



# Deutscher Bundestag

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

## **Wortprotokoll** der 47. Sitzung Teil 1 (öffentlicher Teil)

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

Berlin, den 23. September 2024, 13:00 Uhr

Sitzungssaal E.800, Paul-Löbe-Haus

## Tagesordnung - öffentliche/ nichtöffentliche Anhörung

**Einzigster Tagesordnungspunkt**

**Seite 4**

Öffentliche / Nichtöffentliche Anhörung

zum Thema

**„Nationale Koordinierung zukünftiger vernetzter  
Engagements und Einsätze der Bundeswehr“**

*öffentlicher Teil: 13:00 bis 13:40 Uhr*

*nichtöffentlicher Teil: ca. 13:40 bis 14:20 Uhr*



Vorlage zum öffentlichen Teil der Anhörung:

Leitfragen an die Sachverständige

**Kommissionsdrucksache 20(28)58**

***Anlage 1***

Eingeladene Sachverständige

*öffentlicher/nichtöffentlicher Teil:*

Sarah Bressan  
Research Fellow,  
Global Public Policy Institute (GPPi), Berlin

*nichtöffentlicher Teil:*

N. N.  
Bundesministerium des Innern und für Heimat  
(BMI), Berlin

Stellungnahme

Sarah Bressan (GPPi)

**Kommissionsdrucksache 20(28)59**

***Anlage 2***



**Mitglieder der Enquete-Kommission** (Stand: 23. September 2024)

**Abgeordnete:**

<b>Fraktion</b>	<b>Ordentliche Mitglieder</b>	<b>Stellvertretende Mitglieder</b>
<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

### **Einzigiger Tagesordnungspunkt**

#### **Anhörung zum Thema „Nationale Koordinierung zukünftiger vernetzter Engagements und Einsätze der Bundeswehr“**

##### **- Öffentlicher Teil -**

Der **Vorsitzende**: Meine Damen und Herren, liebe Kolleginnen und Kollegen, ich begrüße Sie nach der Sommerpause wieder ganz herzlich zu unserer heutigen Sitzung und Anhörung der Enquete-Kommission Lehren aus Afghanistan. Das Thema der Anhörung heute lautet „Nationale Koordinierung zukünftiger vernetzter Engagements und Einsätze der Bundeswehr“. Wir haben dazu auch einen Gast, den wir jetzt gleich begrüßen können, nämlich eine Expertin vom Global Public Policy Institute (GPPi) mit Sitz in Berlin, Frau Sarah Bressan. Herzlich willkommen. Wir freuen uns, dass Sie uns heute mit Ihrer Expertise zur Verfügung stehen. Wir starten auch gleich in die öffentliche Sitzung. Nach rund 40 Minuten geht es dann mit dem nichtöffentlichen Teil der Anhörung weiter. Zuvor will ich auch die Gäste auf der Tribüne ganz herzlich begrüßen: Wir bedanken uns, wie immer, für Ihr Interesse und auch bei denjenigen, die per Livestream zugeschaltet sind und unsere Arbeit mitverfolgen oder die dann im Nachhinein auf die Webseite des Bundestages gehen und die Dinge nochmal abrufen. Da merken wir, dass es ein ungebrochenes Interesse der Öffentlichkeit gibt. Auch dafür ein großes Dankeschön.

Frau Bressan, herzlich willkommen in unserer Runde. Sie sind Research Fellow einer unabhängigen Denkfabrik für Forschung und Politikberatung. Sie forschen zu den Themen Frieden und Sicherheit. Ihre Forschungsschwerpunkte sind unter anderem Internationale Sicherheit, Konfliktprävention sowie Vorausschau und Evaluierung. Sie engagieren sich bei Women in International Security (Deutschland) mit dem Schwerpunkt Technologie und Sicherheit. Wie gesagt, ein breites Spektrum an Expertise und Fachwissen, das Sie uns heute präsentieren können.

Die Anhörung wurde vorbereitet von der Arbeitsgruppe 4, Nationale Steuerung Exekutive. Dafür danke ich den Koordinatoren, die uns im weiteren Sitzungsverlauf als Ansprechpartnerinnen und Ansprechpartner zur Verfügung stehen: Frau Prof. Schröder, Herr Prof. Masala und Christoph Schmid. Allen ein herzliches Dankeschön für die Vorbereitung. Wir können auch gleich starten. Wie in den bisherigen, soll uns auch in der heutigen Anhörung dabei geholfen werden, Handlungsempfehlungen für künftige Kriseneinsätze zu formulieren. Dazu gibt es, wie gesagt, auch schon Vorbereitungen, die wir nachher aufrufen werden. Es ist uns wichtig, dass auch immer externer Sachverstand in unsere Kommissionsarbeit einbezogen werden kann. Insofern freuen wir uns auf Ihre Anregungen. Sie haben jetzt zehn Minuten Zeit für Ihr Eingangsstatement. Es läuft auf dem Medienwürfel ein Countdown mit, sodass Sie wissen, wann ich Sie dann ermahne, zum Schluss zu kommen, wenn es länger dauern sollte. Dem schließt sich dann eine Frage-Antwort-Runde an. Die Mitglieder der Kommission haben zwei Minuten Zeit, Ihre Fragen zu stellen und Sie dann jeweils fünf Minuten für Ihre Antwort. Bisher haben wir das in der Zeit immer gut bewältigen können. Ich glaube, das gelingt uns auch heute. Liebe Frau Bressan, Sie haben das Wort.

**Sarah Bressan (GPPi)**: Vielen Dank für die Einladung, heute hier vor dieser Kommission zu sprechen. Ich freue mich sehr auf den Austausch mit Ihnen.

Als Leitmotiv meines Beitrages möchte ich gerne die Zukunftsorientierung und die Zukunftsfähigkeit der deutschen Außen- und Sicherheitspolitik ins Zentrum stellen. Denn meiner Ansicht nach ist Zukunftsfähigkeit eine notwendige Bedingung für Strategiefähigkeit und strategisches Regierungshandeln. Es braucht, um das gleich vorwegzunehmen, meiner Ansicht nach zukünftig eine Bündelung von Vorausschau, Kapazitäten und Fähigkeiten mit Anbindung an eine neue zentrale sicherheitspolitische Koordinierungsstruktur, um den Defiziten in der Ressortkoordinierung in Zukunft entgegenzuwirken. Diese Defizite in der Ressortkoordinierung der Bundesregierung im außen- und sicherheitspolitischen Bereich sind in den letzten Jahren und Jahrzehnten ausführlich dokumentiert, nicht zuletzt im Zwischenbericht dieser



Kommission. Als Fortschritt zu bewerten ist zum Beispiel, dass sich die Bundesregierung in dieser Legislatur zum ersten Mal eine Nationale Sicherheitsstrategie mit einem breiten Sicherheitsbegriff und Integrierter Sicherheit als Zielsetzung gegeben hat. Doch schon die Erstellung dieser Strategie wurde von den Ereignissen der russischen Völlinvasion in der Ukraine quasi überholt und die Formulierung von Nachfolgestrategien, beispielsweise zum Thema hybride Bedrohungen, ist ins Stocken geraten. Die Nutzung von Gremien, wie dem Bundessicherheitskabinett und diverser Staatssekretärsrunden, die wir seit Februar 2022 intensiv gesehen haben, sind Improvisationen in der Krise, jedoch keine Krisenresilienz, Zukunftsfähigkeit oder gar Strategiefähigkeit. Dies gilt vor allem dann, wenn die Ambition nicht ist, schon ausgebrochene Krisen und Brände zu löschen, sondern wie von mehreren Bundesregierungen in mehreren Strategiedokumenten formuliert, Krisen frühzeitig zu erkennen und zu verhindern, um das Ziel der Prävention als Primat des außen- und sicherheitspolitischen Handelns wirklich in die Realität umzusetzen. Eine dringend notwendige Reform der sicherheitspolitischen Koordinationsstrukturen der Bundesregierung ist bisher ausgeblieben. Im Bereich der ressortgemeinsamen Arbeit wurde in dieser Legislatur im Übrigen leider nicht immer an vergangene positive Entwicklungen angeschlossen, beispielsweise bei den Leitlinien Zivile Krisenprävention oder dem intensiven Austausch mit Wissenschaft und Zivilgesellschaften, die wichtige Erfahrungen in relevanten Länder- und Einsatzkontexten haben. Dabei kommen beispielsweise in der Ukraine größtenteils die gleichen Stabilisierungsinstrumente zum Einsatz wie in vergangenen Einsatzkontexten auch. Ein Blick in den Leitfaden Ressort-Koordinierung von 2019 beinhaltet hilfreiche Vorschläge, zeigt aber auch das Ausmaß der Defizite. Dort wird zum Beispiel angeregt, Förderstrukturen im Ausland zu überprüfen, um Doppelförderung unterschiedlicher Ressorts zu vermeiden. In der Realität wird jedoch weiterhin von großen UN-Organisationen bis zu kleinen zivilgesellschaftlichen Organisationen weltweit die Mehrfach-Förderstrukturen und die Ineffizienz in der deutschen Förderbürokratie beklagt. Studien belegen außerdem, dass eine Förderung von Krisenprävention nach dem Prinzip Gießkanne keinen signifikanten Unterschied machen kann. Es gilt der Grundsatz, im Prinzip sind

alle für Koordinierung, doch koordinieren lassen möchte sich niemand. Dieses bürokratische System der Vergangenheit, in dem exzellent ausgebildetes, hochmotiviertes Personal an Schlüsselstellen sitzt, welches in seiner Arbeit aber von einer Flut an Verwaltungsvorgängen blockiert wird, bietet keine Anreizstrukturen für Zukunftsorientierung.

Eine Studie des Fraunhofer-Instituts für System- und Innovationsforschung fasst es mit folgenden Schlagworten zusammen: Silodenken, Gegenwartsfixierung, negative Koordinierung, also die Einigung auf den kleinsten gemeinsamen Nenner über formale Mitzeichnungsprozesse, sowie eine tiefgehende Schwierigkeit, von bewährten Mustern abzuweichen und neue Ansätze zu erproben. Was also tun?

Ein besonders in der Vergangenheit und Gegenwart verhaftetes System braucht mehr als das Drehen an kleinen Stellschrauben. Jegliches politisches Handeln ist per Definition für die Zukunft. In einer Welt sogenannter multipler Krisen ist die einzige Möglichkeit, vor die Welle zu kommen, Zukunftsfähigkeit als Grundlage für Strategiefähigkeit ernst zu nehmen. Grundlagen hierfür sind bereits geschaffen. Die ressortübergreifende Arbeitsgruppe Krisenfrüherkennung soll vorausschauende Analysen über kommende Konflikte und Krisen aus mehreren Ressorts zusammenführen und Handlungsempfehlungen erarbeiten. Eine „anlassbezogene oder mindestens alle sechs Monate tagende Ressortrunde Krisenfrüherkennung zu den Themen, die über den engen außen-, entwicklungs- und sicherheitspolitischen Rahmen hinausgehen“, das ist eine sehr gute Idee. Die Praxis zeigt aber, dass das Prinzip Freiwilligkeit nicht bei allen Ressorts ausreicht und die Runde nicht den notwendigen Stellenwert hat, um einen signifikanten Unterschied zu machen. Wissenschaftliche Analysen und Erfahrungen der deutschen außen- und sicherheitspolitischen Praxis der letzten Jahre belegen, dass bessere Informationen und fortschrittliche Analyseprozesse nicht notwendigerweise zu besseren Entscheidungen führen, sondern Anreizstrukturen für strategisches Verhalten in bürokratischen Systemen sowie politische Erwägungen Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger bisweilen dazu bringen, selbst die besten Analysen zu ignorieren.



Entscheidungen sind dann weder wissenschaftlich noch koordiniert. Mehrere Ressorts leisten sich heute schon datengestützte Analysen in der Krisenfrüherkennung, und Deutschland ist übrigens auf multilateraler Ebene absoluter Pionier in der Bündelung von Ressourcen für konfliktrelevante Daten und Analyse-Tools, beispielsweise mit dem CRAF'd Multigeber Trust Fund. Die Priorität und das Potenzial dieser Methoden wurden also scheinbar erkannt. Eine noch größere Anzahl an Ressorts leistet sich strategische Vorausschau, also auch ein Zeichen für den praktischen Mehrwert strukturierten Zukunftsdenkens.

Der Mehrwert multimethodischer strukturierter Zukunftsanalyse scheint erkannt, das Thema scheint bereits eine Priorität zu sein. Jetzt braucht es politische Führung, die sich traut, bessere wissenschaftsbasierte Analysen nicht als Bedrohung, sondern als Verbündete für zukunftsfähige Politik zu sehen. Während Analysen zunehmend hochwertig und strukturiert sind, beklagen selbst hochrangige Beamte, dass die Verbindung zu tatsächlichen Entscheidungsprozessen nicht ausreichend strukturiert ist. Die genannten Fähigkeiten Krisenfrüherkennung und strategische Vorausschau könnten gebündelt auf höherer strategischer Ebene und in nachvollziehbaren Beratungs- und Entscheidungsstrukturen viel größere Wirkkraft entfalten. Dafür bräuchte es eine institutionalisierte Struktur für außen- und sicherheitspolitischen Handeln, die auf strukturierter Zukunftsanalyse und Kompetenz beruht. Vorschläge für nationale Sicherheitsräte und Räte für strategische Vorausschau, die mit dem Rechtsrahmen konform sind, liegen bereits vor. Studien zu ähnlichen Strukturen in anderen Ländern und Organisationen dienen als Ratgeber. Strategie, strategische Politik und ihre Grundlage, die Vorausschau, sind gesamtsystemische und gesamtgesellschaftliche Aufgaben, aber es muss der initiale Impuls kommen, dass Deutschland es mit der Zukunft ernst meint. Zunächst aus diesem Gremium und dann aus den Parteien, die künftig Regierungsverantwortung übernehmen wollen. Gegner stärkerer Institutionalisierung von Koordinierung in der Außen- und Sicherheitspolitik bringen das Ressortprinzip vor. In der Realität könnte in einem koordinierten Rat jedoch jedes Ressort seine Stärken einbringen. Per Definition haben zum Beispiel Verteidigungs- und Umweltressorts Erfahrungen

mit Szenarien für lange Zeithorizonte, zur Technikfolgenabschätzung, Entwicklung und Beschaffung. Die Entwicklungszusammenarbeit wiederum fokussiert sich aufgrund ihrer Instrumente auf längere Zeithorizonte als die Außenpolitik mit Stabilisierung und diplomatischen Instrumenten. Wirtschaft und Finanzministerien haben wiederum mehr Erfahrung mit Entscheidungen auf Basis datenbasierter Prognosen über Handel und Finanzmärkte. Arbeitsteilung ist also bereits Realität, muss aber bei Beibehaltung des Ressortprinzips gestärkt werden. Ressort-Egoismen und Zukunftsangst kann sich heute niemand mehr leisten.

Zum Schluss möchte ich noch ein Wort verlieren über den Vernetzten Ansatz und seine Rolle in zukünftigen Auslandseinsätzen und Handlungsfeldern, was auch Teil der Fragen war. Ich habe schon angesprochen, dass in der Ukraine die gleichen Stabilisierungsinstrumente eingesetzt werden, wie das in anderen Einsatzkontexten der Fall war. In Kombination mit aktuellen Entwicklungen, zum Beispiel im Nahen Osten, sind die Lehren aus dem Afghanistan- und anderen Einsätzen meiner Meinung nach bei aller Kontextspezifität wichtiger für Landes- und Bündnisverteidigung als gemeinhin angenommen wird. Die nächste Krise und ihre Bearbeitung werden nicht aussehen wie Afghanistan oder Ukraine. Und welche genauen Missionskontexte relevant werden, wissen wir nicht. Wir können aber etwas sagen über die strategischen Ziele der Gegner demokratischer Staaten und die Mittel, die diese strategisch einsetzen, um unsere demokratischen Gesellschaften zu unterminieren. In Einsatzkontexten werden wir beispielsweise verstärkt strategische Differenzen mit Partnern sehen, mit denen wir auf multilateraler Ebene zusammenarbeiten. Daher ist es besonders wichtig, sagen zu können, was die strategischen Ziele der Bundesregierung sind und wie sie diese erreichen will. Die Integration innerer und äußerer Sicherheitsaspekte (Stichwort: Strategie gegen hybride Bedrohungen) wird außerdem immer dringender. Genau da liegen die großen Schwachstellen in der Ressort-Koordinierung. Daher, noch einmal zusammenfassend, braucht es eine Bündelung von zukunftsorientierten Analysekapazitäten unter einer neuen sicherheitspolitischen Koordinierungsstruktur. Denn Zukunftsfähigkeit ist neben Lernfähigkeit notwendige Bedingungen für Strategiefähigkeit und strategisches



Regierungshandeln. Ich glaube, es braucht diesen Kulturwandel, der am Ende in alle politischen Ebenen hineinwirkt. Dafür braucht es eine Initialzündung für eine bessere Auseinandersetzung mit Zukünftigen gepaart mit Lernorientierung. Ich verweise auf die Beiträge der Sachverständigen Meyer und Rotmann in diesem Gremium.

Ich denke, dieses Gremium hat mit seinen Empfehlungen das Potential, diesen Wandel einzuleiten.

Der **Vorsitzende**: Vielen Dank für die deutlichen und auch ermutigenden Worte zum Abschluss. Und wir kommen zur Aussprache, zur Frageunde. Frau Türk-Nachbaur hat sich schon gemeldet. Gut, sehr gerne.

Abg. **Derya Türk-Nachbaur** (SPD): Vielen Dank, Frau Bressan, für die wirklich sehr spannenden Ausführungen. Es gibt einiges zu besprechen, glaube ich. Aber vielen Dank auch für die klaren Worte. Sie haben von datenbasierenden Analysen gesprochen. Mich würde interessieren, wie Sie die digitalen Entwicklungen, zum Beispiel KI, beurteilen? Welche Rolle spielt KI mit Blick auf Einsatzkoordinierung, bei Krisenprävention oder Früherkennung? Und wie ordnen Sie die Rolle dieser Innovationsentwicklung für die Entscheidungsträger/-innen ein?

Der **Vorsitzende**: Dann haben wir als nächstes Frau Gambir und dann Herrn Gerschau.

Abg. **Schahina Gambir** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Herzlichen Dank auch von mir für Ihren Vortrag. Ich habe eine Frage: Wie würden Sie die angepasste Koordinierung nach dem Afghanistan-Einsatz der Bundesregierung im Rahmen des Internationalen Krisenmanagements einordnen? Wie hat sie sich ausgewirkt auf Einsätze wie Mali? Und auch die strategische Vorausschau, nehmen Sie da Unterschiede im Vergleich zu anderen Einsätzen wahr?

Der **Vorsitzende**: Und Herr Gerschau.

Abg. **Knut Gerschau** (FDP): Vielen Dank. Sie sprachen eben davon, dass es schon Vorschläge gibt,

wie zum Beispiel den Nationalen Sicherheitsrat, und dass es das in einigen Ländern auch gibt. Welche Erfahrungen anderer Demokratien, beispielsweise England oder USA, gibt es mit einem Nationalen Sicherheitsrat? Sie sprachen davon, dass sich die Ressorts immer mehr strategische Vorausschau und Lagebilder leisten. Durch welche Struktur können solche Lagebilder der Ressorts Ihrer Meinung nach bestmöglich geeint werden?

Der **Vorsitzende**: Wir nehmen noch Frau Zeino mit dazu. Dann haben Sie die Möglichkeit zu einer Zwischenantwort.

Sve **Dr. Ellinor Zeino**: Vielen Dank auch von meiner Seite. Sie hatten eben in Ihrer Rede angesprochen, dass man wissenschaftsbasierte Analysen mehr einbinden sollte, um krisenfester zu werden. Meine Frage geht dahin, da wir auch intern Diskussionen hatten über das Thema, dass uns teilweise Fachwissen fehlt. Auch in der Wissenschafts-Landschaft zum Thema Verteidigung, zu technischen Fragen, neuen Technologien, zum militärischen Bereich. Sehen Sie, dass man in Deutschland in der Wissenschaft, wie in den Thinktanks Nachholbedarf hat, um wirklich aussagefähig zu den Themen zu sein, also auch technisch aussagefähig zu sein?

Der **Vorsitzende**: Bitteschön, Frau Bressan.

**Sarah Bressan** (GPPi): Ein breites Spektrum an Fragen. Vielen Dank.

Ich fange mit der KI und datengestützten Krisenfrüherkennung an. Wie ich eben sagte, gibt es mehrere Ressorts, Teile der Bundesregierung, die sich diese Analysefähigkeiten leisten. Entweder in den eigenen Häusern oder in Kooperation mit der Wissenschaft. Das ist eine Fähigkeit, wo sich der Privatsektor sowieso weiterentwickelt. Wir nutzen heute alle Chat-GPT, das ist am Ende ein Vorhersagemodell. Noch bedroht uns das nicht wirklich, aber das ist auch in Verbindung mit dem Thema Technologie eine Richtung, in die sich Fähigkeiten international entwickeln. Die Frage ist, schaffen es Verwaltungsstrukturen, diese Fähigkeiten in ihre Entscheidungsprozesse einzubeziehen? Ich sehe definitiv Luft nach oben, wenn es darum



geht, wie wir beispielsweise auch in unseren Studien herausfinden, dass diese Analysen nicht nur Pilot- oder Testcharakter haben, sondern wirklich bedarfsorientiert sind. Die Frage ist, welche Entscheidungen können sie konkret unterlegen. Deutschland ist da vor allem international Pionier, fördert im multilateralen Rahmen, bindet Förderungen im multilateralen Rahmen zusammen, um die Anwendung KI-, wenn man sagen will, Algorithmen-gestützter Früherkennung zu fördern. Das Defizit besteht in Deutschland in der Anbindung an die Entscheidungsstrukturen. Wichtig dabei ist auch zu sagen, es kommt auf das Ambitionslevel an. Möchte man nur Trends mit Daten analysieren, die eine mögliche Zukunft vorhersagen, die bestimmt nicht die sein wird, die eintritt? Oder geht man sogar in eine Richtung, wo man mit Simulationsmodellen arbeitet, diese mit strategischer Vorausschau verbindet, also mehrere verschiedene Zukünfte durchdenkt und Entscheidungen damit robuster macht? Dahin müssten sich die Methoden meiner Meinung nach entwickeln, um relevant zu sein.

Dann die Frage nach angepasster Koordinierung und auch strategischer Vorausschau. Im Bereich der strategischen Vorausschau muss man sagen, dass sich in der Bundesregierung in den letzten Jahren viel getan hat in einzelnen Ressorts und nur sehr punktuell auch in der Zusammenarbeit der unterschiedlichen Ressorts. Ich sehe es, wie ich sagte, als Zeichen dafür, dass die Methoden einen Mehrwert leisten, dass unterschiedliche Ressorts Personalaufwuchs in diesem Bereich haben, dass nach und nach die Nachfrage dafür da ist; und dass die Methoden genutzt werden, um Vorausschau im Endeffekt mit strategischer Planung zu bündeln. Ein Beispiel im entwicklungspolitischen Kontext ist, wenn neue Regionalstrategien für die nächsten zehn Jahre erarbeitet werden, einen Strategieprozess mit einem Vorausschauprozess zu begleiten. Die Frage ist nur, wen interessiert das dann in den unterschiedlichen Ressorts und in den übergeordneten politischen Entscheidungsstrukturen? Das ist genau die Frage, die ich eben angesprochen habe, beziehungsweise das Potenzial, das nicht nur ich sehe, sondern zum Beispiel auch die zitierte Fraunhofer-Studie, die sagt, es entsteht neues Wissen, wenn Vorausschau interdisziplinär in unterschiedlichen Ressorts gemeinsam angewandt wird. Besonders langfristige

Transformationsaufgaben können frühzeitig über solche Prozesse koordiniert werden, was dann das Gesamtsystem im Umgang mit Wandel, Komplexität und Unsicherheit kompetenter macht.

Zu der Frage nach dem Fachwissen: Ich glaube, mein Kollege Philipp Rotmann hat in diesem Gremium zum Thema Wissensbasis, Lernkultur und Fehlerkultur gesprochen. Ich habe versucht, das eben kurz anzusprechen. Für mich geht die Lernkultur einher mit den von mir vorgeschlagenen Veränderungen, also lern- und zukunftsbasiert. Das eine funktioniert ohne das andere nicht. Und zu lernbasiert gehört eben auch die Aufarbeitung von sowohl vergangenen politischen Entscheidungsprozessen und Einsätzen, aber auch die wissenschaftliche Begleitung dessen. Philipp Rotmann hat, glaube ich, über Auftragsforschung in diesem Punkt gesprochen. Ich sehe das ähnlich, dass sich die Förder-Landschaft der Wissenschaft in Deutschland zu diesen Themen im Idealfall in eine Richtung entwickeln soll, dass sie genau diese politischen Koordinierungs- und Entscheidungsprozesse untermauert und unterstützt.

**Der Vorsitzende:** Herr Gerschau noch, oder? Die Frage war, glaube ich, noch offen. Noch mal ganz kurz, Herr Gerschau, Ihre Frage.

**Abg. Knut Gerschau (FDP):** Sicherheitsrat und welche Erfahrungen die Demokratien, wie beispielsweise England oder USA gemacht haben. Wie man Lagebilder der Ressorts vereinen kann. In welchen Strukturen könnten Lagebilder der Ressorts Ihrer Meinung nach bestmöglich geeint werden?

**Sarah Bressan (GPPi):** Danke. Lagebilder sind vor allem erstmal basierend auf einem Monitoring der aktuellen Ereignisse, insofern nochmal etwas anderes als ein stärker vorausschauendes Element. Es gibt in unterschiedlichen Ländern Beispiele, wie diese Lagebilder integriert werden. Die haben Teilaspekte, die für bestimmte Ressorts relevanter sind als für andere. Was ich eben angesprochen habe, sind die Stärken der einzelnen Ressorts, wo ich sie jeweils sehe, und ich glaube, viele würden mir wahrscheinlich zustimmen, dass sie unterschiedlich komplementär liegen und nur in einem beispielsweise mehrstufigen Prozess besser



koordiniert und vereint werden können. Wie zum Beispiel das Analyseverfahren der Europäischen Union im Bereich Konfliktfrühwarnung, wo geheimdienstliche Informationen, entwicklungspolitische Analysen und Berichte aus den Länderkontexten der EU-Delegationen zusammengeführt werden und dann periodisch überprüft wird, was macht die EU eigentlich alles in diesem Länderkontext und wie könnte alles auf Basis dieser gesamten Erkenntnisse überprüft werden. Da könnte man nämlich beispielsweise auch Förderstrukturen und komplementäres Handeln stärken.

Der **Vorsitzende**: Danke. Eine Runde können wir noch machen. Eine große Runde. Herr Sauter und danach Herr Gießmann.

Abg. **Christian Sauter** (FDP): Vielen Dank, Frau Bressan, für die Ausführungen. Ich möchte da noch an den Kollegen anschließen. Nochmal zum Punkt Rat bzw. sicherheitspolitische Koordinierungsstruktur. Sie sprachen von einem nötigen Kulturwandel und einer Initialzündung. Vielleicht können Sie darauf nochmal eingehen, das konkretisieren. Vielen Dank.

Der **Vorsitzende**: Herr Gießmann, danach Herr Wundrak.

SV **Prof. Dr. Dr. Hans-Joachim Gießmann**: Vielen Dank. Meine Frage bezieht sich auf die Bitte, es vielleicht nochmal zu präzisieren. Sie haben auf der einen Seite davon gesprochen, dass ein neues Gremium erforderlich ist, und auf der anderen Seite, dass der politische Wille fehlt, die bisherigen Gremien zu nutzen. Dieser Widerspruch ist für mich noch nicht völlig aufgelöst.

Halten Sie die jetzigen Strukturen für dysfunktional, sodass sie völlig ersetzt werden müssen? Oder geht es nicht vielmehr auch darum, die jetzigen Strukturen in dem Sinne, wie Sie es erläutert haben, besser zu nutzen? Also kurzum, ist Reformfähigkeit überhaupt vorhanden oder muss alles neu entwickelt werden?

Der **Vorsitzende**: Wir haben Ihre Wortmeldung gesehen, Herr Masala. Wir haben jetzt viele

Wortmeldungen, da müssen wir vielleicht doch noch mal eine Zwischenantwort machen.

Nach Herrn Gießmann war jetzt Herr Wundrak dran. Und dann Herr Schmid.

Abg. **Joachim Wundrak** (AfD): Ich kann es ganz kurz machen, weil es schon angesprochen wurde: Ganz konkret haben wir in diesem Gremium mehrfach über Vor- und Nachteile oder Probleme der Schaffung einer neuen Struktur, eines Nationalen Sicherheitsrates gesprochen. Sie haben eben einige Andeutungen gemacht. Können Sie aus Ihrer Sichtweise die Argumente vorbringen, die politisch gegen einen Nationalen Sicherheitsrat sprechen?

Der **Vorsitzende**: Und Herr Schmid.

Abg. **Christoph Schmid** (SPD): Es knüpft ein bisschen daran an. Wir haben uns tatsächlich auch mit Verfassungsrechtlern über das Ressortprinzip unterhalten. Und dort eben die Aussage bekommen, dass Zuständigkeiten der Ressorts nicht in ein neues Gremium verlagert werden können, ohne mit der Verfassung in Konflikt zu geraten. Wie würden Sie das bewerten?

Und anknüpfend an Herrn Gerschau, weil das in den USA ein komplett anderes politisches System als bei uns ist. In Koalitionsregierungen ist es ein bisschen schwieriger, den jeweiligen Minister zu entlassen. Das würde man sich vermutlich manchmal wünschen, geht aber nicht immer. Und wollen wir auch nicht. Aber das ist in unserem System so nicht vorgesehen.

Dann noch eine Frage, anschließend an die von Herrn Gießmann, wie Sie den bestehenden sicherheitspolitischen Jour Fixe, die Staatssekretärsrunden, wie Sie das bewerten?

Der **Vorsitzende**: Das war viel. Ich schlage vor, Sie gehen doch in eine Zwischenbeantwortung. Wir haben danach noch drei Wortmeldungen. Herr Vollmer, Herr Nachtwei, Herr Masala. Und dann müssen wir, wegen unseres Zeitmanagements, zur Schluss-Beantwortung kommen. Bitte.



**Sarah Bressan (GPPi):** Genau, das Beispiel USA, das habe ich gar nicht angeführt. Das wäre meiner Ansicht nach auch nicht das Modell. Es gibt diverse andere Modelle, die, glaube ich, auch schon in diesem Gremium von anderen Sachverständigen vorgebracht wurden und in der einschlägigen Literatur diskutiert werden. Nur an der Stelle der Hinweis: In den USA ist es tatsächlich so, dass sich gerade eine Gruppe von Expertinnen und Experten für die Einrichtung einer Abteilung für strategische Vorausschau auf Kabinettsebene einsetzt. Dieses Defizit, das ich angesprochen habe, vor allem mit dem Blick auf die Zukunftsorientierung, das wird dort auch gesehen. Hier wäre die Gelegenheit, diese beiden Themen mit-einander zu verbinden – denn man hat bisher weder diese Koordinierungsstrukturen in der Sicherheitspolitik noch in Bezug auf die Vorausschau – und einmal die Ersten zu sein und nicht zu gucken, was machen die Amerikaner.

In Bezug auf die rechtlichen Rahmenbedingungen mit den Ressorts, das kann ich jetzt in der Zeit nur kurz anreißen. Es geht nicht darum, Kernkompetenzen rauszuziehen, sondern darum, die Kompetenzen, die, wie ich beschrieben habe, unterschiedlich komplementär sind, in einem strukturierten, gemeinsamen Analyseprozess zusammenzuziehen und diese an die Entscheidungsebene anzubinden. Die Anlagen bestehen schon, AG Krisenführerkennung usw.

Die Frage danach, was dagegenspricht, ist eine interessante. Wenn ich darüber nachdenke, finde ich, die Risiken liegen in einem System, das die Tendenz hat, im internationalen Vergleich sehr papiergetreu zu agieren, natürlich darin, dass, wenn man ein neues Papier mit neuen Institutionen schafft, dass es dann wieder nicht besonders gelegenhits- und zielorientiert ausgestaltet wird, sondern nach dem, was jetzt irgendwo in einer juristischen Abhandlung dazu steht. Also das wäre das Thema Problem- und Lösungsorientierung im Vergleich zur Strukturorientierung. Ich glaube, was es wirklich braucht, sind die Anreizstrukturen, die ich angesprochen habe. Also die Fehleranalyse, woran scheiterte es denn in der Vergangenheit? Genau das haben Sie in den letzten Monaten gemacht; und an diesen problematischen Anreizstrukturen, sowohl, was die politischen Überlegungen angeht, als auch im bürokratischen

Apparat mit einer neuen Struktur anzusetzen. Das ist genau die Antwort auf die Frage, wieso das helfen soll, wenn der Wille fehlt. Der Wille fehlt eben, weil sich aus den bestehenden Koordinierungsstrukturen kein Handlungs- und Zugzwang ergibt. Der müsste sich beispielsweise durch bestimmte Berichtspflichten auch an den Deutschen Bundestag ergeben, wo aus dem demokratischen Raum die Nachfrage kommen muss und auch die Gremien existieren müssen, um einzuhalten, was in den dann eventuell neuen Entscheidungs- und Analysestrukturen passiert.

Das war der Punkt der Initialzündung, mit dem ich geendet habe. Aus der Überlegung, hier werden die Fehler und Lehren aus vergangenem Engagement besprochen, das unsere Partner und Nachbarn immer wieder in Atem hält. Was wissen die Deutschen, was tun sie? Genau diese Aufarbeitung ist meiner Meinung nach die Gelegenheit und der Anlass, um diesen Impuls zu setzen. So gerne ich auch möchte, dass das aus der Zivilgesellschaft kommt, „bottom up“ oder wie auch immer. Die Idee dahinter ist, dass das Parlament und, wie ich gesagt habe, die Parteien, die zukünftig in Regierungsverantwortung sein wollen, sich ehrlich machen und auch sagen, wer setzt diese Anreize in Zukunft und wie kontrollieren wir am Ende uns selbst. Die Exekutive möchte ihre eigenen Handlungszwänge normalerweise, wenn sie an der Macht ist, nicht so legen, dass sie nicht mehr den nötigen Handlungsspielraum hat. Aber das ist nicht vorausschauend, nicht krisenresilient und nicht strategisch in die Zukunft gedacht.

**Der Vorsitzende:** Vier abschließende Wortmeldungen. Herr Vollmer, dann Herr Nachtwei.

**SV Jörg Vollmer:** Herzlichen Dank auch von meiner Seite. Sie haben die Nationale Sicherheitsstrategie angesprochen. Wir sind alle froh, dass wir nun endlich eine haben. Aber der Punkt ist, wie geht es jetzt weiter? In der Nationalen Sicherheitsstrategie sind 129 Handlungsfelder beschrieben und mehr als elf weitere Teilstrategien sollen entwickelt werden. Wie stehen Sie dazu oder wie lautet Ihre Empfehlung, wenn ich sage, man muss die Nationale Sicherheitsstrategie in einem regelmäßigen Rhythmus, jedes Jahr, spätestens aber mit einer neuen Regierung, wenn sie ins Amt kommt,



überprüfen? Im Sinne von, was ist erreicht, was ist umgesetzt worden aus den Handlungsfeldern und wo müssen wir nachsteuern? Denn so ein Dokument muss ein lebendes Dokument sein. Danke.

Der **Vorsitzende**: Herr Nachtwei, danach Herr Masala.

SV **Winfried Nachtwei**: Vielen Dank für Ihr Bündel an Vorschlägen. Diese Vorschläge verbinden sich mit den Hinweisen darauf, dass verschiedene Teilfähigkeiten gestärkt werden müssten. Die Frage: Ist das angesichts der jetzigen Personalkörper überhaupt möglich? Im Auswärtigen Amt sind meines Wissens ungefähr so viele Menschen wie vor 1989 beschäftigt. Danke.

Der **Vorsitzende**: Herr Masala und zum Abschluss Herr Beyer.

SV **Prof. Dr. Carlo-Antonio Masala**: Ich habe nur eine ganz kurze Frage. Ich glaube, dass wir, und das haben Sie sehr schön dargelegt, eigentlich viele Vorschau-Instrumente haben. In den einzelnen Ministerien, außerhalb der Ministerien und so weiter und so fort. Die Problematik liegt meines Erachtens oftmals darin, dass die ab einer gewissen Ebene als Mittel des Politikmachens einfach komplett ignoriert werden. Haben Sie eine Idee, wie man da vorgehen muss? Dass es nicht nur Appelle sind, solche Sachen stärker zu berücksichtigen, sondern gibt es Möglichkeiten, dass die wirklich fest institutionalisiert in einen Prozess der Politikentwicklung reinkommen? Danke.

Der **Vorsitzende**: Und Herr Beyer.

Abg. **Peter Beyer** (CDU/CSU): Vielen Dank. Sie sprechen davon, dass es hier eine Professionalisierung und Institutionalisierung der Prozesse geben muss. Meine Frage wäre, wie weit würden Sie einem solchen, „for lack of a better term“, Nationalen Sicherheitsrat eine Entscheidungskompetenz geben? Das heißt, wie weit würden Sie da gehen, dass diejenige Person, die den Nationalen Sicherheitsrat leitet, auch tatsächlich finale Entscheidungen trifft und in welchem Kompetenzbereich könnte das stattfinden? Gibt es eine abgestufte

Entscheidungskompetenz? Was wäre Ihre Empfehlung? Vielen Dank.

Der **Vorsitzende**: Wir freuen uns auf Ihr abschließendes Statement. Vielen Dank.

**Sarah Bressan (GPPi)**: Nationale Sicherheitsstrategie und das Thema der Überprüfung war, glaube ich, die erste Frage. Die Nationale Sicherheitsstrategie befindet sich auf einem Abstraktionslevel, wo die Idee ist, dass es ressortspezifische weitere Strategien gibt, die detaillierter auslegen, und wo klar sein muss, was sind eigentlich die Zielmarken. Es stimmt, dass das Dokument in der jetzigen Form weder den Inhalt noch die Prozesse dafür vorsieht. Es gab Positivbeispiele, wie ich das angeführt habe, beispielsweise die Leitlinien Zivile Krisenprävention. Da gab es zumindest auf einer gewissen Ebene eine Auseinandersetzung mit externer Expertise, und es gab einen Umsetzungsbericht, an den nicht unmittelbar angeknüpft wurde. Aber es wäre schön, wenn sich das in eine Richtung entwickelt, wo klar ist, dass in Teilaspekten Ziele formuliert werden, die dann auch überprüft werden.

Die Frage nach der Ressourcenausstattung und dem Personal ist auf jeden Fall eine schwierige. Vor allem in der aktuellen Haushaltslage. Ich glaube, es ist nicht so seriös, sich hier hinzusetzen und für alles mehr Budget und Geld zu fordern und vorzuschlagen. Die Signale, die ich bekomme, sind, dass durchaus Potential besteht mit dem, was da ist. Mit einer stärkeren Abstimmung aufeinander, was die Prozesse angeht. Wer macht wann was und informiert wen anderes darüber und was kann man in diesem Bereich komplementär zueinander machen? Wie gesagt, ich finde, es gibt sehr viele positive Ansätze in dem Bereich Vorausschau und Krisenfrüherkennung, wo man aber eben wiederum auf die Komplementarität und das Ineinanderwirken schauen müsste.

Da stellt Herr Professor Masala die Billion-Dollar-Frage: Wie trägt man dazu bei, dass das nicht am Ende komplett ignoriert wird? Das, was man darüber aus der wissenschaftlichen Forschung weiß, ist, es muss einen Mehrwert leisten. Und soweit ich das weiß, Sie wissen das vielleicht sogar besser als ich, ist der gegenseitige Austausch von



„Was wäre in welcher Situation hilfreich und was können die bestehenden Arbeitseinheiten leisten“ noch nicht so intensiv, wie er sein könnte. Das ist ein Austesten, das kann man durchaus mal an vergangenen Fällen durchspielen. Das wäre interessant. Was hat denn in bestimmten Situationen gefehlt? Wer wusste wann was? Wer hätte wann was wissen sollen? Welche dieser zukunftsorientierten Analyseprodukte hätten einen Unterschied machen können? Kleine „side note“ an der Stelle ist, dass diese Frage, wer wusste wann was, bei der aktuellen gesetzlichen Grundlage der Nachrichtendienste sehr schwierig zu beantworten ist, wo auch zu überlegen ist, ob da nicht nach strategischen politischen Gesichtspunkten entschieden werden sollte, was man kommuniziert und nicht, weil man einfach nicht darf. Ich habe da keine fertige Lösung, die ich in 20 Sekunden hier präsentieren kann, aber nochmal den Verweis auf die Studien, dass es eben nachfrageorientiert und eine Mischung sein muss - das ist nochmal eine gute Gelegenheit, das zu sagen - zwischen Anbindung an politische Entscheidungsprozesse und kritischer Unabhängigkeit. Es braucht diese Funktion als kritische/r Freund/in, um zu hinterfragen und auf Defizite und Fehlentwicklungen hinweisen zu können. Das hat auch Professor Meyer vom King's College hier ausgeführt, dass diese Zukunfts- und Lernorientierung in diesem Wandel miteinander einhergehen müssen.

Und auch keine einfache Frage zu den Entscheidungskompetenzen. Ich sehe da das Spannungsverhältnis zwischen einerseits den grundgesetzlichen Vorbehalten, gesetzlichen Vorbehalten, was Ressorts angeht und dem Willen, doch Entscheidungskompetenzen zu verändern. Ich bin keine Juristin und kann das auf der Ebene nicht beantworten, aber ich würde nochmal sagen, dass, wenn die gemeinsame Zielformulierung und der Wille da sind, es sehr viele Potentiale gibt, die Dinge, wie sie bestehen, besser zusammenzubinden und damit einen stärkeren Mehrwert zu kreieren, als das aktuell der Fall ist, ohne damit vor dem Bundesverfassungsgericht zu landen. Ich glaube, sonst würden das seriöse Parteien im Bundestag auch nicht vorschlagen.

Der **Vorsitzende**: Vielen Dank. Sie waren so diszipliniert, wunderbar. Vielen Dank dafür, dass Sie diese Fragen bis hier schon beantwortet haben.

Sie bleiben für den nichtöffentlichen Teil noch bei uns. Liebe Kolleginnen und Kollegen, ich schließe dann damit den öffentlichen Teil und bitte auch entsprechend, die Übertragung zu beenden. Natürlich die Kommissionsmitglieder, die bisher per Zoom zugeschaltet waren, bitte drinbleiben. Ich verabschiede auch hier im Saal die Öffentlichkeit. Wir danken für Ihr Interesse. Bis zum nächsten Mal hoffentlich. Wir machen hier nur zwei, drei Minuten Pause für einen kurzen Umbau und Referentenwechsel. Bitte nicht weglaufen, gleich hierbleiben, damit wir heute alles gut schaffen.

Schluss des öffentlichen Teils der Sitzung:  
13:42 Uhr

**Michael Müller, MdB**

**- Vorsitzender -**



---

**Anhörung (öffentlich/nichtöffentlich) am 23. September 2024**  
**zum Thema „Nationale Koordinierung zukünftiger vernetzter Engagements und**  
**Einsätze der Bundeswehr“**

---

**Leitfragen an die Sachverständige:**

Sarah Bressan, Global Public Policy Institute (GPPi)

1. Welche Entwicklungen bei der nationalen Koordinierung von integrierten Engagements konnten Sie in den letzten Jahren feststellen?
2. Welche Strukturen könnten stärker genutzt bzw. weiter optimiert werden, um die strategische Früherkennung oder Krisenprävention ressortübergreifend zu stärken?
3. Welche Rolle spielt der vernetzte Ansatz in Auslandseinsätzen in aktuellen Konflikten und welche Tendenzen sehen Sie für zukünftige Konflikte? Gibt es Aspekte, welche die Enquete-Kommission diesbezüglich bei der Erstellung ihrer Empfehlungen beachten sollte?



---

**Kommissionsdrucksache 20(28)59**

---

**Sarah Bressan**  
**Global Public Policy Institute (GPPi)**

**Stellungnahme\***

**Öffentliche Anhörung**

**zum Thema**

**„Nationale Koordinierung zukünftiger vernetzter Engagements  
und Einsätze der Bundeswehr“**

**am Montag, 23. September 2024**

---

\* Die Stellungnahme hat die Sachverständige nachträglich übersandt.

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

## **Nationale Koordinierung zukünftiger vernetzter Engagements und Einsätze der Bundeswehr**

Schriftliche Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung am  
23.09.2024

Sarah Bressan  
Global Public Policy Institute (GPPi)

Die Enquete-Kommission hat mich gebeten, die folgenden Fragen zu beantworten, aus denen sich die Struktur dieser Stellungnahme ergibt:

1. Welche wichtigen Entwicklungen hat es in der integrierten Strategiefähigkeit und nationalen Koordinierung von integrierten Engagements in den letzten Jahren gegeben?
2. Welche Strukturen könnten stärker genutzt bzw. weiter optimiert werden, um die strategische Früherkennung oder Krisenprävention ressortübergreifend zu stärken?
3. Welche Rolle spielt der vernetzte Ansatz in Auslandseinsätzen in aktuellen Konflikten und welche Tendenzen sehen Sie für zukünftige Konflikte? Gibt es Aspekte, welche die Enquete-Kommission diesbezüglich bei der Erstellung ihrer Empfehlungen beachten sollte?

### **1. Entwicklungen in der integrierten Strategiefähigkeit und nationalen Koordinierung**

Zukunftsorientierung und Zukunftsfähigkeit sind notwendige Bedingungen für Strategiefähigkeit und strategisches Regierungshandeln in der Außen- und Sicherheitspolitik. Daher braucht es eine Bündelung von Vorausschau-Kapazitäten als Unterbau einer neuen, zentralen sicherheitspolitischen Koordinierungsstruktur. Diese Einsicht folgt aus der folgenden Analyse.

Defizite in der außen- und sicherheitspolitischen Ressortkoordinierung der Bundesregierung in den letzten Jahrzehnten sind ausführlich dokumentiert, nicht zuletzt im Zwischenbericht dieser Kommission.<sup>1</sup> Hinzu kommen:

**1.1 Strategien:** Als Fortschritt zu bewerten ist, dass die Bundesregierung in dieser Legislatur zum ersten Mal eine nationale Sicherheitsstrategie auf Grundlage eines breiten Verständnisses von integrierter Sicherheit verfasst hat.<sup>2</sup> Doch nach der Vollinvasion der Ukraine durch die Russische Föderation im Februar 2022 zeigten sich die Schwächen des Erstellungsprozesses der Strategie. Dieser war darauf angelegt, einen narrativen Überbau für die in Wahlprogrammen und Koalitionsverhandlungen der Regierungsparteien definierte Außen- und Sicherheitspolitik zu erarbeiten. Er war nicht darauf vorbereitet, auf Basis eines veränderten Umfeldes konkrete strategische Ziele für zukunftsfähige Politik zu formulieren, die für wahrscheinliche Veränderungen von hoher sicherheitspolitischer Relevanz wie einer militärischen Eskalation seitens Russlands gerüstet ist.<sup>3</sup> So blieb die Strategie abstrakt, und die Formulierung zahlreicher angekündigter Folgestrategien mit ggf. überprüfbaren Zielen, beispielsweise in Bezug auf hybride Bedrohungen – eine seit Jahrzehnten bekannte Herausforderung, die sich in den letzten zwei Jahren nur intensiviert hat, – steht weiterhin aus.

**1.2 Koordinationsstrukturen:** Abgesehen von der Strategie ist die Nutzung des Sicherheitskabinetts und diverser Staatssekretärsrunden zur Koordination von Außen- und Sicherheitspolitik seit Februar 2022 Improvisation in der Krise, jedoch keine Krisenresilienz, Zukunftsfähigkeit oder gar Strategiefähigkeit.

Dies gilt vor allem dann, wenn die Ambition ist, Krisen frühzeitig zu erkennen und zu verhindern – wie von mehreren Bundesregierungen, u. a. in der Sicherheitsstrategie und ressortgemeinsamen Leitlinien formuliert.<sup>4</sup>

Trotz zahlreicher Krisen, strategischer Überraschungen und Fehler – siehe Ukraine, Irak oder Abzug aus Afghanistan – ist eine umfängliche, dringend notwendige Reform der sicherheitspolitischen Koordinationsstrukturen der Bundesregierung bisher ausgeblieben.<sup>5</sup> Im Bereich der ressortgemeinsamen Leitlinien für Krisenprävention, Konfliktbewältigung und Friedensförderung wurde in dieser Legislatur leider nicht an vergangene positive Entwicklungen für Austausch mit Wissenschaft und Zivilgesellschaft sowie zwischen den Ressorts angeknüpft.

Dabei kommen in der Ukraine größtenteils die gleichen Stabilisierungsinstrumente zum Einsatz wie in vergangenen Einsatzkontexten im sog. Nahen und Mittleren Osten oder der Sahelregion.<sup>6</sup> Im Leitfaden „ressortgemeinsamer Ansatz“ von 2019 wird zum Beispiel angeregt, Förderstrukturen im Ausland zu überprüfen, um Doppelförderungen unterschiedlicher Ressorts zu vermeiden.<sup>7</sup> In der Realität wird jedoch weiterhin von großen UN-Organisationen bis zu kleinen zivilgesellschaftlichen Projektträgern die Ineffizienz und das Ausmaß der Bürokratie deutscher Mehrfachförderstrukturen beklagt, und Studien zeigen, dass Krisenprävention nach dem Prinzip Gießkanne keinen signifikanten Unterschied machen kann<sup>8</sup>, denn Strategie braucht Priorisierung.

**1.3 Anreizstrukturen:** Beim genaueren Blick auf die Ursachen zeigt sich: In einem bürokratischen System der Vergangenheit wird exzellent ausgebildetes, hochmotiviertes Personal an Schlüsselstellen in seiner Arbeit von einer Flut an Verwaltungsvorgängen blockiert und Anreizstrukturen verhindern eine Zukunftsorientierung. Politikfeldunabhängige Verwaltungsreformen, wie sie in anderen Ländern stattfinden, um solche tiefgreifenden Probleme zu beheben, gibt es in Deutschland nicht.

Silodenken, Gegenwartsfixierung, negative Koordination (also die Einigung auf den kleinsten gemeinsamen Nenner über formale Mitzeichnungsprozesse) sowie eine tiefergehende „Schwierigkeit, (...) von bewährten Denkpfeilen, Vorgehensweisen und Politikansätzen abzuweichen und neue Ansätze zu erproben“ – so fasst eine Studie des Fraunhofer-Instituts für System- und Innovationsforschung (ISI) Regierungshandeln auf Bundesebene zusammen.<sup>9</sup> Zukunftsorientierung scheidet der Studie zufolge an fehlender Nachfrage der Leitungsebenen. Doch genau diese Nachfrage ist für erfolgreiche Zukunftsanalyse zentral, wie Erfahrungen aus anderen Länderkontexten zeigen.<sup>10</sup>

## 2. Stärkung ressortübergreifender strategischer Früherkennung und Krisenprävention

Ein in dieser Weise besonders in der Vergangenheit und Gegenwart verhaftetes System braucht mehr als das Drehen an kleinen Stellschrauben. Jegliches politisches Handeln ist per Definition für die Zukunft, es wird aber meistens nicht bewusst und strukturiert für Zukünfte geplant. In einer Welt multipler Krisen ist die einzige Möglichkeit, vor die Welle zu kommen, Zukunftsfähigkeit als Grundlage für Strategiefähigkeit ernst zu nehmen. Entscheidungen und Regierungshandeln müssen wissenschaftsbasiert und koordiniert sein. Hier lässt sich an bestehende Grundlagen anknüpfen:

### A) Bestehende Strukturen:

- Mehrere Ressorts kooperieren im Bereich datengestützte Analysen für Krisenfrüherkennung (KFE) mit führenden Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern. Die Bundesregierung ist auf multilateraler Ebene Pionier in der Bündelung von Ressourcen für konfliktrelevante Daten und Analysetools (mit dem CRAF'd Multi-Geber Trust Fund) und hat so Zugang zu den wichtigsten Akteuren und Netzwerken in diesem Bereich.<sup>11</sup>
- Die mindestens zwei Mal jährlich tagende ressortübergreifende AG KFE soll vorausschauende Analysen über kommende Konflikte und Krisen aus mehreren Ressorts zusammenführen und Handlungsempfehlungen erarbeiten.

- Eine noch größere Anzahl an Ressorts praktiziert strategische Vorausschau – ein Zeichen für den praktischen Mehrwert strukturierten Denkens über Zukünfte.

#### **B) Herausforderungen:**

- Wissenschaftliche Analysen – und die Erfahrung der deutschen außen- und sicherheitspolitischen Praxis der letzten Jahrzehnte – zeigen, dass bessere Information und fortschrittliche Analyseprozesse allein und fernab der Entscheidungszentren nicht notwendigerweise zu besseren Entscheidungen führen, sondern Anreizstrukturen für strategisches Verhalten in bürokratischen Systemen sowie politische Erwägungen Entscheidungsträger dazu bringen, selbst die besten Analysen zu ignorieren.<sup>12</sup>
- Von ressortgemeinsamen Strategieprozessen, die im Sinne einer Gesamtstrategie kohärentes Handeln ermöglichen, ist die Bundesregierung weiterhin weit entfernt. Die Handlungsempfehlungen der AG KFE beziehen sich z. B. selten auf konkrete Anpassungen deutscher Politik in Krisenkontexten. Die Praxis zeigt außerdem, dass das Prinzip Freiwilligkeit nicht bei allen Ressorts ausreicht und die Runde nicht den notwendigen Stellenwert im System hat, um einen signifikanten Unterschied zu machen.
- Zunehmend hochwertige und strukturierte Analysen treffen im Entscheidungsprozess auf weniger fundierte Analysen und Meinungen. Selbst hochrangige Beamte beklagen, dass Qualitätssicherung und die Verbindung von Analyse zu tatsächlichen Entscheidungsprozessen nicht ausreichend strukturiert sind.

#### **C) Lösungsansatz:**

Der Mehrwert multimethodischer, strukturierter Zukunftsanalyse scheint erkannt. Jetzt braucht es politische Führung, die sich traut, bessere, wissensbasierte und zukunftsorientierte Analysen nicht als Bedrohung für ihre Handlungsfreiheit, sondern als Verbündeten für zukunftsfähige Politik zu sehen und sie in strategisches Handeln zu übersetzen.

Zukunftsorientierung scheitert an individuellen kognitiven Verzerrungen im spontanen Denken über Zukunft, an sozialen Verzerrungen in Gruppen und an institutionellen Verzerrungen, wenn beispielsweise formale Verfahren, eingeübte Prozesse und Hierarchien gute Lösungen behindern. Strategische Vorausschau ist ein Schlüssel, diese Strukturen und Prozesse aufzubrechen.

Ressortübergreifende Strategien und Vorhaben müssen aus strategischen Vorausschauprozessen erfolgen, in denen plausible mögliche Zukünfte, strategische Ziele und Wege zu deren Erreichung – selbst unter Unsicherheit – zur Entwicklung robuster Politikoptionen dienen. Für kürzere Zeithorizonte müssen gemeinsame Lagebilder und die systematische Beobachtung (*Monitoring*) relevanter Indikatoren so eingesetzt werden, dass bei Bedarf bestehende Instrumente und Optionen an sich veränderte Lagen angepasst und abgerufen werden können. Mit Instrumenten der datengestützten Früherkennung – algorithmischen Vorhersagen und vor allem Simulationen auf Basis öffentlich verfügbarer Daten – können Regierungsinstitutionen zudem zukunftsgerichtet offene Quellen (*Open Source Intelligence, OSINT*) auswerten und in Entscheidungsprozesse einspeisen.

Die genannten Fähigkeiten können koordiniert, gebündelt und an nachvollziehbaren Beratungs- und Entscheidungsprozesse angebunden viel größere Wirkkraft entfalten. Wie die Studie des Fraunhofer-Instituts ISI zum Thema argumentiert: „Weiterhin schafft eine gelungene institutionalisierte [strategische] Vorausschau Freiräume für innovative Formen der Zusammenarbeit über die Grenzen von Politikbereichen hinweg. Dabei entsteht Wissen, das über die Summe aller einzelnen Erkenntnisse in den Ressorts hinauswächst. Synergieeffekte werden aufgedeckt und horizontale, systemische Perspektiven gestärkt. Besonders langfristige und transformative Politikansätze können frühzeitig über [strategische Vorausschau-] Prozesse koordiniert werden.“<sup>13</sup>

Die Forschung zeigt, dass Erfolgsfaktoren multimethodischer Zukunftsanalysen die Balance zwischen Einbettung in bestehende Entscheidungsstrukturen und das kritische Hinterfragen bestehender Analyse- und Entscheidungsprozesse, eine beständige Nachfrage sowie die Fähigkeit zur Innovation und Anpassung an eine sich rapide veränderte Lage sind.<sup>14</sup> Es braucht also eine Einbettung dieser Analysekapazitäten in eine zentrale, institutionalisierte, ressortübergreifende Struktur für außen- und sicherheitspolitische Entscheidungen. Vorschläge für nationale Sicherheitsräte und Räte für strategische Vorausschau, die mit dem Rechtsrahmen konform sind, sowie Erfahrungen mit ähnlichen Strukturen in anderen Ländern und Organisationen dienen dafür als Ausgangspunkt.<sup>15</sup>

Eine besser institutionalisierte Lernkultur ist dabei unabdingbar als Anreizstruktur für fundierte und zukunftsweisende Entscheidungen. Wer welche Entscheidung auf der Grundlage welcher Erkenntnisse trifft, müsste in einem demokratischen System bei weitreichenden Entscheidungen zumindest im Nachhinein im Sinne einer Lernkultur aufgearbeitet werden können und in Archiven zur Verfügung stehen. Wenn interne Analyseergebnisse dabei ignoriert oder übergangen werden, muss das zumindest im Nachhinein transparent nachvollziehbar sein. Andere Länder bieten Ansatzpunkte für ambitioniertere Evaluierungsmandate und Strukturen zur Aufarbeitung.<sup>16</sup>

Gegner stärker zentralisierter Koordinierung in der Außen- und Sicherheitspolitik bringen das Ressortprinzip vor. In der Realität könnte in einem koordinierenden Rat jedoch jedes Ressort seine Stärken einbringen. Per Definition haben bspw. die Verteidigung- und Umweltressorts Erfahrung mit Szenarien für lange Zeithorizonte zur Technikfolgenabschätzung und militärischen Entwicklung und Beschaffung. Die Entwicklungszusammenarbeit fokussiert sich aufgrund ihrer Instrumente auf längere Zeithorizonte als die Außenpolitik mit Stabilisierungs- und diplomatischen Instrumenten. Wirtschafts- und Finanzministerium haben wiederum mehr Erfahrung mit Entscheidungen auf Basis datenbasierter Prognosen über Handel und Finanzmärkte. Arbeitsteilung ist bereits Realität – muss aber bei Beibehaltung des Ressortprinzips im Sinne integrierter Sicherheit gestärkt werden. Ressortegoismus und Zukunftsangst kann sich niemand mehr leisten.

Strategie, strategische Politik und ihre Grundlage – die Vorausschau – sind gesamtsystemische und gesamtgesellschaftliche Aufgabe. Aber es muss der initiale Impuls kommen, dass Deutschland es mit der Zukunft ernst meint, aus dieser Enquete-Kommission und aus den Parteien, die künftig Regierungsverantwortung übernehmen wollen. Sie in diesem Gremium haben die Möglichkeit, diesen Impuls zu setzen, mit dieser Enquete und ihren Fachkreisen und politischen Parteien.

### **3. Rolle des vernetzten Ansatzes in aktuellen Konflikten und Tendenzen für zukünftige Konflikte**

Lehren aus Afghanistan für das zukünftige vernetzte Handeln Deutschlands sind auch unter veränderten geopolitischen Bedingungen zukunftsweisend.

Dass in der Ukraine viele Stabilisierungsinstrumente zum Einsatz kommen wie in vergangenen Einsatzkontexten, habe ich bereits erwähnt. In Kombination mit aktuellen Entwicklungen, z. B. im Nahen Osten, sind Lehren aus dem Afghanistan-Einsatz sowie Missionen wie MINUSMA inklusive Kampf gegen nichtstaatliche bewaffnete Akteure und Terrorgruppen bei aller Kontextspezifik wichtiger für Landes- und Bündnisverteidigung als gemeinhin angenommen wird.

Die nächste Krise und ihre Bearbeitung wird nicht wie ISAF oder OEF, auch nicht wie MINUSMA oder die russische Invasion der Ukraine sein. Welche groß angelegten Missionskontexte genau zwischen geostrategischer Machtprojektion und Einsätzen von Spezialkräften gegen Terrorzellen der Fokus deutschen Engagements sein werden, kann heute niemand genau sagen. Strukturierte strategische Vorausschau kann – mit Trend- und Szenarioanalysen – trotzdem beantworten, wie sich eine Bundesrepublik Deutschland in Anbetracht bleibender Unsicherheiten am besten vorbereitet.

Es lässt sich zum Beispiel als Trend beobachten, dass multilaterale Mandate enger gefasst sind; sich neue zwischenstaatliche Konstellationen in Konflikten engagieren, die – noch viel mehr als es mit den Partnern in Afghanistan der Fall war – strategisch nicht auf einer Linie mit der Bundesregierung sind.<sup>17</sup> Umso wichtiger werden eigene Analysekapazitäten und eigene Strategien für ein komplexes Handlungsumfeld.

Klarer sind die strategischen Ziele der Gegner demokratischer Staaten und die Mittel, die diese strategisch einsetzen. Diese beinhalten zum Beispiel militärische Angriffe auf Partner Deutschlands, gepaart mit diffusen Drohungen mit Nuklearwaffen, das Ausnutzen wirtschaftlicher Abhängigkeiten, Sabotage und die Spaltung demokratischer Gesellschaften von innen. Diese sind hybrid und brauchen einen vernetzten Ansatz. Die Integration innerer und äußerer Sicherheitsaspekte – Stichwort Strategie gegen hybride Bedrohungen - wird immer dringender, und genau da liegen große Schwachstellen in der Ressortkoordinierung.

Nachrichtendienste wiederum brauchen eine reformierte gesetzliche Grundlage, damit politische Führung nach strategischen Gesichtspunkten darüber entscheiden kann, zu welchem Grad und auf welche Weise sie über Erkenntnisse offen kommuniziert wird. Der Kampf gegen autoritäre Regierungen, die demokratische Gesellschaft durch Spaltung von innen erodieren, wird nicht nur im Verborgenen gewonnen, sondern durch glaubwürdige strategische Kommunikation in die Bevölkerung hinein.

Denn laut EU-Kommission zielen hybride Bedrohungen zur gesellschaftlichen Destabilisierung auf die „Ausnutzung von Verwundbarkeiten der Zielgemeinschaft und auf Verschleierungsstrategien zur Behinderung von Entscheidungsprozessen.“<sup>18</sup> Ineffiziente Entscheidungsprozesse und Strategielosigkeit spielen diesem Vorgehen in die Karten, effiziente Entscheidungsstrukturen sind eine Gegenstrategie. Daher, ich fasse noch einmal zusammen, braucht es eine Bündelung von zukunftsorientierten Analysekapazitäten unter einer neuen sicherheitspolitischen Koordinierungsstruktur.

<sup>1</sup> Deutscher Bundestag, „Zwischenbericht der Enquete-Kommission Lehren aus Afghanistan für das künftige vernetzte Engagement Deutschlands“, Drucksache 20/10400, 19.02.2024 <https://www.bundestag.de/presse/hib/kurzmeldungen-990728>.

<sup>2</sup> Bundesregierung, „Wehrhaft. Resilient. Nachhaltig. Integrierte Sicherheit für Deutschland. Nationale Sicherheitsstrategie“, Juni 2023, <https://www.nationalesicherheitsstrategie.de/Sicherheitsstrategie-DE.pdf>.

<sup>3</sup> Siehe Eva Michaels, 2024, „Caught off guard? Evaluating how external experts in Germany warned about Russia’s war on Ukraine“, *Intelligence and National Security*, 39(3), 420–442. <https://doi.org/10.1080/02684527.2024.2330133>.

<sup>4</sup> Bundesregierung, „Krisen verhindern, Konflikte bewältigen, Frieden fördern: Leitlinien der Bundesregierung“, Juni 2017, <https://www.auswaertiges-amt.de/blob/1213498/d98437ca3ba49c0ec6a461570f56211f/krisen-verhindern-data.pdf>.

<sup>5</sup> Zu Irak, siehe: Eva Michaels, “How surprising was ISIS’ rise to power for the German intelligence community? Reconstructing estimates of likelihood prior to the fall of Mosul.” 2021, *Intelligence and National Security*, 37(2), 157–176, <https://doi.org/10.1080/02684527.2021.1985206>.

<sup>6</sup> Siehe Tina Blohm, Philipp Rotmann, Florian Weigand. "Never say never: learning lessons from Afghanistan reviews.", 2024, Bonn: Friedrich Ebert Stiftung, <https://collections.fes.de/publikationen/content/titleinfo/450003>; Philipp Rotmann, „Schluss mit dem Autopiloten! Gute Krisenpolitik fährt nicht von allein“, März 2023, 49Security, <https://fourninesecurity.de/2023/03/02/schluss-mit-dem-autopiloten-gute-krisenpolitik-faehrt-nicht-von-allein>.

<sup>7</sup> Bundesregierung. „Praxisleitfaden Ressortgemeinsamer Ansatz zur Krisenprävention, Konfliktbewältigung und Friedensförderung“, Juni 2019, <https://www.auswaertiges-amt.de/blob/2285522/968495447acfa63ee9b50e829e9f326e/191206-praxisleitfaden-data.pdf>.

<sup>8</sup> Philipp Rotmann, Melissa Li, Sofie Stoffel, “Follow the money: Investing in crisis prevention – What the spending patterns of Germany, the United States, the United Kingdom, and the European Union reveal about strategies and priorities”, *Global Public Policy Institute*, Oktober 2021. <https://followthemoney.gppi.net/#main>.

<sup>9</sup> Philine Warnke, Max Priebe, Sylvia Veit. 2022. “Studie zur Institutionalisierung von Strategischer Vorausschau als Prozess und Methode in der deutschen Bundesregierung,“, S. 62, <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/974430/2059788/500a83030f58becb1cdb55763a73beb4/2022-07-08-studie-strategische-vorausschau-data.pdf?download=1>.

<sup>10</sup> Sarah Bressan, Lea Korb, „Making Foresight Count – Success Factors for Futures Analysis in Foreign and Security Policy“, September 2024, *Global Public Policy Institute*, [https://gppi.net/media/Bressan\\_Korb\\_2024\\_Foresight-Success-Factors.pdf](https://gppi.net/media/Bressan_Korb_2024_Foresight-Success-Factors.pdf).

<sup>11</sup> Siehe <https://crafd.io/>.

<sup>12</sup> Siehe bspw. Christoph O. Meyer, Aviva Guttmann A, Nikki Ikani, “Which Lessons to Learn from an Era of Surprise? Key Findings and Implications from the Dual Comparison”. In: Meyer C, Michaels E, Ikani N, Guttmann A, Goodman MS, eds. “Estimative Intelligence in European Foreign Policymaking: Learning Lessons from an Era of Surprise”. *Intelligence, Surveillance and Secret Warfare*. Edinburgh University Press; 2022:248-290; H. G. Van der Voort, A. J. Klievink, Michela Arnaboldi, and Albert Jacob Meijer. "Rationality and politics of algorithms. Will the promise of big data survive the dynamics of public decision making?." *Government Information Quarterly* 36, no. 1 (2019): 27-38, <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0740624X17304951>.

<sup>13</sup> Warnke, Priebe & Veit (2022) S. 4.

<sup>14</sup> Siehe Bressan & Korb (2024).

<sup>15</sup> Siehe z.B. Deutscher Bundestag, „Zur Diskussion um einen Nationalen Sicherheitsrat Rechtslage im internationalen Vergleich“, WD 2 - 3000 - 056/22, August 2022, <https://www.bundestag.de/resource/blob/914960/8b3403fd9041de2323fcca2523745e83/WD-2-056-22-pdf.pdf>; Christina Moritz, „Mauerblümchen mit Potenzial Wie Deutschland mit einem Nationalen Sicherheitsrat strategiefähig wird“, *German Institute for Defence and Strategic Studies*, Februar 2023, <https://gids-hamburg.de/mauerbluemchen-mit-potenzial/>; Sarah Brockmeier, „Regierungswechsel: Das Ende der Ratlosigkeit?“ *PeaceLab Blog*, Mai 2021, <https://peacelab.blog/2021/05/regierungswechsel-das-ende-der-ratlosigkeit>; Andreas Heinemann-Grüder, „Warum Deutschland einen Rat für Strategische Vorausschau braucht. Impulse für die Nationale Sicherheitsstrategie“ *Cassis Bonn*, Oktober 2022.

<sup>16</sup> Siehe Philipp Rotmann, „Wie kommt Deutschland zu einer wirksameren Krisenpolitik?“ *Schriftliche Stellungnahme zur Öffentlichen Anhörung der Enquetekommission Afghanistan*, 19. Februar 2024, [https://www.bundestag.de/resource/blob/989954/0f211b8f6c1be79a981ec211bb9fa46c/KOM-Drs-20-28-44\\_Stellungnahme-Rotmann-GPPI.pdf](https://www.bundestag.de/resource/blob/989954/0f211b8f6c1be79a981ec211bb9fa46c/KOM-Drs-20-28-44_Stellungnahme-Rotmann-GPPI.pdf).

<sup>17</sup> Jake Sherman, Agathe Sarfati, and Ilhan Dahir, "The future of UN peacekeeping and parallel operations." *International Peace Institute*, 2021, <https://www.ipinst.org/wp-content/uploads/2021/01/Future-of-Peace-Operations-and-Parallel-Forces-Is.pdf>; Cedric de Coning, 2021, “The Future of UN Peace Operations: Principled Adaptation through Phases of Contraction, Moderation, and Renewal.” *Contemporary Security Policy* 42 (2): 211–24, <https://doi.org/10.1080/13523260.2021.1894021>; Adam Day, "Future of UN peace operations in changing conflict environment," *UN DPO Future of Peace Operations Project* (2020).

<sup>18</sup> Europäische Kommission. “Joint Communication To The European Parliament And The Council. Joint Framework On Countering Hybrid Threats - A European Union Response”, JOIN(2016) 18 final, 6.4.2016, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52016JC0018>.