilen und militärischen Vorgesetzten belastbar im Einsatz umgesetzt werden? Wie können Nichtregierungsorganisationen darin integriert werden?

an RD Norbert Hausmann, Einsatzführungskommando der Bundeswehr:

13. Welche juristischen Herausforderungen haben Sie bei den verschiedenen Auslandseinsätzen der Bundeswehr identifiziert? Sehen Sie gesetzgeberischen Nachbesserungsbedarf oder reichen aus Ihrer Sicht die juristischen Handlungsspielräume der Bundeswehr aus?
14. Welche rechtlichen Rahmenbedingungen müssen beachtet werden, wenn sich vernetzte Einsatzkräfte in ressortüberschreitenden Operationen befinden?
15. Deutsches Recht lag dem Handeln der Einsatzkräfte zugrunde (von Mülltrennung bis zur StVO innerhalb der Lager). Inwieweit wurde dadurch die Auftragsbefreiung erschwert oder eingeschränkt? Hat sich das auf die Auftragsbefreiung außerhalb ausgewirkt?
16. Welche rechtlichen Konsequenzen ergeben sich für Einsatzleiter und Beteiligte bei Fehlentscheidungen im vernetzten Einsatz? Wer ist für disziplinarische Untersuchungen zuständig?
17. Müssen „Rules of Engagement“ für vernetzte Einsätze anders gestaltet werden als bei rein militärischen Einsätzen?
18. Wie weit kann das Prinzip der Amtshilfe im Rahmen eines vernetzten Einsatzes zum Tragen kommen, um die vorhandenen Ressourcen bestmöglich zu nutzen (bspw. Polizeiausbildung durch Feldjäger)?
19. Wäre es für die Wirksamkeit des Einsatzes sinnvoll, ein ständiges gemeinsames Lagezentrum aller Ressorts zur täglichen und direkten Koordinierung aller zentralen Maßnahmen einzurichten?
20. Wie wird sichergestellt, dass eine ressortübergreifende gemeinsame Vorbereitung auf einen Kriseneinsatz stattfindet?
21. Wäre es für die Wirksamkeit vernetzter Einsätze sinnvoll, die zivilen und militärischen „Kommandoketten“ stärker zu integrieren, um Parallelitäten vorzubeugen?

- 
22. Welchen Effekt hätte der Ausbau der Wirksamkeitsprüfung auf die Dokumentationspflichten und somit letztlich auf die Zeitverteilung der Einsatzkräfte?
  23. Wie kann die Bundesregierung die Einbindung lokaler Partner in zunehmend zersplitterten Konfliktgebieten oder bei ethnischen Konflikten umsetzen, ohne selbst Konfliktpartei (wie in Afghanistan) zu werden?
  24. Wie werden zukünftig alle deutschen Mittel so eingesetzt, dass sie das zu erreichende Ziel bestmöglich unterstützen? Wie erfolgt die Koordination vor Ort?
  25. Wie soll die Bundesregierung mit dem Risiko umgehen, dass lokale Kooperation immer das Risiko einer „Mitschuld“ an Taten der lokalen „Partner“ inkludiert?



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 Konfliktsituation 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





**75 Jahre**  
Demokratie  
lebendig



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

---

## **Kommissionsdrucksache 20(28)56**

---

**Regierungsdirektor Norbert Hausmann,  
Einsatzführungskommando der Bundeswehr, Potsdam**

### **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**



Regierungsdirektor Norbert Hausmann  
Rechtsberater im Einsatzführungskommando der Bundeswehr

## **Schriftliche Stellungnahme**

**zur Anhörung der Enquete-Kommission „Lehren aus Afghanistan für das künftige vernetzte Engagement Deutschlands“**

**zum Thema „Anwendung deutschen Rechts im internationalen Einsatzgebiet/ Recht im Einsatz/ Rules of Engagement“**

**Berlin, 1. Juli 2024**

### **Vorbemerkungen**

1. Meine Ausführungen basieren auf Erkenntnissen und Erfahrungen aus fünf Einsätzen als Rechtsberatungsstaboffizier des Kommandeurs des Deutschen Einsatzkontingentes ISAF im Zeitraum von 2006 bis 2012 sowie als mit dem ISAF bzw. RSM Einsatz befasster Rechtsberater im Einsatzführungskommando der Bundeswehr von 2012 bis 2015 und von 2017 bis 2021.
2. Ich beschränke mich daher auf rechtliche Fragestellungen aus Perspektive einer unteren taktischen und der operativen Ebene.
3. Ich verwende den Begriff „Rules of Engagement“ in einem militärischen Sinne, d.h. als ein bestimmtes Format für Einsatzregeln im militärischen Planungsprozess und dem militärischen Operationsplan. Er ist nicht gleichzusetzen mit anderen nationalen, multinationalen, zivilen oder militärischen Handlungsvorgaben.

### **Thesen**

1. Ressortüberschreitende Operationen vernetzter Kräfte werden erleichtert, wenn sie auf denselben völker- und ggf. verfassungsrechtlichen Grundlagen basieren und die jeweiligen Aufträge ein entsprechendes Zusammenwirken bereits vorsehen. Der Rechtsrahmen des Bundeswehreinsatzes in Afghanistan war geprägt von unterschiedlichen völker- und verfassungsrechtlichen Grundlagen, die sich gegenseitig beeinflussen, aber nicht vermischt werden dürfen. OEF, ISAF, UNAMA und RSM basierten auf unterschiedlichen Rechtsgrundlagen und hatten unterschiedliche Aufträge und Befugnisse. Der Versuch Kräfte, die auf unterschiedlichen Rechtsgrundlagen und mit unterschiedlichen Aufträgen agieren, im Nachhinein zu koordinieren, ist aus rechtlicher Sicht außerordentlich komplex. Dabei ist auch zu berücksichtigen, dass Streitkräfte militärisch handeln und daher für humanitäre oder polizeiliche Aufgaben nicht das Mittel der Wahl sein sollten. Zudem werden Ressourcen zielgenau auf den jeweiligen Auftrag hin ausgeplant. Eine Unterstützung im Sinne einer Art „Amtshilfe“ über Ressortgrenzen oder gar Mandate

hinweg scheidet daher oft, selbst wenn der Rechtsrahmen dies ermöglicht, an begrenzten Ressourcen.

2. Deutsches Recht ist im Ausland grundsätzlich nicht unmittelbar anwendbar. Allerdings ist die Anwendung deutschen Rechts, insbesondere soweit es um Regelungen zum Schutz von Leib und Leben oder anderer wichtiger Rechtsgüter geht (z.B. Arbeitsschutz, Gefahrgut, Umweltschutz, etc.), regelmäßig über Dienstvorschriften angeordnet. Diese enthalten Ausnahmeregelungen zum Abweichen von Standards nach Abwägung des damit verbundenen Risikos, falls ansonsten die Auftragserfüllung gefährdet würde oder unverhältnismäßiger Aufwand entstünde. Das Bundesministerium der Verteidigung hatte zur „Geltung deutscher Umwelt- und Sicherheitsstandards bei Auslandseinsätzen der Bundeswehr“ gegenüber dem Verteidigungsausschuss des Deutschen Bundestages bereits mit Bericht vom 13. Februar 2005 (1580006-V410) ausführlich Stellung genommen.
3. „Rules of Engagement“ sind ein bestimmtes Format militärischer Einsatzregeln, multinational abgestimmt und Bestandteil des militärischen Operationsplanes. Die Gleichsetzung von „Rules of Engagement“ mit sonstigen Formen von Einsatzregeln wie z. B. der Taschenkarte, Führungsweisungen, etc. führt zu Missverständnissen. Da Einsatzregeln immer auf dem rechtlichen Rahmen, dem Auftrag und den sonstigen operativen und politischen Vorgaben für die jeweiligen Kräfte basieren, dürfte der Versuch einer ressortübergreifenden Harmonisierung schnell an Grenzen stoßen.
4. Fehlentscheidungen im Einsatz führen für die handelnden Personen grundsätzlich zu den gleichen rechtlichen Konsequenzen wie im Inland. Regelmäßig verbleibt aufgrund der eingeschränkten Unterstellung unter multinationale Kommandos und entsprechender Statusvereinbarungen mit dem Einsatzland die disziplinare und strafrechtliche Zuständigkeit bei dem entsendenden Staat. Anders als bei Polizeikräften war aber für Soldaten die Erfahrung, sich nach militärisch gebotenen Handeln einem strafrechtlichen Ermittlungsverfahren ausgesetzt zu sehen, neu und führte zu Verunsicherung. Im Rahmen der einsatzvorbereitenden Ausbildung, aber auch durch Unterrichte und persönliche Gespräche im Einsatz versuchten die Rechtsberatungsstaboffiziere durch Aufklärung über die rechtsstaatlichen Erfordernisse und Abläufe Unsicherheiten zu nehmen und Handlungssicherheit zu erzeugen. Weitere Maßnahmen, wie Hilfestellung beim Rechtsschutz, Maßnahmen zur Vermeidung von Nachteilen durch Ermittlungsverfahren, aber auch die Einrichtung einer Schwerpunktstaatsanwaltschaft haben spürbare Verbesserungen gebracht. Bewährt hat sich insbesondere auch die Festlegung des Rechtsberaters des Einsatzführungskommandos der Bundeswehr als alleiniger Ansprechpartner für die zuständigen Staatsanwaltschaften (Single Point of Contact/SPOC). Durch engen Kontakt, regelmäßigen Informationsaustausch, Besuche von Einsatzkontingenten und schnelle und zuverlässige Zuarbeit bei Vorkommnissen in den Einsatzkontingenten ist eine belastbare und vertrauensvolle Arbeitsbeziehung

entstanden, die zu einem besseren Verständnis von den Einsatzbedingungen der Bundeswehr bei den Staatsanwaltschaften führte, ohne in deren Zuständigkeit und Unabhängigkeit einzugreifen.

5. Die Rechtsberatung in Fragen des operativen Rechts hat in den letzten Jahren deutlich an Bedeutung gewonnen. Dazu hat nicht zuletzt der Afghanistaneinsatz beigetragen. Zwischen meinem ersten und meinem letzten Einsatz in Afghanistan 2006 und 2011/12 liegen bereits Welten in Bezug auf die Ausbildung im operativen Recht und in militärischen Planungsprozessen sowie die Einbindung darin, die Einsatzvorbereitung der Rechtsberatungsstaboffiziere, die Bürokratie eines Wechsels vom Beamtenstatus in den Soldatenstatus, aber auch im Hinblick auf das Selbstverständnis der Rechtspflege der Bundeswehr. Nach meiner Einschätzung gewinnt bei den militärischen Führern und ihren Stäben das operative Recht bei der Operationsführung und die Einbindung von Rechtsberatung in die militärischen Planungsprozesse immer mehr an Bedeutung. Diese Bedeutung wird, wie durch Gespräche mit ukrainischen Kollegen bestätigt wurde, im Rahmen von Szenarien der Landes- und Bündnisverteidigung weiter zunehmen. Seitens des Bundesministeriums der Verteidigung wurde darauf bereits u. a. mit einer Neuausrichtung der Aus- und Weiterbildung des Rechtspflegepersonals reagiert.