

Unterrichtung

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

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

* Eingesetzt durch Beschluss vom 5. Juli 2022 auf Bundestagsdrucksache 20/2570.

Vorwort

Sehr geehrte Damen und Herren,
sehr geehrte Leserinnen und Leser,

auch jenseits der großen Kriege und Konflikte, in der Ukraine und im Nahen Osten, nehmen die Krisen in der Welt zu. Daten von führenden Forschungsinstituten wie dem Heidelberger Institut für Internationale Konfliktforschung oder der Universität Uppsala zeigen, dass die Zahl der Kriege, vor allem aber der innerstaatlichen Auseinandersetzungen, größer wird. Während der Einfluss des „Globalen Südens“ auf Kosten des Westens zunimmt, kommt es in vielen Regionen zu einem Vakuum, das durch Regionalmächte und immer mehr auch durch nichtstaatliche Gewaltakteure genutzt wird, um ihre Macht auszubauen.

Die langfristigen Folgen dieser tiefgreifenden Veränderungen sind in Gänze noch nicht absehbar. Schon jetzt ist aber klar, aufstrebende Mächte wie China oder Indien erheben selbstbewusst Gestaltungsanspruch auf das internationale System. Auch wenn die Forderungen nach mehr Einfluss vielfach legitim sind, haben sie weitreichende Folgen für die globalen Institutionen und Normen. In Teilen stehen sie auch im Gegensatz zu unseren liberalen Wertevorstellungen und der regelbasierten internationalen Ordnung, die wir uns wünschen.

Der Blick auf die BRICS-Gruppe, die sich Anfang 2024 um Iran, Ägypten, Äthiopien und die Vereinigten Arabischen Emirate erweitert hat, ist einerseits beispielhaft für die Entwicklung, aber zeigt andererseits auch, wie heterogen die Gruppe und ihre jeweiligen Interessen sind. Nicht selten werden unterschiedliche Seiten in Konfliktregionen unterstützt und konträre Ziele verfolgt. Wir müssen davon ausgehen, dass Instabilität und Krisenanfälligkeit zunehmen und das 21. Jahrhundert, ein multipolares Zeitalter, prägen werden. Es wird Zeit brauchen, bis sich die globale Ordnung stabilisiert hat und internationale Institutionen angepasst und reformiert sein werden, um den Veränderungen Rechnung zu tragen.

Direkte Bedrohungen und Konflikte in der unmittelbaren europäischen Nachbarschaft haben dazu geführt, dass die Nationale Sicherheitsstrategie der Bundesregierung die Landes- und Bündnisverteidigung wieder zur obersten Priorität gemacht hat. Das ist folgerichtig, darf aber nicht im Widerspruch zum Internationalen Krisenmanagement stehen, das in einer angepassten Form und europäisch abgestimmt als Werkzeug deutscher Außen- und Sicherheitspolitik unverzichtbar bleibt.

Rückschläge wie das Engagement in der Sahelzone und nicht zuletzt das strategische Scheitern des 20-jährigen Einsatzes in Afghanistan, welches zur Einrichtung der Enquete-Kommission geführt hat, unterstreichen die Notwendigkeit des vernetzten bzw. integrierten Ansatzes unserer Außen- und Sicherheitspolitik. Unsere humanitären, entwicklungspolitischen, diplomatischen und, wenn notwendig, militärischen Instrumente müssen in Zukunft noch besser zusammenwirken, wenn wir zur Krisenbewältigung in Konfliktregionen beitragen wollen.

Dieser Ansatz kann nur gelingen, wenn zukünftige Entscheidungsträger die Lehren aus vergangenen Einsätzen ernst nehmen. Das beginnt bei der Ressortabstimmung, gerade in Berlin, aber bezieht sich auch auf eine tatsächliche Gleichwertigkeit ziviler und militärischer Instrumente. Nicht zuletzt wird das Internationale Krisenmanagement, genau wie die Landes- und Bündnisverteidigung, nicht umsonst zu haben sein und Geld kosten.

Vernachlässigen wir das Internationale Krisenmanagement, werden die Kosten ungleich höher werden. Viele der weltweiten Konfliktregionen befinden sich in unserer geografischen Nachbarschaft und können nicht einfach ignoriert werden. Engagieren wir uns nicht, werden es andere umso stärker tun, mit allen denkbaren

Konsequenzen. Ein europäisch eingebettetes, ausreichend finanziertes und an realistischen Zielen orientiertes Krisenmanagement ist daher in unserem elementaren strategischen Interesse.

Die im folgenden Schlussbericht parteiübergreifend und in Zusammenarbeit mit Sachverständigen festgehaltenen Schlussfolgerungen und Empfehlungen geben nach drei Jahren Arbeit dem Bundestag und kommenden Bundesregierungen Empfehlungen für das zukünftige vernetzte Engagement Deutschlands an die Hand. Der Bericht benennt konkrete Vorschläge, um die ressortübergreifende Arbeit zu verbessern, Informationen zu vernetzen und Ziele und Strategien in Zukunft realistischer zu formulieren, aber auch fortlaufend zu überprüfen.

Der Bericht richtet sich darüber hinaus aber auch an die zahlreichen beteiligten staatlichen und nichtstaatlichen Organisationen, Einsatzkräfte und nicht zuletzt an die interessierte Öffentlichkeit. Wenn Deutschland und Europa auch in Zukunft auf der globalen Bühne mitspielen wollen und einen Beitrag zu einer friedlicheren Welt leisten sollen, dann betreffen die weltweiten Veränderungen und die Fragen, wie wir damit umgehen, uns alle.

Michael Müller, MdB

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

1 Einleitung

Mit diesem Abschlussbericht legt die Enquete-Kommission „Lehren aus Afghanistan für das künftige vernetzte Engagement Deutschlands“ ihre Handlungsempfehlungen für den deutschen Beitrag zum Internationalen Krisenmanagement vor. Zuvor hatte die Kommission am 19. Februar 2024 in einem Zwischenbericht (Bundestagsdrucksache 20/10400) ihre Analyse des 20-jährigen Afghanistan-Einsatzes mit den daraus zu ziehenden Lehren veröffentlicht.¹ Der Zwischenbericht ist am 23. Februar 2024 im Bundestag beraten worden (Plenarprotokoll 20/155).

Schlussfolgerungen des Zwischenberichts

Zu den wichtigsten Schlussfolgerungen des Zwischenberichts zählten folgende Erkenntnisse:

Grundsätzlich fehlte eine realistisch umsetzbare kohärente Strategie, die Ziele waren sehr hoch gesetzt, und es mangelte an einer fortlaufenden und selbstkritischen Bestandsaufnahme. Des Weiteren waren die personellen Ressourcen insbesondere bei den zivilen Einsatzkräften und bei der Polizei nicht ausreichend, diese Problematik wurde durch die unzureichende Lageanpassung der Ausrüstung und Fähigkeiten der Bundeswehr verstärkt. Außerdem kommt der Bericht zu dem Ergebnis, dass die Zusammenarbeit zwischen den Ministerien zwar verbessert wurde, aber insgesamt trotzdem nicht hinreichend war, und auch im Deutschen Bundestag war die Vernetzung unzureichend. Überdies erschwerten die konkurrierenden Interessen der zahlreichen Akteure einen koordinierten Einsatz auf internationaler Ebene. Zudem fand eine Berücksichtigung der Kultur, Geschichte, Religion und den Traditionen Afghanistans nicht in notwendigem Maße statt.

Die Enquete-Kommission kam zu dem Ergebnis, dass Deutschland gemeinsam mit seinen internationalen Partnern in Afghanistan strategisch gescheitert ist. Der multinationale Einsatz ging mit einer hohen Zahl an menschlichen Opfern und enormen Kosten einher. Die Kommission hat allerdings auch festgehalten, dass es während des Einsatzes Teilerfolge gab, die zu einer Verbesserung der Lebensbedingungen der Menschen in Afghanistan und zu Fortschritten bei der Infrastruktur und im Gesundheits- und Bildungswesen geführt haben. Durch die Rückkehr der Taliban an die Macht haben sich diese jedoch als nicht nachhaltig erwiesen. Die Enquete-Mitglieder würdigten ausdrücklich das persönliche und professionelle Engagement der deutschen Einsatzkräfte. Auch wenn die Kommission sich in ihrem Abschlussbericht vom Untersuchungsgegenstand Afghanistan gelöst hat, erinnert sie an die Opfer des Einsatzes, darunter die gefallenen bzw. zu Tode gekommenen deutschen Soldaten, Bundespolizisten und Mitarbeiter deutscher Hilfs- und Entwicklungsorganisationen und hat Afghanistan mit seinen Menschen und die dortige katastrophale humanitäre Situation nicht vergessen.²

Thematische Arbeitsgruppen zur Entwicklung von Empfehlungen

Ausgehend von den im Zwischenbericht gezogenen Lehren aus dem Afghanistan-Einsatz bildeten die Kommissionsmitglieder fünf „Clustergruppen“ zu den folgenden Themenbereichen: Strategie und Auftragsbildung; Internationale Koordinierung; Parlament und Koordinierung der Exekutive; Wissen, Monitoring und Evaluierung; Fähigkeiten, Umsetzung und Wirksamkeit. Gemäß dem Auftrag der Enquete-Kommission (Bundestagsdrucksache 20/2570) wurden in den Clustergruppen anhand des Afghanistan-Einsatzes und darüber hinaus allgemeine Handlungsempfehlungen für den deutschen Beitrag zum Internationalen Krisenmanagement im Rahmen des künftigen vernetzten Engagements Deutschlands in der Außen-, Entwicklungs- und Sicherheitspolitik formuliert.

Die Enquete-Kommission und ihre Clustergruppen führten dazu öffentliche und nichtöffentliche Anhörungen durch. Die Mitglieder der Kommission danken allen teilnehmenden externen Sachverständigen für deren Fachkenntnisse und Vorschläge. Die Kommission ist auch dankbar für die Anregungen der Einsatzkräfte, die an der Diskussionsveranstaltung „Lehren aus Afghanistan – Die Sicht der Einsatzkräfte“ am 19. März 2024 teilgenommen haben.³

¹ Neben der Enquete-Kommission, die den gesamten Einsatzzeitraum in Afghanistan betrachtet hat, setzte der Bundestag einen Untersuchungsausschuss ein (Bundestagsdrucksache 20/2352). Dieser befasste sich mit dem Zeitraum zwischen dem Abschluss des sogenannten Doha-Abkommens am 29. Februar 2020 und dem Ende des Mandats deutscher Streitkräfte zur militärischen Evakuierung am 30. September 2021 sowie dem Abzug aus Afghanistan.

² Zu diesem Satz liegt ein Sondervotum der Sachverständigen Winfried Nachtwei und Egon Ramms, der Abgeordneten Philip Krämer und Merle Spellerberg (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN) sowie der Sachverständigen Dr. Katja Mielke vor (siehe Abschnitt 4.1). Zu diesem Sondervotum liegt eine Replik der Abgeordneten Jan Nolte und Joachim Wundrak (AfD) sowie des Sachverständigen Reiner Haunreiter vor (siehe Abschnitt 4.1.1).

³ Aufzeichnungen der öffentlichen Anhörungen und der Veranstaltung mit Einsatzkräften finden sich auf der Internetseite des Bundestages: https://www.bundestag.de/ausschuesse/weitere_gremien/enquete_afghanistan.

Von der vernetzten zur integrierten Sicherheit

Das vernetzte Engagement, mit dem sich die Enquete-Kommission beschäftigt hat, zielt auf das Zusammenwirken militärischer, polizeilicher, diplomatischer, entwicklungspolitischer, humanitärer und ökonomischer Instrumente im Rahmen von Internationalem Krisenmanagement (IKM) und von Friedensmissionen. Angesichts des sich verändernden Sicherheitsumfeldes wird dieser Ansatz inzwischen zu einem Konzept der „integrierten Sicherheit“ weiterentwickelt. Es umfasst das Internationale Krisenmanagement und die Landes- und Bündnisverteidigung sowie neue Herausforderungen wie die Abwehr von Cyberangriffen, Desinformationskampagnen und Sabotageaktivitäten.

Veränderte Rahmenbedingungen für das Krisenmanagement

Der Enquete-Kommission war bewusst, dass ihre Arbeit an den Empfehlungen vor dem Hintergrund einer fundamentalen Veränderung der Sicherheitslage in Europa stattfand. Russlands Angriff auf die Ukraine am 24. Februar 2022 markierte das Ende der bis dahin geltenden europäischen Sicherheitsordnung. Auch für Deutschland bedeutet dies neue Bedrohungen und Risiken, die Auswirkungen auf die Sicherheits- und Verteidigungspolitik haben. Landes- und Bündnisverteidigung genießen seither Priorität.

Zu den veränderten Rahmenbedingungen für das Internationale Krisenmanagement gehört auch die teilweise Blockade des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen (VN), die aber nicht dazu führen darf, dass die Staatengemeinschaft handlungsunfähig gegenüber Bedrohungen des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit wird. Die Staaten, die zur regelbasierten Weltordnung stehen, sollten die Grundnormen der VN-Charta glaubwürdig verfolgen, verteidigen und Doppelstandards vermeiden. Maßgeblich bleiben weiterhin die Grundnormen der VN-Charta: Gebot der friedlichen Streitbeilegung, Verbot von Aggressionen, Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit sowie Kollektivmaßnahmen gegen Friedensstörungen.

Weiterhin hohe Priorität für Internationales Krisenmanagement

Nach Einschätzung der Enquete-Kommission sollte neben der Landes- und Bündnisverteidigung auch die Beteiligung an möglichen künftigen internationalen Einsätzen weiter hohe Bedeutung genießen. Deutschland sollte in der Lage und darauf vorbereitet sein, gemeinsam mit seinen Bündnispartnern und eingebunden in internationale Koalitionen zu Missionen im Internationalen Krisenmanagement beizutragen. Die internationale Staatengemeinschaft erwartet von Deutschland, auch künftig Verantwortung zu übernehmen.

Empfehlungen und deren Verwirklichung

Im Ergebnis ihrer Arbeit gibt die Enquete-Kommission 72 Empfehlungen zu einer Vielzahl unterschiedlicher Handlungsfelder und deren Umsetzung. Dazu gehören institutionelle und organisatorische Vorschläge für eine bessere Vorbereitung sowie für die personelle und materielle Ausstattung der Einsätze, für eine effizientere Koordinierung innerhalb der Bundesregierung und für eine stärkere parlamentarische Kontrolle.

Die Empfehlungen richten sich vor allem an die Bundesregierung, die Bundesländer und an den Deutschen Bundestag. Ein Befund der Enquete-Kommission ist, dass mehr öffentliche Diskussionen über die Außen-, Entwicklungs- und Sicherheitspolitik erforderlich sind und dazu mehr Informationen verfügbar sein sollten. Auch dazu soll dieser Bericht einen Beitrag leisten.

Die Enquete-Kommission existiert nur für die Dauer der 20. Wahlperiode und kann nicht selbst für die Verwirklichung der Empfehlungen sorgen. Es bedarf dazu des Einsatzes künftiger Bundesregierungen, der Fraktionen des Bundestages und auch der Zivilgesellschaft, die die Empfehlungen aufgreifen, sie kommentieren, erweitern und auf eine Umsetzung hinwirken kann. Sinnvoll wäre es, wenn die mit Internationalem Krisenmanagement befassen Ressorts und Bundestagsausschüsse in der zweiten Hälfte der nächsten Legislaturperiode überprüfen würden, inwieweit die Empfehlungen der Kommission in der politischen Praxis ihren Niederschlag gefunden haben oder was dem entgegenstand.⁴

⁴ Zu Kapitel 1 liegt ein Sondervotum der Abgeordneten Jan Nolte und Joachim Wundrak (AfD) sowie des Sachverständigen Reiner Haunreiter vor (siehe Abschnitt 4.2).

Die Mitglieder der Enquete-Kommission**Vorsitzender**

Michael Müller (SPD)

Stellvertretende Vorsitzende

Serap Güler (CDU/CSU)

Abgeordnete**Ordentliche Mitglieder**Fraktion der SPD

Michael Müller

Christoph Schmid

Derya Türk-Nachbaur (*Obfrau*)**Stellvertretende Mitglieder**Prof. Dr. Lars Castellucci (*bis 21.11.2022*)Hakan Demir (*ab 13.12.2023*)Sebastian Fiedler (*21.11.2022 bis 13.12.2023*)

Aydan Özoğuz

Nadja Sthamer

Fraktion der CDU/CSUPeter Beyer (*Obmann*)

Serap Güler

Susanne Hierl

Michael Brand

Dr. Marlon Bröhr

Dr. Katja Leikert

Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNENSchahina Gambir (*Obfrau*)

Philip Krämer

Deborah Düring

Merle Spellerberg

FDP-Fraktion

Knut Gerschau

Christian Sauter (*Obmann*)

Dr. Ann-Veruschka Jurisch

Frank Müller-Rosentritt

Fraktion der AfDJan Ralf Nolte (*Obmann*)

Joachim Wundrak

Fraktion DIE LINKEAndrej Hunko (*Obmann bis 06.12.2023*)Heidi Reichinnek (*bis 10.05.2023*)

Sachverständige Mitglieder

Prof. Dr. Anna Geis	Professorin für Politikwissenschaft, Helmut-Schmidt-Universität/ Universität der Bundeswehr Hamburg, Institut für Internationale Politik, Hamburg
Prof. Dr. Dr. Hans-Joachim Gießmann	Direktor Emeritus der Berghof Foundation Berlin, Schenefeld/ Schleswig-Holstein
Reiner Haunreiter	Oberst a. D., Lehrbeauftragter an der Technischen Hochschule Deggendorf/Bayern
Dr. Michael Lüders	Politik- und Islamwissenschaftler, Berlin (<i>bis 19.02.2024</i>)
Prof. Dr. Carlo-Antonio Masala	Professor für internationale Politik, Universität der Bundeswehr München, Neubiberg
Dr. Katja Mielke	Wissenschaftliche Mitarbeiterin am Friedens- und Konfliktforschungsinstitut BICC, Bonn International Centre for Conflict Studies
Winfried Nachtwei	Mitglied des Deutschen Bundestages a. D., Münster/Westfalen
Egon Ramms	General a. D., ehem. Oberbefehlshaber des Allied Joint Force Command der NATO in Brunssum (NL), Meckenheim/NRW
Prof. Dr. Ursula Schröder	Wissenschaftliche Direktorin des Instituts für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg (IFSH), Hamburg
Jörg Vollmer	General a. D., Inspekteur des Heeres a. D., ehem. Oberbefehlshaber des Allied Joint Force Command der NATO in Brunssum (NL), Meckenheim/NRW
André Wüstner	Oberst, Vorsitzender des Deutschen BundeswehrVerbandes e. V., Berlin
Dr. Ellinor Zeino	Leiterin des Auslandsbüros Türkei der Konrad-Adenauer-Stiftung e. V., Ankara

2 Executive Summary (Kurzfassung des Abschlussberichts)

Trotz der Fokussierung auf Landes- und Bündnisverteidigung wird Deutschland auch in Zukunft seinen Beitrag zum Internationalen Krisenmanagement leisten. Ausgehend von den Lehren aus dem 20-jährigen deutschen Einsatz in Afghanistan, die im Zwischenbericht festgehalten wurden, hat die Enquete-Kommission konkrete Empfehlungen für das künftige vernetzte Engagement Deutschlands formuliert.

Die Empfehlungen basieren auf den Schlussfolgerungen des Zwischenberichts und den daraus folgenden Erkenntnissen aus der Arbeit von fünf themenspezifischen Arbeitsgruppen der Enquete-Kommission, auf Anhörungen mit Expertinnen und Experten aus dem Militär, der Politik, Wissenschaft und Zivilgesellschaft sowie der Expertise, die durch die ständigen Sachverständigen und Bundestagsabgeordneten eingeflossen ist.

Zukünftige Engagements bedürfen einer ausformulierten Strategie, die klare, überprüfbare und realistische Ziele benennt und beabsichtigte Wirkungen definiert. In Abhängigkeit vom Entwicklungsfortschritt der Mission ist über eine mit den Verbündeten abgestimmte Exit-Strategie zu entscheiden. Zudem sind regelmäßig unabhängige Evaluierungen durchzuführen. Wesentlich für eine erfolgreiche Umsetzung sind eine fortlaufende Abstimmung und Kooperation auf nationaler Ebene zwischen den Ressorts und dem Parlament, aber auch auf internationaler Ebene, insbesondere mit der Europäischen Union (EU), der Nordatlantischen Vertragsorganisation (NATO), den VN und mit regionalen und lokalen Partnern. Die Strategie sollte deutsche Interessen klar benennen, Zwischenziele definieren, sich aber auch Entwicklungen im Einsatzland anpassen können und eigene Fähigkeiten und Wirkungen realistisch berücksichtigen.

Einsätze sollten von einer klaren Kommunikation durch die Bundesregierung begleitet werden. Auch dazu bedarf es einer Festlegung von kurz- und langfristigen Zielen und ressortübergreifender Zusammenarbeit. Um Desinformationskampagnen zu begegnen, sollten die Analysefähigkeiten, insbesondere auf *Social-Media*-Plattformen verbessert und die Zusammenarbeit der Sicherheitsbehörden zwischen Bund- und Ländern, aber auch auf internationaler Ebene intensiviert werden. Im Einsatzland selbst sollte unter Berücksichtigung des kulturellen und religiösen Kontextes zielgruppengerecht kommuniziert werden.

Um Krisen frühzeitig zu erkennen und strategisch reagieren zu können, ist eine breite Wissensbasis und die Entwicklung gemeinsamer Wissensbestände notwendig. Es bedarf dafür einer langfristigen Förderstruktur für universitäre und außeruniversitäre Einrichtungen und eines verstärkten Austausches zwischen Wissenschaft, Politik und Praxis. Um die Vernetzung zu verbessern und ein gemeinsames Kontextverständnis zu fördern, sollten Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler verstärkt in die Ressortarbeit eingebunden werden. Gleichmaßen sollten die Erfahrungen von Praktikerinnen und Praktikern stärker an wissenschaftlichen Einrichtungen genutzt werden. Während eines Einsatzes sollte lokales Wissen möglichst umfangreich aufbereitet und systematisch ausgewertet werden. Zur Schaffung eines gemeinsamen Lagebildes empfiehlt es sich, zusätzlich Informationen von Einsatzrückkehrerinnen und -rückkehrern, Verbündeten und Partnern aus der Zivilgesellschaft aufzubereiten und in die weitere Planung und Umsetzung einfließen zu lassen. Soweit genutzt, sollte für die Systematisierung der Wissensbasis der Einsatz künstlicher Intelligenz geprüft werden. Gleichzeitig sollten Einsparpotenziale ressortgemeinsam genutzt und redundante Doppelstrukturen beseitigt werden.

Für ein erfolgreiches Engagement ist eine harmonisierte institutionelle Monitoring- und Evaluationsstruktur erforderlich. Im Verlauf und nach Beendigung jedes integrierten Engagements sollten unabhängige Evaluationen durchgeführt werden. Auch die Kommunikation zwischen operativ tätigen Einsatzkräften und der politisch-strategischen Ebene bedarf einer Intensivierung. Institutionelles Lernen aus Einsatzerfahrungen sollte möglichst organisationsübergreifend stattfinden und durch die Nutzung der Erfahrungen von Einsatzrückkehrerinnen und -rückkehrern auch in die Aus- und Weiterbildung für zukünftige Einsätze integriert werden.

Der Zwischenbericht hat festgehalten, dass insbesondere auf der politisch-strategischen Ebene Verbesserungen notwendig sind, um ein kohärenteres außen-, entwicklungs- und sicherheitspolitisches Handeln Deutschlands zu erreichen. Die Kommission empfiehlt, zur besseren ressortübergreifenden strategischen Planung und Umsetzung von IKM-Einsätzen einen neuen Kabinettsausschuss einzurichten oder den Sicherheitspolitischen Jour Fixe auf Ebene der Staatssekretärinnen und Staatssekretäre auszuweiten und zu intensivieren. Beide Optionen sehen ein gemeinsames Lagezentrum vor, in dem strategische Lagebilder, Analysen und Prognosen zu einem ressortübergreifenden Gesamtbild zusammengeführt werden.

Der regelmäßige Informationsfluss und -austausch zwischen den Ministerien und dem Deutschen Bundestag sollte intensiviert werden. So sollte die Bundesregierung den Abgeordneten jährlich einen eingestufteten Bericht zur sicherheitspolitischen Lage und strategischen Vorausschau vorlegen.

Damit das Parlament seiner Kontrollfunktion besser gerecht werden und für seine eigene Zuständigkeit ebenfalls ein ressortübergreifendes Lagebild erstellen kann, sollte ein eigenständiger (Unter-)Ausschuss zu vernetzten bzw. integrierten Kriseneinsätzen geschaffen werden. Bei Folgemandaten sollte der Bundestag die Spielräume der Parlamentsbeteiligung stärker nutzen und das Maß der Zielerreichung und die Wirksamkeit strenger überprüfen. Bei Mandatsdebatten und in den Fachausschüssen sollten neben den militärischen auch die zivilen, diplomatischen und polizeilichen Komponenten eines Einsatzes angemessene Berücksichtigung finden.

Die VN bleiben für die internationale Abstimmung eine zentrale Akteurin. Um die Handlungsfähigkeit der VN auch in Zukunft zu sichern, sollten Reformbemühungen unterstützt und den VN erforderliche materielle und personelle Ressourcen zur Verfügung gestellt werden. Auf europäischer Ebene braucht es eine gesteigerte Handlungsfähigkeit für das Krisenmanagement. Deutschland sollte sich hier für eine engere Abstimmung mit dem Ziel einsetzen, den Einfluss Europas innerhalb der NATO und der Welt stärker zu nutzen.

Bei internationalen Einsätzen würde durch ein Geber-Register ein bestmöglicher Ressourceneinsatz ermöglicht, auch, um die Absorptionsfähigkeit des Empfängerlandes nicht zu überlasten. Die lokale Übernahme von Verantwortung sowie die verstärkte Berücksichtigung von Frauen ist für den Erfolg eines Einsatzes zentral und sollte durch internationale Koordinierungsmechanismen auf allen Ebenen mitberücksichtigt und fortlaufend überprüft werden.

Bei der Bekämpfung und Prävention von Terrorismus, organisierter Kriminalität und Korruption sollte Deutschland auf ein gemeinsames Vorgehen der EU setzen und gezielt Partnerschaften mit Drittstaaten fördern, um durch kollektives Handeln die Wirksamkeit der Maßnahmen auf allen Ebenen zu erhöhen.

Um das Internationale Krisenmanagement effektiver zu organisieren, empfehlen sich standardisierte Verfahrensprinzipien, die für alle beteiligten Ressorts gelten und einsatzspezifische Anforderungen definieren, um die Wirksamkeit zu messen und Anpassungen vornehmen zu können. Bei der Finanzierung von Projekten im Einsatzland sollte anstelle kurzfristiger Projektförderung die Möglichkeit einer längerfristigen Prozessunterstützung geprüft werden.

Für das Ziel selbsttragender Reform- und Wiederaufbauprozesse sollten nichtstaatliche und zivilgesellschaftliche Akteure im Einsatzland sowie kleinere, vor Ort umsetzbare und in der lokalen Bevölkerung verankerte Projekte verstärkt berücksichtigt werden. Bei der Auswahl könnte durch ein institutionalisiertes Kontext- und Partnermonitoring die Legitimation, Eigenverantwortung und Nachhaltigkeit von Unterstützungsleistungen verbessert werden. Das Engagement lokaler Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sollte von der Bundesregierung unterstützt und der Umgang, vor allem mit Ortskräften, ressortübergreifend geregelt und das Maß der Verantwortung Deutschlands den Betroffenen transparent kommuniziert werden.

Um auch kurzfristig auf Krisen reagieren zu können, empfiehlt sich der Aufbau einer strategischen zivilen Personalreserve. Bei der Bundeswehr sollten einsatzrelevante Fähigkeiten für Internationales Krisenmanagement vorgehalten und entsprechende Mittel für Ausbildung, Ausrüstung und Vorbereitung sichergestellt werden. Aufgrund ihrer Mitverantwortung für die Betreuung und Versorgung von Einsatzgeschädigten, sollten Bundesregierung und Bundestag ihrer öffentlichen Wertschätzung und Unterstützung für die Einsatzkräfte im Internationalen Krisenmanagement weiter umfassend Ausdruck verleihen.

Mit der Übergabe des Abschlussberichts an den Deutschen Bundestag endet die Arbeit der Enquete-Kommission „Lehren aus Afghanistan für das künftige vernetzte Engagement Deutschlands“. Zahlreiche Konflikte, globale Machtverschiebungen und zunehmende Instabilität in vielen Regionen der Welt, haben direkten Einfluss auf Deutschland und Europa. Die Anpassung des deutschen Krisenmanagements an neue Entwicklungen und Herausforderungen ist angesichts der Erfahrungen aus Afghanistan dringend geboten. Mit den aus 20 Jahren Einsatz gezogenen Lehren im Zwischenbericht und den im Folgenden unterbreiteten Empfehlungen des Abschlussberichts, gibt die Kommission zukünftigen Bundesregierungen und dem Deutschen Bundestag eine Vielzahl an konkreten Verbesserungsmöglichkeiten für das deutsche Internationale Krisenmanagement mit auf den Weg. Deren Umsetzung sollte in den mit IKM befassten Ressorts und Ausschüssen ab der 21. Legislaturperiode fortlaufend begleitet werden.

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung	4
2	Executive Summary (Kurzfassung des Abschlussberichts)	8
3	Empfehlungen	14
3.1	Strategie und Auftrag	14
3.1.1	Strategie und Auftragsbildung	14
3.1.2	Recht zum Einsatz	16
3.2	Internationale Einbindung.....	17
3.2.1	Internationale Koordinierung im Vernetzten Ansatz	17
3.2.2	Krisenmanagement der Vereinten Nationen	17
3.2.3	Krisenmanagement der Europäischen Union.....	20
3.2.4	Krisenmanagement der NATO	23
3.2.5	Terrorismusprävention und Bekämpfung von Finanz- und organisierter Kriminalität....	24
3.3	Rolle von Bundestag und Bundesregierung.....	25
3.3.1	Nationale strategische Kooperation und Steuerung	25
3.3.2	Die Rolle des Parlaments und parlamentarische Kontrolle.....	29
3.4	Wissen und strategische Kommunikation.....	33
3.4.1	Wissensbasis und Krisenfrüherkennung	33
3.4.2	Strategische Kommunikation.....	36
3.4.3	Wissensvermittlung zum deutschen zivilen und militärischen Engagement	39
3.5	Evaluierung und Fehlerkultur	39
3.5.1	Monitoring und Evaluation.....	39
3.5.2	Fehlerkultur und institutionelles Lernen	40
3.6	Staatlicher Wiederaufbau und Wirtschaftsförderung in Konflikt- und Postkonfliktkontexten	42
3.6.1	Internationale Koordinierung von Entwicklungszusammenarbeit und Humanitärer Hilfe	42
3.6.2	Polizei- und Justizaufbau	44
3.6.3	Korruptionsbekämpfung	44
3.6.4	Wiederaufbau und Wirtschaftsförderung in Konflikt- und Postkonfliktkontexten.....	45
3.6.5	Internationale Koordinierung der Wirtschaftsförderung.....	46
3.7	Fähigkeiten, Umsetzung und Kommunikation	47

3.7.1	Fähigkeiten, Instrumente und Kommunikation der Bundesregierung	47
3.7.2	Recht im Einsatz, Umsetzung des Auftrages und Personal vor Ort.....	48
3.7.3	Wirksamkeit des Engagements	51
3.7.4	Betreuung von Einsatzkräften und Kooperation mit örtlichen Akteuren.....	53
4	Sondervoten und Repliken	56
4.1	Sondervotum der Sachverständigen Winfried Nachtwei und Egon Ramms, der Abgeordneten Philip Krämer und Merle Spellerberg (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN) sowie der Sachverständigen Dr. Katja Mielke	56
4.1.1	Replik der Abgeordneten Jan Nolte und Joachim Wundrak (AfD) sowie des Sachverständigen Reiner Haunreiter zum Sondervotum der Sachverständigen Winfried Nachtwei und Egon Ramms, der Abgeordneten Philip Krämer und Merle Spellerberg (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN) sowie der Sachverständigen Dr. Katja Mielke	56
4.2	Sondervotum der Abgeordneten Jan Nolte und Joachim Wundrak (AfD) sowie des Sachverständigen Reiner Haunreiter	57
4.3	Sondervotum der CDU/CSU-Fraktion und der Sachverständigen Prof. Dr. Carlo-Antonio Masala, Jörg Vollmer und Dr. Ellinor Zeino	60
4.4	Sondervotum der Abgeordneten Christian Sauter und Knut Gerschau (FDP) sowie des Sachverständigen Egon Ramms	61
4.5	Sondervotum der Sachverständigen Prof. Dr. Dr. Hans-Joachim Gießmann, Prof. Dr. Anna Geis und Dr. Katja Mielke	62
4.6	Sondervotum des Sachverständigen Winfried Nachtwei, der Abgeordneten Schahina Gambir und Merle Spellerberg (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN) sowie der Sachverständigen Dr. Katja Mielke.....	63
4.7	Sondervotum der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN sowie der Sachverständigen Winfried Nachtwei und Dr. Katja Mielke.....	63
4.8	Sondervotum der CDU/CSU-Fraktion.....	64
4.9	Sondervotum der CDU/CSU-Fraktion sowie der Sachverständigen Dr. Ellinor Zeino und Jörg Vollmer.....	64
4.9.1	Replik der Abgeordneten Jan Nolte und Joachim Wundrak (AfD) sowie des Sachverständigen Reiner Haunreiter zum Sondervotum der CDU/CSU-Fraktion sowie der Sachverständigen Dr. Ellinor Zeino und Jörg Vollmer	65
4.10	Sondervotum der Abgeordneten Schahina Gambir, Deborah Düring und Merle Spellerberg (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN) sowie der Sachverständigen Dr. Katja Mielke	65
4.10.1	Replik der Abgeordneten Jan Nolte und Joachim Wundrak (AfD) sowie des Sachverständigen Reiner Haunreiter zum Sondervotum der Abgeordneten Schahina Gambir, Deborah Düring und Merle Spellerberg (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN) sowie der Sachverständigen Dr. Katja Mielke	66

4.11	Sondervotum des Sachverständigen Reiner Haunreiter	66
5	Die öffentlichen Anhörungen mit externen Sachverständigen	68
5.1	Externe Impulse zur Zukunft des integrierten Engagements	68
5.2	Krisenfrüherkennung und Fehlerkultur im außen- und sicherheitspolitischen Engagement	70
5.3	Strategiefähigkeit, Strategieentwicklung und Operationalisierung für Internationales Krisenmanagement.....	72
5.4	Die internationale Koordinierung vernetzter Kriseneinsätze	74
5.5	Die Rolle des Parlaments in zukünftigen Engagements und Einsätzen der Bundeswehr	75
5.6	Der vernetzte zivil-militärische Ansatz im Internationalen Krisenmanagement: Rolle der zivilen Einsatzkräfte und Anwendung deutschen Rechts im Einsatzgebiet.....	78
5.7	Nationale Koordinierung zukünftiger vernetzter Engagements und Einsätze der Bundeswehr	80
6	Anhänge	83
6.1	Einsetzungsbeschluss vom 5. Juli 2022 (Bundestagsdrucksache 20/2570)	83
6.2	Verlängerungsbeschluss vom 20. Februar 2024 (Bundestagsdrucksache 20/10374).....	91
6.3	Quellenverzeichnis.....	93
6.4	Abkürzungsverzeichnis.....	97
6.5	Mitglieder der Enquete-Kommission/Obleute	99
6.6	Fraktionsreferentinnen und -referenten, Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Abgeordneten sowie der Sachverständigen	101
6.7	Kommissionssekretariat.....	103
6.8	Mitglieder der Clustergruppen.....	104
6.8.1	Clustergruppe 1 „Analyse, Wissen, Konzepte, Monitoring, Evaluierung“	104
6.8.2	Clustergruppe 2 „Strategie und Auftragsbildung, Recht zum Einsatz, Kommunikation (strategisch)“	105
6.8.3	Clustergruppe 3 „Internationale Steuerung, Koordinierung, Einbindung“	106

6.8.4	Clustergruppe 4 „Rolle des Parlaments, Kontrolle, Akteursumfeld, nationale Steuerung, Koordinierung“	107
6.8.5	Clustergruppe 5 „Umsetzung, Wirksamkeit, Recht im Einsatz, Fähigkeiten, Instrumente, Personal, Kommunikation“	108
6.9	Übersicht der öffentlichen und nichtöffentlichen Anhörungen.....	109
6.10	Liste der Kommissionsdrucksachen.....	112
6.11	Liste der Kommissionsmaterialien.....	115

3 Empfehlungen

3.1 Strategie und Auftrag

3.1.1 Strategie und Auftragsbildung

1. **Zukünftige Auslandsengagements der Bundesregierung (ob integriert oder ressortspezifisch) bedürfen einer klaren, ausformulierten Strategie, die neben einem inhaltlich abgesteckten Ziel auch die beabsichtigten Wirkungen definiert, die im angestrebten Zielzustand eingetreten sein sollen.**

Begründung:

Strategische Orientierung und Geduld sowie politische Durchhaltefähigkeit sind notwendige Grundvoraussetzungen für die erfolgreiche Durchführung von (internationalen) Einsätzen zur Stabilisierung und Krisenbewältigung. Mit einer gleichzeitig ziel- und auf Wirkung gerichteten Strategieentwicklung und -umsetzung wird die Voraussetzung für eine effektive Steuerung zukünftigen Engagements geschaffen, die Optionen für strategische Anpassungen (Umsteuerung) und eine flexible Justierung der Exit-Kriterien auf Grundlage von Wirkungskontrollen und Evidenzen (eingetretene vs. nicht eingetretene Wirkungen) ermöglicht. Die dazu notwendige Strategiefähigkeit bei solchen Einsätzen bedeutet, ausgehend vom angestrebten Endzustand klare, glaubwürdige, konsensfähige und überprüfbare strategische Ziele für den Gesamteinsatz zu definieren. Sie müssen planvoll über einen längerfristigen Zeithorizont auf politischen, militärischen und zivilen Handlungsfeldern mit den notwendigen Mitteln verfolgt/erreicht werden können. Eine Stärkung der Strategiefähigkeit erfordert, kontinuierlich mittel- und längerfristige sicherheitspolitische Entwicklungen zu bewerten und zu erwartende Probleme, Herausforderungen und Chancen dauerhaft im Blick zu behalten.⁵

Ziele müssen stets ressortgemeinsam abgestimmt werden. Eine stärkere Vernetzung der Ausschüsse für Außen-, Innen-, Verteidigungs- und Entwicklungspolitik – und lageabhängig weiterer Ausschüsse – im Bundestag ist eine wesentliche Voraussetzung für kohärentes Handeln, wie auch ein ressortübergreifender Ausbau der Instrumente und Strukturen der Krisenfrüherkennung. Insgesamt ist ein ressortübergreifendes gemeinsames Verständnis hinsichtlich zivil-militärischer Zusammenarbeit bei Auslandseinsätzen eine *Conditio sine qua non*.

Umsetzung:

Wesentlich für eine erfolgreiche Umsetzung einer nationalen Strategie sind eine verbesserte Abstimmung und Kooperation zwischen den Ressorts und eine frühzeitige und nachdrückliche Mitgestaltung von europäischen und internationalen politischen Initiativen und Mandaten in der EU, in der NATO und in den VN. Ein Vernetzter Ansatz ist erforderlich, der über rein militärische Sicherheitsaspekte hinausgeht. Ziviles Engagement muss von Anfang an integraler Bestandteil der Strategie sein. Die Motive für die Beteiligung an einem Einsatz und dessen Ziele sollten im Rahmen internationaler Vorgaben offen, ehrlich, transparent und vernetzt diskutiert und beschlossen werden. Sie müssen einhergehen mit dem Verständnis eines unter Umständen lang angelegten Zeithorizonts und verbunden sein mit Abbruchkriterien, die zur Beendigung des Einsatzes führen können. Strategischer Erfolg erfordert, dass er am Ende des gedachten Weges ansetzt.

Wie in der Nationalen Sicherheitsstrategie aus dem Jahr 2023 beschrieben, erfordert die Beurteilung einer strategischen Lage, deutsche Interessen für zu definierende Regionen in der Welt zu entwickeln und festzulegen sowie nationale strategische Interessen mit Verbündeten und Partnern im Rahmen der internationalen Vorgaben und im Sinne gemeinsamer Sicherheit zu bündeln. Dabei muss das deutsche Interesse in die entsprechenden Gremien der internationalen Organisationen frühzeitig und nachdrücklich eingebracht werden. Dies sollte fortlaufend in einem Abstimmungsprozess zwischen den maßgeblichen Ressorts erfolgen, damit kurzfristig sowohl von Regierungs- als auch von Parlamentsseite gehandelt werden kann. Neben den in der Nationalen Sicherheitsstrategie als Richtschnur formulierten Interessen der Bundesrepublik, sollten ressortgemeinsame Länderstrategien mit konkreten Zielen zum Strategieprozess eines Auslandsengagements formuliert und hinzugezogen werden. Zusätzlich sollten landeskundliche und kulturelle Informationen über potenzielle Einsatzgebiete gewonnen, vor- und aufbereitet sowie regelmäßig aktualisiert werden. Sie sollen auch unter hohem Zeitdruck verfügbar sein oder bereitgestellt werden können.

⁵ Zu diesem Abschnitt liegt ein Sondervotum der CDU/CSU-Fraktion und der Sachverständigen Prof. Dr. Carlo-Antonio Masala, Jörg Vollmer und Dr. Ellinor Zeino vor (siehe Abschnitt 4.3).

Daraus abgeleitet sind die Schritte festzulegen, wie diese Ziele zu erreichen sind: mit einem Zeitplan und mit definierten Zwischenzielen, etwa Benchmarks, die regelmäßig auf ihre Realisierbarkeit und Wirksamkeit zu überprüfen sind. Darin sind die Verantwortlichkeiten der Ressorts festzulegen und untereinander abzustimmen. Dazu gehören Fragen wie: welches Ressort welche Aufgaben übernimmt, was durch den Einsatz der jeweiligen Ressourcen erreicht werden soll und wie der jeweilige Beitrag den Vernetzten Ansatz unterstützt. Ohne eine derartige Abstimmung kann das Engagement der einzelnen Ressorts im Einsatzland kontraproduktiv verlaufen, einschließlich einer in der Summe ineffizienten Mittelverwendung.

Zielsetzungen können nur dann effektiv sein, wenn sie sich den Entwicklungen im Einsatzland anpassen. Die regelmäßige Überprüfung der Ziele aller Beteiligten im Hinblick auf Dynamiken laufender Konflikte sollte Teil der strategischen Planung sein. Die Zielsetzung braucht entsprechende Flexibilität. Der Fortschritt der gesteckten Ziele ist ergänzend regelmäßig unabhängig zu evaluieren, und es sind ggf. Anpassungen vorzunehmen (vgl. Empfehlungen 44 und 67). Ist ein wahrscheinliches Scheitern des Einsatzes bzw. der Zielerreichung gegeben, ist der Einsatz geordnet und unter Abstimmung mit internationalen und zivilen Partnern zu beenden (Exitstrategie).

2. Die Vorbereitung komplexer vernetzter Einsätze und deutschen Engagements verlangt strategische Vorausschau mit Hilfe kontinuierlicher Beobachtung und Bewertung der weltweiten sicherheitspolitischen Lage. Sie sollte konfliktensibel gemäß den lokalen Gegebenheiten erfolgen.

Begründung:

Kontinuierliches Monitoring von Lagebildern ist zwingend notwendig, um nicht durch plötzliche negative Entwicklungen überrascht und in kurzfristigen Handlungsdruck gebracht zu werden. Vor einer Einsatzentscheidung sind demnach ein realistisches politisch-militärisches Lagebild und Konfliktverständnis, eine Wirkungs- und Risikoabschätzung und die Identifizierung möglicher konstruktiver Partner im Konfliktland bzw. der Konfliktregion notwendig (vgl. Empfehlung 36).

Umsetzung:

Es bedarf der Klärung der nationalen, der Bündnis- und multilateralen Interessen der friedens- und sicherheitspolitischen Dringlichkeit, der eigenen Leistungsfähigkeiten und der Abstimmung mit Partnern im Konfliktgebiet. Dazu müssen die Erkenntnisse des AA, des BND, des militärischen Nachrichtendienstes sowie weiterer Ressorts (u. a. BMZ, BMI, BMWK) und die Erkenntnisse von Verbündeten oder Organisationen wie der NATO bereits bei ersten Anzeichen einer sich verschärfenden Krise erfasst und ressortübergreifend gemeinsam ausgewertet bzw. bewertet werden. Ziel ist, Reaktions- und Vorbereitungszeit zu gewinnen. Entsprechende Ausschüsse und Gremien des Deutschen Bundestages sind ebenfalls frühzeitig in den Informationsfluss einzubeziehen. Strategiefähigkeit sollte auf der politisch-strategischen Entscheidungsebene gestärkt werden.

Zusätzlich zu den abstrakten Einsatz- und Mandatszielen des jeweiligen multilateralen Einsatzrahmens sollte das zu erreichende Gesamtziel der deutschen Beteiligung an einem Einsatz möglichst unverzüglich ressortgemeinsam festgelegt werden – basierend auf einem fundierten Kontext- und Konfliktverständnis (vgl. Empfehlung 61). Das beinhaltet die Klärung der Frage, was Deutschland unter Beachtung der Eigenverantwortung der verantwortlichen Regierung des Einsatzlandes und in internationaler Abstimmung im Rahmen eines einheitlichen, ressortübergreifenden nationalen Ziels erreichen will.

Nationale Interessen werden immer die Gestaltung eines internationalen Einsatzes beeinflussen. Es ist dabei im deutschen Interesse, sich in den jeweiligen Gremien, u. a. der VN, der NATO und der EU, einzubringen. Das Spannungsfeld zwischen klar zu definierenden nationalen Interessen und internationaler Eingebundenheit ist auszubalancieren. Alle Einsätze müssen mit den übergeordneten strategischen Zielen unserer Allianzen in Einklang gebracht werden (*NATO 2022 Strategic Concept*, *Civilian CSDP Compact (European Union Civilian Common Security and Defence Policy Compact)*, *EU Strategic Compass*) sowie mit den strategischen Zielen der Nationalen Sicherheitsstrategie (vgl. Empfehlung 17).

3.1.2 Recht zum Einsatz

- 3. Die Handlungsfähigkeit der Staatengemeinschaft sollte gegenüber Bedrohungen von internationaler Sicherheit und Weltfrieden im Rahmen des Völkerrechts auch in Zeiten eines partiell blockierten VN-Sicherheitsrates gewährleistet sein.**

Begründung:

Laut Urteil des Bundesverfassungsgerichts von 1994 (BVerfGE 90, 286) kann Deutschland im Rahmen und nach den Regeln eines Systems gegenseitiger kollektiver Sicherheit bewaffnete Streitkräfte außerhalb des Bündnisgebietes (*out of area*) einsetzen. Solche Einsätze bedürfen der konstitutiven Zustimmung des Bundestages. Diese Zustimmungspflicht gilt laut Pegasus-Urteil des Bundesverfassungsgerichts von 2015 (BVerfGE 140, 160) zur Evakuierungsoperation in Libyen für jeden, auch unilateralen, Auslandseinsatz bewaffneter deutscher Streitkräfte. Die teilweise Blockade und Entscheidungsunfähigkeit des VN-Sicherheitsrates darf nicht zu einer Handlungsunfähigkeit der Staatengemeinschaft gegenüber Bedrohungen von internationaler Sicherheit und Weltfrieden führen. Wesentlich bleibt bei einem Einsatz bewaffneter Streitkräfte im Rahmen des Internationalen Krisenmanagements die Einbindung in kollektive Sicherheitsstrukturen. Die Aktivierung des Artikels 87a Absatz 1 und 2 Grundgesetz (Verteidigungsauftrag) in Verbindung mit dem völkerrechtlichen Selbstverteidigungsrecht sollte auch zukünftig lediglich als verfassungspolitische Ausnahmeregelung zur Anwendung kommen, wenn eine klare und eindeutige Mandatierung durch den Sicherheitsrat der Vereinten Nationen fehlt.

Umsetzung:

Der VN-Sicherheitsrat trägt die „Hauptverantwortung für die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit“ (Artikel 24 Abs. 1 VN-Charta). Auch wenn zurzeit weltweit 77 Missionen im Einsatz sind (davon zwölf Special Political Missions sowie elf Peacekeeping-Einsätze der VN, elf der Afrikanischen Union und afrikanisch-subregional, zwei der NATO, 23 der EU – davon acht mit militärischer Komponente –, 13 der OSZE und fünf andere) und der Sicherheitsrat die Mandate von zahlreichen VN-Missionen verlängert hat, ist der Trend zu einer zunehmenden Blockade und Entscheidungsunfähigkeit des Sicherheitsrates unübersehbar (Quelle der Zahlen: ZIF-Weltkarte zu Friedenseinsätzen 2024/2025).

In Reaktion darauf selbst die völkerrechtliche Ordnung zu relativieren, würde ihr Abrutschen in das Recht des Stärkeren nur beschleunigen. Damit die Handlungsfähigkeit der Staatengemeinschaft, Deutschlands und seiner Verbündeten bei der Bedrohung elementarer nationaler und kollektiver Sicherheitsinteressen nicht blockiert wird, müssen bei der rechtlichen Legitimation von militärischen Kriseneinsätzen völkerrechtskonforme Wege gefunden werden. Für einige Einsatzszenarien könnte die kollektive Selbstverteidigung (Artikel 51 VN-Charta) in Gestalt der Nothilfe oder der *Uniting-for-Peace*-Mechanismus gemäß der Resolution der VN-Vollversammlung vom 03.11.1950 (UN Doc. A/RES/377 (V)) ein solcher Weg sein.

- 4. Ad-hoc-Koalitionen („Koalitionen der Willigen“) außerhalb von Systemen kollektiver Sicherheit sind angesichts neuer umfassender Herausforderungen in den vergangenen Jahren Realität geworden und sollten mit ihren Interessen, Chancen und Risiken ernstgenommen werden.**

Begründung:

Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts dürfen bewaffnete deutsche Streitkräfte im Rahmen und nach den Regeln eines Systems gegenseitiger kollektiver Sicherheit *out of area* eingesetzt werden. Ad-hoc-Koalitionen außerhalb solcher Systeme sind verfassungs- und völkerrechtlich problematisch – und insofern für die sicherheitspolitische Kultur der Bundesrepublik mit ihrer Bindung an Systeme kollektiver Sicherheit eine Herausforderung. Als Kooperationsprojekte parallel zur Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik laufen solche Koalitionen der deutschen europapolitischen Grundorientierung zuwider. In den Augen etlicher Verbündeter können Ad-hoc-Koalitionen aber zusätzliche Handlungsmöglichkeiten für politisch willige Staaten mit mehr Flexibilität und Schnelligkeit als beispielsweise in der EU eröffnen.

Erfahrungen aus früheren Ad-hoc-Koalitionen zeigen, dass die politische Kontrolle oft intransparent, der operative Rahmen vage war. Informelle Koalitionen konnten ihre politischen Zielvorstellungen nur schwer abstimmen. Damit stieg das Risiko, dass nationale Interessen einzelner Bündnispartner im Mittelpunkt standen.

Umsetzung:

In dem Dilemma zwischen Bewahrung sicherheitspolitischer Handlungsfähigkeit gegenüber Bedrohungen der internationalen Sicherheit und der Bindung deutscher Streitkräfteeinsätze an Systeme kollektiver Sicherheit könnte die Aktivierung des bisher nicht angewandten Artikels 44 des Vertrags über die Europäische Union (EUV) ein Kompromiss sein, nach dem mit einstimmigem Ratsbeschluss eine Gruppe von Mitgliedstaaten mit der Durchführung einer militärischen Operation/Mission beauftragt werden kann.

3.2 Internationale Einbindung

3.2.1 Internationale Koordinierung im Vernetzten Ansatz

Komplexe und umfangreiche Einsätze mit unterschiedlichen Mandats- und Auftragslagen müssen auf verschiedenen Ebenen koordiniert werden. Eine anhaltende zentrale Herausforderung internationaler Krisenengagements ist ein Nebeneinander von multinationalen Großorganisationen, in denen es des Öfteren an Koordinationsbereitschaft mangelt und folglich eine Inkohärenz des Engagements und Einsatzes vorprogrammiert ist. Angesichts der Vielzahl an Akteuren, Zielen und Interessen im internationalen Engagement kommt der internationalen Koordinierung, Steuerung und Einbindung eine herausragende Bedeutung für den Erfolg von internationalen Kriseneinsätzen zu.

5. Deutschlands internationale Koordinierung mit Verbündeten, Partnern und Stakeholdern sollte fortlaufend geprüft und angepasst werden.

Begründung:

Deutschlands internationale Koordinierung mit Verbündeten, Partnern und Stakeholdern auf internationaler, europäischer und lokaler Ebene erfordert kontinuierliche Abstimmung im Hinblick auf Kohärenz, Effizienz, Solidarität (*burden sharing*) und Akzeptanz. Die Erfahrungen aus dem Afghanistan-Einsatz haben gezeigt, dass Ziele, Interessen und Erwartungen wie auch Lagebilder nicht ausreichend klar formuliert und abgeglichen wurden, Ressourcen und Prozesse nicht immer effizient aufeinander abgestimmt waren, Fähigkeiten und Lastenverteilung sich teils in einer Schiefelage befanden, Informations- und Fürsorgepflichten unter Partnern nicht immer ausreichend geachtet wurden und das internationale Engagement nicht überall und in ausreichendem Maße auf lokale Akzeptanz stieß.

Umsetzung:

In der politischen Entscheidungsfindung für oder gegen eine Teilnahme Deutschlands in multilateralen Einsätzen und zur Bewertung und stetigen Verbesserung von Deutschlands Koordinierung sowie Vernetzung mit internationalen Partnern und Verbündeten sollten folgende Parameter der Entscheidungsabwägung und Bewertung dienen:

- Kohärenz von Interessen, Zielen und Erwartungen bzw. eine geteilte Wertebasis unter den Bündnispartnern und weiteren beteiligten Akteuren;
- Bündnissolidarität sowie ausgewogene Lastenteilung unter den involvierten Partnerländern und -institutionen (u. a. VN, NATO, EU, regionale Partnerländer);
- Effizienz in der Bündelung von zivil-militärischen Fähigkeiten und Ressourcen sowie in Abstimmungsprozessen unter den verschiedenen Partnern;
- Gesellschaftliche Akzeptanz sowie Kooperationsbereitschaft der zentralen lokalen Stakeholder.

3.2.2 Krisenmanagement der Vereinten Nationen

6. Deutschland sollte die Reformbemühungen des VN-Generalsekretärs dahingehend unterstützen, dass die Vereinten Nationen in komplexen und vernetzten Einsätzen ihre zentrale Rolle in der internationalen Abstimmung künftig besser wahrnehmen können.

Begründung:

Vergangenen Einsätzen mangelte es vor allem in der Anfangsphase des Vernetzen Ansatzes an einer einheitlichen Führungs- und Weisungsstruktur. Erklären lässt sich das unter anderem durch die Vielzahl an Akteuren (Internationale Organisationen, Regierungsorganisationen, Nichtregierungsorganisationen (NGOs)), selbst

innerhalb der VN (Sonderbeauftragte gegenüber anderen VN-Organisationen). Als Mandatsträger sollten die VN auch bei zukünftigen vernetzten Einsätzen in der internationalen Koordinierung besser unterstützt werden. Sollte es bei künftigen vernetzten Einsätzen wieder ein Mandat der VN für die Herstellung eines sicheren Umfeldes geben, möglicherweise unterstützt durch Polizeikräfte, so muss die Zusammenarbeit in dem Sechseck „Regierungsfähigkeit – Wiederaufbau – innere Sicherheit – äußere Sicherheit – Entwicklung – Beziehungen zu Nachbarstaaten“ geregelt werden. Insbesondere die konstruktive Einbindung der relevanten Nachbar- und Regionalstaaten ist – wie das Beispiel Afghanistan zeigt – für eine nachhaltige Stabilisierung und Entwicklung in Krisengebieten unabdingbar. Die VN müssen als zivile Seite vorhandene Organisationsstrukturen der militärischen und polizeilichen Komponenten stärker einbeziehen. Dies setzt trotz der positiven Entwicklungen in der Koordinierung seitens der Vereinten Nationen in den Jahren ab 2010 voraus, dass diese für derartige integrierte Einsätze innerhalb der Spitzenorganisation der Vereinten Nationen noch weiter verbessert werden muss.

Umsetzung:

Die Enquete-Kommission begrüßt das entsprechende Reformvorhaben von Generalsekretär António Guterres, welches er im Juli 2023 mit der *New Agenda for Peace*, Aktion 8, empfohlen hat. Zudem sollte geprüft werden, inwiefern die Position von VN-Sonderbeauftragten gestärkt und mit Blick auf Befugnisse, Personalstab und Labgebild so ausgestattet werden, dass sie internationale Führung und Koordinierung in zivil-militärischen Einsätzen bestmöglich sicherstellen können.

7. Deutschland sollte seine verlässliche Unterstützung als einer der größten Beitragszahler⁶ in den VN beibehalten und gleichzeitig seine Wirkungsmacht mit seinen internationalen Partnern strategisch bündeln.

Begründung:

Mit den fundamentalen Normen der VN-Charta und ihren Verpflichtungen auf das globale Gemeinwohl, der Hauptverantwortung des VN-Sicherheitsrates für die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit, mit ihrer grundsätzlich hohen globalen Legitimität, den integrierten Missionen und dem ganzheitlichen VN-System von Haupt- und Nebenorganen, Programmen, Fonds und Sonderorganisationen bleibt das System der VN unverzichtbar für das friedliche Zusammenleben der Staaten und Völker weltweit. Auch wenn die VN durch die geopolitische Polarisierung erheblich geschwächt und in ihrer zentralen Aufgabe der Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit teilweise blockiert sind, muss das VN-System beim Internationalen Krisenmanagement weiterhin eine Schlüsselrolle einnehmen. In vielen Krisengebieten sind VN-Unterorganisationen ein letztes Netz der humanitären Hilfe und Katastrophenhilfe.

Umsetzung:

Zur Steigerung der Handlungsfähigkeit der VN-Programme und -Sonderorganisationen ist ein höherer Anteil nicht projektgebundener freiwilliger Beiträge von zentraler Bedeutung. Hier sollte Deutschland als einer der führenden Beitragszahler der VN mit gutem Beispiel vorangehen.

Gleichzeitig sollte Deutschland seine Rolle als gewichtiger Beitragszahler nutzen, um gemeinsam mit seinen internationalen Partnern seine Werte und Interessen stärker zu vertreten. Hierzu zählen etwa die stärkere Wahrung und Gewährleistung von Rechten für Frauen und Mädchen in Krisengebieten. Neben Freundesgruppen zu bestimmten Themen und Ländern im Rahmen der VN sind internationale Kontaktgruppen nützliche Formate der Einflussnahme, die informell internationalen Akteuren die Möglichkeit bieten, sich zu konkreten Friedens- und Sicherheitskrisen auszutauschen und gegebenenfalls abzustimmen. Diese flexiblen Formate sollten von Deutschland weiterhin genutzt werden. Dies kann angesichts des teils blockierten Sicherheitsrats der VN und in Zeiten einer politisch polarisierten VN-Generalversammlung vor allem über eine strategische Personalpolitik in den Unterorganisationen erfolgen.⁷ Deutschlands VN-Politik sollte hier proaktiver und pragmatisch an den jeweils realistischen Einflussmöglichkeiten orientiert erfolgen und seinen Einfluss mit internationalen Partnern bündeln.

⁶ Deutschland ist viertgrößter Beitragszahler von Pflichtbeiträgen und Friedensmissionen sowie zweitgrößter Zahler von freiwilligen Beiträgen (Quelle: Zahlen des Auswärtigen Amtes vom Dezember 2024).

⁷ Vgl. Bierling in: Deutscher Bundestag (2024d).

- 8. Krisenprävention und vorbeugende Diplomatie sollten durch weiterhin verlässliche Unterstützung des *Department of Political and Peacebuilding Affairs (DPPA)* und des VN-Entwicklungsprogramms (UNDP) auf den Feldern der operativen und strukturellen Krisenprävention gestärkt werden.**

Begründung:

Mit dem Amtsantritt des neuen VN-Generalsekretärs António Guterres 2017 wurde Krisenprävention zum Schlüsselbegriff seiner Agenda. Die ersten zwei von fünf Handlungsbereichen der *New Agenda for Peace* sind der Prävention gewidmet. Einige Maßnahmen wurden seitdem in die Wege geleitet (z. B. eine stärker integrierte Präventionsstruktur im VN-Sekretariat). Der VN-Zukunftspakt bekräftigt in Aktion 16 die Rolle der Vereinten Nationen bei der präventiven Diplomatie und empfiehlt ihren intensiveren Einsatz und ihre angemessene Ausstattung.

Umsetzung:

Zu den Instrumenten operativer Krisenprävention gehören in fragile Länder entsandte deutsche Friedens- und Entwicklungsberater sowie Entminungsprojekte, Programme der Kleinwaffen- und Rüstungskontrolle, *special political missions*, VN-Sondergesandte und die *Mediation Support Unit* der VN, Projekte, an denen deutsche Fachkräfte aktiv mitwirken oder die von Deutschland unterstützt werden. Strukturelle Krisenprävention beinhaltet ein breites Spektrum von Politikfeldern und Maßnahmen wie Menschenrechtspolitik, Förderung menschlicher Sicherheit und Bildung. Da Bevölkerungsgruppen in Krisenkontexten unterschiedliche (Sicherheits-)Bedürfnisse haben, sollten diese bei den Maßnahmen stets Berücksichtigung finden; etwa die nachhaltige Versorgung und Förderung von Frauen und Mädchen. Hinsichtlich der genannten Instrumente der Umsetzung sind Evaluationen dazu nötig, welche Maßnahmen in welchen Kontexten am besten gewirkt haben.

- 9. Deutschland sollte sich innerhalb der VN für die Einhaltung der Menschenrechte bei der Terrorismusbekämpfung einsetzen sowie deren Überwachung durch den *Special Rapporteur on counter-terrorism and human rights* und unter Einbezug der Zivilgesellschaft vorantreiben.**

Begründung:

Anti-Terrormaßnahmen im Rahmen internationaler Kriseneinsätze müssen unter Einhaltung der Menschenrechte erfolgen. Dies wurde jedoch in der Vergangenheit nicht von allen Ländern der internationalen Gemeinschaft gleichermaßen gewährleistet. Eine Verletzung der Menschenrechte begünstigt dabei die Bedingungen, unter denen Gewalt entstehen und aufrechterhalten werden kann. Bei VN-mandatierten Missionen ist die Einhaltung der Menschenrechte zentral für die Akzeptanz der am Einsatz beteiligten militärischen und zivilen Kräfte vor Ort.

Umsetzung:

Im Vorfeld von Anti-Terrormaßnahmen im Rahmen der *United Nations Global Counter Terrorism Strategy* sollte Deutschland sich stets deutlich für eine Einigung auf die Einhaltung menschenrechtlicher Standards aussprechen. Darüber hinaus soll der *Special Rapporteur on counter-terrorism and human rights* in seiner Rolle zur Überwachung der Einhaltung der Menschenrechte gestärkt werden, wobei sich Deutschland dafür einsetzen soll, dass ihm Zugang zu den für seine Arbeit relevanten Informationen gewährt wird. Hierbei sollte der *Special Rapporteur* auch die Zivilgesellschaft intensiv in seine Arbeit miteinbeziehen.

- 10. Zur Stärkung der VN-Friedenssicherung sollte sich Deutschland politisch für realistische, eindeutige, mit Prioritäten versehene und mit hinreichenden Ressourcen ausgestattete Mandate einsetzen. Glaubwürdig kann das nur geschehen, wenn VN-Friedensmissionen von Deutschland relevante materielle und personelle Unterstützung erfahren.**

Begründung:

In Schlüsseldokumenten der VN formulierte Empfehlungen zur Wirksamkeitssteigerung von Friedensmissionen (z. B. Brahimi-Report 2000) wurden bisher von den Mitgliedstaaten nur unzureichend berücksichtigt. Hier besteht – auch in Zeiten der Refokussierung auf Landes- und Bündnisverteidigung – ein deutlicher Verstärkungsbedarf. Die *New Agenda for Peace* des VN-Generalsekretärs und der VN-Zukunftspakt, Aktion 21, sind dazu ein erneuter Anlauf.

Umsetzung:

Internationale Glaubwürdigkeit und Lastenteilung beruhen nicht allein auf verlässlicher Beitragszahlung, sondern müssen auch personell untermauert werden. Die personelle Unterstützung von VN-Missionen seitens Deutschlands ist nach Ende der MINUSMA-Mission wieder rückläufig. Dieser Rückgang ist sicherlich auf die veränderte sicherheitspolitische Bedrohungslage zurückzuführen, die ein sehr viel größeres Engagement der Bundeswehr in der Landes- und Bündnisverteidigung erfordert. Mit den Kabinettsbeschlüssen zur neuen deutschen polizeilichen Beteiligung an den VN-Missionen auf Zypern und in Südsudan sowie der Entsendung mehrerer Polizistinnen und Polizisten in Führungsfunktionen bekommt der deutsche Polizeibeitrag zur Friedenssicherung der VN wieder etwas mehr Gewicht.

Die Empfehlungen der *New Agenda for Peace* und des VN-Zukunftspaktes zur Stärkung von Friedensmissionen sollte auch bei der Mandatierung und Auftragsbildung deutscher Beiträge beachtet werden. Für VN-Missionen sollte ein nationales Anspruchsniveau mit Kapazitätszielen definiert werden, einschließlich der verstärkten Bereitschaft, Führungspositionen zu übernehmen.

11. Deutschland und die EU sollten weiterhin und verstärkt die sicherheits- und friedenspolitische Zusammenarbeit zwischen VN und regionalen Organisationen wie der Afrikanischen Union (AU), insbesondere bei Friedensmissionen und dem Aufbau von Kapazitäten und Fähigkeiten im Rahmen regionaler Friedens- und Sicherheitsarchitektur fördern.⁸

Begründung:

Nach der Kündigung der VN- und EU-Missionen durch die Militärregime in Westafrika kommt der Förderung regionaler Abmachungen und Einrichtungen gemäß Kapitel VIII der VN-Charta möglicherweise wachsende Bedeutung zu. Der Einsatz von Streitkräften zur internationalen Krisenbewältigung setzte in der Vergangenheit in der Regel ein Mandat des VN-Sicherheitsrates voraus. Inzwischen ist die Polarisierung bei den Veto-Mächten so weit fortgeschritten, dass heute ein VN-Mandat für eine mit Afghanistan vergleichbare Mission undenkbar und für neue Einsätze sehr unwahrscheinlich erscheint.⁹

Mit der Resolution 2719 vom 21.12.2023 beschloss der VN-Sicherheitsrat, dass Missionen der AU und subregionaler afrikanischer Organisationen künftig aus dem *Peacekeeping*-Budget der VN mitfinanziert werden können. Grundsätzlich werden Friedensmissionen der AU bzw. der *Regional Economic Communities* (RECs) zukünftig wichtiger, auch um neuen Konfliktdynamiken (z. B. durch Klimarisiken) Rechnung zu tragen.

Umsetzung:

Angesichts der weltweit gewachsenen geopolitischen Spannungen ist die Zusammenarbeit des VN-Ausbildungszentrums der Bundeswehr in Hammelburg mit den multinationalen *Peacekeeping*-Netzwerken in Afrika und anderen Weltregionen besonders wertvoll, um niedrigschwellig trotz geopolitischer Spannungen und möglicher strategischer Dissense im Austausch zu bleiben, damit Bemühungen dieser Netzwerke gezielt unterstützt werden können, regionale oder subregionale Spannungen eigenverantwortlich zu entschärfen.

3.2.3 Krisenmanagement der Europäischen Union

12. Die EU benötigt eine deutlich gesteigerte Handlungsfähigkeit zum Krisenmanagement. Deutschland sollte sich für langfristige Krisenprävention und Stabilisierung noch enger mit seinen EU-Partnerländern abstimmen, um die gemeinsame Verhandlungsmacht zu stärken sowie gegenüber dem Einsatzland als Partner auf Augenhöhe aufzutreten.

Begründung:

Die Krisenhaftigkeit in Europas Nachbarschaft hat mit der Aufkündigung multinationaler Kriseneinsätze in Westafrika, der hybriden Kriegsführung Russlands gegenüber seinen westlichen und südlichen Nachbarn und der Verschärfung der Spannungen auf dem Westbalkan weiter zugenommen. Vor diesem Hintergrund kommt es umso mehr auf die außen- und sicherheitspolitische Handlungsfähigkeit der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) an. Diese bleibt aber bisher in der Realität weit hinter dem zurück, was von einem Staatenbund mit

⁸ Vgl. Bundesregierung (2023a), S. 80 f.

⁹ Zur völkerrechtskonformen Legitimierung von Kriseneinsätzen angesichts der Teilblockade des Sicherheitsrates vgl. Empfehlung 3.

dem wirtschaftlichen Gewicht der EU zu erwarten ist. Angesichts der Refokussierung auf Landes- und Bündnisverteidigung in der NATO und auf nationalstaatlicher Ebene gewinnt dies heute mehr denn je an Bedeutung. Um integrierte Sicherheit erfolgreich umsetzen zu können, müssen in den Bündnissen Internationales Krisenmanagement und Landes- und Bündnisverteidigung parallel und unter einer effektiven Aufgabenteilung ausgeübt werden. Bewähren muss sich die Krisendiplomatie und das Krisenmanagement insbesondere in der südlichen und östlichen Nachbarschaft. Deutschland sollte seinen Einfluss als größte EU-Volkswirtschaft und international vielerorts geschätzter Vermittler stärker nutzen, um die Verhandlungsmacht Europas in der Interessenabstimmung der wichtigsten Akteure eines Krisenkontextes zu stärken. Lokale Bedarfe und Fähigkeiten bei der Krisenbewältigung sollten gemeinsam ermittelt und in die Vorbereitung und Umsetzung von EU-Missionen und Projekten aufgenommen werden. Nachhaltigen, strukturbezogenen Ansätzen der – insbesondere zivilen – Krisenprävention sollte eine hohe Bedeutung zugemessen werden, um Krisen rechtzeitig zu entschärfen und so neuen Konflikten und Bedrohungen vorzubeugen.

Umsetzung:

Für Krisenengagements steht der EU im Rahmen der GASP und GSVP mit EU-Sondergesandten, Missionen und Operationen, Sanktionen, der Friedensfazilität und dem *EEAS Crisis Response Centre* ein so breites Spektrum an Fähigkeiten und Instrumenten zur Verfügung wie kaum einem anderen multilateralen Zusammenschluss. Mit der Entsendung der Marinemission EUNAVFOR ASPIDES hat eine EU-Mission erstmals den Auftrag, zum Schutz des Völker- und Seerechts mit militärischer Gewalt gegen bewaffnete Angriffe eines Aggressors vorzugehen. Die EU muss im Verbund mit dem europäischen Pfeiler der NATO möglichst bald in der Lage sein, in ihrer Nachbarschaft, zum Beispiel im Westbalkan, eigenständig zur Prävention von Gewalteskalationen beizutragen.¹⁰ Dabei sollte keine Duplizierung von Fähigkeiten und Hauptquartieren zwischen den beiden Organisationen stattfinden. Deutschland sollte seinen eigenen Einfluss noch intensiver dafür nutzen, den kollektiven europäischen strategischen, konzeptionellen, personellen und materiellen Einfluss für die Beendigung eskalierter Gewaltkonflikte zu fördern. (Strategische) Interessen des Einsatzlandes und der EU sollen gleichberechtigt, als Teil eines transparenten Aushandlungsprozesses behandelt werden, und beide Seiten sollen von einem Wissens- und Know-How-Austausch profitieren. Vor wichtigen, bilateralen Verhandlungen mit Drittstaaten sollte sich Deutschland mit seinen EU-Partnern über grundlegende gemeinsame Standpunkte abstimmen und dies konsequent auch von den anderen EU-Partnern einfordern.

13. Bei Ertüchtigungs- und Kriseneinsätzen der GSVP und Maßnahmen der zivilen und militärischen Krisenprävention sollte Deutschland gemeinsam mit seinen EU-Partnern auf selbstkritische Wirksamkeitsüberprüfungen hinwirken. Diese sollten insbesondere die lokalen Bedarfe und neuen (nicht-)staatlichen Sicherheitsanbieter berücksichtigen.

Begründung:

Angesichts der strategischen Rückschläge der Ertüchtigungs-Missionen der GSVP und des EU-Krisenmanagements in Westafrika mangelt es bisher an selbstkritischen Wirksamkeitsüberprüfungen (vgl. Empfehlung 44). Diese sind eine unverzichtbare Voraussetzung für effektivere Missionen. So beachtete die *Strategic Review* des EAD zu EUTM Mali und EUCAP Sahel Mali neben dem geopolitischen Wettbewerb mit Russland zu wenig die eigenen Versäumnisse, zum Beispiel die schlechte Anpassung an die Bedürfnisse der malischen Partner.

Umsetzung:

Im Rahmen solcher Evaluationen ist auch ein Vergleich mit Maßnahmen in anderen Kontexten sinnvoll und nicht lediglich eine Überprüfung anhand individuell festgelegter Maßstäbe.

Kritische Wirksamkeitsprüfungen des Internationalen Krisenmanagements sollten vor allem auch die Bedarfsorientierung der Ertüchtigungsmaßnahmen in den Blick nehmen. Um bestmöglich stabilisierend und friedensfördernd wirken zu können, müssen in Abstimmung mit wesentlichen Akteuren in Krisenländern die lokalen Bedarfe der Krisenbewältigung ermittelt und in die Missions- und Unterstützungsplanung der EU aufgenommen werden. Die lokale Bedarfsermittlung sollte die Auswirkungen der Maßnahmen auf Frauen und Kinder berücksichtigen und Frauen vor Ort einbeziehen. Es reicht nicht, nur Instrumente und Maßnahmen aus der eigenen *Tool Box*

¹⁰ Seit 2003 führte die EU mehr als 30 Missionen in Europa, Afrika und Nahem Osten durch, derzeit sind es 15 zivile und acht militärische (Quelle: ZIF-Weltkarte zu Friedenseinsätzen 2024/2025).

anzubieten. Die Ermittlung lokaler Bedarfe ist eine besondere Herausforderung, weil hierzu Bedarfsmeldungen von örtlichen *Gatekeepern* und Eliten allein nicht ausreichen.

Kritische Wirksamkeitsanalysen müssen zudem den zunehmend geopolitischen Wettbewerb in den jeweiligen Krisenregionen von Beginn an strategisch mitdenken. Der verstärkte Wettbewerb erzeugt bei lokalen Akteuren einerseits mögliche geopolitische Zwänge, andererseits auch eine neue Auswahl an staatlichen wie nichtstaatlichen Angeboten.

14. Im Rahmen der Umsetzung des zivilen GSVP Compact sollte Deutschland für wesentliche Teilfähigkeiten quantitative und qualitative Kapazitätsziele im Sinne eines nationalen Anspruchsniveaus (*level of ambition*) definieren und die Weiterentwicklung des integrierten Ansatzes befördern.

Begründung:

Der neue zivile GSVP Compact der EU vom Mai 2023 betont unter anderem die bessere Integration von Sicherheitssektorreform und Demilitarisierung, Demobilisierung und Reintegration in zivile EU-Missionen sowie die Fähigkeitsentwicklung auf der Ebene der Systeme und Ressourcen. Hierzu sollten die Mitgliedstaaten in 2024 nationale Implementierungspläne vorlegen. Der integrierte Ansatz sollte bei EU-Missionen über den gesamten Prozess – im Wissensmanagement und in der Umsetzung – konsequent verfolgt werden und als Grundlage für EU-Mandate in Krisenkontexten dienen.

Umsetzung:

Im Rahmen des von den Mitgliedstaaten geforderten Prozess der Fähigkeitsentwicklung sollten diese für wesentliche Teilfähigkeiten (z. B. Mediation, Polizei/IPM, SSR, *Rule of Law* (RoL), Institution Building, Menschenrechtsschutz, Aufklärung) bedarfsorientierte, quantitative und qualitative Kapazitätsziele im Sinne eines nationalen Anspruchsniveaus definieren. Ein Land vom Gewicht Deutschlands sollte für alle wesentlichen Teilfähigkeiten Angebote machen können. Unverbindliche Absichtserklärungen haben sich längst als unergiebig erwiesen (vgl. Abschnitt 3.2.2 „Krisenmanagement der Vereinten Nationen“, Empfehlungen 6 bis 11).

Wissenszentren wie das *European Centre of Excellence for Civilian Crisis Management* können wichtige Beiträge zur Verbesserung der Fähigkeiten des zivilen Krisenmanagements leisten. Das Politikfeld des zivilen Krisenmanagements ist vergleichsweise jung und mangels privater und wirtschaftlicher Interessen auf verlässliche öffentliche Förderung angewiesen.

15. Neben der Bereitstellung der erforderlichen Fähigkeiten zur Auftragserfüllung sollte innerhalb der EU der effektive Einsatz der operativen Fähigkeiten durch gemeinsame Übungen sichergestellt werden.

Begründung:

Neben der institutionellen Verzahnung der militärischen und zivilen Fähigkeiten auf EU-Ebene muss auch sichergestellt werden, dass die operative Kooperation in der Praxis vor Ort funktioniert, um einen reibungslosen Ablauf zu gewährleisten. Hierfür kommt es neben erforderlichen Kapazitäten zur Auftragsbefüllung in EU und NATO auch auf das gemeinsame Üben operativer Fähigkeiten an. Auf diese Weise ist es der EU möglich, in internationalen Einsätzen konsolidierte Gesamtfähigkeiten bereitzustellen und sich so in der internationalen Abstimmung mehr Gewicht zu verschaffen.

Umsetzung:

Die personelle, materielle und logistische Einsatzfähigkeit der bereits vorhandenen und sich im Aufbau befindlichen Strukturen der GSVP (5.000 Personen starke schnelle Eingreiftruppe) auf EU-Ebene muss für die Praxis sichergestellt werden. Um aber diese Kräfte im Falle eines integrierten Einsatzes effektiv einsetzen zu können, sollten darüber hinaus regelmäßige Übungen zwischen den zivilen und militärischen Kapazitäten der EU durchgeführt werden. Dabei sollen insbesondere die Möglichkeit hybrider Bedrohungen einbezogen und entsprechende Übungen durchgeführt werden.

Beispielhaft für solche Schritte ist die regelmäßige zivil-militärische Kooperationsübung *Common Effort*, die 2010 vom 1. Deutsch-Niederländischen Korps ins Leben gerufen wurde und mit der *Common-Effort-Community* auch zu einer Schulungs- und Wissensaustauschplattform wurde. In dieser wirken inzwischen mehr als 60 Organisationen von Regierungen, Zivilgesellschaft, Polizei, Militär und Privatsektor zusammen.

3.2.4 Krisenmanagement der NATO

- 16. Künftige Bundesregierungen sollten in komplexen Einsätzen gemeinsam mit den VN, der NATO und der EU anhand realistischer Fähigkeitsanalysen verstärkt und nachhaltig dafür sorgen, dass innerhalb dieses Dreiecks strategisch erfüllbare Aufträge erteilt und Teilaufträge an befähigte Organisationen vergeben werden.**

Begründung:

Die NATO betont in ihrem Strategischen Konzept vom 19.06.2022, dass neben der Abschreckung und Verteidigung auch Krisenvorsorge und Krisenmanagement weitere Kernaufgaben sind und bleiben.¹¹ Dabei wird auch die verstärkte Zusammenarbeit mit den Vereinten Nationen und der Europäischen Union in diesem Aufgabenfeld ausdrücklich betont und die Anwendung der Erfahrungen aus dem langjährigen Engagement in Afghanistan auch für das zivile Krisenmanagement herausgestellt. Die NATO will sowohl ihre militärischen und zivilen Fähigkeiten als auch die Fähigkeiten für die zivil-militärische Planung und Koordination verbessern.¹²

Das Dreieck „Vereinte Nationen – NATO – Europäische Union“ bietet aus deutscher Perspektive die leistungsfähigste Konstellation für Krisenprävention und Krisenreaktion (Krisenmanagement). Politische, zivile und militärische Mittel können im Rahmen dieses Dreiecks konzentriert und gebündelt werden, wenn zuvor strategisch erfüllbare (Teil-)Aufträge anhand einer realistischen Fähigkeitsanalyse erteilt wurden.

Umsetzung:

Es wäre wünschenswert, dass Krisenengagements auch unterhalb eines VN-Mandats „unter einem Dach“ laufen. Angesichts des hohen Gewichts von Organisationsinteressen und -kulturen in der politischen Praxis ist dieses Ziel nur schwer zu realisieren. Sollte eine der Organisationen ausfallen, da kein Mandat (z. B. durch Veto-Recht im VN-Sicherheitsrat) erteilt wurde, oder eine Organisation nicht in der Lage ist, diese Führungs- und Koordinierungsaufgaben zu übernehmen, müssen die Aufgaben nach einer rechtskonformen nationalen und internationalen politischen Entscheidung an die Organisation gegeben werden, die in der Lage ist, sie zu erfüllen (vgl. Empfehlungen 3 und 4).

- 17. Mit einer einheitlichen, vorher zwischen den erforderlichen Ressorts national abgestimmten gemeinsamen Strategie sollte ein künftiges vernetztes Engagement die nationalen Ziele und Maßnahmen organisationsübergreifend im internationalen Umfeld (*Integrated Approach* (VN) und *Comprehensive Approach* (NATO)) „unter ein Dach“ bringen.**

Begründung:

Ein integriertes Engagement mit einer Vielzahl an involvierten Nationen (in Afghanistan waren es beispielsweise bis zu 49 Nationen) in einem komplexen zivil-militärischem Engagement erfordert eine gemeinsame Vorgehensweise.

Umsetzung:

Neben der nationalen Abstimmung der beteiligten Ressorts (vgl. Abschnitt 3.1 „Strategie und Auftrag“ sowie Abschnitt 3.3 „Rolle von Bundestag und Bundesregierung“) muss der Prozess zur Festlegung strategischer Rahmenbedingungen auf der internationalen Ebene (EU, NATO, VN und Einsatzland) so fortgesetzt werden, dass mit der für das spezifische Einsatzland festzulegenden zivilen und militärischen Strategie eine möglichst einheitliche Grundlage für das gemeinsame Handeln im Einsatzland geschaffen wird. Die Bundesregierung sollte Sorge dafür tragen, dass diese Maßnahmen eingeleitet und nachdrücklich durchgesetzt werden. Aufgrund fortlaufender Evaluierung des gesamten zivilen und des militärischen Einsatzes kann es erforderlich sein, den strategischen Ansatz nachzusteuern und situationsbedingt anzupassen.

¹¹ Vgl. NATO (2022), S. 3. Diese Kernaufgabe wird im Kapitel *Crisis Prevention and Management* genauer präzisiert und detaillierter dargestellt (ebd., S. 9).

¹² Vgl. ebd.

3.2.5 Terrorismusprävention und Bekämpfung von Finanz- und organisierter Kriminalität

- 18. Deutschland sollte sich für eine gemeinsame EU-Strategie in der Extremismus- und Terrorismusprävention einsetzen und Partnerschaften zwischen der EU und Drittstaaten zu diesem Zweck fördern.**

Begründung:

Prävention terroristischer Gewalt muss vermehrt als lokale und globale Herausforderung gemeinsam gedacht werden. So muss frühzeitig bereits Radikalisierung in Gesellschaften entgegengewirkt werden. Präventionsmaßnahmen und die Bekämpfung von Desinformation können hierbei eine wichtige Ergänzung zu Maßnahmen gegen Terrorismusfinanzierung und militärische Auseinandersetzungen mit bewaffneten Gruppen darstellen.

Umsetzung:

Drittstaaten, in denen terroristische Netzwerke aktiv sind, sollen in der Prävention extremistischer Radikalisierung unterstützt werden. Dabei müssen Finanzströme und illegale Geldquellen hinter den Strukturen der Propaganda, Rekrutierung und Ausbildung terroristischer Organisationen identifiziert und bekämpft werden. Der *EU Counter Terrorism Coordinator* ist unter anderem für die Verbesserung der Kommunikation zwischen der EU und Drittstaaten zuständig. Er soll eine koordinierende Rolle im Prozess zur Erarbeitung einer gemeinsamen EU-Strategie der internationalen Terrorismusprävention innehaben und so gestärkt werden, dass er seine Rolle, für ein einheitliches Auftreten der EU in Partnerschaften der Terrorismusbekämpfung mit Drittstaaten zu sorgen, erfolgreich ausfüllen kann.

- 19. In Einsatzkontexten mit einer hohen Aktivität von transnational agierendem Terrorismus und/oder organisierter Kriminalität sollte eine internationale Koordinierung im Bereich der Finanzkontrolle, eine Durchsetzung von Standards der *Financial Action Task Force* (FATF) sowie die Befähigung der lokalen Ermittlungsbehörden erfolgen.**

Begründung:

Finanzkriminalität im Bereich von Terrorismus und organisierter Kriminalität, Geldwäsche, Korruption sowie Terror- und Proliferationsfinanzierung sind wichtige Faktoren der internen Destabilisierung in fragilen Kontexten. Im ungünstigsten Fall formieren sie eine Parallelökonomie, welche erlaubt, Konflikte nahezu unbegrenzt weiterzuführen und gleichzeitig legitime politische Kräfte zu schwächen.

Die international koordinierte Überwachung von ausländischen Finanztransferleistungen im Einsatzland sollte ein elementarer Bestandteil des Auslandseinsatzes sein und von Beginn an mithilfe der für die FATF-Mitgliedschaft zuständigen Referate im Bundesministerium der Finanzen (BMF) und bei der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) begleitet werden.

Umsetzung:

Zur effektiveren Bargeldkontrolle in Krisengebieten sollten die Regulierungen und Mindeststandards der FATF umgesetzt sowie dort tätige internationale Geldtransferanbieter (wie z. B. *MoneyGram*, *Western Union*) eingebunden und in Verantwortung genommen werden. Es sollten Anreize zur Registrierung nicht regulierter Anbieter informeller Bargeldtransfers geschaffen werden. Die Umsetzung der FATF-Standards sollte den Handlungsspielraum zivilgesellschaftlicher Akteure so wenig wie möglich einschränken.

Um Transparenz über Geldflüsse und eine Identifikation von Kunden im *Mobile-Banking*-Sektor (Geldtransfer per Mobiltelefon) zu gewährleisten, sollten die lokalen Behörden unterstützt werden, den Verkauf und die Registrierung lokaler SIM-Karten nach internationalen Standards zu regulieren. Zudem sollten deutsche Behörden in Zusammenarbeit mit lokalen und internationalen Partnern die Durchführungsorganisationen und die Sicherheitsbehörden vor Ort trainieren und an der Überprüfung beteiligen, sowie auch eigenständige Ermittlungen bei Finanzkriminalität oder den Verdacht auf Zweckentfremdung internationaler Mittel durchführen.

In diesem Zusammenhang sollte auch eine enge Kooperation mit den lokalen Behörden aufgebaut werden, um den nicht-intendierten Abfluss von humanitären Geldern und Gütern, insbesondere an terroristische Strukturen aufzuklären, zu beobachten und maximal zu stören. Wo dies noch nicht im Rahmen gängiger Praxis geschieht, sollten nationale und internationale humanitäre Organisationen zu maximaler Transparenz in ihrer öffentlichen Rechnungslegung angehalten werden, um potenzielle Abflüsse möglichst genau abzuschätzen und gegebenenfalls

eine Rückerstattung einzufordern. Die Vereinten Nationen sollten die sogenannten *Risk Management Units*, welche lokale Implementationspartner registrieren, untersuchen und auf etwaige Sanktionsverstöße hin überprüfen, auf alle VN-Missionen in Krisen- und Konfliktgebieten erweitern. Diese *Risk Management Units* sollten die Ergebnisse ihrer Arbeit neben VN-Organisationen auch anderen überprüften internationalen Hilfsorganisationen zur Verfügung stellen, um nicht-intendierte Abflüsse weiter zu reduzieren.

3.3 Rolle von Bundestag und Bundesregierung

3.3.1 Nationale strategische Kooperation und Steuerung

20. Für ein besseres integriertes Engagement und mehr Kohärenz im internationalen Handeln der Bundesregierung sollte die nationale Entscheidungsebene enger kooperieren.

Begründung:

Insbesondere auf der politisch-strategischen Ebene sind weitere Verbesserungen notwendig, um die Kohärenz des außenpolitischen Handelns im Internationalen Krisenmanagement und in der Friedensförderung zu erhöhen. Eine erfolgreiche nationale Koordinierung setzt klare Mandate, tragfähige Strukturen und leistungsfähige, robuste Arbeitsabläufe voraus.

Die Enquete-Kommission hat in ihrem Zwischenbericht festgestellt, dass es bei der nationalen Koordinierung des deutschen Afghanistan-Engagements zwischen 2001 und 2021 eine Reihe von Lernprozessen gegeben hat. Dies ist nicht nur etwa an der Verstetigung der Staatssekretärsrunde oder der gemeinsamen Ertüchtigungsinitiative des AA und BMVg sichtbar, sondern auch am „Nexus-Chapeau-Ansatz“ des AA und BMZ, der eine gemeinsame Finanzierung von verschiedenen Projektteilen mit einem gemeinsamen Ziel erlaubt und so der langjährigen Kritik der strikten Aufteilung der finanziellen Mittel begegnet. Die Einrichtung der Staatssekretärsrunde war zwar eine Verbesserung für die ressortübergreifende politisch-strategische Zusammenarbeit im Afghanistan-Einsatz. Dennoch beschränkten sich diese Treffen häufig auf gegenseitige Unterrichtungen über den aktuellen Stand von Planungen und Projekten. Ministerielle Schwerpunkte und Weisungen hätten besser aufeinander abgestimmt sein können. Eine gemeinsame Koordinierung fand nicht wirklich statt.

Gemäß diesen Erfahrungen sollten sich die Ressorts zukünftig enger koordinieren, mehr Informationen austauschen und stärker auf ein erforderliches, gemeinsames Gesamtbild hinarbeiten, um eine effektivere Zusammenarbeit im Sinne integrierter Sicherheitspolitik zu erreichen. Die Nationale Sicherheitsstrategie (NSS) bietet hierfür einen sinnvollen Anknüpfungspunkt. Die in der NSS vorgeschlagenen Verbesserungen der strategischen Kooperation und Steuerung müssen jetzt umgesetzt werden, um Kohärenz und Stringenz im außenpolitischen Handeln der Bundesregierung auch im Feld des Internationalen Krisenmanagements zu gewährleisten.

Umsetzung:

Um ein solches kohärentes und stringentes Vorgehen zu ermöglichen, muss zunächst eine gemeinsame Strategie- und Zielentwicklung erfolgen. Es bedarf eines Forums der Verantwortlichen, das regelmäßig strategische Einschätzungen und Bewertungen der Gesamtlage eines Krisenkontextes und des deutschen Engagements in diesem Kontext vornimmt und mögliche Gefährdungen identifiziert. Ziele, Instrumente, Ressourcen und Aktivitäten sind hier regelmäßig zu überprüfen, auch im Hinblick auf möglichen Anpassungsbedarf sowie potenzielle Chancen und Risiken.

Die Entscheidungsebene muss in dieser Form der „partnerschaftlichen Zusammenarbeit“ über den reinen Informationsaustausch hinaus auch gemeinsame Beratungen, die Identifizierung gemeinsamer Lösungsansätze und die gemeinsame Entscheidungsvorbereitung umfassen, um die Kohärenz des außenpolitischen Handelns bereits im Vorfeld sicherzustellen. Dies ist auch unter Wahrung des Ressortprinzips, also der eigenständigen Leitungsverantwortung, möglich. Das Ressortprinzip gilt weiterhin uneingeschränkt, die Ministerien bleiben im Rahmen ihrer Zuständigkeiten eigeninitiativ für die Politikformulierung und verantwortlich für die Umsetzung. Aufgrund komplexer sicherheitspolitischer Herausforderungen und im Sinne von integrierter Sicherheit sollten die Ressorts enger als bisher zusammenarbeiten. Daher sollten zu festen Teilnehmenden der ressortübergreifenden Arbeit das Bundeskanzleramt, das Auswärtige Amt, das Verteidigungsministerium, das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, das Innenministerium, das Finanzministerium, das Wirtschafts- und Klimaschutzministerium, das Bundesumweltministerium, das Bundesjustizministerium und bei Bedarf weitere Akteure gehören. Es ist zu prüfen, ob die Zusammenlegung von Projektfinanzierungen verschiedener Ministerien

aus dem Bereich Frieden, Sicherheit, Entwicklung und Stabilisierung (AA, BMVg, BMZ, BMI) zu einem ressortgemeinsamen Haushaltstitel zu einer verstärkten strategischen Abstimmung zwischen den Ressorts und zu mehr Kohärenz und Effizienz in der Vergabe staatlicher Fördermittel beitragen könnte.

- 21. Um die ressortübergreifende strategische Planung und Umsetzung des integrierten Krisenmanagements und die Zusammenarbeit bei der Umsetzung zu verbessern, sollte (Option a) ein neuer Kabinettsausschuss für integriertes Krisenmanagement eingerichtet werden oder (Option b) die Arbeit des Sicherheitspolitischen Jour Fixe der zuständigen Staatssekretärinnen und Staatssekretäre weiter ausgeweitet und intensiviert werden.**

Begründung:

Die Enquete-Kommission hat mögliche Lösungen der in Empfehlung 20 aufgeworfenen Probleme intensiv diskutiert; etwa ob Verbesserungen der Sicherheitspolitischen Jours Fixes ausreichen oder ob es notwendig ist, die ressortübergreifende strategische Planung und Umsetzung des integrierten Krisenmanagements durch die Einrichtung eines neuen institutionellen Formats zu stärken. An dieser Stelle gab es in der Kommission einen inhaltlichen Dissens: Eine große Gruppe sprach sich für Option (a) aus, eine kleine Gruppe für Option (b).

Umsetzungsoption (a):

Effektiveres sicherheitspolitisches Handeln und eine bessere Integration der Aktivitäten einzelner Ressorts der Bundesregierung lassen sich am besten durch die dauerhafte Einrichtung eines Gremiums zur ressortübergreifenden strategischen Steuerung in diesem Feld erreichen. Als zentraler Ort für politische Diskussion und Entscheidungsvorbereitung im Bereich integriertes Krisenmanagement soll ein eigenständiger, zusätzlicher Kabinettsausschuss zur Stärkung und Verstetigung des bisherigen informellen ressortübergreifenden Austausches von Informationen im Rahmen des Sicherheitspolitischen Jour Fixe etabliert werden. Alternativ zu der Einrichtung eines neuen Kabinettsausschusses könnte der Bundessicherheitsrat (BSR) als ressortübergreifendes Steuerungsinstrument dienen. Denn laut Geschäftsordnung (GO) des BSR ist dieser bereits ein Kabinettsausschuss und berät Fragen der Sicherheitspolitik (GO BSR § 2).

Beide Gremien sollen die notwendigen Vorarbeiten bei der politischen Einigung und Entscheidungsfindung über Ressortgrenzen hinweg leisten, ohne das Ressortprinzip außer Kraft zu setzen. Sie gewährleisten, dass Personen in der politischen Verantwortung direkt miteinander in den Austausch gehen, um gemeinsam Impulse für kooperative Lösungen und die Umsetzung langfristiger strategischer Ziele zu setzen. Ein solcher Kabinettsausschuss für integriertes Krisenmanagement beteiligt auf oberster politischer Ebene die relevanten Ministerinnen und Minister sowie die Bundeskanzlerin bzw. den Bundeskanzler. Von einer Ständigen Vertretung der Bundesländer auf der Ebene der Ministerpräsidentinnen und -präsidenten, entsandt vom Bundesrat, werden die Kompetenzen der Bundesländer eingebracht. Anlassbezogen nehmen in der Regel der Generalinspekteur der Bundeswehr sowie bei Bedarf weitere Akteure teil.

Der Ausschuss bereitet Kabinettsentscheidungen im Bereich des integrierten Krisenmanagements vor und benötigt zur Erfüllung seiner Aufgaben einen unterstützenden, ebenfalls integriert arbeitenden Verwaltungsunterbau. Ohne die Arbeit der Ressorts zu ersetzen, ist dieser initiativ und mobilisierend zuständig für die Organisation von Strategieprozessen und die Koordinierung der Arbeit der Ressorts zu zentralen außen- und sicherheitspolitischen Themen.

Kernaufgaben des Verwaltungsunterbaus sind in seiner Sekretariatsfunktion die Vor- und Nachbereitung der Sitzungen des politischen Koordinierungsgremiums, die Erarbeitung und Vorbereitung von Strategiedokumenten der Bundesregierung in einem nachhaltigen Strategiezyklus sowie die Zusammenarbeit mit externen Expertinnen und Experten und der Wissenschaft. Der Verwaltungsunterbau soll durch einen leitenden politischen Beamten, in der Funktion eines nationalen Sicherheitsberaters, aus dem Bundeskanzleramt herausgeführt werden, der als Scharnier zwischen den politischen und administrativen Entscheidungsebenen fungiert. Der Verwaltungsunterbau soll durch seine Anlage zur Schaffung einer stärkeren ressortübergreifenden Kultur, des gegenseitigen Verständnisses und der Stärkung der Kohärenz in der Außen- und Sicherheitspolitik beitragen. Die Personalzusammensetzung und -auswahl des Verwaltungsunterbaus sollte daher durch Entsendung aus den beteiligten Ressorts erfolgen.

Zudem sollten zukünftig mehr Verbindungsbeamte eingesetzt werden, um den interministeriellen Austausch zu intensivieren. Über die Jahre entsteht so ein größerer Pool an Personen mit Erfahrungen und Kontakten aus der

ressortübergreifenden Zusammenarbeit, welche diese Erfahrungen in ihre Häuser tragen und damit zu einem langfristigen Kulturwandel und einer stärkeren Kohärenz im außen- und sicherheitspolitischen Handeln beitragen. Die Entsendung von Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern mit entsprechender Fachexpertise aus Think Tanks, außeruniversitären Forschungseinrichtungen sowie Universitäten, aber auch Erfahrungsträgern aus vorangegangenen Engagements würde dies begünstigen.¹³

Umsetzungsoption (b):

Rückblickend auf den Afghanistan-Einsatz befand die Enquete-Kommission, Runden der Staatssekretäre sollten sich nicht darauf begrenzen, nur Zuständigkeiten einzelner Ressorts abzufragen (negative Koordination) und tagesaktuelle Punkte zu besprechen. Seit 2021 hat sich der Sicherheitspolitische Jour Fixe der Staatssekretärinnen und der Staatssekretäre des Bundeskanzleramts, AAs, BMVgs, BMIs, BMFs und BMZs (Erweiterungen durch BMWK und BMUV anlassbezogen möglich) bereits weiterentwickelt. Er stellt eine Plattform für ressortübergreifende Planung und Beratung sicherheitspolitischer Themen dar. Hier werden nicht nur Entscheidungen für die Ministerebene vorbereitet, sondern auch politisch-strategische Entscheidungen, etwa zur Anpassung von Bundeswehr-Mandaten und Verhandlungslinien für internationale Gipfel, getroffen. Dennoch gibt es weiteren Verbesserungsbedarf, denn der Sicherheitspolitische Jour Fixe soll dazu dienen, auf Grundlage und in Übereinstimmung mit den politisch-strategischen Vorgaben des Kabinetts, die Entwicklung und den Einsatz der jeweiligen ressortspezifischen Instrumente zu planen, vorzubereiten und zwischen den Ressorts abgestimmt operativ umzusetzen. Dies schließt eine engere und gemeinsame strategische Operationsplanung für ein integriertes Krisenmanagement ein. Zudem sollten die vorbereitenden Sherpa-Runden besser mit Formaten verzahnt werden, die im Bereich eines erweiterten Sicherheitsverständnisses arbeiten; und der Entscheidungsvorbereitung sollten ressortübergreifende gemeinsame Lageanalysen vorangehen.

Die Arbeit der Staatssekretärsrunde zu sicherheitspolitischen Fragen, der Sicherheitspolitische Jour Fixe, soll zukünftig zu einer „Sicherheitspolitischen Lage“ ausgeweitet werden. Sie sollte beauftragt und befähigt werden, den Einsatz ressorteigener Ressourcen und Instrumente gemeinsam und aufeinander abzustimmen, um Wirkungen zu verstärken und Ressortegoismen abzubauen. Um diesen zusätzlichen Aufgaben gerecht zu werden, müssen Sitzungen häufiger und auch anlassbezogen stattfinden (im Grundsatz zweiwöchentlich anstatt wie aktuell monatlich). Die Sitzungsleitung soll alle sechs Monate unter den beteiligten Ressorts rotieren. Zur Wahrnehmung der Länderbelange soll ein/-e Länderrepräsentant/-in durch die Innenministerkonferenz entsandt werden.

Die Vor- und Nachbereitung des Jour Fixe soll weiterhin von einer ressortübergreifenden Arbeitsgruppe der beteiligten Ressorts, den Sherpa-Runden der Unterabteilungsleiterinnen und -leiter und der zuständigen Referate übernommen werden. Die verantwortlichen Arbeitsstäbe in den Häusern gilt es, diesem Mehraufwand von Aufgaben und Sitzungstakt entsprechend personell auszustatten. Um das kohärente Arbeiten der Häuser zu fördern, soll eine noch stärkere Verzahnung der Runde mit den zuständigen Arbeits- und Koordinierungsgruppen der verschiedenen Ressorts besseres „Nexus-Denken“ fördern. Außerdem sollte die Staatssekretärsrunde in den Ministerien und obersten Bundesbehörden öfter übergreifende Abfragen initiieren, die einen Gesamtüberblick über Aktivitäten, Methoden und Analysen der ressortgemeinsamen Arbeit ermöglichen. Erfragt werden kann ebenfalls, wo es Potenziale gibt, sich mit anderen Ressorts noch intensiver auszutauschen und sie einzubinden. Ein Anlass hierfür wäre die Veröffentlichung der Leitlinien zur Krisenprävention 2025.

Zudem sollte sichere Kommunikation häuserübergreifend gewährleistet sein. Die Sitzungen sollten unter dem notwendigen Geheimschutz erfolgen. „Rote Netze“, über die als „geheim“ eingestufte Daten kommuniziert werden können, sollten ausgeweitet werden, damit auch einem spontanen telefonischen Austausch keine technischen Hürden im Weg stehen.¹⁴

¹³ Zu Empfehlung 21, Umsetzungsoption (a) liegt ein Sondervotum der Abgeordneten Christian Sauter und Knut Gerschau (FDP) sowie des Sachverständigen Egon Ramms vor (siehe Abschnitt 4.4).

¹⁴ Zu Empfehlung 21 liegt ein Sondervotum der Sachverständigen Prof. Dr. Dr. Hans-Joachim Gießmann, Prof. Dr. Anna Geis und Dr. Katja Mielke vor (siehe Abschnitt 4.5).

22. Es sollte ein vernetztes Lagezentrum zur Erstellung ressortübergreifender strategischer Lagebilder, Analysen und Vorausschau eingerichtet werden.Begründung:

Die Aufarbeitung des Afghanistan-Einsatzes hat gezeigt, dass Lagebilder oft nicht ausreichend und umfassend zusammengeführt und analysiert wurden. Die Bundesregierung verfügt derzeit zwar über eine Vielzahl von Lagezentren (BKAm, AA, BMVg, BMI etc.), die teilweise Lagebilder austauschen, zum Beispiel das Krisenreaktionszentrum des Auswärtigen Amtes, das auf operativer Ebene auf Veränderungen der Sicherheitslage der Auslandsvertretungen reagiert. Ein Abgleich und eine Zusammenführung dieser Lagebilder als gemeinsame Entscheidungs- und Handlungsgrundlage auf politisch strategischer Ebene stehen jedoch noch aus. Divergierende Analysen aufgrund unterschiedlicher Zeit- und Zielhorizonte der Ministerien sollen künftig auf der strategischen Entscheidungsebene vermieden werden. Die verschiedenen Informationen und Analysen der einzelnen Ressorts müssen allen beteiligten Ressorts in gleicher Weise zur Verfügung gestellt werden.

Umsetzung:

Eine Arbeitseinheit zur (Lage-) Analyse und der ressortübergreifenden strategischen Vorausschau sollte als Lagezentrum am Bundeskanzleramt eingerichtet werden. Dieses soll sich auf die tagesaktuelle Analyse und Bewertung sicherheitsrelevanter Entwicklungen konzentrieren. Es bündelt Informationen aus bestehenden Lagezentren und Fachreferaten der Ressorts, darunter AA, BMVg, BMI, BMZ, BND, BfV und BSI, um ein integriertes Gesamtlagebild zu erstellen. Der Fokus liegt auf der Echtzeit-Beobachtung von Trends, der Identifikation unmittelbarer sicherheitsrelevanter Ereignisse und der Ableitung kurz- bis mittelfristiger Handlungsempfehlungen. Die Ergebnisse werden an die Ressorts und ressortübergreifende Gremien wie die Koordinierungsgruppe der Abteilungsleitungen oder den Sicherheitspolitischen Jour Fixe der Staatssekretäre weitergegeben und dienen der kurzfristigen Entscheidungsfindung.

Ergänzend zum Lagezentrum soll die bereits eingesetzte Arbeitsgruppe Krisenfrüherkennung (AG KFE) mit ihrem Fokus auf strategische Vorausschau dynamisiert und gestärkt werden. Sicherheitsrelevante Trends und zukünftige Herausforderungen, die sich mittel- bis langfristig auf die deutsche Außen- und Sicherheitspolitik auswirken könnten, werden antizipiert und im Rahmen der Möglichkeiten, die quantitative und qualitative Modelle der Krisenfrüherkennung bereits heute bieten, prognostiziert. Für die Synthetisierung und Priorisierung der Daten sollten möglichst KI-gestützte Modelle geprüft werden (vgl. Empfehlung 32). Der Schwerpunkt liegt auf abgestimmten, anwendungsbezogenen, konkreten Handlungsempfehlungen für präventive Maßnahmen und begleitet deren Umsetzung durch Monitoring und Evaluierung für einen Zeitraum von 18 bis 36 Monaten in der Zukunft. Dabei soll wissenschaftliche Expertise systematisch einbezogen werden, wie es in den Ressorts bereits geschieht. Das umfasst wissenschaftliche Grundlagen- und Auftragsforschung sowie analytische Produkte, wie sie etwa die Universität der Bundeswehr München mit dem Institut für Strategie und Vorausschau (Metis) und dem Kompetenzzentrum Krisenfrüherkennung bereitstellt. Im Unterschied zum Lagezentrum verfolgt die AG KFE damit eine strategische Perspektive, die strukturelle und präventive Maßnahmen in den Vordergrund stellt. Unter Einbeziehung der Ressorts (BKAm, AA, BMVg, BMI, BMZ) beziehungsweise der Fachreferate ergänzen sich beide Arbeitseinheiten und schaffen durch die Kombination aktueller und langfristiger Analysen eine abgestimmte Grundlage für ressortübergreifende Entscheidungen.

Die Ergebnisse beider Einheiten werden ressortübergreifenden Runden, wie der weiter zu stärkenden Koordinierungsgruppe der Abteilungsleitungen zum Thema „Krisenprävention, Konfliktbewältigung, Friedensförderung“ und dem Sicherheitspolitischen Jour Fixe der Staatssekretäre bzw. einer gestärkten Sicherheitspolitischen Staatssekretärsrunde, vorgelegt und bei Einrichtung eines Kabinettsausschusses (vgl. Empfehlung 21) dort zusammengeführt. Die Ergebnisse sollen zudem in die Entwicklung von Strategien einfließen, um auf verschiedene Sicherheitsbedrohungen in der Zukunft reagieren und frühzeitig Antworten geben zu können.

23. Die Bundesregierung sollte ihre Beziehungen zum Parlament sowie ihre Berichte zu strategischen, vernetzten Einschätzungen an das Parlament intensivieren und verstetigen.Begründung:

Für das Aufrechterhalten der parlamentarischen Kontrolle im Bereich des integrierten außenpolitischen Handelns muss ein regelmäßiger Austausch mit dem Deutschen Bundestag stattfinden. Dies gilt insbesondere, falls ein neuer Kabinettsausschuss eingerichtet werden sollte (vgl. Empfehlung 21, Option a).

Umsetzung:

Den in der Enquete-Kommission vielfach geforderten besseren Informationsfluss und -austausch mit dem Deutschen Bundestag sollte ein Verbindungselement der Bundestagsverwaltung sicherstellen. Eine gesetzliche Verankerung der parlamentarischen Kontrolle kann insbesondere durch den neu zu schaffenden (Unter-)Ausschuss zu vernetzten Kriseneinsätzen und eine intensiviertere Berichtspflicht gewährleistet werden.

In jedem Fall sollte eine regelmäßige Unterrichtung der Berichterstattenden über strategische Entscheidungen bei Einsätzen stattfinden. Einmal im Jahr sollte dem Bundestag ein Bericht zur sicherheitspolitischen Lage und strategischen Vorausschau als eingestuftes Dokument präsentiert werden. Dies könnte mit einer sicherheitspolitischen Debatte im Bundestag verknüpft werden. Dadurch würden Transparenz und die Einbeziehung der Öffentlichkeit gewährleistet.

3.3.2 Die Rolle des Parlaments und parlamentarische Kontrolle

24. Der Deutsche Bundestag sollte als Mitauftraggeber von Auslandseinsätzen der Bundeswehr und Entscheider über den Bundeshaushalt seiner Einsatzverantwortung und mitgestaltende Rolle bei deutschen Beteiligungen an internationalen vernetzten Engagements wirksamer gerecht werden.

Begründung:

Die Mitbestimmungsrechte des Deutschen Bundestages sind so weitreichend wie in kaum einem anderen Land. Laut Urteil des Bundesverfassungsgerichts von 1994 und dem Parlamentsbeteiligungsgesetz von 2005 bedürfen Einsätze bewaffneter deutscher Streitkräfte außerhalb des Bündnisgebietes, und wenn die Einbeziehung in bewaffnete Auseinandersetzungen zu erwarten ist, der konstitutiven Zustimmung des Bundestages. Die Rolle des Bundestages wird durch eine langjährige Regierungs- und Parlamentspraxis gestärkt, bei der man sich um Zustimmung deutlich über die Reihen der Koalition hinaus bemüht. Im Prozess der politischen Willensbildung zu einer deutschen Beteiligung an einem multinationalen Kriseneinsatz haben insbesondere die Koalitionsfraktionen und Fachabgeordneten erhebliche Einflussmöglichkeiten.

Der Bundestag kann den Mandatsantrag der Bundesregierung nicht verändern. Er kann ihn aber auf seine Sinnhaftigkeit und Verantwortbarkeit überprüfen und durch politische Beschlüsse flankieren.

Umsetzung:

Da Startmandate oft unter Handlungs- und Zeitdruck und mit vielen Ungewissheiten beraten und beschlossen werden, ist eine sorgfältige, ehrliche und schnelle Unterrichtung durch die Bundesregierung von essenzieller Bedeutung.

Die fachpolitischen Abgeordneten stehen vor der Herausforderung, die sicherheitspolitische Notwendigkeit eines deutschen Engagements, die völkerrechtliche Legitimität des Einsatzes, die Klarheit und Realitätsnähe des Auftrages und seine Einbettung in ein politisches Konzept sowie die Leistbarkeit und die Verantwortbarkeit der deutschen militärischen wie zivilen Beiträge zu prüfen. Innenpolitische Rücksichtnahmen sollen dabei nicht ausschlaggebend sein. Bündnispolitische Erwägungen haben ein hohes Gewicht, sollen aber nicht die Schlüsselfragen nach der Sinnhaftigkeit und den Wirkungsaussichten eines Einsatzes verdrängen.

25. Die effektivere parlamentarische Kontrolle von komplexen Einsätzen erfordert vertiefte Regionalkompetenz sowie ressortübergreifende Perspektiven und sollte neben der Einsatzumsetzung vor allem die politisch-strategische Ebene und Einsatzwirksamkeit im Blick haben.

Begründung:

Die parlamentarischen Kontrollmöglichkeiten gegenüber dem zivil-militärischen vernetzten Engagement sind von der taktischen bis zur politisch-strategischen Ebene grundsätzlich erheblich. Die parlamentarische Zustimmungspflicht bei Folgemandaten verschafft dem Bundestag zumindest grundsätzlich die Möglichkeit, auf deren Ausgestaltung Einfluss zu nehmen. Die Auswertung des Afghanistanengagements durch die Enquete-Kommission zeigte, dass der Bundestag in seiner damaligen Aufstellung insgesamt strukturell überfordert war. Die Gründe dafür lagen in der komplexen Situation im Land, der fragmentierten und von Krieg zerrütteten Gesellschaft und in den widersprüchlichen und zum Teil überambitionierten Zielen der dort intervenierenden Staatengemeinschaft. Hinzu kommt das dicht getaktete Multitasking des parlamentarischen Alltags, das eine sorgfältige Einsatzkon-

trolle erschwert. Um die Komplexität eines Konfliktlandes angemessenen erfassen, im Sinne des Auftrages wirken und einen Wissenstransfer über Wahlperioden hinaus gewährleisten zu können, ist eine verlässliche und unabhängige wissenschaftliche Beratung sowie die Einbindung von Erfahrungswissen unabdingbar (vgl. Empfehlungen 47 und 63).

Umsetzung:

Insbesondere Kontingenteinsätze und größere vernetzte Engagements benötigen eine fortlaufende parlamentarische Begleitung, ausdrücklich ressortübergreifend.

Eine seriöse parlamentarische Kontrolle benötigt seitens der Regierung eine Unterrichtung zur Sicherheitslage, die Trends und Schwerpunkte sowie Indikatoren zum Stand des „sicheren Umfelds“ im Einsatzland (z. B. Bewegungsfreiheit, Zivilopfer im Kontext des bewaffneten Konflikts) benennt. Zur Verbesserung des jeweiligen Konfliktverständnisses wäre bei Abgeordnetenbesuchen der Einsatzgebiete die Einbeziehung interkultureller Einsatzberater sinnvoll.

Zur Förderung einer Fehler- und Lernkultur (vgl. Abschnitt 3.5.2 „Fehlerkultur und institutionelles Lernen“) kann auch der Bundestag beitragen, wenn gewisse politische Spielregeln des parlamentarischen Alltags (z. B. grundsätzliche Ablehnung von Oppositionsanträgen) ausgesetzt würden. Der Bundestag sollte im Blick haben, dass größere zivil-militärische Engagements begleitend und ex post intern wie extern auf ihre Wirkungen hin analysiert bzw. evaluiert werden (vgl. Empfehlung 45). Es sollte geprüft werden, ob § 6 des Parlamentsbeteiligungsgesetzes (Unterrichtungspflicht) in diesem Sinne zu ergänzen ist.

Die Parlamentsbeteiligung trägt zu Beginn eines Einsatzes wesentlich zur öffentlichen Meinungsbildung und danach zur Transparenz vor allem der militärischen Auslandseinsätze bei. Dabei sollte ihr Stellenwert für die strategische Kommunikation des Einsatzes mitbedacht werden (vgl. Empfehlung 38).

Der Bundestag sollte darauf achten, dass die Mandatsaufträge und die Aufträge der nichtmilitärischen Ressorts in Folgedokumenten auf operationalisierte und überprüfbare Ziele heruntergebrochen werden.

26. Bei Folgemandaten sollte der Bundestag darauf hinwirken, dass diese über die Lage im Einsatzgebiet hinaus das Maß der Zielerreichung benennen und den Kräfteansatz aus dem Einsatzbedarf ableiten. Im weiteren Verlauf eines Einsatzes sollte der Bundestag die Entwicklung einer Exitstrategie im multilateralen Verbund im Blick haben.

Begründung:

Während des Afghanistan-Einsatzes sprachen deutsche ISAF-Mandate noch vom Auftrag der Friedensbewahrung, als Frieden in Teilen des eigenen Verantwortungsbereichs verloren war und Frieden erzwungen werden musste. Wo bei Mandatsdebatten Rechtfertigungsdiskurse dominierten, wurden des Öfteren ehrliche Bestandsaufnahmen und Chancen zu rechtzeitiger Kurskorrektur verpasst.

Bei der Formulierung von Folgemandaten sollte der vom Einsatzkontingent ermittelte Fähigkeiten- und Kräftebedarf (vgl. Abschnitt 3.7 „Fähigkeiten, Umsetzung und Kommunikation“) im Hinblick auf Schutz und Wirkung ein entscheidender Faktor sein. Eine bedarfsgerechte Verfügbarkeit von Fähigkeiten und Ausrüstung ist zwingende Voraussetzung für die Aussicht auf Erfolg bei der Erfüllung einsatzbezogener Aufträge.

Umsetzung:

Um vernetzte Engagements durch den Bundestag effektiver kontrollieren und zu ihrer verbesserten Wirksamkeit beitragen zu können, sollten die Spielräume der Parlamentsbeteiligung besser genutzt werden. Während des Afghanistan-Einsatzes hätte es für die Koalitionsfraktionen die Gelegenheit gegeben, die seit Langem geforderte Wirksamkeitsevaluierung als Voraussetzung für ihre Zustimmung zum Folgemandat zu nutzen.

Im Vorfeld von Mandatsverlängerungen und -veränderungen kommt es entscheidend darauf an, wie beratungsoffen sich die Bundesregierung verhält und wie kontrollwillig Fachabgeordnete der Koalitions- und Oppositionsfraktionen sind.

IKM-Einsätze benötigen nach aller Erfahrung Verlässlichkeit und strategische Geduld, sollen aber nicht zu Endloseinsätzen werden. Exitstrategien in den Anfängen eines Einsatzes sind kontraproduktiv, weil sie Nichtverlässlichkeit signalisieren. Im weiteren Verlauf eines Einsatzes ist es aber erforderlich, mit den Partnern eine Exitstrategie zu entwickeln, die Reduzierungs- und Abzugsmöglichkeiten an das Maß der Zielerreichung bindet und Überprüfungen ermöglicht, ob ein Einsatz wegen Zielerreichung beendet werden kann oder wegen Scheiterns

beendet werden muss oder modifiziert werden soll. Dabei ist die Signalwirkung einer Exitstrategie zu berücksichtigen.

27. Bei Mandatsdebatten sollten auch die zivilen und polizeilichen Komponenten von vernetzten Engagements mit ihren Zielen, Kräften und Ressourcen klar benannt werden.

Begründung:

Ein Dauerproblem bei zivil-militärisch vernetzten Engagements ist, dass diese in der Öffentlichkeit – begünstigt durch die sehr unterschiedliche Sichtbarkeit, Akzeptanz und Strittigkeit – und auch im Parlament überwiegend verkürzt als Militäreinsätze wahrgenommen werden. Das wird begünstigt durch die Tatsache, dass nur die Umsetzung der Exekutivaufgabe, der Einsatz bewaffneter Streitkräfte, in jedem Einzelfall vom Bundestag beraten und genehmigt werden muss.

Angesichts des grundsätzlich hohen Stellenwerts der zivilen Komponenten für die Wirkungs- und Erfolgchancen eines Kriseneinsatzes ist ihre unterproportionale Berücksichtigung bei der Parlamentsbeteiligung ein erheblicher Nachteil.

Umsetzung:

Ausdrücklich abzulehnen ist eine Mandatierung auch der zivilen Komponenten eines IKM-Einsatzes. Dies wäre verfassungsrechtlich hochproblematisch, würde angesichts der spezifischen Funktionsweisen der anderen Politikfelder zu einer kontraproduktiven Verkomplizierung von Einsätzen und nicht zuletzt zu einem enormen Aufgabenzuwachs für das Parlament führen.

Bei Mandatsdebatten zu Schwerpunkteinsätzen und -engagements sollte die Bundesregierung dem Bundestag einen Bericht zur Kenntnisnahme vorlegen, der im Kontext der jeweiligen deutschen/multinationalen Strategie bzw. des politischen Konzepts den Auftrag, wesentliche Ziele und den geplanten Kräfte- und Ressourcenansatz (vgl. Abschnitt 3.1 „Strategie und Auftrag“ und Abschnitt 3.7 „Fähigkeiten, Umsetzung und Kommunikation“) für dieses Engagement darstellt und begründet.

Auf Ebene der Fachausschüsse, insbesondere des federführenden Auswärtigen Ausschusses, sollten die diplomatischen, zivilen und polizeilichen Beiträge zu den vernetzten Schwerpunktengagements angemessen behandelt werden.

Abgeordnetenbesuche in Einsatzländern benötigen den vermehrten Austausch mit unterschiedlichsten Akteuren des Vernetzten Ansatzes.

28. Es sollte ein Einsatzausschuss für eine ressortübergreifende, vertiefte Begleitung und Wirkungskontrolle, insbesondere von vernetzten Schwerpunkteinsätzen, eingerichtet werden, der insbesondere eine politisch-strategische Kontrolle solcher Einsätze gewährleistet.

Begründung:

Die Komplexität von Konfliktländern und multinationalen, zivil-militärischen Einsätzen und Engagements sowie die Einsatzverantwortung des Bundestages erfordern eine inhaltlich vertiefte und enge ressortübergreifende parlamentarische Kontrolle insbesondere von Schwerpunkteinsätzen, welche im bisherigen Mitberatungsverfahren der Fachausschüsse mit ihren vielfältigen Themen nur schwer gewährleistet werden kann. Ein Einsatzausschuss gewährleistet eine tiefere Unterstützung der anderen zuständigen Fachausschüsse auf dem Weg der Mitberatung.

Umsetzung:

Über die im Grundgesetz festgelegten und gesetzlich vorgegebenen sechs Ausschüsse des Bundestages hinaus werden die anderen Ausschüsse in jeder Wahlperiode neu eingesetzt. Über die Einsetzung eines Einsatzausschusses ist vor dem Hintergrund des Umfangs und der Intensität deutscher Beteiligung an multinationalen vernetzten Einsätzen zu befinden. Der Einsatzausschuss kann als Fachausschuss oder gemeinsamer Unterausschuss nach § 55 Abs. 4 der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages eingesetzt werden.¹⁵ Der Einsatzausschuss soll aus Mitgliedern (Berichterstatern, ggf. Obleuten) der Ausschüsse für Auswärtiges, Verteidigung, Inneres und Heimat, wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung sowie Menschenrechte und Humanitäre Hilfe bestehen.

¹⁵ Zu dieser Aussage liegt ein Sondervotum des Sachverständigen Winfried Nachtwei, der Abgeordneten Schahina Gambir und Merle Spellerberg (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN) sowie der Sachverständigen Dr. Katja Mielke vor (siehe Abschnitt 4.6).

Die Mitglieder der einzelnen Fraktionen sollten möglichst aus verschiedenen (mindestens zwei) Fachausschüssen entsendet werden. Im Rahmen des Ausschusses sollte ein Berichterstatter oder eine Berichterstatterin als offizielle Anlaufstelle für einsatzbezogene Hinweise nichtstaatlicher und zivilgesellschaftlicher Kräfte im vernetzten Engagement benannt werden.

Das Verfahren der Mitberatung der Fachausschüsse bei Federführung des Auswärtigen Ausschusses bleibt bestehen. Es wird nur ergänzt durch einen Einsatzausschuss als Fachausschuss in gleichberechtigt mitberatender Funktion oder als Unterausschuss in indirekt mitberatender Funktion. Angesichts der thematischen Konzentration des Einsatzausschusses hat er für die mitgestaltende Einsatzverantwortung des Parlaments einen besonderen Stellenwert.

Der Ausschuss sollte anlassbezogen tagen. Regelmäßige Unterrichtungen durch die Ressorts, auch unter Geheim, sollen einen hohen Informationsstand gewährleisten.

Um die Komplexität und Wirkungen eines Engagements seriös erfassen und über längere Zeiträume verfolgen zu können, ist eine verlässliche, auch unabhängige wissenschaftliche Unterstützung unabdingbar (Optionen: externe, dem Sekretariat zugeordnete wissenschaftliche Expertise; die Möglichkeit eines unabhängigen wissenschaftlichen Beirats).

29. Die Bundesregierung sollte jährlich zu multilateralen militärischen Verbundfähigkeiten an den Bundestag und die zuständigen Ausschüsse berichten.

Begründung:

Der Einsatz bewaffneter deutscher Streitkräfte beim Internationalen Krisenmanagement geschieht in der Regel im Rahmen von Systemen kollektiver Sicherheit, die im Fall der NATO und der EU mit einer fortschreitenden multilateralen Integration und Arbeitsteilung einhergehen. Diese Arbeitsteilung zeigt sich in multinational zusammengesetzten und betriebenen Strukturen und Kräften wie auch in nationalen Spezialisierungen. Beispiele für solche multilateralen Verbundfähigkeiten sind *AWACS*, die *EU-Battlegroups*, die Schnelle Eingreiftruppe der NATO (*Very High Readiness Joint Task Force/VJTF*) und das Europäische Lufttransportkommando, in dem nationale Fähigkeiten gebündelt sind. Die multilaterale Arbeitsteilung schafft gegenseitige Abhängigkeiten und kann nur funktionieren, wenn die Partner auf die verlässliche Bereitstellung der arbeitsteilig organisierten nationalen Teilfähigkeiten vertrauen können.

Umsetzung:

Die konstitutive Zustimmungspflicht des Bundestages beim Einsatz bewaffneter deutscher Streitkräfte bleibt unangetastet. Die jährliche Unterrichtung des Bundestages über militärische Verbundfähigkeiten würde aber die aus der Integration resultierenden Abhängigkeiten und Verpflichtungen in das Bewusstsein der politischen Akteure rücken. Darauf machte im Jahr 2015 die Kommission zur Überprüfung und Sicherung der Parlamentsrechte bei der Mandatierung von Auslandseinsätzen der Bundeswehr („Ruhe-Kommission“) in ihrem Abschlussbericht in einer Empfehlung aufmerksam.

30. In der zweiten Hälfte der 21. Legislaturperiode sollte überprüft werden, inwieweit die Empfehlungen der Enquete-Kommission in der politischen Praxis Berücksichtigung und ihren Niederschlag gefunden haben oder was dem entgegenstand.

Begründung:

Ein zentrales Anliegen der Enquete-Kommission war die Förderung des institutionellen Lernens auf dem Feld des vernetzten Internationalen Krisenmanagements. Die vom Deutschen Bundestag eingesetzte Kommission hat deshalb ein hohes Interesse daran, dass ihre Empfehlungen nicht nur zur Kenntnis genommen werden, sondern in der politischen Praxis auch Berücksichtigung finden und sich der Prozess des institutionellen Lernens fortsetzt.

Umsetzung:

Im Rahmen der parlamentarischen Kontrolle von Kriseneinsätzen sollten die dafür zuständigen Ausschüsse des Deutschen Bundestages, (ggf.) in Abstimmung mit den mit IKM befassten Ressorts, in der zweiten Hälfte der 21. Legislaturperiode eine Überprüfung veranlassen, inwieweit die Empfehlungen der Enquete-Kommission berücksichtigt und umgesetzt werden konnten.

3.4 Wissen und strategische Kommunikation

3.4.1 Wissensbasis und Krisenfrüherkennung

- 31. Die für Internationales Krisenmanagement und Friedensförderung relevante universitäre und außeruniversitäre Forschung, Lehre und (Weiter-)Bildung von Fachkräften sollte ausgebaut werden.**

Begründung:

Deutschland wird sich auch in Zukunft am Internationalen Krisenmanagement und multilateraler Friedensförderung beteiligen. Damit die verschiedenen deutschen Akteure in einem sich rasch wandelnden Politikfeld schnell und umfassend agieren können, sollte das Wissen über Ursachen, Verlauf und Auswirkungen von Kriegen und Gewaltkonflikten in verschiedenen Weltregionen an deutschen Hochschulen, außeruniversitären Forschungseinrichtungen und Think Tanks ausgebaut werden. Dazu gehören spezialisierte Länderkenntnisse, historisch-kulturelle und polit-ökonomische Konfliktverständnisse sowie eine vertiefte Auseinandersetzung mit den gesellschaftlichen (inkl. religiösen) und politischen Verhältnissen in (potenziellen) Einsatz- und Partnerländern, ebenso wie der geo-strategische Kontext, die über die Wirksamkeit einer externen Intervention entscheiden können.

Umsetzung:

Der Erwerb, Erhalt und die Weitergabe von Wissen und Erfahrungen sind in systemischen Krisenkontexten keine Frage von Monaten oder wenigen Jahren. Wissenschaftliche Forschung und berufliche Weiterbildung der Akteure in relevanten Feldern (beispielsweise Entwicklungsforschung; Friedens- und Konfliktforschung; Regionalstudien wie etwa die Ost-/Ostmitteleuropaforschung; Strategische Studien) bedürfen einer längerfristigen strukturellen Förderung und Durchführung, um Expertise dauerhaft und aktuell zur Verfügung zu stellen. Langfristig sichere berufliche Perspektiven sind zu schaffen, um Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler zu halten und zu verhindern, dass sie in andere Branchen oder Länder abwandern. Durch die Förderung einschlägiger universitärer Studiengänge können Expertinnen und Experten aus- und weitergebildet werden, die auch der Regierung und den Think Tanks die notwendige Expertise zur Verfügung stellen. Für die relevanten Themenfelder sollten geeignete Finanzierungsinstrumente des Bundes geschaffen bzw. ausgebaut werden (z. B. Sonderinitiative BMBF); bei spezifischem Forschungsbedarf können die Ressorts gezielt wettbewerbliche Forschungsaufträge ausschreiben.

- 32. Zur Stärkung strategischer Entscheidungsfähigkeiten für internationale Einsätze sollte die Bundesregierung ein ressortübergreifendes und KI-gestütztes Verfahren zur effektiven Erfassung, Zusammenführung und Analyse relevanter Informationen aus internen und externen Quellen etablieren.**

Begründung:

Die ressortübergreifende Verfügbarkeit von relevanten Informationen und daraus folgend ein gemeinsames Lagebild sind wesentliche Voraussetzungen für Strategiefähigkeit. Die Synthese aller verfügbaren Daten und relevanten Erkenntnisse zu einem schlüssigen und dynamisch weiter zu entwickelnden Lagebild wird zur Vermeidung von Fehlerquellen führen. Ein erleichterter Zugriff von Einsatzkräften auf für ihre jeweilige Tätigkeit erforderliche Informationen sowie eine verbesserte Koordination zwischen den beteiligten Ressorts und Abstimmung mit – und zwischen – den verschiedenen Einsatzkräften fördert auf der taktischen Ebene eine erfolversprechende Umsetzung der Strategie. Künstliche Intelligenz (KI) sollte hierfür in geeigneter Weise genutzt werden.

Umsetzung:

Idealerweise sollte das gemeinsame Lagebild Informationen aus lokalen Quellen sowie Erfahrungen von Einsatzrückkehrenden einschließen und in Zusammenarbeit mit den Verbündeten, zivilgesellschaftlichen Partnern und lokalen Akteuren genutzt, weiterentwickelt und regelmäßig evaluiert werden. Diese Erfahrungen sollten positiv auch für andere Missionen genutzt werden, wobei generell die Adaption von Einsatzkonzepten auf die soziokulturellen Bedingungen vor Ort anzupassen ist. Für die Synthetisierung und Priorisierung der Daten sollten Methoden der Künstlichen Intelligenz geprüft werden. Dabei ist auf einen verantwortungsvollen und ethischen Umgang mit KI zu achten. Ein solches Verfahren erfordert eine Grundstruktur zur systematischen Erfassung und Aktualisierung einsatzunabhängiger Daten und Erkenntnisse zu sicherheitsrelevanten Themen und Krisenregionen. Dazu wird eine gezielte Forschungs- und Entwicklungsinitiative für einen leistungsfähigen, geschützten Cyberraum für

klassifizierte Informationen empfohlen. Bestehende Strukturen in den Ressorts sollten evaluiert und ressortübergreifend genutzt werden, um ungewollte Redundanzen abzubauen. Einsatzbezogene Erhebungen und temporäre Strukturen (z. B. *Task Forces*) können diesen Prozess ergänzen.

33. Die Potentiale, Prozesse und Strukturen aller Ressorts einschließlich relevanter nachgeordneter Behörden zur Krisenfrüherkennung und Lagebilderstellung sollten gestärkt sowie auf Doppelstrukturen in den Ressorts und Einsparpotentiale geprüft werden.

Begründung:

Im Bundeskanzleramt und in allen Ressorts ist die grundsätzliche Bedeutung von Krisenfrüherkennung unstrittig. Deutlich ist aber auch, dass eine nachhaltige Integration der in allen Ressorts vorhandenen Potentiale, Prozesse und Ressourcen auf der Grundlage gemeinsamer Kriterien für eine gemeinsame Bewertung von krisenhaften Lageentwicklungen nur ansatzweise vorhanden ist. Dies aber wäre die Voraussetzung für eine effiziente Vernetzung des Regierungshandelns.

Umsetzung:

Die derzeit schon in den Ressorts und nachgeordneten Behörden, zum Beispiel des Bundesnachrichtendienstes (BND), vorhandenen Strukturen sollten unter Nutzung geeigneter nationaler und internationaler Institutionen (vor allem EU und NATO) auf mögliche Einsparpotenziale ressortgemeinsam evaluiert und für eine, in einem neuen ressortübergreifenden Lagezentrum abgestimmte, Lagebilderstellung und Bewertung genutzt werden (vgl. Empfehlung 22). Überflüssige Redundanzen sollten beseitigt werden.

Eine nationale Koordination mit einem klaren Mandat, robusten Strukturen und leistungsfähigen Arbeitsabläufen sollte angestrebt werden. Auf dieser Grundlage sollten dann mit abgestimmten Prioritäten ausgewählte Länder und Regionen analysiert werden. Empfohlen wird darüber hinaus, dass die Bundesregierung innerhalb von zwei Jahren dem Deutschen Bundestag auf Grundlage einer externen Analyse einen Umsetzungsbericht vorlegt.

34. Der Austausch zwischen Wissenschaft, Politik und zivilen und militärischen Praktikerinnen und Praktikern zur Fortbildung und Verbesserung gemeinsamer Lage-/ Kontextverständnisse sollte durch gezielte, neu zu entwickelnde und andernorts bewährte Formate gefördert werden.

Begründung:

Akteure aus der Wissenschaft, der Politik und der Einsatzpraxis verfügen jeweils über sehr unterschiedliche Erfahrungen und vielfältiges Wissen. Die Potenziale eines systematischeren Austausches sind bei weitem nicht ausgeschöpft, was u. a. an Zeitdruck, Überlastung, Handlungsroutinen und fehlenden Anreizen in der Karriereentwicklung liegen kann. Daher wäre auch ein Einstellungswandel in Wissenschaft und Praxis erforderlich, der mehr positive Anreize für Engagement im Wissensaustausch ermöglichen würde.

Umsetzung:

Um den Wissensaustausch gezielt zu fördern, sollte die direkte Einbindung wissenschaftlicher Einrichtungen und ihrer Expertisen in die Arbeit unterschiedlicher Ressorts ausgebaut und stärker gefördert werden. Beispielhaft hierfür sind die Wissenstransferhubs in der Abteilung S des Auswärtigen Amtes. Im Rahmen der *Hubs* werden Wissenschaftler/-innen für eine bestimmte Zeit direkt in die Ressortarbeit eingebunden, während sie gleichzeitig eng mit ihren wissenschaftlichen Institutionen in Kontakt bleiben. Es wäre empfehlenswert, solche institutionellen Innovationen als Forschungstransferhubs auch für andere Ressorts und unter Beteiligung weiterer wissenschaftlicher Einrichtungen zu etablieren. Ebenso sollte die Rückbindung praxiserprobter Expertise aus Einsatzkontexten in die Ressorts gewährleistet und systematisch betrieben werden (beispielsweise die *Stabilisation Platform*).

Die Erfahrungen von Akteuren aus der Politik und internationalen Einsätzen sollten umgekehrt stärker an einschlägig befassen wissenschaftlichen Einrichtungen genutzt werden. Über eine Erhöhung von praxisorientierten Lehrmodulen und entsprechenden Professuren könnte das Wissen aus der Praxis noch stärker an den Universitäten vermittelt werden, wie es in einigen Studienfächern bereits seit Langem praktiziert wird. Das Ziel sollte sein, mehr Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler sowie Praktikerinnen und Praktiker in relevanten Abteilungen der Ressorts einzusetzen, um die Bedarfe und Logiken der Ressorts im Hinblick auf integrierte Engagements, die dafür notwendige Strategiebildung und Lagebilderstellung aus erster Hand zu erfahren. Ebenso sollten für Praktikerinnen und Praktiker mehr Möglichkeiten geschaffen werden, eine Zeit lang in der Wissenschaft zu arbeiten,

zum Beispiel im Rahmen von *Fellowship*-Programmen. So könnten sie sich zu fachspezifischen Themen weiterbilden und im Gegenzug Erfahrungen aus der Praxis von Konflikteinsätzen in die Wissenschaft tragen.

Zusätzlich sollten herkömmliche Karrierepfade (Rotationsprinzipien) in Ministerien und bei Auslandsfachkräften in Organisationen überdacht und innovative Modelle spezieller Personalauswahl für Länder- und Konfliktexperten überprüft werden. Die Schweiz könnte hierzu ein sinnvolles Modell bieten: Entsendung von nicht verbeamteten Expertinnen und Experten an die Fachabteilungen bzw. als Mediationsberater an die Botschaften in Schwerpunktländern der schweizerischen Außenpolitik.

Die Bundesregierung sollte zudem zum einen den stärkeren Austausch zwischen den Ressorts fördern, indem Beamtinnen und Beamte aus Schlüsselressorts häufiger in die Referate anderer Schlüsselressorts entsandt werden. Darüber hinaus sollten Anreize für eine höhere Durchlässigkeit zwischen Ressorts und deren nachgeordnete Behörden und Durchführungsorganisationen geschaffen werden.

35. Während eines Einsatzes bzw. eines Engagements sollte für alle deutschen Akteure im Bereich des integrierten Ansatzes fortlaufend „lokales Wissen“ aus dem Zielland aufbereitet werden.

Begründung:

Eine systematische Auswertung der lokalen Medien und des lokalen Wissens liefert wichtige Informationen zu den gesellschaftspolitischen Diskursen und Belangen eines Ziellandes sowie auch über die Wahrnehmung des eigenen Engagements vor Ort. Ein besonderer Fokus sollte in der Auswertung auf Kritik und Problemdiagnosen liegen, um frühzeitig Unzufriedenheit in der Bevölkerung identifizieren zu können.

Umsetzung:

Die Erfassung des lokalen Wissens sollte auf einer möglichst breiten Basis beruhen. Dazu sind die Erkenntnisse aller am Einsatz beteiligter Ressorts zu nutzen, z. B. BMVg, BMI, BMZ und AA. In allen Bereichen, wie u. a. innerhalb der deutschen Auslandsvertretungen, können lokale, fremdsprachliche Medien (inkl. sozialer Medien) noch umfassender und systematischer ausgewertet werden, ebenso wie die Erkenntnisse der lokalen Büros deutscher politischer Stiftungen, von lokal tätigen Nichtregierungsorganisationen, von lokalen *Resource Persons* und Analysen von wissenschaftlichen Akteuren des Ziellandes.

Gleichzeitig sollte eine breite Basis der herangezogenen Quellen vermeiden, dass man Falschinformationen aufsitzt. Technisch könnte diese aufwändige Arbeit auch mit Hilfe geeigneter Werkzeuge Künstlicher Intelligenz effizient unterstützt werden, obgleich dies nicht die sachkundige Interpretation durch Personen mit Landeskenntnissen ersetzen kann. Diese Auswertung sollte zentral koordiniert und mit allen beteiligten Akteuren des Vernetzten Ansatzes geteilt werden.

36. Um den Austausch „lokalen Wissens“ zwischen Einsatz- und Partnerländern und Deutschland zu fördern, sollten geeignete Instrumente der strukturellen Wissenschaftsförderung im Zielland wie in Deutschland genutzt werden.

Begründung:

In der universitären und außeruniversitären Forschung und Lehre sollten Einsatz- und Partnerländer Deutschlands systematischere und längerfristige Berücksichtigung finden, wozu auch die gezieltere Integration von Wissen und Erfahrungen aus diesen Ländern gehört.

Umsetzung:

Dazu wäre es erforderlich zu prüfen, inwiefern Hürden von Kooperationen auf internationaler Ebene abgebaut werden können, etwa bei der gleichwertigen Mitfinanzierung ausländischer Partner, um langfristigen Austausch von Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern sowie Partnerstrukturen zu stärken. Durch die Vergabe von Stipendien (etwa über den DAAD) könnten Studierende wie Wissenschaftler/-innen des Ziellandes an deutschen Universitäten und Forschungseinrichtungen zudem gezielt temporär in Lehre und Forschung eingebunden werden.

Die Bundesförderung für die deutsche auswärtige Wissenschafts-, Kultur- und Bildungspolitik sollte weiterhin gefördert und ausgebaut werden. Auch sollte die Forschung über die Situation, die Rolle und die Perspektiven von Diaspora im Zielland wie in Deutschland sowie über die Frage des Umgangs mit ihr verstärkt werden. Hier

sollten auch unterschiedliche Lebensrealitäten und Interessenskonflikte zwischen Diaspora und verwurzelter Lokalbevölkerung berücksichtigt werden. Die Potenziale der Diaspora könnten in Medienformaten in Deutschland wie in der Wissensvermittlung zudem stärker genutzt werden.

3.4.2 Strategische Kommunikation

37. Internationales Krisenmanagement sollte realitätsnah, ungeschönt und glaubhaft von der strategischen bis zur Umsetzungsebene kommuniziert werden.

Begründung:

Die Bundesregierung definiert strategische Kommunikation als mittel- bis langfristig geplante Kommunikation im Rahmen der regierungsamtlichen Öffentlichkeitsarbeit gegenüber dem In- und Ausland. So erläutert das Auswärtige Amt, bei strategischer Kommunikation gehe es darum, „verlässliche Informationen zielgruppengerecht und nachhaltig [...] zu vermitteln, um sowohl im gesamten öffentlichen, einschließlich dem digitalen Raum, aber auch in direktem Kontakt mit Menschen im In- und Ausland Werte und Interessen der deutschen Außenpolitik sichtbar und Positionen verständlich zu machen.“

Bei Einsätzen im Rahmen des Internationalen Krisenmanagements, die das Vertrauen (*hearts and minds*) der lokalen Bevölkerung des Einsatzlandes gewinnen sollen, ist zu beachten, dass die Praxis operativer Maßnahmen und das Auftreten von Einsatzkräften neben Botschaften an die lokale Bevölkerung im Einsatzland immer auch welche an die eigene Bevölkerung aussenden. Die kommunikative Dimension der Einsatzführung und -praxis ist deshalb ein wesentlicher Bestandteil der strategischen Kommunikation bei Kriseneinsätzen.

Die öffentliche Wahrnehmung der deutschen Beteiligungen am internationalen Krisenengagement ist, wie es beim Afghanistan-Engagement der Fall war, stark auf die Bundeswehreinätze fokussiert. Aber auch Kenntnisse zu den Auslandseinsätzen der Bundeswehr sind recht gering. Der multidimensionale und vernetzte Charakter von internationalen Krisenengagements sollte daher der breiten Öffentlichkeit besser kenntlich gemacht werden und dabei den unterschiedlichen Zugang zu Informationen in der Bevölkerung stärker berücksichtigen.

Klare, glaubwürdige und zielgerichtete Kommunikation von Krisenengagements ist entscheidend, um für Unterstützung und Verständnis für die notwendige, aber komplexe und mit Risiken verbundene Arbeit zu werben, die Zuteilung von Ressourcen zu befördern, persönliches Engagement wachzurufen (z. B. durch Entsendung oder Abordnung in internationale Friedensmissionen oder Einsätze) und um die Diskussion über das Engagement in diesem schwierigen Kontext nicht allein regierungsseitig, sondern im Austausch mit der Zivilgesellschaft und in einer breiten öffentlichen Debatte zu führen.

Umsetzung:

Kriseneinsätze, die vom Bundestag beauftragt werden, sollten realitätsnah, ehrlich und glaubhaft durch die Bundesregierung von der strategischen bis zur Umsetzungsebene kommuniziert werden. Zudem ist es wichtig, Erwartungsmanagement zu betreiben. Das betrifft auch die Kommunikation über Veränderungen und Anpassungen bei der Strategie des Einsatzes. Angesichts der enormen Zunahme hybrider Angriffe sollte Kommunikation auf strategischer Ebene stärker als sicherheitspolitisches Instrument begriffen und genutzt werden.

38. Strategische Kommunikation sollte ressortübergreifend abgestimmt und verbessert werden.

Begründung:

Es bedarf einer gesamtstaatlichen kohärenten Zielbildung des deutschen Engagements sowie der notwendigen Definition eines ressortübergreifenden politisch-strategischen Gesamtziels. Daraus abgeleitet ergibt sich die strategische Kommunikation. Eine ressortübergreifende Abstimmung der strategischen Kommunikation unter Mitbetrachtung der teilweise inhaltlich-politisch unterschiedlichen Zielsetzungen einzelner Ressorts ist notwendig, um Internationales Krisenmanagement zielgerichtet und glaubhaft zu betreiben und zu rechtfertigen. Die strategische Kommunikation muss dem Recht der deutschen Öffentlichkeit auf Information gerecht werden.

Umsetzung:

Insgesamt sollten zwischen den beteiligten Ressorts klare kurz- und langfristige Kommunikationsziele festgelegt werden. Aus der ressortübergreifenden Kommunikationsstrategie muss ein einheitliches und abgestimmtes Worting abgeleitet werden. Die Aufgabe der Ressorts sollte sein, dass Strategie und Einsatzziele in der Berichterstattung stärker zur Geltung kommen, etwa durch informelle Pressegespräche oder Reisen von Journalistinnen und

Journalisten zum Einsatzgebiet, wie in Afghanistan geschehen. Außerdem sollte vonseiten der Bundesregierung klar kommuniziert werden, warum in welche Krisenregionen eingegriffen wird; strategische Notwendigkeiten müssen begründet werden.

Das ressortübergreifende Wording sollte zusätzlich genutzt werden, um der Selbstverpflichtung im Rahmen der internationalen Initiative *Open Government Partnership* nachzukommen und niedrighschwellige Angebote für Informations- und Austauschformate (u. a. Formate des Auswärtigen Amts wie „Townhall-Gespräche“ oder „Diplomatie macht Schule“) für die Bevölkerung zu erweitern, besonders im digitalen Raum (*Social Media*). Dabei sollten Einsatzziele, Strategie, aber auch während des Einsatzes auftretende Probleme für die Öffentlichkeit verständlich gemacht und kommuniziert werden. Das reiche Potenzial ziviler wie militärischer Einsatzpraktiker und die Ressourcen des Zentrums Operative Kommunikation der Bundeswehr müssen dafür systematisch genutzt werden.

Strategische Kommunikation muss insbesondere in der Analyse und im *Social-Media*-Monitoring modernisiert werden. Dazu sollte das Auswärtige Amt seine eigenen Analysekapazitäten in diesem Bereich erweitern und strategische Kommunikation im digitalen Kommunikationsraum an neue Zielgruppen mit regionalen Schwerpunkten richten. Auch müssen die (kommunikativen) Fähigkeiten der Bundeswehr in diesen Bereichen – spezifisch für Auslandseinsätze – gestärkt werden.

Die Umsetzung der Kommunikationsstrategie sollte von den Ressorts (auch mithilfe externer Kommunikationsexpertinnen und -experten) regelmäßig evaluiert und bei Bedarf angepasst werden.

39. Die nationale Kommunikationsstrategie sollte eng mit den internationalen Verbündeten koordiniert werden.

Begründung:

Beim Internationalen Krisenmanagement ist die enge Abstimmung und Zusammenarbeit mit internationalen Verbündeten (wie den VN und der NATO) für Deutschland von großer Relevanz. Dabei sind die unterschiedlichen strategischen Prioritäten unter den Verbündeten zu berücksichtigen, wie in Afghanistan ersichtlich wurde, die eine effektive Koordinierung und Kommunikation auf internationaler und nationaler Ebene erschweren.

Umsetzung:

Die Bundesregierung sollte ihre strategische Kommunikation mit Beschlüssen des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen (UN Doc. S/PRST/2022/5) und wechselseitig mit dem 2014 gegründeten *Strategic Communication Center of Excellence* der NATO (*StratCom COE*) sowie dem *European External Action Service* (EEAS) koordinieren, damit international keine unterschiedlichen Botschaften gesendet werden. Dabei geht es darum, in regelmäßigem Kontakt mit den internationalen Bündnispartnern zu stehen, um Kommunikationsinhalte und -ziele zu vergleichen, Widersprüche, wenn möglich, zu vermeiden und – trotz divergierender nationaler Interessen der Partner – auch gemeinsam und effizient Ziele und Strategien an das Einsatzland und die dortige Bevölkerung/Regierung zu kommunizieren.

40. Für den Erhalt bzw. die Erlangung der eigenen Informationsüberlegenheit sollten die Fähigkeiten im Bereich der Desinformationsanalyse gestärkt werden.

Begründung:

Der digitale Raum (soziale Medien) wird von staatlichen und privaten Akteuren (China, Russland etc.) zunehmend genutzt, um gezielte Fehl- und Desinformation zu verbreiten und Vertrauen in staatliche Institutionen sowie demokratische Prozesse gezielt zu unterminieren. Diese Taktik schädigt den gesellschaftlichen Zusammenhalt innerhalb Deutschlands, kann aber auch bei Einsätzen im Rahmen von Internationalem Krisenmanagement zur Bedrohung werden. Die Taliban und Al-Qaida nutzten in Afghanistan Desinformationskampagnen, um für Verunsicherung bei der lokalen Bevölkerung zu sorgen und das Vertrauen in die internationalen Akteure zu erschüttern.

Umsetzung:

Zur frühzeitigen Erkennung sollte die Bundesregierung im Bereich Fehl- und Desinformation die Vernetzung mit EU (*Rapid Alert System*), G7 (*Rapid Response Mechanism*), NATO und weiteren Partnern intensivieren, damit zeitnah und angepasst reagiert werden kann. Auf europäischer Ebene muss der Digital Services Act konsequent umgesetzt werden.

Auch die ressortübergreifende Zusammenarbeit sollte im Bereich ausländischer Desinformation gezielt gestärkt und höher priorisiert werden. Die Einrichtung der ressortübergreifenden Arbeitseinheit zur Früherkennung unter Federführung des Bundesministeriums des Innern und für Heimat, die im Sommer 2024 ihre Arbeit aufgenommen hat, wird begrüßt. Es bedarf gut ausgestatteter Sicherheitsbehörden mit mehr Personal, um den aktuellen Lagen angemessen begegnen zu können, sowie einer effektiveren föderalen Zusammenarbeit der Sicherheitsbehörden zwischen Bund und Ländern, aber auch auf Ebene der EU und international.

Daneben sollten die Ressorts die Resilienz der Bevölkerung durch gezielte Projekte zur Medienkompetenz stärken. Dabei muss ein Hauptaugenmerk auf die sozialen Medien gelegt werden, um das Bewusstsein der Bevölkerung für die Verbreitung absichtlich falscher Informationen zu stärken.

41. Besonderheiten der Kommunikationsstrukturen im Einsatzland, insbesondere solche mit Bezug zu Religion und Kultur, sollten im Rahmen der strategischen Kommunikation berücksichtigt werden.

Begründung:

Die Bereitstellung präziser Kommunikationsinhalte auch in den Lokalsprachen und in Abstimmung mit den nationalen Behörden ist essenziell, um das Verständnis für den Einsatz vor Ort zu verbessern, Erwartungen zu steuern und das Vertrauen und die Unterstützung der maßgeblich Beteiligten – insbesondere der Regierung des Einsatzlandes und der lokalen Gemeinschaften – zu gewinnen.

Wichtig ist, nach den Erfahrungen aus Afghanistan, auch die Bedeutung von Religion im Einsatzland in der eigenen strategischen Kommunikation zu berücksichtigen und im Wirkungsbereich Kommunikation mitzudenken. Die Einbindung der religiösen und kulturellen Dimension bei internationalen Krisenengagements ist somit grundlegend, um die jeweilige lokale Bevölkerung zu adressieren und im Einsatzland strategisch erfolgreich zu sein.

Umsetzung:

Die Bundesregierung sollte, auch unter Nutzung von sozialen Medien, die lokale Bevölkerung in ihrer gesamten Breite, gemäß ihrer strategischen Ziele, adressieren.

Zusätzlich müsste, falls vorhanden, der Austausch mit lokalen Religionsgemeinschaften intensiviert werden. Sie verfügen über Netzwerke – vor Ort und international – zur Unterstützung von Frieden, Gerechtigkeit und Solidarität.

Die Abwehr hybrider Bedrohungsszenarien und die klare Trennung zwischen nationalen Diskursen und ausländischen Desinformationskampagnen erfordern einen ganzheitlichen Ansatz innerhalb Deutschlands (einschließlich der Länder und Kommunen, v. a. im Bildungsbereich) und international.

42. Strategische Kommunikation sollte in enger Abstimmung mit dem Handeln vor Ort stehen.

Begründung:

Unabhängig von der expliziten medialen Kommunikation des Krisenengagements hat auch jedes Handeln oder Nichthandeln von Soldatinnen und Soldaten, Polizistinnen und Polizisten sowie zivilen Einsatzkräften vor Ort eine Kommunikationsseite.

Eine falsche oder widersprüchliche Umsetzung vor Ort konterkariert eine kohärente und glaubwürdige strategische Kommunikation.

Umsetzung:

Eine Sensibilisierung der Einsatzkräfte in der Kommunikation ist sinnvoll, sollte aber nicht zu einer (Selbst-)Zensur führen. Sensible Einsatzbereiche (Militär, Nachrichtendienste) unterliegen selbstverständlich anderen Kommunikationsrichtlinien als die des zivilen Engagements. Wichtig bleibt, dass zivile Einsatzkräfte (z. B. die politischen Stiftungen) sich frei und kritisch äußern dürfen, ohne Sanktionen zu fürchten.

3.4.3 Wissensvermittlung zum deutschen zivilen und militärischen Engagement

- 43. Um das Wissen der deutschen Bevölkerung über das militärische wie zivile Engagement Deutschlands in der Welt zu erweitern, sollten Formate und Themen der politischen Bildung unter Beteiligung von Akteuren aus Zivilgesellschaft, Wissenschaft, Politik und Militär zielgruppengerechter gestaltet werden.**

Begründung:

Es ist nicht nur Aufgabe der öffentlichen Kommunikation der Exekutive oder des Parlaments, für mehr Informationen und damit für Wissensbildung über das deutsche zivile und militärische Engagement in der Welt in der Bevölkerung zu sorgen. Ein solches Wissen könnte beispielsweise auch noch stärker über soziale Medien und andere digitale Formate, die auch zielgruppengerecht gestaltet werden können, für die Bevölkerung aufbereitet werden.

Umsetzung:

Durch Digitalisierung stehen bereits heute die technischen Möglichkeiten zur Verfügung, auch die Sichtbarkeit von Akteuren aus dem Zielland durch digitale Zuschaltung oder Podcast-Aufnahmen zu erhöhen, z. B. in der Wissenschaftskommunikation und in öffentlichen Veranstaltungen der politischen Bildung. Institutionen wie die Bundeszentrale und die Landeszentralen für politische Bildung, die Bundesakademie für Sicherheitspolitik (BAKS) oder deutsche politische Stiftungen könnten als Multiplikatoren dazu beitragen. Zielgruppengerechte Formate sollten es ermöglichen, dass über die Praxiserfahrungen des entsandten zivilen wie militärischen Personals authentisch und möglichst vielstimmig berichtet wird – zum Beispiel durch Zeitzeugengespräche für Jugendliche – und dass auch sehr unterschiedlichen Akteuren aus dem Zielland mehr Sichtbarkeit verschafft wird.

3.5 Evaluierung und Fehlerkultur

3.5.1 Monitoring und Evaluation

- 44. Die Bundesregierung sollte die in den Ressorts vereinzelt bereits existierende begleitende Fortschrittsbewertung den Anforderungen des vernetzten Engagements entsprechend ausgestalten.**

Begründung:

Kontinuierlich begleitende Beobachtung und Wirkungsanalyse sind Voraussetzungen zielgerichteter Orientierung und Abstimmung auf der politisch-strategischen Ebene. Dadurch kann die Effektivität des integrierten Engagements ressortübergreifend beurteilt sowie strategisches Handeln der Bundesregierung vorausschauend angepasst oder korrigiert werden. Die in einigen Ressorts bestehenden – unterschiedlich ausgereiften – Monitoring- und Evaluations-Strukturen dienen bisher vor allem der Beratung und Unterstützung operativen ressortspezifischen Handelns.

Umsetzung:

Für ein effektiv integriertes Engagement ist eine ressortübergreifende institutionelle Monitoring- und Evaluationsstruktur erforderlich, an der die betroffenen Ressorts gleichberechtigt beteiligt sind und mitwirken. Durch geregelte Feedback-Schleifen können die politisch-strategische Steuerung und das Zusammenwirken der Ressorts gestärkt, die Mitwirkungsrechte des Parlaments gewahrt und unterstützt sowie auch die Kooperation mit den Verbündeten und Partnern sowie lokalen Akteuren berücksichtigt werden.

Beobachtungsstandards und Bewertungskriterien sollten zwischen den Ressorts harmonisiert werden, um die Vergleichbarkeit zu erhöhen sowie Risiken und nicht intendierte Folgen über Ressortgrenzen hinweg, z. B. in gemeinsamen Arbeitsgruppen, besser antizipieren zu können (z. B. *red teaming*).

Fallbezogen sollte Expertise nationaler und internationaler Sachverständiger einbezogen werden. Berichte sind in einer Kultur des Teilens allen Ressorts und dem Parlament zuzuleiten. Über die Umsetzung der in den Evaluierungen genannten Empfehlungen ist dem Parlament transparent und, soweit möglich, öffentlich Bericht zu erstatten.

- 45. Nach Beendigung jedes Engagements – und bei langfristigen Einsätzen prozessbegleitend – sollten unabhängige Evaluationen durchgeführt werden. Die Bundesregierung sollte den Bundestag darüber hinaus über die Umsetzung von *Lessons Learned* informieren.**

Begründung:

Die Enquete-Kommission begrüßt, dass die Bundesregierung künftig jedes Mandat jährlich evaluiert. Darüber hinaus tragen unabhängige und nach wissenschaftlichen Bewertungskriterien durchgeführte, transparente und zur Veröffentlichung freigegebene Evaluationen zur Herausbildung einer konstruktiven Fehlerkultur im politischen Raum bei. Durch Ressortzugehörigkeit und individuelle Entscheidungsbefugnis verengte Sichtweisen werden dadurch verringert, ebenso wie auch die im Afghanistan-Einsatz erkannten Neigungen zur Schönfärberei im Berichtswesen und bei der Erfolgsmessung. Zugleich kann der mit einem unverstellten Blick „von außen“ verbundene Perspektivwechsel zu abweichenden und dadurch streitbaren Einschätzungen führen, die zur Diskussion und Strategieoptimierung im Gesamtspektrum künftigen integrierten Engagements anregen.

Umsetzung:

Unabhängige strategische Evaluationen sollten nach Beendigung des Einsatzes und bei langfristigen Einsätzen prozessbegleitend – wenn nicht anlassbezogen (vorher), dann regelmäßig mindestens alle fünf Jahre – durchgeführt und deren Ergebnisse veröffentlicht werden. Der Arbeitsauftrag und die Zusammensetzung der Evaluationsgruppe sollten den strategischen Zielen und konfliktbedingten Herausforderungen des vernetzten Engagements entsprechen. Insbesondere sollten politische Entscheiderinnen und Entscheider, wissenschaftliche Sachverständige und ehemalige Einsatzkräfte im Gesamtspektrum des integrierten Engagements in die Evaluationsgruppe(n) berufen werden.

Es sollte geprüft werden, ob eine dauerhafte Institution mit festgelegter Satzung und ausreichenden personellen und materiellen Kapazitäten besser für diesen Zweck geeignet wäre als die fallbezogene Einsetzung von Expertinnen und Experten aus Wissenschaft und Praxis durch spezifische Beschlüsse. Für beide Modelle – etwa die dauerhafte Struktur von Institutionen wie dem SIGAR oder ein öffentlich gefördertes Evaluierungsinstitut – gibt es stichhaltige Argumente.

Ziele und Kriterien der Evaluation sollten nach wissenschaftlichen Maßstäben entwickelt, fallspezifisch maßgeschneidert und in einem Einsetzungsauftrag verankert werden. Die Evaluationsgruppe sollte öffentlich an den Deutschen Bundestag berichten.

Relevante Ressorts sollten – äquivalent zum niederländischen Modell – dazu verpflichtet werden, regelmäßig über Maßnahmen zur Umsetzung von *Lessons Learned* und Empfehlungen aus den Evaluationsberichten zu informieren.

Wo Evaluierungen stattfinden, sollten robuste Verfahren zur expliziten Annahme, Ablehnung oder Modifikation der Empfehlungen sowie der Nachverfolgung und Berichterstattung über ihre Umsetzung eingeführt bzw. bestehende Verfahren verbessert werden. Die Evaluierungskriterien des Entwicklungsausschusses der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD-DAC) können hierzu als Orientierung dienen: Bewertung von Relevanz, Kohärenz, Effektivität, Effizienz, Wirkung (*Impact*) und Nachhaltigkeit.

3.5.2 Fehlerkultur und institutionelles Lernen

- 46. Zur Förderung einer konstruktiven Fehler- und Lernkultur sollte eine Möglichkeit geschaffen werden, dass zivile Einsatzkräfte gezielt über Missstände oder wahrgenommene Fehlentwicklungen in den Einsätzen informieren.**

Begründung:

Bislang gibt es für zivile Einsatzkräfte, Durchführungsorganisationen, NGOs und deren Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sowie Ortskräfte und andere zivile Betroffene keine benannten Ansprechpartner. Die Gründe dafür, dass Missstände in Einsätzen nicht gemeldet werden, sind teils struktureller Art (Mangel an lernprozessfördernden Instrumenten und Anreizsystemen) und teils persönlicher Natur (Sorge vor beruflichen oder anderweitigen Nachteilen durch geäußerte Kritik). Bestehende organisationsinterne Verfahren reichen in vielen Fällen nicht aus, insbesondere wenn Missstände innerhalb einer Organisation erkannt werden. Durch die Weitergabe der Informationen könnten Probleme unverzüglich adressiert und möglichst zügig gelöst werden.

Umsetzung:

Die Aufnahme und Verarbeitung übermittelter Informationen und Erfahrungen könnte das institutionelle Lernen bereits während des Einsatzes befördern und eine konstruktive Fehlerkultur stärken. Dabei sind Anonymität und Hinweisgeberschutz zu gewährleisten. Es sollte geprüft werden, ob und wie Hinweise ziviler Einsatzkräfte aufgenommen, verarbeitet und fallweise umgesetzt werden können. Dies könnte im Rahmen bestehender Strukturen (etwa im Deutschen Bundestag als Berichterstatterinnen und Berichterstatter für Ausschüsse) oder gegebenenfalls auch durch die Schaffung einer geeigneten neuen Struktur erfolgen. Das Entstehen neuer Bürokratien mit geringer Wirkung und hohen Kosten sollte unbedingt vermieden werden.

- 47. Das vorhandene Wissen über die Wirkungen des deutschen Engagements sollte besser genutzt werden, um Fehler zu vermeiden und strategische Ziele und operative Planungen anzupassen. Zu diesem Zweck sollte ein strukturiertes Wissensmanagement etabliert werden.**

Begründung:

Die Geschichte, Kultur und das Wertesystem eines Einsatzlandes sollten vorab ausreichend studiert und verstanden werden. Bei unerwartet auftretenden Krisen wird nicht alles notwendige Wissen vorhanden sein; es ist ständig zu erweitern. Jeder Einsatz ist zugleich ein fortlaufender Lernprozess. Hierbei sollte auch ein besonderer Fokus auf mögliche Unterschiede zwischen urbanen und ländlichen Gebieten sowie die Rolle der Diaspora gelegt werden. Dieses Wissen sollte bei der Einsatz- und Projektplanung sowie Vorbereitung auf das Engagement vor Ort ausreichend berücksichtigt werden, um ein nachhaltiges und wirkendes Engagement zu erreichen.

Die Anstrengungen in den Ressorts, mehr Wissen zur Krisenfrüherkennung und -bewältigung sowie zum Umgang mit Risiken und unerwünschten Nebeneffekten zu verarbeiten, sind bereits erkennbar (beispielhaft seien genannt: PREVIEW-Portal; Stabilisierungs-Risiko-Analyse; außenpolitisches Kontextmonitoring; Gemeinsame Analyse und abgestimmte Planung). Die Einführung von Wissensmanagementsystemen (z. B. der „Portfolio.Atlas“ des AA, der alle auslandsbezogenen Fördermaßnahmen des Bundes erfassen soll, oder das ressortübergreifende Wissensportal „GovLabDe“ des BMI) wäre ein notwendiger, aber nicht hinreichender Schritt. Denn: Dass mehr Wissen über technische Systeme geteilt wird, führt nicht zwangsläufig dazu, dass dieses Wissen aktiv genutzt wird.

Umsetzung:

Der Transfer von Wissen und Erfahrungen aus laufenden und abgeschlossenen Engagements sollte innerhalb der Ressorts, ressortübergreifend und in den Durchführungsorganisationen weiter verbessert werden. Der Aufbau eines strukturierten ressortübergreifenden Wissensmanagements beinhaltet die Einführung von Wissensmanagementsystemen, die durch arbeitsorganisatorische Maßnahmen in den Ressorts flankiert werden sollten, um zu einer Veränderung der Wissens- und Lernkultur zu führen.

Die Etablierung fachlicher Wissensmanagementsysteme sollte mit den notwendigen zeitlichen und personellen Ressourcen unterlegt werden, damit die erforderlichen Strukturen und Kapazitäten aufgebaut, erhalten und genutzt werden können. Technische Lösungen des Wissensmanagements sollten zudem mit Maßnahmen aus der Personalentwicklung und/oder organisationsinternen Anreizsystemen kombiniert werden, um Wirkung entfalten zu können. Lernen und Reflexion sollte künftig Arbeitsauftrag des relevanten Personals werden.

Um eine Kultur des Teilens und des ressortübergreifenden Lernens in Ansätzen entwickeln zu können, könnten zudem *Communities of Practice* zu Einsatzfeldern und -regionen etabliert werden, die über etablierte Ressortgrenzen hinweg im Austausch stehen. Hierzu sollten jeweils organisationsintern Anreize geschaffen werden, die es den Mitarbeitenden erlauben, Teil einer solchen Gemeinschaft zu werden. Organisationsübergreifend könnten zu diesem Zweck Foren etabliert werden, die von kleinen, kurzfristigen, informellen und vertraulichen Austauschforen zwischen den Ressorts zu spezifischen Einsätzen und Projekten bis hin zu einer umfangreichen, öffentlichen Konferenzkultur in Berlin für den längerfristigen Austausch mit der Fachöffentlichkeit und der Wissenschaft reichen.

Der Auf- und Ausbau spezifischer Zuständigkeiten (*research officers*), die in dafür geeigneten Referaten im AA, im BMVg, im BMI und im BMZ den Austausch mit der Forschung suchen und betreuen, sollte vorangetrieben werden.

48. Die gesetzlichen Aufbewahrungs- und Löschfristen für strategisch relevante Dokumente der Bundesregierung zur Planung und Durchführung vernetzter IKM-Einsätze sollten durch den Deutschen Bundestag verlängert werden können.

Begründung:

Die strategische Bewertung sowie Evaluation von langanhaltenden IKM-Einsätzen wird zurzeit durch eine teilweise uneinheitliche Archivierungspraxis innerhalb der Bundesregierung und vor allem insgesamt zu kurzen Aufbewahrungsfristen erschwert. Die Arbeit der Enquete-Kommission zeigte mehrfach Lücken in den Dokumenten zum 20 Jahre dauernden Afghanistan-Einsatz auf, welche für die tiefgehende Analyse wichtig gewesen wären. Auch für weitergehende strategische und vergleichende Evaluationen sind möglichst vollständige und weit zurückreichende Daten- und Archivbestände zu strategischen Abläufen und Entscheidungen der Bundesregierung unerlässlich.

Umsetzung:

Der Deutsche Bundestag sollte über die Verlängerung der Aufbewahrungs- und Löschfristen für Dokumente der Bundesregierung, die Planung, Strategie, internationale Abstimmung und federführende Durchführung einzelner IKM-Einsätze betreffen, entscheiden können. Dabei sollte fallbezogen jeweils Art und Umfang der aufzubewahrenden Dokumentation sowie die Dauer der Verlängerung festgelegt werden. Die Aufbewahrung sollte in digitalisierter Form durch die federführende Behörde erfolgen, und nach dem Auslaufen der Frist sollten die Daten an das Bundesarchiv übergeben werden. Für die Durchführung von beschlossenen begleitenden oder bilanzierenden Evaluationen vernetzter Einsätze sollte der notwendige Zugang zu den Datenbeständen im Rahmen der gesetzlichen Regelungen gewährleistet werden.

3.6 Staatlicher Wiederaufbau und Wirtschaftsförderung in Konflikt- und Postkonfliktkontexten

3.6.1 Internationale Koordinierung von Entwicklungszusammenarbeit und Humanitärer Hilfe

49. Bei internationalen Einsätzen sollte die Verantwortung für einen Informationsaustausch und Interessenausgleich zwischen den beteiligten Gebern der Entwicklungszusammenarbeit, der Humanitären Hilfe und der Stabilisierung klar verortet werden. Ein geeigneter Koordinationsmechanismus sollte, wenn möglich gemeinsam mit dem Empfängerland, bestimmt werden.

Begründung:

In Afghanistan arbeiteten verschiedene Geber- und Partnerländer sowie internationale Organisationen und Nichtregierungsorganisationen oftmals parallel zueinander. Die ungewollten Folgen waren Geber-Nehmer-Abhängigkeiten, Fehlallokationen von Mitteln sowie Mittelzweckentfremdung und Korruption. Bei vielen dieser negativen Wirkungen von Hilfs- und Fördergeldern handelt es sich um Probleme, die aufgrund eines unzulänglichen Informationsaustausches und Abgleichs von Interessen und Kapazitäten der Geberländer und -organisationen auftreten.

Zudem spiegelt sich der globale geopolitische Wettbewerb zunehmend in der jeweiligen Geber-Akteurslandschaft wider. Angesichts dichter werdender „Gebermärkte“ in einer multipolaren Welt wird die erfolgreiche internationale Koordinierung einen maßgeblichen Einfluss auf die Wirkung eines Einsatzes haben.

Umsetzung:

Wenn VN-Institutionen wie ein *Resident Coordinator* eine koordinierende Funktion innehaben, muss die effektive Ausübung dieser Rolle sichergestellt werden. Andernfalls muss die Koordinationsverantwortung von den beteiligten Geber- und Empfängerländern einsatzspezifisch klar verortet werden, da sie stark von der Akteurslandschaft abhängt. Das Ergebnis soll parallelem Arbeiten, wechselseitiger Hinderung und fehlgeleiteter Mittelverwendung vorbeugen sowie eine schnelle Krisenreaktion ermöglichen. Wenn Deutschland vor Ort internationales Vertrauen, Einflusspotenzial und Präsenz als Partnerland und „ehrlicher Makler“ genießt, könnte Deutschland dieses Potenzial zur Koordinierung von Interessen der Geberländer sowie zwischen Gebern und Empfängerland einsetzen. Gleichzeitig muss Deutschland seine eigene Position und Wirkungsmacht auf dem jeweiligen Geber-Markt realistisch einschätzen, um sinnvolle „Angebote“ machen zu können. Zugleich sollte die Rolle vorausschauender Humanitärer Hilfe etwa in den Bereichen Ernährungssicherheit und Klimafolgen angesichts zunehmender Extremwetterereignisse gestärkt und bedarfsangemessen finanziert werden.

50. Deutschland sollte sich für eine freiwillige Selbstverpflichtung der unterschiedlichen Geberländer und -organisationen vor Ort einsetzen, Informationen über Projekte, Ansätze und Zuwendungen digital und transparent zugänglich zu machen („Geber-Register“). Damit sollte die Umsetzung allgemeiner Mindeststandards der Datensätze verbunden werden.

Begründung:

Ein umfassendes, stets aktuelles Geber-Register ist unerlässlich für die strategische Planung der Zuwendungsgeber sowie für eine effiziente wie effektive Allokation und Nachsteuerung in der Verteilung von Hilfs- und Fördergeldern. Parallele Förderstrukturen können gemindert und Einsparpotenziale realisiert werden.

Die transparente Aufbereitung der Daten hilft zusätzlich, einer Mittelzweckentfremdung und Korruption vorzubeugen.

Umsetzung:

Ein Geber-Register muss einen aktuellen und zeitkritischen Überblick über Zuwendungen von Verbündeten, Partnerländern und -organisationen ermöglichen, um auch kurzfristig eine bestmögliche Allokation der Zuwendungen zu gewährleisten. Soweit möglich, sollte es zudem auch Zuwendungen von lokalen und regionalen Gebern sowie von politisch kritischen Akteuren (in geeigneter Weise beobachtend) in den Blick nehmen.

Digitale Potenziale sollten genutzt werden, um einen gebündelten Überblick über das zivile Engagement vor Ort zu geben. Hierfür sollte anfänglich eine Erhebung existierender Register und Mapping Tools stattfinden, um zu gewährleisten, dass die relevanten Akteure mit ihren technischen Voraussetzungen ein gemeinsames Register nutzen können. Auf bestehende Strukturen, beispielsweise dem IATI-Standard (*International Aid Transparency Initiative*) und dem *ODA-Reporting (Official Development Aid)*, ist aufzubauen.

Eine solche Informationsbündelung zum jeweiligen spezifischen Krisenkontext kann an den oben beschriebenen Koordinationsmechanismus angegliedert werden.

Zu Beginn neuer Engagements in Krisenkontexten und im laufenden Engagement sollten die großen Geberländer – insofern dies im Lichte der Sicherheit aller vor Ort Beteiligten vertretbar ist – auf einen einheitlichen Standard und Berichtszyklus hinsichtlich der Datenübermittlung zu Projekten der Humanitären Hilfe und Entwicklungszusammenarbeit hinwirken. Die Einbeziehung von gendersensiblen Daten sollte gefördert werden. Von deutscher Seite sind die Projekte aller für den *Humanitarian-Development-Peace (HDP-)* Nexus relevanten Ressorts zu berücksichtigen.

51. Deutschland sollte in weiteren Einsätzen Korruption und Mittelzweckentfremdung aktiv entgegenwirken und mit seinen Geber-Partnern einen Mechanismus gegen Fehlallokation entwickeln.

Begründung:

Die lokale Absorptionsfähigkeit von internationalen Hilfs- und Fördergeldern ist in Krisenkontexten aufgrund schwacher (rechts-)staatlicher Strukturen oder angesichts der Größenordnung der Zuwendungen oftmals nicht gegeben. Dies führt zu unbeabsichtigten Wirkungen wie Abhängigkeitsbeziehungen, einer dauerhaften Ausrichtung der lokalen Empfänger auf das Einwerben von Hilfs- und Fördergeldern und an internationalen Bedarfen sowie zu Mittelzweckentfremdung, Korruption und Kapitalflucht ins Ausland. Auf der Geberseite werden notwendige lokale Bedarfe oftmals nicht realistisch erfasst und abgedeckt, da Zugänge zu den lokalen Bedarfsgemeinschaften nicht vorhanden sind oder durch lokale Eliten und *Stakeholder* verhindert werden.

Umsetzung:

Eine verantwortungsvolle Geber-Gemeinschaft muss regelmäßig und kritisch die Absorptionsfähigkeit und Allokation ihrer Zuwendungen prüfen und entsprechend umsteuern. Deutschland sollte in weiteren Einsätzen Korruption und Mittelzweckentfremdung seitens lokaler Akteure wie auch seitens internationaler bzw. entsendeter Kräfte aktiv entgegenzutreten und nicht dulden. Zur Verringerung von fehlgeleiteten Mitteln wäre die Definition von Indikatoren der Fehlallokation bzw. der Absorptionsfähigkeit sowie die Ermittlung von Obergrenzen (*Benchmarks*) für Mittel und Zuwendungen in den jeweiligen Teilbereichen denkbar. Ebenso sollten *Benchmarks* für lokale Gehälter und Honorare empfohlen, beziehungsweise bestehende Obergrenzen kritisch überprüft werden, um einer Preisverzerrung der lokalen Märkte vorzubeugen. Dabei sollen sich geeignete *Benchmarks* an der Ermöglichung von *local ownership* orientieren und unter Einbezug der lokalen Bevölkerung (beispielsweise in Form von regelmäßigen Gesprächen mit lokalen Akteuren) ermittelt werden. Die OECD sollte als Normgeber für solche *Benchmarks* fungieren und deren Einhaltung kontrollieren. Nach Möglichkeit sollen auch Nichtmitglieder zur Einigung

auf diese Benchmarks bewegt werden. In einem digitalen Geber-Register (vgl. Empfehlung 50) sollte ein Mechanismus integriert werden, der Doppelungen in den Förderstrukturen anzeigt.

3.6.2 Polizei- und Justizaufbau

- 52. Ziele, Mandate, Zuständigkeiten für die internationale Unterstützung beim Aufbau von Polizei und Justiz sowie die Schnittstellenarbeit zwischen den Sicherheits- und Justizorganen sollten unter enger Beteiligung des Partnerlandes zu Beginn des Einsatzes verbindlich vereinbart und fortlaufend evaluiert werden.**

Begründung:

Internationale Missionen zur Stärkung des Sicherheitssektors brauchen ein klares, von den beteiligten internationalen und nationalen Akteuren getragenes Mandat. Die Erfahrungen aus dem Afghanistan-Einsatz zeigen, dass unzureichende internationale Abstimmung die Mission erschwert hat. So fehlte eine wirkungsvolle Abstimmung zwischen den internationalen Unterstützungsmissionen zum Aufbau der Sicherheitsorgane (wie Militär, Polizei und Geheimdienste) und zum Aufbau des Justizsektors, was die Zusammenarbeit zwischen den Strafverfolgungsbehörden schwächte. Auch innerhalb des Polizeiaufbaus wurde die Koordinierung als unzureichend wahrgenommen. Im Rahmen der Unterstützung der Polizeiausbildung zwischen den wesentlichen Akteuren Deutschland und USA wurden teils entgegenstehende Rollenbilder verfolgt (Ausrichtung an klassischen polizeilichen Aufgaben und Verfolgung mittel- und langfristiger Ziele vs. Ausrichtung an der Aufstandsbekämpfung und schnellem Einsatz neu rekrutierter Polizeikräfte). Neben der internationalen Koordinierung war zudem das deutsche Engagement für den Polizeiaufbau mit Blick auf die Bereitstellung von Personal und Geldmitteln bereits zu Beginn unzureichend.

Umsetzung:

Vernetzte Einsätze mit eigener internationaler Zielsetzung stehen in einem Spannungsverhältnis zur dringend benötigten lokalen Verantwortungsübernahme. Nur eine zunehmende Verantwortungsübernahme lokaler Kräfte schafft nachhaltige *Exit*-Optionen. Die politisch relevanten Akteurinnen und Akteure des Partnerlandes sollten daher auf allen Ebenen in internationale Koordinierungsmechanismen eingebunden werden, sowohl zur Formulierung und regelmäßigen Überprüfung des Mandats als auch zur Formulierung und Steuerung internationaler Unterstützungsbedarfe. Die enge Beteiligung des Partnerlandes, bzw. bei fehlenden staatlichen Strukturen die Berücksichtigung lokaler Machtstrukturen, sollte dabei bereits zu Beginn eines Einsatzes erfolgen. Ebenfalls sollte sichergestellt werden, dass auch die Schnittstellenarbeit zwischen lokalen Sicherheits- und Justizorganen effektiv gewährleistet wird.

3.6.3 Korruptionsbekämpfung

- 53. In zukünftigen Kriseneinsätzen sollten die involvierten Ressorts Korruption, Klientelismus und Patronage als zentrale Herausforderung adressieren und als Querschnittsthema zwischen den Ressorts behandeln. Hierbei geht es nicht allein um die zweckentsprechende Verwendung von Mitteln, sondern auch um das Vertrauen der betroffenen Bevölkerung in die Glaubwürdigkeit des Kriseneinsatzes.**

Begründung:

Die Auswirkungen von Korruption, Klientelismus und Patronage in Afghanistan waren enorm und behinderten den Wiederaufbau des Landes immens. In hohem Umfang zur Verfügung gestellte Mittel beförderten das Rentnerverhalten des afghanischen Staates und staatlicher wie nichtstaatlicher Akteure. Klientelistische Strukturen wurden alimentiert. Daher ist es notwendig, in zukünftigen IKM-Einsätzen ein kohärentes, zwischen den Ressorts abgestimmtes Verständnis im Umgang mit Korruption, Klientelismus und Patronage zu entwickeln – im Idealfall vor Beginn eines Einsatzes. Dafür ist der Anspruch des Kriseneinsatzes – ob dieser lediglich stabilisierend oder transformativ vor Ort wirken soll – entscheidend. Eine gemeinsam abgestimmte Herangehensweise soll verhindern, dass aufgrund von Einzelinteressen und dem Verfolgen kurzfristiger Stabilisierungsziele Anreize für ausgewählte politische Prozesse oder Akteure geschaffen werden, die ein Risiko für Korruption darstellen und den Gesamtansatz untergraben. Erfolge in der Korruptionsbekämpfung tragen zur Konfliktbeilegung, bei der Bevölkerung zum Vertrauen in Institutionen und Ansehen der IKM-Kräfte bei.

Umsetzung:

Auf internationaler wie auf nationaler Ebene sollte neben den standardisierten Kontrollmechanismen zur Überwachung von Geldströmen (vgl. Empfehlung 51) und Projektfortschritten (vgl. Empfehlung 50) ein gemeinsames Verständnis für den Umgang mit Korruption, Klientelismus und Patronage etabliert werden, um nicht nur sicherzustellen, dass bereitgestellte Finanzmittel zweckentsprechend verwendet werden und in möglichst großem Umfang den zu fördernden Projekten zugutekommen, sondern insbesondere auch um zu verhindern, dass sich lokale und internationale Akteure mit unlauteren Mitteln bereichern. Dies setzt idealerweise im Vorfeld eines Einsatzes eine klare Positionierung aller Ressorts zwischen Stabilisierungs- und Transformationsabsichten als Ziel des Einsatzes voraus. Diese bedarf einer ständigen Überprüfung.

Zur Thematik der Korruption(sbekämpfung) hat die Enquete-Kommission ein wissenschaftliches Gutachten beauftragt, welches auf der Webseite der Kommission unter https://www.bundestag.de/ausschuesse/weitere_gremien/enquete_afghanistan/Gutachten_einsehbar ist.

3.6.4 Wiederaufbau und Wirtschaftsförderung in Konflikt- und Postkonfliktkontexten

- 54. Der Wiederaufbau und die Wirtschaftsförderung in Konflikt- und Postkonfliktkontexten sollten bei Abwesenheit von Infrastruktur, systematischer Landwirtschaft und Gewerbe zunächst die Erfüllung der Grundbedürfnisse der Bevölkerung und die Entwicklung attraktiver wirtschaftlicher Rahmenbedingungen adressieren.**

Begründung:

In Konflikt- und Postkonfliktkontexten ist es zur nachhaltigen Stabilisierung elementar, die nachhaltige Versorgung der gesamten Bevölkerung sowie die Entwicklung solider wirtschaftlicher Rahmenbedingungen zu unterstützen, die den Standort in Zukunft auch strukturell attraktiv für Investitionen machen. Gleichmaßen sollte vermieden werden, dass durch Wirtschaftsförderungsmaßnahmen in Form von einzig kapitalorientierten Investitionen und Skalierungsmaßnahmen nur geringe Beschäftigungseffekte erzielt werden und somit nur ein geringer Anteil der Bevölkerung profitiert. Damit würde auch das Risiko erneuter Konfliktausbrüche steigen.

Umsetzung:

Zur Verwirklichung dieser Ziele sind staatliche EZ-Mittel in systematischer, pragmatischer und effizienter Weise heranzuziehen. Die so finanzierten wirtschaftlichen Aufbaumaßnahmen sollten sich zu Beginn auf breitenwirksame subsistenzwirtschaftliche Maßnahmen, die die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen attraktiver machen, fokussieren. Generell ist die Ausweitung der Beschäftigungsmöglichkeiten für die breite Bevölkerung zu unterstützen. Auch sollten die Formierung und Fortentwicklung lokaler Strukturen, die Kapazitäten zur Entwicklung wirtschaftspolitischer Maßnahmen besitzen, vorangetrieben werden. Privatwirtschaftliche Investitionsabsichten sollten, sofern vorhanden, passend durch attraktive Finanzierungslinien motiviert und im Rahmen von *Public-Private-Partnerships* mit EZ-Maßnahmen koordiniert und integriert werden. Eine mehr auf Wettbewerb ausgerichtete und mit weniger staatlicher Lenkung versehene Wirtschaftsförderung sollte in den jeweiligen Kontexten erst erfolgen, wenn Grundbedürfnisse der Bevölkerung erfüllt und attraktive Rahmenbedingungen für Privatinvestitionen vorhanden sind, sowie wenn die Wirtschaft wächst und konkurrenzfähig ist.

- 55. Die Wiederaufbaustrategie sollte neben der staatlichen Grundversorgung (Gesundheit, staatliche Verwaltung, Bildung) auch das zukünftige Wirtschaftsmodell berücksichtigen. Die Wirtschaftsförderung sollte die Verbesserung von Rahmenbedingungen für private Investitionen anstreben sowie den lokalen und regionalen Privatsektor und Handel stärken.**

Begründung:

Um die Wirtschaftsförderung des spezifischen Postkonfliktkontextes nachhaltig in Richtung Profitabilität und eines selbsttragenden nachhaltigen Wachstums zu unterstützen, sollte der wirtschaftliche Wiederaufbau von Beginn an Teil der Gesamtstrategie für ein (Post-)Konfliktland sein. Nach erfüllten Grundbedürfnissen der Bevölkerung und einer ersten Entwicklungsphase des Wirtschaftsaufbaus, die durch EZ-Förderprojekte geprägt ist, sollten der Wettbewerb gefördert sowie die Attraktivität des Standorts für lokale, nationale und internationale privatwirtschaftliche Investitionen erhöht werden – unter Berücksichtigung von Rechtsstaatlichkeit und Korruptionsminimierung. Wichtig dabei ist, die Wirtschaftssektoren zu identifizieren, die auch mittel- und langfristig zu einem nachhaltigen Wachstum im Land beitragen können und die Integration der Wirtschaft in die regionale und

internationale Arbeitsteilung ermöglichen. Ein Erfolgsindikator dabei ist, ob lokale Akteure das Umfeld für so attraktiv erachten, dass sie dort selbst investieren würden.

Umsetzung:

Die Wirtschaftsförderung sollte bisherige lokale Wirtschaftsstrukturen, Sektoren und Standortfaktoren (z. B. historische Ausrichtung auf Agrarwirtschaft) berücksichtigen. Im Sinne einer strategischen Herangehensweise sollten frühzeitig wirtschaftliche Wiederaufbaukonzepte entwickelt werden, um sie bei öffentlichen Investitionen berücksichtigen zu können. *Public-Private-Partnerships* können unter den richtigen Bedingungen das privatwirtschaftliche Investitionsinteresse weiter anregen. Jedoch zeigte Afghanistan, dass das (wahrgenommene) Fehlen von Sicherheit Investoren auch abschrecken kann. Hier ist die Nutzung von Garantie- und Absicherungsmechanismen sowie der Zugang zu Finanzierung entscheidend, damit Risiken für private Investitionen minimiert werden. Gleichmaßen ist bei Bedarf trotzdem weiterhin der Aufbau wirtschaftlich attraktiver Rahmenbedingungen durch Geberländer zu unterstützen sowie in Maßnahmen zu investieren, die Interessen der lokalen Bevölkerung mit wirtschaftspolitischer Nachhaltigkeit integrieren. Auch sollten die Geberländer die ausreichende Diversifizierung der sich aufbauenden Wirtschaft unterstützen, besonders, wenn diese anteilig auf dem Abbau von nicht erneuerbaren Bodenressourcen basieren. Letztlich sollten die Geberländer bei Privatinvestitionen aus ihrem Land durch entsprechende Fördermittelanreize oder Investitions Garantien sicherstellen, dass diese beidseitig profitabel sind, also auch langfristig die Integration des Empfängerlandes in globale Handelsstrukturen erlauben, das Wachstum der lokalen Beschäftigungsmöglichkeiten anregen und die Integration von wettbewerbsfähiger Technologie in lokale Produktionsmechanismen fördern.

56. Private Investoren und Unternehmen können in Konflikt- und Postkonfliktländern einen wichtigen Beitrag zum nachhaltigen Wiederaufbau leisten und sollten daher bei Friedens- und Stabilisierungseinsätzen stärker mitgedacht werden.

Begründung:

Investitionen privatwirtschaftlicher Akteure in Konflikt- und Postkonfliktkontexten können einen wichtigen Beitrag leisten, um dort langfristig die Entwicklung eines sich selbst tragenden, auf Produktion, Dienstleistungen und Profit ausgelegten wirtschaftlichen Umfelds zu unterstützen. Daher sollte ihre Rolle in künftigen vernetzten Engagements stärker mitbedacht werden.

Umsetzung:

Ein stärkerer Fokus auf Investitionsschutz kann zu einem für Privatinvestitionen attraktiveren Umfeld verhelfen. Die diplomatischen Vertretungen der Bundesrepublik sollten deutschen privatwirtschaftlichen Investor/-innen und Unternehmer/-innen in Konflikt- und Postkonfliktländern daher als Anlaufstelle dienen und im Rahmen des politisch Möglichen Unterstützung bieten, sofern deren Investitionsvorhaben dem Stabilisierungsgedanken und dem nachhaltigen Aufbau des jeweiligen Wirtschaftskontexts dienen. Eine direkte Einmischung in innenpolitische Angelegenheiten des Empfängerlandes ist hingegen unbedingt zu unterlassen. Außerdem sollte der Bund über das Netzwerk der Außenhandelskammern, der Auslandsvertretungen und der politischen Stiftungen verbesserte Beratungsangebote – in Bezug auf wirtschaftliche und politische Risiken – für investitionswillige Privatunternehmen machen. Die Instrumente der Außenwirtschaftsförderung können dazu auch einen Beitrag leisten.¹⁶

3.6.5 Internationale Koordinierung der Wirtschaftsförderung

57. Das Engagement im Bereich der Wirtschaftsförderung sollte in Kontexten, in denen wirtschaftlich attraktive Rahmenbedingungen noch nicht bestehen, und eine große Anzahl von internationalen Partnern engagiert sind, besser koordiniert werden. Dabei sollten internationale, regionale und lokale Akteure sowie staatliche und privatwirtschaftliche Investitionen integriert werden.

Begründung:

Solange das Engagement im Bereich der Wirtschaftsförderung sich mit der Unterstützung der Grundversorgung der Bevölkerung sowie mit der Unterstützung der Entwicklung attraktiver wirtschaftlicher Rahmenbedingungen

¹⁶ Zu den Empfehlungen 54, 55 und 56 liegt ein Sondervotum der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN sowie der Sachverständigen Winfried Nachtwei und Dr. Katja Mielke vor (siehe Abschnitt 4.7).

im Empfängerland befasst, ist es zur Sicherstellung eines kohärenten, effizienten und ressourcensparenden Engagements sinnvoll, die Pläne und Aktivitäten der breiten Akteurslandschaft zu koordinieren.

Neben internationalen, regionalen und lokalen privatwirtschaftlichen Akteuren sind hierbei die internationalen staatlichen Akteure zu koordinieren. Die Weltbank, regionale Entwicklungsbanken sowie nationale Entwicklungsagenturen, der Internationale Währungsfonds, Wirtschaftsforen wie die G7, G20 und die World Trade Organization (WTO), flankieren allesamt das Engagement im Bereich der Wirtschaftsförderung. Mit dem Ziel einer Integration vor Ort bestehender Strukturen in die Bemühungen zur Wirtschaftsförderung ist auch der Einbeziehung von Akteuren der lokalen und regionalen Wirtschaft in die Koordination besonderes Gewicht beizumessen.

Umsetzung:

Im Rahmen der genannten internationalen Institutionen und Foren sollte eine grob gefasste Einigung auf Ziele und Strategien, unter möglichst weitgehender Beteiligung des Einsatzlandes, erfolgen.

Solange sich das Engagement noch vornehmlich auf eine Deckung der Grundbedürfnisse der Bevölkerung und attraktive Rahmenbedingungen konzentriert, kommt insbesondere staatlich geförderter Entwicklungszusammenarbeit eine herausgehobene Bedeutung zu.

Sogenannte *Public-Private-Partnerships* sollten jedoch alsbald motiviert und in der Folge mit staatlichen EZ-Maßnahmen koordiniert und integriert werden. Weitere Instrumente wie Investitions Garantien oder Kreditgarantien sollten dann ebenfalls zum Einsatz kommen.

Die Koordination der Akteure sollte, sofern möglich, im Rahmen der staatlichen Strukturen des jeweiligen Postkonfliktkontextes erfolgen. Falls die unzureichende Stabilität der lokalen staatlichen Strukturen dies nicht zulässt, sollte eine internationale Koordinierungsstelle in geeigneten internationalen Strukturen, z. B. bei den VN oder im Rahmen des internationalen Entwicklungsbankensystems eingerichtet werden. In diesem Fall sollte sukzessive auf eine Verantwortungsübergabe an lokale Partnerstrukturen hingewirkt werden.¹⁷

3.7 Fähigkeiten, Umsetzung und Kommunikation

3.7.1 Fähigkeiten, Instrumente und Kommunikation der Bundesregierung

58. Die effektive Beteiligung am Internationalen Krisenmanagement (IKM) bedarf eines standardisierten ressortgemeinsamen Arbeitsmodus der gesamten Bundesregierung.

Begründung:

Die vernetzte Prävention und Bearbeitung komplexer internationaler Krisen bedarf eines strategisch abgestimmten Einsatzes der zur Verfügung stehenden Ressourcen und Instrumente der Bundesregierung in einem ressortgemeinsam vereinbarten festen Arbeitsmodus.

Umsetzung:

Als Grundlagen eines solchen Arbeitsmodus sollten standardisierte Verfahrensprinzipien (*Standard Operating Procedures – SOPs*) zur Abstimmung und Koordinierung innerhalb der Bundesregierung entwickelt werden. Diese sollten die Erarbeitung übergreifender Zielsetzungen, eine ressortgemeinsame Planung und Durchführung vor allem auf strategischer Ebene sowie eine effektive Wirkungs- und Wirksamkeitskontrolle für die Zielerreichung unterstützen. Gemeint sind überprüfbare allgemeine Handlungsanweisungen, die sicherstellen, dass einzelne Aufgaben konsequent und korrekt ausgeführt werden, verfügbare Ressourcen und Instrumente koordiniert und zielgemäß optimal eingesetzt werden. Die im Nexus staatlicher und zivilgesellschaftlicher Zusammenarbeit im Jahr 2016 gemeinsam mit den Niederlanden gebildete *Common Effort Community* stellt als eine Wissensaustausch- und Koordinierungsplattform ein interessantes Format übergreifender Wirkungskontrolle dar. Sie zeigt, dass gemeinsame standardisierte Verfahren unterschiedlicher Handlungsträger auch in komplexen Einsätzen entwickelt und umgesetzt werden können. Das bereits praktizierte Verfahren gemeinsamer Beschlüsse von AA und BMVg zur ressortgemeinsamen Unterstützung bei der Entwicklung des Sicherheitssektors in Partnerländern sollte auf weitere zusammengehörige Arbeitsfelder der mit dem IKM befassten Ressorts der Bundesregierung ausgedehnt werden.

¹⁷ Zu den Empfehlungen 55, 56 und 57 liegt ein Sondervotum der CDU/CSU-Fraktion vor (siehe Abschnitt 4.8).

59. Für die ressorteigenen Instrumente des IKM sollten die Ministerien einsatzspezifische Minimalanforderungen formulieren.

Begründung:

Mindestanforderungen für die Eignung ressortspezifischer Instrumente für das IKM zu bestimmen, obliegt zunächst den beteiligten Ressorts. Diese Anforderungen sollten unter Berücksichtigung möglicher Synergien, aber auch nicht-intendierter Folgen, hinsichtlich ihrer strategischen Relevanz ganzheitlich bewertet und für das bestmögliche Zusammenwirken mit Instrumenten anderer Ressorts kontextspezifisch angepasst und abgestimmt werden (vgl. Empfehlung 21).

Umsetzung:

Zu den ressortspezifischen Instrumenten zählen zum Beispiel für das BMZ der Einsatz strukturbildender Instrumente finanzieller, technischer und politischer Zusammenarbeit, für das AA die Stabilisierungsmaßnahmen, für AA und BMI gemeinsam internationale Polizeimissionen und die Regulierung bzw. Reformen des Sicherheitssektors, die Ausstattungs- und Ausbildungshilfe sowie der Zivil- und Katastrophenschutz. Einsatzbezogene Minimalanforderungen sollten sich auf die Analyse der konkreten Implementierungsbedingungen der Instrumente im Einsatzland beziehen und sollten fortlaufend auf ein skalierbares Wirkungs- und Wirksamkeitsmonitoring überprüft werden. Im Falle einer nicht ausreichenden Wirksamkeit der Instrumente sollten diese angepasst werden und frühzeitig über die Entwicklung und den Einsatz alternativer Instrumente, strategische Anpassungen oder ggf. die Beendigung des Einsatzes zum geeigneten Zeitpunkt entschieden werden. Die für die Erstellung eines wirklichkeitsnahen Kontextverständnisses notwendigen Hilfsmittel (z. B. PREVIEW-Portal zur Krisenfrüherkennung des Auswärtigen Amtes, die Politökonomischen Kurzanalysen (PÖK)) sollten stetig weiterentwickelt und im Hinblick auf ihre Aussagekraft und Anwendungsorientiertheit verbessert werden (vgl. Empfehlung 47).

3.7.2 Recht im Einsatz, Umsetzung des Auftrages und Personal vor Ort

60. Für die künftige Planung und Durchführung vernetzter Einsätze und die Übernahme von Führungsaufgaben im Internationalen Krisenmanagement sollte eine strategische zivile Personalreserve aufgebaut und in ausreichendem Umfang vorgehalten werden.

Begründung:

Die deutsche Mitverantwortung für zivil-militärische Aufbauteams in Afghanistan, die Provincial Reconstruction Teams (PRTs), bietet zwar einige nützliche Lernerfahrungen, wie das Zusammenwirken in vernetzten Einsätzen besser geführt werden kann. Dazu gehört aber auch die Erkenntnis eines durchgehend eklatanten Ungleichgewichts in der Teamzusammensetzung zwischen militärischen und zivilen Einsatzkräften zulasten letzterer. Dieses Defizit wurde aus Sicht der PRT-Kommandeure wiederholt angezeigt. Aufgehoben wurde es nicht, und die Folgen dessen traten offen zutage: Zivile Mangelfähigkeiten führten u. a. zu einer Überdehnung des Aufgabenspektrums der vor Ort stationierten militärischen Führungskräfte. Auch in den internationalen Einsatzführungsstrukturen war und ist Deutschland bis heute unterrepräsentiert. Diese Defizite grundsätzlich abzubauen, erfordert eine ausreichende Anzahl längerfristig verfügbaren zivilen Personals. Die Entwicklung und Bereitstellung insbesondere von Personal für zivile und zivil-militärische Führungsaufgaben im Internationalen Krisenmanagement ist zeitraubend und blieb in der Vergangenheit zudem oft unbefriedigend, auch weil Anreize für entsprechende Verwendungsinteressen nicht in ausreichendem Maß existierten.

Die systematische strategische Vorausschau (vgl. Empfehlungen 2 und 32) kann langfristige nationale Planungsprozesse für die Durchführung von – und die Beteiligung an – vernetzten IKM-Einsätzen unterstützen. Dennoch werden viele Einsatzentscheidungen lagebedingt kurzfristig zu treffen sein und erfordern das zeitkritische Handeln qualifizierter ziviler Kräfte.

Umsetzung:

Für die Durchführung von – und eine deutsche Beteiligung an – vernetzten Einsätzen im IKM sollte eine strategische Führungsreserve des Bundes für zivile Einsatzkräfte gebildet werden.

Die geübte Praxis ziviler Planziele bietet für die Anforderungen eines solchen Pools eine geeignete Orientierung. Entsprechendes gilt auch für die notwendige Unterstützung durch die einsatzrelevanten Ressorts. Neben der Qualifizierung für Führungsaufgaben im nationalen strategischen und operativen Management vernetzter Einsätze sollte für den Aufbau der Reserve und die Einsatzvorbereitung ziviler Führungskräfte besonderes Augenmerk auf

die Anforderungen einer effektiven zivil-militärischen Zusammenarbeit sowie die Vorbereitung auf zivile bzw. zivil-militärische Führungsaufgaben im Rahmen von internationalen Organisationen und Missionen gerichtet werden.

Eine erfolgreiche Rekrutierung von zivilen Führungskräften für internationale Einsätze bedarf transparent kommunizierter Anreize. Einsätze im Ausland dürfen der beruflichen Entwicklung grundsätzlich nicht abträglich sein, sondern sollten diese vielmehr unterstützen und möglichst fördern. Beförderungskriterien sollten dies angemessen berücksichtigen. Im Übrigen sollten sich, neben zivilen Bundesbeamten/-innen, auf freiwilliger Basis auch Landesbeamte/-innen sowie einschlägig qualifizierte Angestellte für die Aufnahme in die strategische Führungsreserve bewerben können.

61. Internationales Krisenmanagement sollte prinzipiell ressortgemeinsam, ganzheitlich und konflikt-sensibel gemäß den lokalen Gegebenheiten erfolgen.

Begründung:

Die mangelnde Einbeziehung von lokalen Gegebenheiten und die unzureichende Abstimmung mit internationalen Partnern im Krisenmanagement haben zur Konfliktverschärfung in Afghanistan beigetragen. Um ein solches Risiko künftig signifikant zu senken, sind kulturelle Sensibilität und ein informiertes Konfliktverständnis von Anfang an für das Handeln vor Ort erforderlich. Alle Maßnahmen sollten bedacht sein, lokale Gegebenheiten, Kulturen, Religionen, Bräuche und soziale Strukturen respektvoll zu behandeln und ihren Stellenwert für die Konfliktbearbeitung zu berücksichtigen. Die zumeist kurzfristige Rotation auf den Führungsebenen des Einsatzes im Inland (u. a. Einsatzführungskommando, Krisenreaktionszentrum, Auswärtiges Amt und Bundesministerium des Innern und für Heimat) und in der Einsatzregion begünstigten wiederkehrenden Wissensverlust und erschwerten die Vertrauensbildung aufseiten der lokalen Bevölkerung und der Partner im Gastland.

Umsetzung:

Um Vertrauen im Einsatzland dauerhaft aufzubauen, sollten Grundsätze wie *Local Ownership* und das zivile *Do-No-Harm* in der gesamten Einsatzdurchführung, aber auch längere Rotationszyklen – insbesondere für Führungskräfte – und flexible Stehzeiten für Einsatzkräfte berücksichtigt werden. Dadurch können im Kontakt mit der lokalen Bevölkerung Kontinuität und Ortskenntnis (auch von Personen) gewährleistet werden. Als richtungweisendes Beispiel ist hier das Konzept der „Dorffeldweibel“ zu nennen, mit dem das Objektschutzregiment der Luftwaffe dem Dorfältesten in seinem Einsatzraum in Afghanistan eine äquivalente Ansprechperson gegenübergestellt hat. Solche kontextsensiblen Konzepte sind unter Einbezug fachkundiger Expertise zu den soziokulturellen Bedingungen im Einsatzland zu erdenken. Idealerweise geschieht das bereits vor dem Verlegen der ersten Einsatzkräfte, spätestens aber mit Eintreten einer ersten Stabilisierung der Sicherheitslage, die kontinuierlichen Kontakt mit der lokalen Bevölkerung ermöglicht.

Besser als bisher ist auch der strategische Austausch mit deutschen zivilgesellschaftlichen Organisationen zu nutzen, deren Personal sich oft lange in den Einsatzländern befindet, die kulturelle und Konfliktsensibilität durch zusätzliches Wissen erhöhen, in der Regel über ein gewisses Maß an Vertrauen bei den lokalen Akteuren verfügen und aufgrund kultureller Kompetenzen wichtige Voraussetzungen für konflikt-sensible Interaktion mitbringen. Mit der Zunahme an Kontextsensibilität sollte einhergehen, dass sich bei der Kommunikation der Ziele des Engagements im Einsatzland eines lokalen Referenzrahmens bedient wird, um in der Folge mehr Akzeptanz und Vertrauen zu generieren. Ebenso sollte die Rolle lokaler, teils religiöser Autoritäten für gesellschaftliche Transformationsprozesse Beachtung finden (vgl. Empfehlung 41).

62. Einsatzrelevante Fähigkeiten der Bundeswehr sollten lageangemessen identifiziert und auftragsgerecht vorgehalten werden.

Begründung:

In Afghanistan wurden Ausrüstung und Fähigkeiten der Bundeswehr in Teilen nicht dynamisch genug an die Entwicklung der Bedrohungslage angepasst: Speziell zu Beginn des Einsatzes war die Bundeswehr nur unzureichend für den Auftrag ausgestattet: Nicht – oder nicht ausreichend – zur Verfügung standen etwa bewaffnete Drohnen, Luftfahrzeuge, Abwehrfähigkeiten gegen Granat- und Raketenbeschuss, anfänglich auch eigene Artillerie zum Schutz der Lager.

In Einsätzen des Internationalen Krisenmanagements, die häufig asymmetrische Einsatzszenarien einschließen, sind zusätzlich zu militärischen Friedens- und Stabilisierungsfähigkeiten auch Fähigkeiten zur beweglichen Aufstandsbekämpfung und zur Bekämpfung auf Distanz notwendig. Um in ausreichendem Maße über diese Wirkungsmöglichkeiten zu verfügen, war das deutsche Kontingent in vergangenen Einsätzen wie in Afghanistan auf die Unterstützung anderer Nationen angewiesen. Diese Fähigkeiten wurden in Afghanistan entweder in der jeweiligen Bedrohungslage zeitlich befristet, etwa Luftnahunterstützung, oder dem Kontingent für längere Zeit zur Verfügung gestellt, zum Beispiel Hubschraubereinheiten zur Verlegung der Kräfte und Aufklärungsballons zum Schutz der Lager. Eine Kompensation durch andere Nationen war nicht immer möglich und widersprach im Kern auch den Vorgaben aus Deutschland.

Umsetzung:

In Abstimmung mit den Ressorts sollte das zu erreichende Ziel festgelegt und auf Teilziele und Zwischenschritte heruntergebrochen werden – inklusive eines Fahrplans über den realistischen Einsatz der zur Verfügung stehenden Ressourcen (Mittel und Fähigkeiten).

Der Auftrag der Streitkräfte im Rahmen eines Kriseneinsatzes ist das Herstellen und Gewährleisten von Sicherheit. Das kann die Bekämpfung des Gegners miteinschließen und ist, abgeleitet aus dem Auftrag, auch mit den dafür notwendigen Fähigkeiten sicherzustellen. Auch wenn die Ausrichtung auf den Kernauftrag der Bundeswehr, nämlich Landes- und Bündnisverteidigung, angesichts der aktuellen Bedrohungslage angemessen ist, sollte das BMVg die entsprechenden Fähigkeiten vorhalten – vorausschauend und den jeweiligen technischen Herausforderungen angepasst. Der Generalinspekteur trägt im Rahmen seiner Verantwortung zur politischen Beratung sowie Planung und Durchführung künftiger Einsätze im IKM bei. In Kriseneinsätzen sollten der Auftrag und die Sicherheitslage den Kräfteansatz bestimmen und damit die notwendigen Fähigkeiten, die benötigt werden. Dem Schutz der eigenen Einsatzkräfte ist höchste Priorität beizumessen, und die Einsatzfähigkeiten sollten jederzeit dynamisch an die Sicherheitslage angepasst werden. Das schließt ausdrücklich weitreichende letale Waffensysteme mit ein.

Ein Einsatz wird in der Regel immer gemeinsam mit Partnern aus der NATO, der EU oder anderen Staaten erfolgen. Der deutsche Staat ist nach § 31 Soldatengesetz dafür verantwortlich, den Schutz und die Einsatzfähigkeit seiner Soldatinnen und Soldaten zu gewährleisten und der staatlichen Fürsorgepflicht nachzukommen. Robuste Fähigkeiten sollten deshalb mitgedacht und, wenn erforderlich, aufgebaut und freigegeben werden. Mit den Partnern sollte dabei die bereits gelebte Praxis der gegenseitigen Unterstützung und Substitution, etwa durch verbesserte Logistik und Truppenkoordination, zur Wirkungsverstärkung systematisch genutzt werden.

63. Wissen und Erfahrungen aus Engagements sollten systematisch ressortgemeinsam als Frühwarnsystem genutzt werden.

Begründung:

Die multidimensionale Natur jedes integrierten Engagements und die praktisch unvermeidliche Personalrotation in Missionen, Auslandsvertretungen und Ressorts erfordern ein hohes Maß an vorgehaltenem Wissen und qualifiziertem Personal. Die systematische Bereitstellung frischer Erkenntnisse aus Einsätzen – wie beispielsweise über das positiv zu bewertende bundeswehrinterne „Informationssystem Einsatzerfahrungen Bundeswehr“ (Info-Sys EEBw) – ist dabei ein bislang kaum genutzter Erfahrungsschatz. Erfahrungswissen sollte als „Frühwarnsystem“ für lokale Entwicklungen und als kritisches Feedback zur Lage genutzt werden. Das gewonnene Wissen und die Erfahrungen von Fachkräften in Krisengebieten sollten systematisch und ressort- und organisationsübergreifend für einen kollektiven Lernprozess genutzt werden.

Umsetzung:

Erfahrungen von Einsatzrückkehrerinnen und -rückkehrern sollten in den jeweilig zuständigen Entsendeorganisationen durch systematische *debriefings* erfasst, ausgewertet und für die Aus- und Weiterbildung als Wissensbestand aufbereitet und vorgehalten werden. Unter Hinzuziehung von wissenschaftlicher Expertise können dadurch gängige Annahmen über Wirkungslogiken verifiziert und hinterfragt werden. Mittelfristig sollte dieses Wissen organisationsübergreifend vorliegen und über eine Datenbank genutzt werden können, auch von Ressorts internationaler Partner.

64. Die Ausbildung von Einsatzkräften sollte mit *Lessons Learned* aus den Einsatzgebieten verschränkt werden.

Begründung:

Bei hoher Rotation von Personal – in Missionen, Operationen und Einsatzgebieten, sowie auch an Auslandsvertretungen und in Ministerien – stellen Training und Ausbildung von adäquat qualifiziertem Personal kontinuierliche Aufgaben dar. Dabei sollte sichergestellt werden, dass in den Einsatzgebieten gewonnene Erkenntnisse nicht verloren gehen und in die Ausbildung von zukünftig zu entsendendem Personal einfließen. Neue bzw. alternative Wissensbestände und kritische Perspektiven sollten unbedingt in die Ausbildung von zukünftigem Personal einfließen.

Umsetzung:

Lessons Learned aus den Einsatzgebieten sollten für die Aus- und Weiterbildung und für die einsatzoptimierten Trainings besser genutzt werden. Auszubildende müssen kontinuierlich überprüfen können, inwieweit die Realitäten, die in Trainings vermittelt werden, (noch) den Realitäten in den Einsatzgebieten entsprechen und Trainings entsprechend anpassen. Die kontinuierliche Anpassung der Trainingsinhalte benötigt ausreichend Ressourcen und Expertise an den Trainingseinrichtungen. Um ein reibungsloses vernetztes Engagement vor Ort zu gewährleisten, sind integrierte Ausbildungsmodulare und Vorbereitungskurse unabdingbar. Mittelfristig sollten gemeinsame Trainingseinrichtungen für integrierte Missionen (z. B. nach dem Vorbild des *Crisis Management Centre* in Finnland) zur nachhaltigen Effektivitätssteigerung vorgesehen werden.

3.7.3 Wirksamkeit des Engagements

65. Das Militär sollte bei Bedarf den notwendigen Schutz gewährleisten, um ziviles Engagement erst zu ermöglichen. Mechanismen und neue Anreize sollten geschaffen werden, um die Zusammenarbeit von zivilen und militärischen Akteuren zu stärken.

Begründung:

Nichtregierungsorganisationen bewerteten im Afghanistan-Einsatz den Anspruch auf vernetzte Sicherheit oft kritisch, da aus ihrer Perspektive die eigene Arbeit nicht klar von militärischen Aktivitäten abgegrenzt werden konnte. Der Eindruck wurde dadurch verstärkt, dass das Militär teils Aufgaben übernahm, die nicht zu seinem üblichen Portfolio gehörten (z. B. Bau von Brunnen und Schulen). Ziel bei einem zukünftigen Engagement sollte sein, den militärischen Einsatz auf seine Kernaufgaben zu beschränken, d. h. bewaffnete Gewalt im Einsatzland zu überwinden und ziviles Engagement für den Wiederaufbau zu beschützen und bei Bedarf zu unterstützen sowie den Informationsaustausch zwischen zivilen und militärischen Akteuren zu verbessern.

Umsetzung:

Die Dauer eines militärisch unterstützten Internationalen Krisenmanagements hängt von der Fähigkeit des Einsatzlandes ab, verlässlich resiliente Strukturen gegen die fortgesetzte Anwendung von Gewalt zu schaffen. Ein solches Bestreben ist in erster Linie eine politische Herausforderung, die neben einer militärischen Absicherung vor allem ziviler Unterstützung bedarf. Diese Unterstützung gelingt aber nur unter der Voraussetzung eines stabilen, sichereren Umfelds. Ein zweckmäßiges operatives Zusammenwirken zwischen militärischen und zivilen Einsatzkräften sollte sich auf vertrauensvolle Kommunikation und sorgsame Abstimmung über Ziele, Ausmaß und Vorgehensweisen des jeweiligen Engagements im Zielgebiet des Einsatzlandes stützen. Die PRTs in Afghanistan bieten hier nützliche Lernerfahrungen. Darüber hinaus sollte eine enge partnerschaftliche Zusammenarbeit mit zivilen Durchführungsorganisationen gesucht werden. Dies könnte u. a. durch die wechselseitige Einrichtung von direkten Kontaktstellen im Einsatzgebiet gewährleistet werden. Darüber hinaus wird für die strategische Ebene ein einsatzbezogener permanenter Kommunikationsmechanismus zwischen der Bundesregierung und den Durchführungsorganisationen empfohlen (vgl. Empfehlung 42).

66. Für das integrierte Krisenmanagement sollten Möglichkeiten einer finanziellen Prozessunterstützung anstelle von Projektfinanzierung geprüft werden.

Begründung:

Die Kombination von projektbasierter Kurzatmigkeit, linearer Ergebniserwartung, Positivberichterstattung und fehlender Strategiekohärenz begünstigte in Afghanistan ein zunehmendes Wirksamkeitsdefizit des vernetzten Engagements. Die 2024 vorgenommene Anpassung von Vergaberichtlinien für Durchführungsorganisationen, zum Beispiel in Bezug auf Fristenregelungen, ist begrüßenswert – sie reicht aber nicht aus. Um Fördermodalitäten an lokale Bedarfe und Absorptionsfähigkeiten zeitkritisch anzupassen, ist es wichtig, weitergehende Konsequenzen aus Wirkungskontrollen, Evaluationen und Portfolioreviews zu ziehen.

Umsetzung:

Die Anforderung, dass projektbezogene Förderanträge für die Weiterführung von Maßnahmen im Vergleich zur vorherigen Förderung immer innovativ sein müssen, sollte überprüft werden. Förderzeiträume sollten im Interesse der Zielgruppen und der ausführenden Träger bzw. Organisationen im begründeten Bedarfsfall und bei gleichbleibenden Zielen über die übliche Ein- bis Zweijährigkeit hinaus verlängert werden. Ebenso könnte neben den Verlängerungsoptionen für die Ausgabefristen auch die Verankerung von fremdsprachigem Antrags- und Berichtswesen über die übliche Praxis hinaus in den Allgemeinen Nebenbestimmungen (ANBest-P) erwogen werden, da viele Vorhaben in enger Zusammenarbeit mit lokalen Partnern zumeist in englischer Sprache entwickelt und umgesetzt werden. Die Förderungsausrichtung sollte in jedem Fall darauf abzielen, die Wirksamkeit und den zeitkritischen Einsatz der Instrumente zu gewährleisten, damit öffentliche Mittel effizient eingesetzt werden. Hierzu bedarf es eines verbindlichen Verfahrens in der Bundesregierung, handlungsleitende Konsequenzen aus den Wirkungskontrollen und Portfolioreviews zu ziehen.

67. Politisch-strategische Entscheidungsebene und operative Umsetzungsebene sind für ein wirksames vernetztes Engagement eng zu verknüpfen.

Begründung:

Mangelndes Wissen über die tatsächliche Lage in Afghanistan ließ eine Lücke zwischen politisch-strategischer und operativer Ebene entstehen. Ein realitätsnahes Bild politisch-strategischer Zielerreichung zu generieren, blieb über die Dauer des Einsatzes hinweg schwierig. So war es auf beiden Ebenen kaum möglich, die Wirkungen jenseits der *Output*-Ebene kenntlich zu machen. Teilweise gab es in den Ressorts auch keine Wirkungsanalysen im eigentlichen Sinne. Unzureichend war deshalb bekannt, ob bzw. wieweit man den gesteckten Zielen nähergekommen war. Potenzielle und nicht-intendierte negative Wirkungen wurden somit kaum erkannt, ein möglicher Umgang mit ihnen verpasst.

Umsetzung:

Die Bundesregierung sollte sicherstellen, dass ihre ressortübergreifende Strategie in umsetzungsfähige ressortspezifische Strategien heruntergebrochen wird, und die ihnen zugrundeliegenden Wirkungsannahmen mit messbaren Indikatoren untermauern. Auch Stabilisierungsmaßnahmen sollten ihre Wirkungsannahmen verdeutlichen und mit Indikatoren unterlegt werden, um die beabsichtigte Zielsetzung realistisch einschätzen zu können und systematisch überprüfbar zu halten. Effektive Wirkungskontrollen sollten regelmäßig – mindestens einmal zur Hälfte und zum Ende eines Mandatszeitraums – gemeinsam durchgeführt, ausgewertet und mit konkreten Schlussfolgerungen versehen werden (vgl. Empfehlungen 44 und 45). Kriterien für die Wirkungsmessung (z. B. *Outcomes* statt *Output*, Effizienz von Instrumenten und Ressourcen, *Ownership*) könnten mit Ergebnis-Indikatoren (z. B. Gewaltreduktion, verbesserte Regierungsführung, erhöhte Legitimität der Regierung) verknüpft werden. In den Ressorts sollten die hierfür verantwortlichen Bereiche für den Nutzen einer gründlichen, regelmäßigen und kritischen Fortschrittskontrolle sensibilisiert werden.

3.7.4 Betreuung von Einsatzkräften und Kooperation mit örtlichen Akteuren

- 68. Die Zusammenarbeit mit nichtstaatlichen und zivilgesellschaftlichen Akteuren sollte verstärkt werden. Kleinere, vor Ort umsetzbare Projekte in Partnerschaft mit den Gemeinden sollten gezielt gefördert und implementiert werden.**

Begründung:

Die Intensivierung der Zusammenarbeit mit nichtstaatlichen und zivilgesellschaftlichen Akteuren optimiert die Nutzung von Synergien, indem sie verschiedene Perspektiven, Ressourcen und Zugänge einbringt. Kleinere, einfacher durchführbare und partizipative Projekte in direkter Partnerschaft mit lokalen Gemeinden können eine nachhaltige Entwicklung fördern, wenn sie lokale Bedürfnisse und Ressourcen berücksichtigen. Das stärkt das Gemeinschaftsgefühl und trägt zur langfristigen Wirksamkeit der Maßnahmen bei.

Umsetzung:

Die Schaffung von Vernetzungsplattformen und der gezielte Einsatz von Fördermitteln für gemeindebasierte Projekte sollten forciert werden, um direkte Partnerschaften zu stärken. Es sollte sichergestellt werden, dass Schulungen und Kapazitätsaufbau für lokale Akteure angeboten werden, um ihre aktive Beteiligung an der Umsetzung zu gewährleisten. Darüber hinaus sollten Workshops, Schulungen und Netzwerkveranstaltungen organisiert werden, um den Austausch bewährter Verfahren und die Zusammenarbeit zwischen staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren zu fördern. Eine transparente und offene Kommunikation seitens der Ressortvertretungen oder Durchführungorganisationen vor Ort sowie klare Richtlinien für die Zusammenarbeit können das Vertrauen und die Effektivität dieser Partnerschaften stärken. Ein weiterer Wirkungsfaktor ist die gleichberechtigte Beteiligung von Frauen an solchen Projekten. Durch die Förderung des Frauenanteils bei den Einsatzkräften im zivil-militärischen Bereich wird dazu beigetragen, den besonderen Zugang, den Frauen in der Gesellschaft, insbesondere aber in Konfliktkontexten haben, zu erhalten. Bei inklusiven sicherheitspolitischen Entscheidungsprozessen ist die Chance auf nachhaltigen Frieden und Sicherheit höher.

- 69. Jede Partnerauswahl sollte die lokalen Gegebenheiten berücksichtigen und auf Grundlage eines umfassenden und regelmäßig zu überprüfenden Kontextverständnisses getroffen werden.**

Begründung:

Eine sorgsame Auswahl von Partnern, von lokalen und internationalen NGOs bis hin zu privatwirtschaftlichen Akteuren, basierend auf einem umfassenden und regelmäßig überprüften Kontextverständnis, fördert wechselseitiges Vertrauen. Oft sind scheinbar leicht erreichbare Akteure (z. B. infolge von Sprachkenntnissen oder sozialer Kompetenz) nicht am besten geeignet oder verfügen nicht über ausreichenden Rückhalt in den lokalen Gemeinschaften, um Projekte vor Ort im gemeinsamen Interesse umzusetzen.

Umsetzung:

Institutionelles Kontext-/Partnermonitoring vor Ort ist eine wesentliche Maßnahme, um sicherzustellen, dass die Unterstützung in Entwicklungs- oder Krisenländern effektiv und angemessen ist. Das Verhältnis zwischen *off-budget-* und *on-budget-support* ist ein wichtiger Aspekt dieses Monitorings. *Off-budget-support* bezieht sich auf Finanzhilfen, die außerhalb der offiziellen Haushaltsführung eines Landes geleistet werden, während *on-budget-support* direkt in den nationalen Haushalt fließt. Das Verhältnis zwischen multilateralen Förderinstrumenten – üblicherweise *Trust Funds* – und humanitär arbeitenden NGOs sollte regelmäßig überprüft werden, um sicherzustellen, dass die Mittel optimal eingesetzt werden. Je nach den sich ändernden Kontextdynamiken können Anpassungen erforderlich sein. Es ist auch wichtig, systematisch wichtige potenzielle Partner zu überprüfen und die potenziellen Kosten der Zusammenarbeit zu bewerten – einschließlich möglicher Auswirkungen auf die Legitimität des Engagements. Schließlich sollte die Beteiligung von NGOs durch Entbürokratisierung der Bedingungen erleichtert werden. Das kann beispielsweise durch die Vereinfachung von Antragsverfahren und die Reduktion administrativer Anforderungen im BMZ-Titel „Private Träger“ erfolgen.

70. Aufgrund ihrer Mitverantwortung für die Betreuung und Versorgung von Einsatzgeschädigten sollten Bundesregierung und Bundestag ihre öffentliche Wertschätzung und Unterstützung für die Einsatzkräfte im Internationalen Krisenmanagement weiter stärken.

Begründung:

Im Auftrag von Bundesregierung und Bundestag zur Friedenssicherung und -förderung in Krisenländer entsandte Einsatzkräfte sind mit besonderen Herausforderungen, Belastungen und zum Teil auch Risiken für Leib und Leben konfrontiert. Für die Anerkennung ihres Engagements sowie ihre Betreuung und Versorgung trägt die Politik eine besondere Mitverantwortung. Wertschätzung und verlässliche Fürsorge können zudem zur Effektivität und zum Erfolg von Einsatzmaßnahmen beitragen und sich positiv auf die Motivation und Leistungsfähigkeit der Einsatzkräfte auswirken. Das Vertrauen der Einsatzkräfte in die stete Unterstützung wird vergrößert. Das stärkt den politischen und gesellschaftlichen Rückhalt für vernetztes Engagement.

Umsetzung:

Der fraktionsübergreifende, fast einstimmige Beschluss des Deutschen Bundestages zur Einführung des nationalen Veteranentages am 15. Juni jedes Jahres erfolgte 2024. Dieser wichtige Schritt hin zu einer deutlicheren öffentlichen politischen und gesellschaftlichen Wertschätzung für den Einsatz und Dienst aktiver und ehemaliger Angehöriger der Bundeswehr wird im Jahr 2025 erstmalig begangen.

Der seit 2013 alljährlich durchgeführte Tag des *Peacekeeping* bietet zudem Gelegenheit, Erfahrungen und Leistungen von militärischen, polizeilichen und zivilen Einsatzkräften öffentlich zu machen, zur Diskussion zu stellen und zu würdigen. Erforderlich ist darüber hinaus aber ein den Einsatz unterstützendes Arbeits- und Versorgungsumfeld. Davon betroffen sind die auftragsgemäße Ausstattung und Ausrüstung der militärischen und polizeilichen Einsatzkräfte, eine angemessene Ausbildung und Vorbereitung auf jeden Einsatz, die verlässliche und unbürokratische Fürsorge und Nachsorge bei einsatzbedingten physischen Schäden und psychischen Belastungen, einschließlich psychosozialer Betreuung, sowie der Zugang zu Ressourcen und Technologie. Betroffene Familien von Einsatzgeschädigten sollten in geeigneter Weise unterstützt werden. Maßgeblich für die Umsetzung ist der Beschluss des Deutschen Bundestages vom 25. April 2024. Politik und Gesellschaft sollten aktiv und konsequent dazu beitragen, in der Gesellschaft ein positives Narrativ über den Wert und die Bedeutung der Arbeit von Einsatzkräften zu fördern.

71. Der Umgang mit lokalen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern, vor allem Ortskräften, sollte ressortübergreifend geregelt und das Maß der Verantwortung Deutschlands den Betroffenen transparent zur Kenntnis gegeben werden.

Begründung:

Lokale Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter (u. a. Ortskräfte) erleichtern deutschen Durchführungsorganisationen vor Ort zum Beispiel den Kontakt zur Bevölkerung, leisten Übersetzungsarbeit und liefern wichtige Informationen. Deutschland wird auch zukünftig beim Engagement im Ausland von der Unterstützung durch Ortskräfte abhängig sein. Daher ist der Umgang insbesondere mit (gefährdeten) Personen und ihren Familien beim Abzug in Afghanistan eine Lehre für künftige Einsätze, denn Deutschland erwies sich als nicht ausreichend vorbereitet auf den Schutz der im Land zurückgebliebenen Ortskräfte und ihren Angehörigen.

Es wäre von entscheidender Bedeutung gewesen, bereits früher klar festzulegen, wer anspruchsberechtigt ist, welche Rechtsgrundlagen anzuwenden und welche Nachweise erforderlich sind. Ebenso hätten Abstufungen für unterschiedliche Szenarien berücksichtigt werden müssen, um beispielsweise den Übergang von individuellen zu Pauschalverfahren zu regeln. Angesichts der Vielfalt möglicher Einsatzszenarien und -gebiete ist es vermutlich schwierig, ein allgemeingültiges Konzept für die Kontingentverwaltung über mehrere Engagements hinweg zu entwickeln. Dennoch ist es unbestreitbar, dass ein angemessener Umgang mit den lokalen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern in jedem Einsatzgebiet erforderlich ist. Das verlangt eine fundierte Kenntnis des Landes, Fähigkeiten zur Krisenfrüherkennung, die Bereitschaft, auch negative Szenarien zu berücksichtigen und die Vorbereitungen etwaiger Evakuierungen im Krisenfall.

Umsetzung:

Die Bundesregierung sollte auf jegliche Szenarien einer Einsatzbeendigung vorbereitet sein und gemeinsam mit den internationalen Partnern entsprechende Handlungsoptionen erarbeiten. Das betrifft auch eine über den späte-

ren Abzug hinausreichende Mitverantwortung für lokal unterstützende Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter – insbesondere im Falle einer möglichen Gefährdung für deren Leib und Leben, einschließlich der unmittelbaren Angehörigen (Kernfamilie). Das konkrete Ausmaß der Schutz- und Fürsorgeverantwortung bleibt dabei stets abhängig von der Zielerreichung des Einsatzes und den Umständen der Einsatzbeendigung sowie der dadurch entstehenden Sicherheitslage vor Ort. Im Bedarfsfall sollten für bedrohte ehemalige Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter rechtzeitig vereinfachte Visaverfahren für die Ausreise oder den Nachzug geprüft und möglichst unbürokratisch angewendet werden. Erfahrungen der Umsetzung des seit 2021 laufenden „Bundesaufnahmeprogramms für Menschen aus Afghanistan“ sollten jetzt für die Durchführung vernetzter Einsätze aufgearbeitet und in die künftige Einsatzplanung von Anfang an einbezogen werden.¹⁸

72. Unterstützungsprojekte im Bereich Transformation und Wiederaufbau sollten klare Zeiträume kommunizieren und die Zielgruppen aktiv einbeziehen, um *Ownership* und nachhaltige Eigenverantwortung zu fördern.

Begründung:

Die klare Kommunikation von Unterstützungszeiträumen gewährleistet, dass die beteiligten Gemeinschaften von Beginn an ihre eigene Rolle und die zeitlichen Grenzen der externen Hilfe verstehen. Das kann zur Entwicklung von Eigeninitiative und langfristigen Planungskompetenzen beitragen. Ein kontinuierlicher Einbezug der Zielgruppen unterstützt den passgenaueren Zuschnitt von Maßnahmen auf die spezifischen Bedürfnisse und Umstände der lokalen Gemeinschaften – wodurch die Wirksamkeit und Akzeptanz der Unterstützung erhöht werden. Darüber hinaus kann ein gezielter Kapazitätsaufbau der lokalen Partnerorganisationen bewirken, dass nachhaltige Strukturen wachsen, die auch nach einem Abzug fortbestehen und die Eigenverantwortung der Gemeinschaft stärken.

Umsetzung:

Um diese Ziele effektiv umzusetzen, sollte allen Maßnahmen eine umfassende Bedarfsanalyse mit intensiver Beteiligung der Zielgruppe zugrunde liegen, um sicherzustellen, dass die Unterstützung zielführend ist. Diese Analyse sollte in regelmäßigen Abständen wiederholt werden, um die Relevanz und Anpassung der Maßnahmen kontinuierlich zu überprüfen und anzupassen. Parallel dazu ist eine klare, verständliche und regelmäßige Kommunikation über die Fortschritte und Phasen des Projekts erforderlich, um Transparenz zu gewährleisten und das Vertrauen in die unterstützenden Maßnahmen zu stärken. So sollten Trainings- und Weiterbildungsprogramme für lokale Partnerorganisationen entwickelt werden, um deren Fähigkeiten im Projektmanagement, in der Ressourcenmobilisierung und in der nachhaltigen Entwicklung zu stärken. Diese strategischen Schritte können idealerweise einen Beitrag dazu leisten, dass nach dem geplanten Abzug der unterstützenden Organisationen eine robuste, selbsttragende Struktur zurückbleibt.

¹⁸ Zu Empfehlung 71 liegt ein Sondervotum der CDU/CSU-Fraktion sowie der Sachverständigen Dr. Ellinor Zeino und Jörg Vollmer vor (siehe Abschnitt 4.9).

Zu Empfehlung 71 liegt ein Sondervotum der Abgeordneten Schahina Gambir, Deborah Düring und Merle Spellerberg (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN) sowie der Sachverständigen Dr. Katja Mielke vor (siehe Abschnitt 4.10).

Zu diesen Sondervoten liegt jeweils eine Replik der Abgeordneten Jan Nolte und Joachim Wundrak (AfD) sowie des Sachverständigen Reiner Haunreiter vor (siehe Abschnitte 4.9.1 und 4.10.1).

4 Sondervoten und Repliken

Jedes Mitglied der Enquete-Kommission hat die Möglichkeit, Sondervoten zum Abschlussbericht einzureichen. Kommissionsmitglieder oder Fraktionen können so abweichende Meinungen zum gesamten Bericht oder zu Berichtsteilen äußern. Enthält ein Sondervotum nach Ansicht anderer Kommissionsmitglieder oder Fraktionen unzutreffende Darstellungen oder Bewertungen, können sie dazu eine Replik verfassen. Für den Inhalt der Sondervoten, der Repliken und der Quellenangaben sind allein die Einreichenden verantwortlich.

4.1 Sondervotum der Sachverständigen Winfried Nachtwei und Egon Ramms, der Abgeordneten Philip Krämer und Merle Spellerberg (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN) sowie der Sachverständigen Dr. Katja Mielke (siehe Seite 4)

Die Kommission betont in der Einleitung, sie habe „Afghanistan mit seinen Menschen humanitäre Situation nicht vergessen“. Das ist keine Floskel, sondern nach mehr als zweijähriger intensiver Kommissionsarbeit zum deutschen Afghanistaneinsatz, seinen Akteuren, Wirkungen und menschlichen Schicksalen ernst gemeint.

Der Auftrag des Bundestages an die Enquete-Kommission war, das Afghanistan-Engagement aufzuarbeiten und Lehren für Deutschlands künftiges vernetztes Engagement zu formulieren. Zum Auftrag gehörte nicht, Lehren für eine künftige deutsche Afghanistanpolitik zu formulieren. Das wird eine Aufgabe für Bundesregierung und Bundestag in der kommenden Legislaturperiode sein. Vor dem Hintergrund der Bindung Deutschlands an das Völkerrecht, die universellen Menschenrechte und der deutschen Mitverantwortung für das 20-jährige, letztlich strategisch gescheiterte internationale Afghanistan-Engagement wird zu klären sein, wie eine werte-, interessen- und wirkungsorientierte Außen- und Entwicklungspolitik gegenüber dem heutigen Afghanistan, seinen Menschen und seinen de-facto Machthabern gestaltet werden sollte. Angesichts der verheerenden humanitären Katastrophe und der besonders harten Auswirkungen der Klimakrise im Land kann sich deutsche Afghanistanpolitik nicht auf ausschließlich humanitäre Hilfe beschränken. Wo die Taliban-Führung in Kandahar eine weltweit beispiellose Entrechtung von Mädchen und Frauen radikalisiert, wo viele Eltern sich eine gute Schulbildung auch für ihre Töchter wünschen und z. B. mehr als 400 von Frauen geführte NGO's trotz aller Unsicherheiten weiterarbeiten, sollten internationale Unterstützungschancen genutzt und nicht weiter reduziert werden. Um dies realitätsnah und verantwortlich leisten zu können, sind Augen, Ohren und persönliche Kontakte vor Ort unabdingbar. Angesichts der inzwischen seit 110 Jahren bestehenden besonderen Verbundenheit zwischen Afghanistan und Deutschland könnte in Abstimmung mit den europäischen Partnern und der „EU Delegation to Afghanistan“ ein deutsches Verbindungsbüro in Kabul, ausdrücklich unterhalb einer diplomatischen Anerkennung, eine wichtige Brücke zur afghanischen Wirklichkeit sein.

4.1.1 Replik der Abgeordneten Jan Nolte und Joachim Wundrak (AfD) sowie des Sachverständigen Reiner Haunreiter zum Sondervotum der Sachverständigen Winfried Nachtwei und Egon Ramms, der Abgeordneten Philip Krämer und Merle Spellerberg (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN) sowie der Sachverständigen Dr. Katja Mielke (siehe Seite 4)

Die am Ende dieses Sondervotums vorgeschlagene Eröffnung eines „*Verbindungsbüro in Kabul, ausdrücklich unterhalb einer diplomatischen Anerkennung*“ der Taliban, hat die AfD-Bundestagsfraktion bereits im September 2024 mit einem Antrag zur Debatte in den Deutschen Bundestag eingebracht (siehe Bundestagsdrucksache 20/12973: „*Verbesserung von Abschiebungsmöglichkeiten – Eröffnung eines deutschen Verbindungsbüros in Kabul*“).

Gefordert wurde darin etwa „*mit dem Verbindungsbüro eine Anlaufstelle für deutsche und afghanische Vertreter aus der Wirtschaft zu schaffen*“ sowie „*eine Koordinierung für die Rückkehr afghanischer Staatsbürger aus Deutschland zu ermöglichen*.“

In der Begründung hieß es beispielsweise: „*Nachdem die westlichen Alliierten mit der Unterstützung einer afghanischen Republik unter Ausschluss fundamentalistischer Kräfte wie der Taliban gescheitert sind, ist es aus deutschem nationalem Interesse geboten, dass die Bundesregierung schrittweise auf diplomatischer Ebene mit der offiziellen afghanischen Regierung kommuniziert, ohne diese anzuerkennen*.“

Und weiter: „*Die Bundesregierung muss sich den politischen Tatsachen stellen und vernünftige Arbeitsbeziehungen mit der Taliban-Regierung in Kabul herstellen, nicht zuletzt, um über die sicherheits- und migrationspolitischen Entwicklungen in Afghanistan vor Ort Erkenntnisse zu sammeln und die Lage zu verfolgen*.“

In der dazugehörigen Plenardebatte vom 27. September 2024 äußerte sich die Abgeordnete der Grünen, Schahina Gambir, im Übrigen auch Obfrau der Grünen in dieser Enquete-Kommission, dagegen noch ganz anders:

„Eine Annäherung wäre auch ein Verrat an unseren außenpolitischen Grundprinzipien. Wir müssen strategisch und vorausschauend handeln und stets basierend auf der Achtung der Menschenrechte. (...) Unsere Außenministerin (Ergänzung Autor: Annalena Baerbock, Grüne) ist mit weiteren Partnerländern diese Woche schon einen weiteren wichtigen Schritt in diese Richtung gegangen. (...) Sie hat klargemacht, dass sie die Taliban beim Internationalen Strafgerichtshof anzeigen wird, wenn die schweren Verstöße gegen die Frauenrechte weiter anhalten. Das sind die Wege, die wir beschreiten müssen, um den Druck auf die Taliban zu erhöhen.“ (siehe Plenarprotokoll 20/189, Seite 24635).

4.2 Sondervotum der Abgeordneten Jan Nolte und Joachim Wundrak (AfD) sowie des Sachverständigen Reiner Haunreiter (siehe Seite 5)

„Ohne die Bereitschaft zu illusionsloser Voraussicht und die Befähigung zu zielorientiertem Handeln wird es nach dem Afghanistan-Debakel und der Rückkehr des Krieges nach Europa keine wegweisende und erfolversprechende deutsche Außen- und Sicherheitspolitik geben.“

Botschafter a.D. Hans-Ulrich Seidt: Irrwege am Hindukusch: Ursachen und Folgen des westlichen Scheiterns in Afghanistan (2001-2021), in: Zeitschrift für Außen- und Sicherheitspolitik, 2022, S. 39 ff.

Noch im Februar 2021 stimmte die Bundesregierung für eine Verlängerung des NATO-Einsatzes in Afghanistan und lobte die erreichten Fortschritte im Land. Es gebe demokratische Wahlen und die Bildungschancen für Mädchen hätten sich enorm verbessert. Dann jedoch ging es zur großen Überraschung der damaligen Regierungsverantwortlichen sehr schnell: Bereits am 14. April 2021 beschloss der NATO-Rat das Ende der Mission. Die Bundeswehr musste unter erheblichem Zeitdruck reagieren und beendete mit der Landung der letzten A400M auf dem Fliegerhorst Wunstorf am 30. Juni 2021 ihren Einsatz. Nicht einmal zwei Monate später waren die Taliban wieder an der Macht in Afghanistan.

Die Ampelkoalition hatte gemeinsam mit der CDU/CSU eine Enquete-Kommission zur Evaluierung des gesamten Afghanistaneinsatzes eingesetzt. Neben einer Aufarbeitung der bisher verlustreichsten und teuersten Auslandsmission in der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland sollte in der Enquete-Kommission auch über die zukünftige Ausrichtung der Bundeswehr diskutiert werden (Bundestagsdrucksache 20/2570). Während deutsche Soldaten in Afghanistan zwei Jahrzehnte lang vergeblich für Demokratie und Frauenrechte kämpften, wurde der Kernauftrag der Bundeswehr, nämlich die Landes- und Bündnisverteidigung, von der deutschen Politik regelrecht vernachlässigt.

An diesem Einsetzungsantrag hat die AfD von Anfang an kritisiert, dass der Auftrag zu sehr auf das Identifizieren einzelner „Stellschrauben“ abzielte. Es wäre notwendig gewesen, auch die grundsätzliche Frage zu stellen, ob Nation-Building in kulturfremden Räumen, mit dem Ziel von außen ein anderes politisches System mit demokratischen, westlichen Standards zu implementieren, sowie Traditionen, Bräuche und Werte zu ersetzen, überhaupt eine realistische Ambition ist. Die im Zwischenbericht (Bundestagsdrucksache 20/10400) gewonnenen Erkenntnisse zeigen, dass dies nicht so ist. Diesen Anspruch in zukünftigen Einsätzen gar nicht erst zu verfolgen, hätte die Hauptidee der Enquete-Kommission sein müssen.

In dem am 19. Februar 2024 veröffentlichten und am 23. Februar 2024 im Plenum des Deutschen Bundestages debattierten Zwischenbericht haben wir unsere Positionen in neun Sondervoten und zwei Repliken deutlich gemacht, beispielhaft zu den Themen:

- nicht formulierte oder sogar gänzlich fehlende eigene nationale Interessen Deutschlands in Afghanistan
- Rückbesinnung auf Landes- und Bündnisverteidigung sowie vollumfänglich einsatzbereite Aufstellung und Ausstattung der Bundeswehr
- die mit erheblichen negativen finanziellen und sicherheitsbezogenen Konsequenzen für Deutschland verbundene inhaltliche Aufweichung sowie zeitliche Ausweitung der Definition der „Ortskraft“ im sogenannten Ortskräfteverfahren
- Interessenlage und Einflussnahme der regionalen Staaten, insbesondere Pakistans

- Reflektion der Erkenntnisse aus dem Untersuchungsausschuss „Afghanistan“, vor allem zum Ablauf in den letzten Tagen vor der Machtübergabe an die Taliban Mitte August 2021
- von Deutschland aus Steuermitteln finanzierte und indirekt legitimierte Taliban
- die afghanische Verfassung von 2004 als instabiles Fundament, etwa durch die sogenannte „Scharia-Klausel“
- Gesamtkosten der Bundesrepublik Deutschland für die Missionen in der Islamischen Republik Afghanistan in Höhe von bis zu 47 Milliarden Euro
- Afghanistan hätte „mehr trade statt aid“ gebraucht!

In der ausdrücklich zu begrüßenden, zusätzlichen Zeit für die Aufklärung der Ereignisse am Hindukusch von Anfang 2024 bis zur Erstellung des Abschlussberichts (Jahreswechsel 2024/2025) brachten wir uns auch weiterhin konstruktiv in die Arbeit der konkret zu formulierenden Handlungsempfehlungen ein, etwa um Deutschland mit realistischen Strategien und einem Nationalen Sicherheitsrat für das absehbar noch wichtiger werdende internationale Krisenmanagement zu wappnen.

Im Einzelnen zieht die AfD-Bundestagsfraktion insbesondere folgende Lehren und formuliert daher nachstehende Empfehlungen:

1. Die Sicherheitspolitik Deutschlands hat sich in erster Linie an den Interessen des deutschen Volkes zu orientieren und muss den Verfassungszielen von Frieden, Freiheit, Sicherheit und Wohlstand für das deutsche Volk genügen. Interessen anderer, auch Verbündeter, müssen dem nachgeordnet bleiben.
2. Das Verhältnis zur Bundeswehr bzw. die Sicht auf diese von Politik und Gesellschaft muss sich, nicht nur in Bezug auf Auslandseinsätze, sondern im Grundsatz zügig verbessern. Die Kernfähigkeit, die den Soldaten von Organisationen wie dem Technischen Hilfswerk (THW) oder dem Roten Kreuz unterscheidet, ist letztlich der Kampf. Wer Soldaten einsetzt, muss das akzeptieren. Die deutsche Politik hat in der Vergangenheit versucht, dies auszublenden und die Bundeswehrsoldaten eher als eine Art bewaffnetes THW dazustellen versucht. Dabei braucht es Männer und Frauen, die bereit sind, deutsche Sicherheit und deutsche Interessen letztlich auch mit militärischen Mitteln zu verteidigen. Wir können unseren Soldaten für ihren Dienst dankbar sein. Die Befähigung zur Landes- und Bündnisverteidigung und damit eine vollumfänglich einsatzbereite Aufstellung sowie Ausstattung der Bundeswehr muss die höchste Priorität genießen.
3. Oberste Staatsräson für Deutschland muss die Erhaltung und Förderung des Friedens in Europa sein. Die NATO ist als System kollektiver Sicherheit auch in Zukunft wichtig. Europa muss aber endlich eigene, glaubwürdige militärische Fähigkeiten entwickeln, unabhängig davon, wer in den USA Präsident ist. Daher muss insbesondere auch die OSZE als System regionaler Sicherheit unbedingt gestärkt werden, um der diplomatischen und friedlichen Konfliktlösung in Europa wieder eine Plattform zu bieten.
4. Deutsche Interessen außerhalb Europas sind mit diplomatischen Mitteln zu verfolgen. Einsätze der Bundeswehr außerhalb der Landes- und Bündnisverteidigung sollten vom Deutschen Bundestag nur in absoluten Ausnahmefällen beschlossen werden, wenn vitale und existentielle deutsche Interessen gefährdet sind. Dabei sind Risiken und Erfolgsaussichten sorgfältig und kritisch abzuwägen. Zudem bedarf es einer ressortübergreifend abgestimmten und auf das Zielland hin ausgerichteten Strategie mit jeweils klar definierten und operationalisierten Zielen sowie einer frühzeitig formulierten Exitstrategie. Sollte eine Erstellung aus Zeitgründen nicht vor Einsatzbeginn möglich sein, so ist sie spätestens mit der ersten Mandatsverlängerung zwingend. Auslandseinsätze, die ihr Ziel erkennbar nicht erreichen, müssen beendet werden. In Afghanistan haben Kanada und Frankreich dies getan. Auch in Deutschland hätte man spätestens 2011 wissen können, dass die Ziele des Afghanistan-Einsatzes nicht erreicht werden würden.
5. Internationales Krisenmanagement wird es auch in Zukunft geben. Strategien, die auf militärische und/oder State- bzw. Nation-Building-Interventionen mit Implementierung eines neuen politischen Systems, und/oder westlicher Werte und Normen in kulturfremden Räumen zielen, sind in der Vergangenheit nahezu ausnahmslos gescheitert. Sie hatten und haben lang andauernde Destabilisierung, unkalkulierbare Schäden und Migrationsströme in Richtung Europa sowie insbesondere Deutschland zur Folge und sind daher abzulehnen. Daher muss sich künftiges internationales Krisenmanagement realistische Ziele setzen und darf nicht undurchführbaren politischen Wunschvorstellungen folgen.
6. Der Anspruch eines vernetzten Ansatzes wurde zwar von den Ministerien erhoben, aber zu keinem Zeitpunkt in der parlamentarischen Arbeit abgebildet. Debatten konzentrierten sich überwiegend auf die fast routinemäßige Mandatsverlängerung für die Bundeswehr und eine Gesamtbetrachtung der Aktivitäten der beteiligten

Ressorts erfolgte nicht. Um dem zukünftig zu begegnen wäre die Ernennung eines parlamentarischen Beauftragten für jeden ressort-übergreifenden Einsatz zweckmäßig. Seine Aufgabe wäre die Koordination und Abstimmung der parlamentarischen Arbeit und Kontrolle.

7. Der Deutsche Bundestag benötigt für seine politische Willensbildung eine fundierte Wissensbasis und sollte einen eigenen Fachausschuss für Auslandseinsätze einrichten.
8. Das Parlamentsbeteiligungsgesetz sollte dahingehend geändert werden, dass der Deutsche Bundestag Mandaten nicht nur zustimmen muss bzw. diese ablehnen kann, sondern auch Mandatsänderungen erwirken kann.
9. Die Arbeit bzw. Handlungsfähigkeit des Deutschen Bundestages rund um die Mandatserteilung, -erweiterung/-verknappung, -verlängerung und -beendigung muss flexibilisiert werden. Sondersitzungen müssen im Zweifel für das Wohl der Soldaten ad hoc einberufen werden können.
10. Eine Auswertung der politischen Halbjahresberichte der Botschaft Kabul von 2002 bis 2022 ergibt ein Ausblenden zentraler und systemischer Probleme (Drogen werden erstmals 2007 und Migration erstmals 2016 erwähnt, Korruption vor 2010 nur marginal; in diesem Zusammenhang sei nochmal ausdrücklich auf die beiden von der Enquete-Kommission beauftragten Gutachten zur Drogenökonomie und zur Korruption, Patronage und zum Klientelismus hingewiesen, welche die AfD-Bundestagsfraktion vollumfänglich teilt). Offensichtlich ist die Fokussierung auf angebliche Erfolge und Fortschritte insbesondere in den Jahren von 2008 bis 2016. Charakterisieren lässt sich dies als organisationsinterne „Schönmalerei“ insbesondere im Auswärtigen Amt. Der Informationsfluss an den Deutschen Bundestag erfolgte in „homöopathischen Dosen“. Die „Unterrichtungen des Parlaments“ (kurz: UdP) waren nicht ausreichend, ereignisbezogen und oft ebenfalls zu positiv formuliert. Um dies zu verhindern, sollte von Beginn an eine unabhängige externe Evaluierung der Zielerreichung erfolgen, etwa durch eine ähnliche Institution wie der Special Inspector General for Afghanistan Reconstruction (SIGAR) in den USA.
11. Anders als im Abschlussbericht gefordert, lehnen wir den Digital Service Act ab. Er zielt nicht nur auf strafbare Inhalte ab, sondern soll auch Meinungsäußerungen, welche die Schwelle der Strafbarkeit nicht überschritten haben, eindämmen. Dies ist einer Demokratie abträglich und unwürdig.
12. Viele Empfehlungen des Abschlussberichts der Enquete-Kommission könnten nur mit zusätzlichen finanziellen Mitteln (u.a. für Personal, Organisation und Strukturen) umgesetzt werden. Damit aber werden die absehbaren wirtschaftspolitischen, haushalterischen Herausforderungen sowie die damit einhergehenden Sparzwänge der nächsten Jahre nicht ausreichend berücksichtigt. Der nachhaltige Abbau von Doppelstrukturen, die Beseitigung von bestehenden Redundanzen, Bündelungen von Kompetenzen und die Nutzung von Synergieeffekten wäre der notwendige Ansatz.
13. In diesem Sinne forderte die AfD-Bundestagsfraktion bereits im Frühjahr 2022 einen „Strategiewechsel in der Entwicklungspolitik“ und eine „Entwicklungszusammenarbeit im deutschen Interesse“ (Bundestagsdrucksache 20/704). Auch sollte eine Zusammenlegung von Ministerien erwogen werden, etwa die Integrierung des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung in das Auswärtige Amt und/oder in das Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz.

Die oft erhobene Forderung nach besserer Integration und Vernetzung der einzelnen Ressorts der Bundesregierung kann am besten realisiert werden, indem ein Nationaler Sicherheitsrat die Definition der nationalen Interessen, die sicherheitspolitische Strategieentwicklung und die strategische Koordination der Ressorts übernimmt. *„Vor diesem Hintergrund ist es die dringende Aufgabe der Bundesregierung, umgehend den Bundessicherheitsrat hin zu einem ständigen, ressortübergreifenden Nationalen Sicherheitsrat nach österreichischem (Nationaler Sicherheitsrat - Bundeskanzleramt Österreich), französischem oder japanischem Vorbild mit effizienten und schlanken Strukturen umzubauen. Dieser Nationale Sicherheitsrat wird vom Bundeskanzler geführt und umfasst die für die Sicherheit relevanten Kabinettsmitglieder. Dem Nationalen Sicherheitsrat steht ein ständiger Nationaler Sicherheitsberater mit einem Stab im Bundeskanzleramt zur Verfügung. Um die Handlungsfähigkeit der Exekutive demokratisch zu legitimieren, ist ein Parlamentarisches Kontrollgremium einzusetzen. Es ist die dringende Aufgabe der Bundesregierung, präventive, langfristige Strategien und Lösungen zu entwickeln und deren Umsetzung in einer deutschen nationalen Gesamtstrategie zu institutionalisieren.“* (siehe Antrag der Fraktion der AfD auf Bundestagsdrucksache 20/1746 aus dem Mai 2022, Seite 2).

4.3 Sondervotum der CDU/CSU-Fraktion und der Sachverständigen Prof. Dr. Carlo-Antonio Masala, Jörg Vollmer und Dr. Ellinor Zeino (siehe Seite 14)

Begründung für ein deutsches Modell eines Nationalen Sicherheitsrats

In der Vergangenheit gab es wiederholt Vorstöße, den Bundessicherheitsrat zu einem koordinierenden Kabinettsausschuss aufzuwerten und die Forderung nach einem vernetzten/integrierten Ansatz darin umzusetzen. Ebenso sind die Bemühungen um ein gemeinsames Lagezentrum der Bundesregierung ins Leere gelaufen.

Die Schaffung eines deutschen Modells eines Nationalen Sicherheitsrates (NSR) im Bundeskanzleramt würde ermöglichen, sämtliche sicherheitsrelevanten Informationen zentral zu bündeln und zu analysieren und damit signifikant zur Steigerung der Kohärenz im internationalen Handeln, in der Sicherheitspolitik sowie bei der Gefahrenabwehr beitragen.

Ein solcher Nationaler Sicherheitsrat könnte die Grundlage für den heute unverzichtbaren integrierten Ansatz schaffen, um komplexen sicherheitspolitischen Herausforderungen besser gerecht zu werden und kohärent zu agieren.

Dies könnte die Effizienz und Schnelligkeit in der Entscheidungsfindung merklich verbessern, insbesondere – aber nicht nur – in kurzfristigen Krisensituationen, wo schnelles, ressortübergreifendes Handeln erforderlich ist. Angesichts der komplexen und dynamischen globalen Sicherheitslage ist eine solche zentrale Koordinationsstelle essentiell, um Deutschland resilienter gegenüber Bedrohungen und im Krisenfall handlungsfähiger zu machen.

Ein NSR wäre eine logische und konsequente Ableitung aus der deutschen Nationalen Sicherheitsstrategie, die hier noch eine eklatante Lücke aufweist. Er könnte die zahlreichen kleinteiligen Sicherheitsinitiativen in Deutschland bündeln und für eine kohärente strategische Ausrichtung sorgen. Dies wäre eine Antwort auf die bisherigen Strukturen mit ihren Herausforderungen und würde auch wesentlich dazu beitragen, gerade den Schutz in kritischen Bereichen wie Cybersicherheit und Katastrophenschutz, bei dem nicht nur unterschiedliche Akteure auf Bundes-, sondern auch auf Landes- und wenn nötig Kommunalebene zusammenwirken müssen, zu verbessern.

Die derzeitigen Strukturen führen überdies dazu, dass eine gemeinsame Strategiediskussion der Ressorts ausbleibt und ein gemeinsamer institutioneller Rahmen für integrierte Entscheidungsvorbereitung, Entscheidungen und Umsetzung fehlt. So wundert es nicht, dass Investitionen in Präventions- und Stabilisierungsinstrumente der Krisenprävention im besten Fall erfolglos bleiben – im schlimmsten Fall aber kontraproduktiv wirken.

Die Erfahrungen anderer Länder mit Nationalen Sicherheitsräten, wie den USA, Großbritannien oder der Niederlande, zeigen, dass solche Gremien die nationale Sicherheitspolitik entscheidend koordinieren und stärken können. Deutschland könnte von der Einrichtung eines ähnlichen Gremiums profitieren, um seine Position auf internationaler Ebene zu stärken und kohärent zu agieren, was in Zeiten geopolitischer Kräfteverschiebungen umso wichtiger wird.

Praktisch sinnvoll erscheint, den bestehenden Bundessicherheitsrat als Kabinettsausschuss aufzuwerten und zu einem NSR auszubauen, der einen schlanken, aber agilen Unterbau hat.

Empfehlung

Basierend auf der obigen Begründung empfiehlt die CDU/CSU-Fraktion im Deutschen Bundestag, einen Nationalen Sicherheitsrat (NSR) in Deutschland zu etablieren, die folgenden Funktionen erfüllt:

Kollektive politische Entscheidungsfindung: Der NSR muss der Dreh- und Angelpunkt für die kollektive politische Entscheidungsfindung der Bundesregierung in allen wesentlichen Fragen der Außen-, Sicherheits-, Entwicklungs- und Europapolitik sein. In strittigen Lagen sollte die Richtlinienkompetenz des Bundeskanzlers zur Herbeiführung von Entscheidungen herangezogen werden, um die Handlungsfähigkeit des Gremiums zu gewährleisten.

Zentrale Informationsverarbeitung und Lageanalyse: Der NSR sollte die Fähigkeit besitzen, alle relevanten Informationen zu sammeln, zu analysieren und in Echtzeit ein vollständiges Lagebild zu erstellen.

Strategiebildung und Vorausschau: Der NSR ist der Ort für die Entwicklung einer strategischen Kultur in der Außen-, Sicherheits-, Entwicklungs- und Europapolitik. Er ist federführend zuständig für die Erarbeitung einer neuen „Nationalen Sicherheitsstrategie“, die im ersten Amtsjahr einer neuen Bundesregierung vorgelegt wird. Die mit außen- und sicherheitspolitischen Fragen befassten Ressorts sind fest in die Arbeit des NSR eingebunden und verpflichten sich in diesem Sinne zu einem gemeinsamen, kohärenten Agieren der Bundesregierung („Politik aus einem Guss“).

Krisenreaktionsfähigkeit: In Krisenlagen fungiert der NSR als Gremium zur Bildung gemeinsamer politischer Schlussfolgerungen.

Kooperation und Integration: Der NSR sollte die Zusammenarbeit zwischen Bund, Ländern und anderen Akteuren wie Wirtschaft, Wissenschaft und Zivilgesellschaft fördern und alle relevanten Perspektiven in die Sicherheitspolitik einfließen lassen. Der NSR soll umfassend und vertrauensvoll mit den Regierungen der Bundesländer zusammenarbeiten und prüfen, auf welchen Feldern Bund und Länder gemeinsam oder mit einer klaren Aufgabenteilung vorgehen. So sind Lücken in der Sicherheitsarchitektur, aber auch Doppelarbeit und überflüssige Kompetenz-Konkurrenz vermeidbar.

Zentrale Koordinationsstelle im Bundeskanzleramt: Für eine enge Anbindung zur höchsten Regierungsebene und eine schnelle Entscheidungsfindung muss der NSR direkt im Bundeskanzleramt angesiedelt werden.

Integration aller relevanten Sicherheitsakteure: Der NSR sollte bei Bedarf auf Expertise aus allen relevanten Ministerien, den Bundesbehörden, den Ländern, der Wissenschaft, der Wirtschaft und der Zivilgesellschaft zurückgreifen.

4.4 Sondervotum der Abgeordneten Christian Sauter und Knut Gerschau (FDP) sowie des Sachverständigen Egon Ramms (siehe Seite 27)

Die Mehrheit der Mitglieder der Enquete-Kommission hat sich klar für einen Kabinettsausschuss für Integriertes Krisenmanagement ausgesprochen. Unter welchem die Fraktion der Freien Demokraten im Deutschen Bundestag einen institutionalisierten Nationalen Sicherheitsrat versteht. Auch das Meinungsbild der befragten Experten zum Nationalen Sicherheitsrat in Anhörungen der Enquete-Kommission Afghanistan ist eindeutig gewesen: Alle angehörten Experten bis auf einen sprachen sich für die Schaffung eines Nationalen Sicherheitsrates aus.

Christoph Meyer, Professor für Europäische und Internationale Politik am King's College London, identifizierte die Herausforderung, dass Lernprozesse nicht bei Empfehlungen enden dürfen und es vielmehr klare Verantwortlichkeiten und einen „robusten Mechanismus“ zur Umsetzung brauche. Sarah Bressan vom Global Public Policy Institute (GPPi) positionierte sich ebenfalls klar: „Es braucht [...] zukünftig eine Bündelung von Vorausschau, Kapazitäten und Fähigkeiten mit Anbindung an eine neue zentrale sicherheitspolitische Koordinierungsstruktur, um den Defiziten in der Ressortkoordination in Zukunft entgegenzuwirken.“

Aus Sicht der Fraktion der Freien Demokraten im Deutschen Bundestag ist durch die Erkenntnisse aus dem Zwischenbericht und den Empfehlungen im Abschlussbericht klar: Verantwortungs- und wirkungsvolle Sicherheitspolitik braucht ein einheitliches Lagebild und abgestimmtes, ressortübergreifendes und verbindliches Handeln. Deutschland braucht eine klare Zuständigkeit für die Umsetzung und Weiterentwicklung der Nationalen Sicherheitsstrategie. Dabei muss der Nationale Sicherheitsrat ein stehendes Gremium sein, das im Bundeskanzleramt direkt dem Chef des Bundeskanzleramts unterstellt ist und durch einen Nationalen Sicherheitsberater koordiniert wird. Vornehmliche Aufgabe ist eine strukturierte Koordination aller für die Sicherheitspolitik relevanten Ressorts, ein funktionierendes Frühwarnsystem sowie Unterstützung der Vorbereitung auf Alternativszenarien.

Die Fraktion der Freien Demokraten im Deutschen Bundestag teilt insbesondere die Inhalte der Enquete-Kommission zum dargestellten Modell des Kabinettsausschusses für integriertes Krisenmanagement und sieht sich und ihr Positionspapier „Für eine handlungsfähige Außen- und Sicherheitspolitik - Einrichtung eines Nationalen Sicherheitsrats“ vom 20.06.2023 durch folgende Punkte besonders bestätigt:

- Ziel ist es, dass die notwendigen Vorarbeiten für ein einheitliches politisches Lagebild als Grundlage für Entscheidungsfindung über Ressortgrenzen hinweg geleistet werden können und die politischen Akteure in einen organisierten Austausch gehen können. Ressortinteressen sollen strukturiert abgewogen werden und zu einer einheitlichen Regierungsentscheidung zur Umsetzung langfristiger strategischer Ziele beitragen.
- Die politische Entscheidungsebene besteht aus dem Bundeskanzler sowie den sicherheitspolitisch relevanten Ministern (AA, BMI, BMVg, BMJ, BMF, BMZ, BMWK, BKAm). Die Kompetenzen und Interessen der Bundesländer werden von einem Ständigen Vertreter der Bundesländer eingebracht. Anlassbezogen nehmen der Generalinspekteur der Bundeswehr sowie bei Bedarf weitere Akteure an Treffen teil.

- Ein Verwaltungsunterbau sorgt für die Organisation von Strategieprozessen und die Koordinierung der Arbeit der Ressorts zu zentralen außen- und sicherheitspolitischen Themen. Die Personalzusammensetzung und -auswahl des Verwaltungsunterbaus soll durch Entsendung aus den beteiligten Ressorts erfolgen.
- Das Amt eines leitenden politischen Beamten aus dem Bundeskanzleramt, in der Funktion eines Nationalen Sicherheitsberaters, der als Scharnier zwischen den politischen und administrativen Entscheidungsebenen fungiert, soll geschaffen werden. Der Nationale Sicherheitsberater wird die nötigen sicherheitspolitischen Entscheidungen im Blick behalten. Hierbei ist es seine Aufgabe, bei stagnierenden Prozessen aktiv eine Entscheidungsfindung auf politischer Ebene voranzutreiben.
- Nach Bedarf wird entsprechende Fachexpertise aus Think Tanks, außeruniversitären Forschungseinrichtungen sowie Universitäten aber auch Erfahrungsträgern aus vorangegangenen Engagements einbezogen.
- Das Lagezentrum am Bundeskanzleramt dient als Arbeitseinheit zur Beobachtung. Ergänzend soll es ein Analysezentrum zur verbesserten ressortübergreifenden strategischen Vorausschau geben. Die Ergebnisse sollen zudem in die Entwicklung von Strategien einfließen, um auf verschiedene Sicherheitsbedrohungen in der Zukunft reagieren und frühzeitig Antworten geben zu können.

Zusätzlich zu dem dargestellten Entwurf eines Kabinettsausschusses für integriertes Krisenmanagement spielt aus Sicht der Fraktion der Freien Demokraten im Deutschen Bundestag die effizientere Nutzung der interministeriellen Arbeitsgruppen als ständige oder anlassbezogene Austausch- und Koordinierungsgremien eine wichtige Rolle, um insbesondere Themen mit ressortgemeinsamem Bezug zu erarbeiten.

Nach Schaffung eines Nationalen Sicherheitsrats und Festlegung der Geschäftsordnung unter Berücksichtigung der heutigen Aufgaben des Bundessicherheitsrats, ist dieser aufzulösen und abzuschaffen, um ineffiziente Doppelstrukturen zu vermeiden.

Die Freien Demokraten im Deutschen Bundestag haben deutlich gemacht, dass der Nationale Sicherheitsrat dafür sorgen wird, unsere Sicherheitsarchitektur effizient und zukunftsfähig zu machen. Die letzten Jahre haben gezeigt, dass Deutschland Herausforderungen frühzeitig erkennen und in Krisensituationen handlungsfähiger sein muss. Dafür werden sowohl angepasste Strukturen für schnelleres Handeln als auch ein strategisch angelegtes, politisches Gesamtkonzept benötigt, damit die Entscheidungsträger im Krisenfall nicht auf ad hoc-Entscheidungen und -Prozesse angewiesen sind, sondern in einem sinnvollen institutionellen Rahmen planvoll und strategisch handeln können.

4.5 Sondervotum der Sachverständigen Prof. Dr. Dr. Hans-Joachim Gießmann, Prof. Dr. Anna Geis und Dr. Katja Mielke (siehe Seite 27)

Einen neuen Kabinettsausschuss oder verbesserte Zusammenarbeit der Ressorts auf Staatssekretärebene als optionale Alternativen zu betrachten, ist nicht zielführend. Die Entscheidung entweder für die eine oder für die andere Option wird bestehende Probleme eines integrierten Krisenmanagements nicht lösen, sondern jeweils zu neuen Friktionen führen. Ein durch Ressortzuständigkeit naturgemäß verengter Blick der Staatssekretärinnen und Staatssekretäre kann weder die politisch-strategische Gesamtverantwortung der Bundesregierung ersetzen, noch führt eine bessere Koordination im Rahmen ihrer Jour Fixe zwangsläufig zu einer strategisch kohärenteren, integrierten Einsatzplanung und -durchführung. Nur das Bundeskabinett, bzw. ein vom Kabinett mandatierter Ausschuss in Form einer beim Kanzleramt angesiedelten und zur zentralen strategischen Steuerung geeigneten Institution in Zuständigkeit der Bundesregierung als Ganzes, kann gewährleisten, dass ressortspezifische Interessen nicht einen herausgehobenen Maßstab für koordiniertes Handeln im internationalen Krisenmanagement bilden. Umgekehrt gilt aber auch, dass kein zentralisiertes Gremium unter Federführung des Kanzleramts für die gesamtstrategische Steuerung das Ressortprinzip und die Ressortzuständigkeit bei der Entwicklung, Planung und Bereitstellung geeigneter ressortspezifischer Instrumente übernehmen kann. Für die strategische Einsatzplanung auf operativer Ebene sowie unter der gesamtstrategischen Vorgabe des Bundeskabinetts bzw. der hierfür mandatierten Institution tragen die Ressorts weiterhin in eigener Zuständigkeit eine hohe und sogar wachsende Verantwortung. Denn die Koordination ihrer unterschiedlichen spezifischen Instrumente und Arbeitsansätze bedarf nicht nur wie bisher einer regelmäßigen wechselseitigen Unterrichtung und Abstimmung unternommener Maßnahmen, sondern einer deutlich intensiveren strategischen Zusammenarbeit bei der Planung, Bereitstellung von Ressourcen sowie der Implementierung durch eine vorausschauende und gezielt wirkungsorientierte Zusammenführung von ressortspezifischen Instrumenten und Ansätzen im Einsatzgebiet.

Zusammengefasst ist beides erforderlich: die Wahrnehmung politisch-strategischer Gesamtverantwortung der Bundesregierung sowie eine integrierte, d. h. ressortgemeinsame Steuerung deutscher Beteiligung am internationalen Krisenmanagement durch einen entsprechenden Kabinettsausschuss in Form einer neuen Institution oder einer entsprechenden Reorganisation des Bundessicherheitsrates UND die daran ausgerichtete Planung, Entwicklung und Bereitstellung der jeweiligen ressortspezifischen Instrumente mit hoher Synergiefähigkeit, Komplementarität und Kohärenz durch die einsatzbefassten Ressorts.

Hierfür sind neben der strategischen Gesamtsteuerung eine stärkere operative Zusammenarbeit und Weiterung des Aufgabenspektrums der bisher vor allem auf Abstimmung und Koordination fokussierten Jour Fixe der Staatssekretärinnen und Staatssekretäre erforderlich.

Sachlich angemessen wäre folglich die Einrichtung eines Kabinettsausschusses für die integrierte Gesamtsteuerung mit einsatzunterstützendem Unterbau sowie eine deutlich intensiviertere operativ-strategische Planung und Entwicklung ressortspezifischer Instrumente sowie eine entsprechend aufeinander abgestimmte Zusammenarbeit der Ressorts bereits vor und während der Einsätze. Einsatzrelevante Informationen aus den Ressorts sollten dabei mit Informationen aus Quellen des Bundes zusammengeführt und als gemeinsames Lagebild dem Kabinett und den beteiligten Ressorts zur Verfügung stehen. Eine Abstimmung strategischer ressortgemeinsamer und ressortspezifischer operativer Einsatzführung würde wirkungsverstärkende Synergien erlauben und ist dabei zugleich kosteneffektiv und ressourcensparend.

4.6 Sondervotum des Sachverständigen Winfried Nachtwei, der Abgeordneten Schahina Gambir und Merle Spellerberg (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN) sowie der Sachverständigen Dr. Katja Mielke (siehe Seite 31)

Der Bundestag hat bei Auslandseinsätzen eine mitgestaltende Rolle, die über die sonstige parlamentarische Kontrolle von Außenpolitik hinausgeht, und trägt dadurch eine Mitverantwortung für die Einsätze. Die besonderen Herausforderungen multinationaler vernetzter Kriseneinsätze in komplexen Konfliktländern erfordern nach Einschätzung der Kommission eine vertiefte und ressortübergreifende parlamentarische Kontrolle der Ausrichtung und Wirksamkeit insbesondere von Schwerpunkteinsätzen. Eine solche war mit der bisherigen Beratungsstruktur der Fachausschüsse für Auswärtiges, Verteidigung, Entwicklung, Inneres u. a. nicht zureichend leistbar. Sie erfordert die Einsetzung eines ergänzenden, gleichberechtigten mitberatenden Fachausschusses als Einsatzausschuss.

Die alternative Option eines Unterausschusses als Einsatzausschuss erscheint nicht zielführend. Unterausschüsse bieten in der parlamentarischen Praxis einen Raum für die vertiefte Beratung von relevanten Unterthemen, haben aber bei parlamentarischer Meinungsbildung und Beschlussfassungen ein geringeres politisches Gewicht. Eine kontinuierliche parlamentarische Kontrolle gerade auch auf der politisch-strategischen Ebene könnte ein Unterausschuss mit nur indirekt mitberatender Funktion kaum gewährleisten. Wo die Kommission der Bundesregierung eine deutliche institutionelle Stärkung der ressortgemeinsamen strategischen Koordination empfiehlt (Kabinettsausschuss bzw. ausgeweitete und intensiviertere Staatssekretärsrunde), könnte eine Empfehlung für einen Einsatz-Unterausschuss als unverhältnismäßig wahrgenommen werden.

4.7 Sondervotum der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN sowie der Sachverständigen Winfried Nachtwei und Dr. Katja Mielke (siehe Seite 46)

Der Wiederaufbau in Konflikt- und Postkonfliktkontexten sollte im Rahmen eines ganzheitlichen Konzepts erfolgen, das die vielfältigen Bedürfnisse der lokalen Bevölkerung und den regionalen Kontext berücksichtigt. Der Wiederaufbauprozess sollte partnerschaftlich, nachhaltig, dezentral und inklusiv gestaltet werden, um sicherzustellen, dass alle gesellschaftlichen Gruppen aktiv eingebunden werden. Der wirtschaftliche Wiederaufbau ist ein zentraler Bestandteil der Gesamtstrategie. Dabei sollte die wirtschaftliche Entwicklung im Einklang mit den lokalen Gegebenheiten und den spezifischen Bedürfnissen des Landes vorangetrieben werden. Die Förderung lokaler Wirtschaftsstrukturen und die Berücksichtigung traditioneller Wirtschaftsweisen sind ebenso entscheidend wie die Schaffung von Rahmenbedingungen, die allen gesellschaftlichen Gruppen zugutekommen und eine selbstbestimmte ökonomische Teilhabe ermöglichen. In diesem Kontext sollten kleine und mittelständische Unternehmen sowie die lokale Landwirtschaft gleichermaßen berücksichtigt werden. Darüber hinaus können private Investoren und Unternehmen einen wichtigen Beitrag zum nachhaltigen Wiederaufbau leisten und sollten daher in den Prozess integriert werden.

4.8 Sondervotum der CDU/CSU-Fraktion (siehe Seite 47)

Zu Empfehlung 55:

Obgleich wir dem Tenor der Empfehlung zustimmen, sind wir der Auffassung, dass EZ-Projekte in der ersten Entwicklungsphase des Wirtschaftsaufbaus zwar maßgeblich, aber nicht unbedingt allein tragend für den Wirtschaftsaufbau sein sollten. Auch in dieser Phase des wirtschaftlichen Aufbaus sprechen wir uns für die Möglichkeit, Maßnahmen der deutschen Außenwirtschaftsförderung mit denen der Entwicklungszusammenarbeit den Umständen und Zielen entsprechend zusammenzudenken, aus. Sofern in bestimmten Sektoren bereits in frühen Stadien des Wiederaufbaus grundsätzliches deutsches privatwirtschaftliches Investitionsinteresse besteht, sollte dies daher schon zu diesem Zeitpunkt gezielt durch entsprechende Instrumente der Außenwirtschaftsförderung und Beratung durch das Netzwerk der Außenhandelskammern, der Auslandsvertretungen und der politischen Stiftungen gestärkt und gefördert werden. Wir vertreten diese Position zum einen aufgrund der Überzeugung, dass Maßnahmen zum wirtschaftlichen Aufbau in Konflikt- und Postkonfliktkontexten privatwirtschaftlich effizienter umgesetzt werden können, sowie beidseitige Profitabilität in Aussicht stellen und zum anderen aufgrund der voraussichtlichen Begrenzung von staatlichen EZ-Mitteln in der nahen Zukunft. Wir verweisen hierzu auch auf Empfehlung 56.

Zu Empfehlung 56:

Obgleich wir dem Tenor der Empfehlung ausdrücklich zustimmen, gilt es, die Rolle, die die Instrumente der Außenwirtschaftsförderung beim Wiederaufbau einnehmen sollen, stärker herauszustellen. Neben den erwähnten Umsetzungsmaßnahmen sollte der Bund den wirtschaftlichen Schutz durch Investitions Garantien für Direktinvestitionen, die im Sinne des nachhaltigen Aufbaus des jeweiligen Wirtschaftskontexts konzipiert sind, gewähren. Dies ist bei vielen Auslandsinvestitionen im Rahmen der Außenwirtschaftsförderung schon gängige Praxis, sollte aber verstärkt auf Konflikt- und Postkonfliktkontexte ausgeweitet werden.

Zu Empfehlung 57:

Obgleich wir dem Tenor der Empfehlung zustimmen, möchten wir betonen, dass die Notwendigkeit der Integration privatwirtschaftlicher Akteure in die internationale Koordination der Wirtschaftsförderungsmaßnahmen abnimmt, sofern der Anteil privatwirtschaftlicher Investitionen steigt und Märkte sukzessive geöffnet werden. Zur Förderung des Wettbewerbs sollten staatliche Kontrollinstrumente bei anlaufender wirtschaftlicher Aktivität sukzessive reduziert werden. In diesem Sinne handelt es sich bei der internationalen Koordination der Wirtschaftsförderung nicht um einen Selbstzweck, sondern um ein Mittel, einen Wirtschaftskontext zu Beginn effizient anzuregen.

4.9 Sondervotum der CDU/CSU-Fraktion sowie der Sachverständigen Dr. Ellinor Zeino und Jörg Vollmer (siehe Seite 55)

Es sollte grundsätzlich unterschieden werden zwischen lokalen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern (LMA), die ausländische zivile und Sicherheitskräfte dabei unterstützen, die mit der legitimen Partnerregierung geplanten Maßnahmen gemeinsam umzusetzen und dadurch der Entwicklung ihres eigenen Landes dienen, und Ortskräften (OK), die – wie zum Beispiel lokale Botschaftsmitarbeiterinnen und -mitarbeiter – ausländische Akteure dabei unterstützen, deren eigene Mission umzusetzen und damit dem Interesse eines ausländischen Akteurs dienen.

Deutschland agierte – sowohl in der zivilen als auch in der Sicherheitszusammenarbeit – nicht im engeren Sinne im deutschen Interesse, sondern unterstützte eine legitime Partnerregierung beim Aufbau ihres Landes. Alles, was die Bundesregierung förderte und mit lokalen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern umsetzte, war mit der afghanischen Regierung geplant und vereinbart und wurde mit Fachkräften der Regierung gemeinsam umgesetzt. Im Zuge der Übergabe von Bundeswehrstandorten an die afghanischen Sicherheitskräfte gab es bereits seit Mitte der 2010er Jahre sogenannte OK-Verfahren, bei denen eine Gefährdung geprüft und kommuniziert wurde. Es ist daher nicht richtig, dass Deutschland – wie in der Begründung der Empfehlung angedeutet – gänzlich unvorbereitet gewesen war. Das bis August 2021 durchgeführte Ortskräfteverfahren (OKV) mit einer Prüfung der individuellen Gefährdungslage hätte auch nach August 2021 umgesetzt werden können, da die Erfahrung gezeigt hat, dass eine Gefährdung von Ortskräften nur in den allerwenigsten Fällen tatsächlich gegeben war.

Ein deutscher Arbeitgeber hat eine Fürsorgeverantwortung für die von ihm beschäftigten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Daher ist eine Überprüfung der potenziellen Gefährdung, die sich aus dem Arbeitsverhältnis ergibt – wie sie auch im sogenannten OK-Verfahren stattfand – und die Kommunikation des Ergebnisses richtig. Diese muss sich auf die individuelle Gefährdung beziehen, die über das allgemeine Lebensrisiko in einem gegebenen

Land hinausgeht, und darf nicht als Kontingentaufnahme durch Deutschland konzipiert sein. Nach dem Sieg der Taliban in Afghanistan ist im Rückblick nicht erkennbar, dass Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der ehemaligen afghanischen Regierung oder ehemalige Ortskräfte signifikanten Repressionen oder einer strukturellen Gefährdung aufgrund ihrer vergangenen Tätigkeit ausgesetzt waren.

Die Empfehlung sollte daher wie folgt formuliert sein: Art und Umfang der Fürsorge gegenüber lokalen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern, vor allem Ortskräften, sollte ressortübergreifend geregelt und den Betroffenen bei Vertragsabschluss transparent kommuniziert werden.

4.9.1 Replik der Abgeordneten Jan Nolte und Joachim Wundrak (AfD) sowie des Sachverständigen Reiner Haunreiter zum Sondervotum der CDU/CSU-Fraktion sowie der Sachverständigen Dr. Ellinor Zeino und Jörg Vollmer (siehe Seite 55)

Die AfD-Bundestagsfraktion möchte ausdrücklich den folgenden Satz des Sondervotums unterstreichen, den sie uneingeschränkt teilt:

„Das bis August 2021 durchgeführte Ortskräfteverfahren (OKV) mit einer Prüfung der individuellen Gefährdungslage hätte auch nach August 2021 umgesetzt werden können, da die Erfahrung gezeigt hat, dass eine Gefährdung von Ortskräften nur in den allerwenigsten Fällen tatsächlich gegeben war.“

Allerdings spricht die CDU/CSU-Fraktion im Deutschen Bundestag in dieser von ihr hier selbst thematisierten Frage jedoch offensichtlich nicht mit einer Stimme. In einer Plenardebatte Ende September 2024 sagte einer ihrer Abgeordneten noch Folgendes:

„Deutschland hat zwischen 2001 und 2021 mit vielen Partnern zur politischen und auch wirtschaftlichen Stabilisierung in Afghanistan beigetragen. Daran haben viele Ortskräfte mitgewirkt, die für Deutschland oder internationale Organisationen gearbeitet haben. Sie haben sich für die Entwicklung ihres Landes engagiert und werden dafür bis heute von den Taliban verfolgt.“ (siehe Plenarprotokoll 20/189, Seite 24633).

4.10 Sondervotum der Abgeordneten Schahina Gambir, Deborah Düring und Merle Spellerberg (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN) sowie der Sachverständigen Dr. Katja Mielke (siehe Seite 55)

Lokale Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter (u. a. Ortskräfte) erleichtern der Bundesrepublik Deutschland vor Ort den Kontakt zur Bevölkerung, leisten Übersetzungsarbeit und liefern wichtige Informationen. Sie haben den Einsatz in Afghanistan in dieser Form, teilweise unter höchster Gefahr für ihr Leben und ihre Unversehrtheit, erst ermöglicht. Deutschland wird auch zukünftig beim Engagement im Ausland von der Unterstützung durch lokale Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter abhängig sein. Eine Lehre für künftige Einsätze muss sein, dass Deutschland auf den Schutz der im Land zurückgebliebenen lokalen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern und ihrer Angehörigen für den Ernstfall vorbereitet sein muss.

Es wäre während des Einsatzes in Afghanistan von entscheidender Bedeutung gewesen, bereits früher klar festzulegen, wer anspruchsberechtigt ist, welche Rechtsgrundlagen anzuwenden sind und welche Nachweise erforderlich sind. Ebenso hätten für unterschiedliche Szenarien Abstufungen und Triggerpunkte festgelegt werden müssen, um beispielsweise den Übergang von individuellen Verfahren zu Pauschalverfahren klar zu regeln. Angesichts der Vielfalt möglicher Einsatzszenarien und -gebiete ist es vermutlich schwierig, ein allgemeingültiges Konzept für die Kontingentverwaltung über mehrere Engagements hinweg zu entwickeln. Dennoch ist es unbestreitbar, dass ein angemessener Umgang mit den lokalen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern in jedem Einsatzgebiet erforderlich ist. Das verlangt eine fundierte Kenntnis des Landes, Fähigkeiten zur Krisenfrüherkennung, die Bereitschaft, auch negative Szenarien zu berücksichtigen und die Vorbereitungen etwaiger Evakuierungen im Krisenfall. Dafür sind transparente Entscheidungsstrukturen notwendig, die die jeweiligen Zuständigkeiten klar festlegen.

Deutschland muss seiner Fürsorgepflicht für die Sicherheit und das Wohlergehen für lokale Mitarbeiterinnen und lokale Mitarbeiter gerecht werden. Die Bundesregierung sollte auf verschiedene Szenarien einer Einsatzbeendigung vorbereitet sein und gemeinsam mit den internationalen Partnern entsprechende Handlungsoptionen erarbeiten. Dabei muss auch berücksichtigt werden, ob eine Deutsche Auslandsvertretung inklusive einer operierenden Rechts- und Konsularabteilung im Einsatzland vorhanden ist. Wenn dies nicht der Fall ist, müssen hierfür alternative Lösungen bereitgestellt werden, die praktikabel und für die Antragsteller und Antragstellerinnen zumutbar sind. Die Herausforderungen der Reise von Kabul nach Islamabad oder Delhi zur Visierung aufgrund

einer fehlenden Rechts- und Konsularabteilung an der deutschen Botschaft in Kabul sprechen für sich. Alternative Lösungen müssen auch der Anzahl der möglichen Antragstellerinnen und Antragsteller gerecht werden. Dazu gehören auch das Führen und Pflegen von zentralen und aktuellen Übersichten möglicher anspruchsberechtigter Personen inkl. ihrer Kontaktdaten.

Bei einer Abwägung zwischen außen-, entwicklungs-, und migrationspolitischen Interessen und Leib und Leben der Betroffenen muss Letzteres grundsätzlich schwerer gewichtet werden. Hierzu ist bereits bei Einstellung erforderlich, dass sie alle Informationen über mögliche Gefährdungen erhalten. Darüber hinaus sollten regelmäßig Aktualisierungen stattfinden. Aus einer Anzeige der Gefährdung dürfen den lokalen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern keine Nachteile entstehen, die sie potenziell davon abhalten könnten, eine solche zu stellen. Es bedarf einer ressortübergreifenden Übereinkunft, dass auch für lokale Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, die über Subunternehmen angestellt werden oder deren Beschäftigungsverhältnis bereits in der Vergangenheit endete, Verantwortung übernommen wird und dass die Definition von Kernfamilie dem regionalen Verständnis angepasst wird. Insbesondere alleinstehende Frauen, die im selben Haushalt wie die lokal beschäftigte Person leben und sowohl finanziell als auch sicherheitstechnisch von der Person abhängig sind, müssen zur Kernfamilie dazugezählt werden. Das gilt ausdrücklich für volljährige alleinstehende Töchter.

Notfalls sollten auch vereinfachte oder nachträgliche Visaverfahren für gefährdete lokale Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter angewendet werden. Zudem sollte der (Kern-)Familie eines gefährdeten lokalen Mitarbeiters oder einer gefährdeten lokalen Mitarbeiterin ein vereinfachtes unbürokratisches Verfahren zum Nachzug nach Deutschland ermöglicht werden.

Deutschland muss außerdem weiterhin Verantwortung für Afghaninnen und Afghanen übernehmen, die tätigkeitsbezogen und/oder aufgrund spezifischer Vulnerabilität konkret und individuell gefährdet sind. Diese Legislatur wurde durch das Bundesaufnahmeprogramm Afghanistan (BAP) begonnen, dies umzusetzen. Auch über diese Legislatur hinaus muss es Humanitäre Aufnahmen aus Afghanistan geben. Bei den Bundesbehörden liegen aufgrund des langsamen Starts des BAPs tausende aufbereitete Fälle von gefährdeten Afghanen und Afghaninnen, die den Voraussetzungen für eine humanitäre Aufnahme auch nach dieser Legislatur entsprechen.

4.10.1 Replik der Abgeordneten Jan Nolte und Joachim Wundrak (AfD) sowie des Sachverständigen Reiner Haunreiter zum Sondervotum der Abgeordneten Shahina Gambir, Deborah Düring und Merle Spellerberg (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN) sowie der Sachverständigen Dr. Katja Mielke (siehe Seite 55)

Die AfD-Bundestagsfraktion spricht sich gegen die in diesem Sondervotum angeregte erhebliche Ausweitung der Kernfamilie aus. Die Anpassung an das regionale Verständnis könnte etwa Zweit- und Drittfrauen beinhalten, wie es zum Beispiel in Afghanistan der Fall ist.

Aus Sicht der Fraktion der Alternative für Deutschland im Deutschen Bundestag ist die Definition der Kernfamilie uneindeutig: Dazu gehören zwei Generationen, die der Eltern (Mutter und Vater) und der leiblichen unverheirateten minderjährigen Kinder.

Dass hier ferner noch für das gescheiterte Bundesaufnahmeprogramm Afghanistan der geplatzten Ampel-Koalition geworben wird, obwohl es zwischenzeitlich schon aufgrund von Missbrauchsversuchen bei der Visavergabe im Auswärtigen Amt mehrere Monate gestoppt wurde und wengleich es im Rahmen der letztlich nicht finalisierten Haushaltsverhandlungen 2024/2025 in der Finanzierung deutlich zusammengestrichen werden sollte, lehnt die AfD-Bundestagsfraktion entschieden ab. Dieses Bundesaufnahmeprogramm gehört unverzüglich beendet.

4.11 Sondervotum des Sachverständigen Reiner Haunreiter (siehe Seite 68)

Die Kommission hat eine Fülle von externen Sachverständigen angehört und hatte, wie schon im Zwischenbericht ausgeführt, auch zwei Gutachten zur „Drogenökonomie in Afghanistan“ (DRA) sowie „Korruption, Patronage und Klientelismus am Beispiel von Afghanistan sowie Gegenmaßnahmen in künftigen Kriseneinsätzen“ (KKP) in Auftrag gegeben. Die Kommission hat sich die Empfehlungen und Anregungen der externen Sachverständigen ausdrücklich insgesamt nicht zu eigen gemacht, sondern hat geprüft, welche Empfehlungen sie formuliert.

Mehrere Feststellungen vor allem in den beiden Gutachten belegen allerdings sehr anschaulich, welche Dilemmata sich bei vernetzten Einsätzen sowohl für die militärischen wie auch die zivilen Kräfte zwischen den politischen Ambitionen und Ansprüchen und der Realität im kulturfremden Raum Afghanistan auftraten. So haben sich auch deutsche Organisationen z. B. teilweise der sog. „kleinen Korruption“ bedient, um ihre Ziele zu verfolgen

(vgl. KKP, S. 66ff.). Und aus dem Gutachten zur „Drogenökonomie in Afghanistan“ ist festzuhalten: „Die Bundeswehr, die sich auf Stabilisierungsmission sah, wollte nicht in Gefechte um Drogenhandel verwickelt werden und war deshalb nicht undankbar dafür, dass sich ISAF-Truppen und Drogenhändler wechselseitig meiden konnten. Sie wurde dadurch aber zur Komplizin der lokalen Arrangements“ (S. 41). Solche Dilemmata werden sich auch bei zukünftigen Einsätzen gerade in kulturell fremden Räumen nicht vermeiden lassen.

Beispielhaft seien hier wenige der diskussionswürdigen Folgerungen festgehalten:

- „Insbesondere Felder wie die Drogenökonomie sind, wenn überhaupt, nur langfristig zu adressieren. Das heißt, die Intervention muss befragt werden, ob das, was sie bewirkt, dem übergeordneten Ziel, die Drogenökonomie zu reduzieren, wirklich dient; wenn dies nicht der Fall ist, besteht die Gefahr, dass die Mission zur Komplizin der Drogenökonomie wird. In zukünftigen Interventionen müssen also die Befunde für die politische Entscheidung höher gewichtet werden als die Beschreibung des im Idealfall zu erreichenden Ziels“ (DRA, S. 47).
- „In zukünftigen Kriseneinsätzen sollten die involvierten Ressorts 'Korruption, Patronage und Klientelismus' als zentrale Herausforderung adressieren und als Querschnittsthema behandeln. Zudem sollte es ein kohärentes, zwischen den Ressorts abgestimmtes Verständnis im Umgang (damit) geben.“ (KKP, S. 98).
- „In Kriseneinsätzen ist bereits die erste getroffene Weichenstellung entscheidend.... Daher müssen sich die beteiligten Interventionsakteure vor dem Einsatz darüber einig sein, wie sie KKP einordnen und wie sie sich positionieren. Besonders wichtig ist hier die Klärung, wie mit Patronage und Klientelismus umgegangen und welches Maß an 'kleiner Korruption' geduldet wird“ (KKP, S. 6).
- „Gerade in Bezug auf die Überprüfung im Umgang mit KKP bedarf es der Einrichtung einer eigenständigen Aufsichtsinstanz, z. B. im Format einer Ombudsstelle, die unabhängig von der Bundesregierung und den internationalen Gebern über ein klares Mandat zur Prüfung und Untersuchung aller Vorhaben berechtigt ist und die Empfehlungen an die Ressorts aussprechen kann“ (KKP, S. 100).

Gerade solche Feststellungen und Folgerungen verdienen bei der Abwägung und Entscheidung für oder gegen zukünftige Einsätze erheblich mehr Aufmerksamkeit als es in den Empfehlungen der Enquete zum Ausdruck kommt.

5 Die öffentlichen Anhörungen mit externen Sachverständigen

Die Enquete-Kommission hat auch in der zweiten Phase ihrer Arbeit externe Sachverständige öffentlich angehört. Auf der Tagesordnung der Anhörungen standen die thematischen Schwerpunkte, die sich die Kommission zur Erarbeitung von Empfehlungen für das künftige vernetzte Engagement Deutschlands gesetzt hatte.

Insgesamt sprachen elf Sachverständige in sieben öffentlichen Anhörungen, darunter Wissenschaftler, Regierungsvertreter, Angehörige der Bundeswehr sowie Vertreter/-innen von Think Tanks und einer Organisation zur Rekrutierung von Personal für Friedenseinsätze.

Im Folgenden sind zentrale Empfehlungen und Anregungen der Gäste aus den öffentlichen Anhörungen zusammengetragen.

Die Kommission macht sie sich ausdrücklich nicht zu eigen.¹⁹ Ihre Empfehlungen für das künftige vernetzte Engagement Deutschlands in der Außen- und Sicherheitspolitik finden sich in Kapitel 3 ab Seite 14.

5.1 Externe Impulse zur Zukunft des integrierten Engagements

Im Mittelpunkt der ersten öffentlichen Anhörung am 19. Februar 2024 (34. Sitzung) standen Fragen der strategischen Steuerung von vernetzten Einsätzen und zur Strategieentwicklung und -anpassung angesichts der komplexen Realitäten in den Einsatzländern. Zudem ging es um die Förderung einer ressortübergreifenden Wissens- und Fehlerkultur und um die Bedeutung von Stabilisierung in Krisengebieten.

Als Sachverständige sprachen dazu Philipp Rotmann, Leiter des Bereichs Friedens- und Sicherheitspolitik im *Global Public Policy Institute* (GPPi), Berlin, und Robin Schroeder von der *Stabilisation Platform*, Berater für Stabilisierung und Sicherheitssektorreform im Auswärtigen Amt.

Strategisches Handeln mit realistischen Zielen

Philipp Rotmann erklärte, es brauche zwei sich gegenseitig ergänzende Elemente, um zu integrierten Strategien zu kommen, die der Wirklichkeit im Einsatzgebiet gerecht würden: Das eine Element sei eine systematische Herangehensweise, die mittels länderspezifischer Politik „den gezielten Einsatz aller relevanten Mittel zum Erreichen eines konkreten Ziels im Einsatzland“ vorsehe. Das zweite Element sei ein „aus den dafür notwendigen Bedürfnissen abgeleiteter Strom der notwendigen kontextspezifischen Analysen“.²⁰

„Erst wenn ich weiß, was ich vor Ort erreichen will, wie die Mittel dafür zusammenwirken sollen, weiß ich auch, was ich dafür wissen muss“. [...] Alle [...] Investitionen in Analyse und Wissen und Evaluierung und in die einzelnen Details der Implementierungsinstrumente werden nur so viel Wirkung entfalten, wie es das Fundament der strategischen politischen Gestaltung trägt.“²¹

Philipp Rotmann, Global Public Policy Institute

Für solch ein strategisches Handeln müsse „an der Spitze der politischen Pyramide, also im Parlament und ganz oben in der Exekutive“ das Verständnis dafür gestärkt werden, was realistische Ziele seien, wie die Mittel zusammenwirkten, um diese Ziele zu erreichen und wie zu erkennen sei, wann die eingesetzten Mittel nicht ausreichten oder falsche Annahmen über den Kontext getroffen worden seien und man nachsteuern müsse.²² Es sei eine Führung erforderlich, die „diesen Analysestrom nutzt, um die strategietragenden Annahmen in der nötigen Geschwindigkeit und Kritikoffenheit zu überprüfen und gegebenenfalls umzusteuern“.²³

Zentrale integrierte Strukturen in Regierung und Parlament

Rotmann stellte fest, in der Regierung würden dazu zentrale integrierte Strukturen benötigt, da die Ressorts diese Aufgabe weder allein noch gemeinsam übernehmen könnten. Zwar verfügten die Ministerien über Kapazitäten für das Internationale Krisenmanagement, dieses sei aber im Verhältnis zu deren Hauptaufgaben nicht prioritär. Daher brauche es eine „zentrale Form von Führungsaufmerksamkeit, damit diese Einzelteile zusammen zu einem

¹⁹ Zu dieser Aussage liegt ein Sondervotum des Sachverständigen Reiner Haunreiter vor (siehe Abschnitt 4.11).

²⁰ Vgl. Rotmann in: Enquete-Kommission (2024a), S. 5.

²¹ Ebd., S. 5 f.

²² Vgl. ebd.

²³ Vgl. Rotmann (2024), S. 4.

funktionierenden strategischen Engagement werden können“.²⁴ Aus Sicht von Rotmann wäre das Kanzleramt der „logische Ort für eine integrierte Führungsrolle“. Alternativ käme das Modell einer/eines hochrangigen Sonderbeauftragten der Bundesregierung mit einem starken politischen Mandat und Zugang zu Kanzler/-in und Kabinett, unterstützt durch einen integrierten Stab aus den Ressorts, infrage.²⁵

Auch das Parlament benötige einen zentralen Ort, „wo die Gesamtverantwortung für Erfolg und Scheitern der deutschen Bemühungen um eine bestimmte Krise inhaltlich bearbeitet wird“ und um künftig Anreize dafür zu geben, „die Führung der Ressorts stärker für deren Lern-, Weiterentwicklung- und Evaluierungsprioritäten und die daraus folgenden Entscheidungen in Haftung zu nehmen“. Das Parlament solle mit dieser Aufgabe ein Gremium betrauen, das das nötige Gewicht habe, um Minister/-innen und Staatssekretär/-innen regelmäßig öffentlich zu befragen und mit ihnen nichtöffentlich strategische Kernfragen beraten zu können. Rotmann empfiehlt dafür entweder die Einrichtung eines gemeinsamen Ausschusses, dessen Mitglieder zusätzlich in anderen für das Krisenmanagement relevanten Fachausschüssen tätig seien, oder, wegen dessen federführenden Rolle bei den Einsetzmandaten der Bundeswehr, den Auswärtigen Ausschuss.²⁶

Zielgerichtete Evaluierung und der Wille zur Anpassung

Rotmann erkannte an, dass die Ressorts im Bereich der Wissens- und Fehlerkultur in den vergangenen 10 bis 15 Jahren innovativ gewesen seien. Jedoch würde „noch nicht in der praxisrelevanten Geschwindigkeit und Zielgerichtetheit sowie in der notwendigen Tiefe erforscht, welche Maßnahmen und Strategien zur Konfliktbewältigung funktionieren, und deren Lehren ressortübergreifend zusammengeführt“. In den Evaluierungen der Ressorts würden oft nicht die richtigen Fragestellungen untersucht, da sie nicht effektiv an die politische Ebene angebunden seien. Das Parlament solle „mit Nachdruck eine stärkere Wirkungsorientierung und Lernkultur einfordern“. Zudem sollten Parlament und Exekutive häufiger zum Instrument der Auftragsforschung greifen, um Fragestellungen vorzugeben.²⁷

Auch für den Sachverständigen der *Stabilisation Platform*, Robin Schroeder, kommt es entscheidend darauf an, dass die Ergebnisse der Studien und Evaluierungen von Kriseneinsätzen auch zu Veränderungen führen und Kursänderungen rechtzeitig vorgenommen werden.²⁸ Um ergebnis- und lösungsorientiertes Handeln zu fördern, schlug er vor, mehr Stellen für Austauschbeamte und Offiziere zu schaffen und die Durchlässigkeit in den Ministerien zu erhöhen.²⁹

Deutschlands Handlungsfähigkeit ist [...] mehr denn je abhängig von einer gut abgestimmten ressortübergreifenden Zusammenarbeit. [...] Basierend auf einem guten Kontextverständnis [müssen wir] ressortgemeinsames Handeln schnell und flexibel an Lageänderungen anpassen und pragmatisch agieren.“³⁰

Robin Schroeder, *Stabilisation Platform*, Berlin

Schroeder betonte, Krisenmanagement müsse künftig unter anderen Rahmenbedingungen als in Afghanistan gestaltet werden. Es gebe eine heterogene Zusammensetzung von Akteuren, die sich in Krisengebieten engagierten und die nicht immer gleich gesinnt seien. Die USA stünden für eine Führungsrolle zur Stabilisierung nicht mehr wie bisher zur Verfügung und es drohe ein Verlust der Bedeutung der VN für das Krisenmanagement. Das bedeute, „von unseren internationalen Partnern [wird] immer häufiger eine koordinierende oder auch ganz klar führende Rolle Deutschlands erwartet.“ Daher sprach Schroeder sich für die Schaffung eines Nationalen Sicherheitsrates aus und befürwortete die entsprechenden Vorschläge von Philipp Rotmann.³¹

Stabilisierung: Gewaltreduktion in Krisengebieten

Der Einfluss in Konfliktgebieten sei, so Schroeder weiter, selbst mit einem außergewöhnlich hohen Mitteleinsatz begrenzt. Man dürfe nicht einen linearen Prozess der Zielerreichung voraussetzen. Zudem solle man nicht von

²⁴ Vgl. Rotmann in: Enquete-Kommission (2024a), S. 6.

²⁵ Vgl. ebd.

²⁶ Vgl. ebd., S. 6 f.

²⁷ Vgl. ebd., S. 7.

²⁸ Vgl. Schroeder in: ebd., S. 8.

²⁹ Vgl. ebd., S. 10.

³⁰ Ebd., S. 8.

³¹ Vgl. ebd.

der Grundannahme ausgehen, Entwicklung schaffe Gewaltfreiheit, Stabilität und Frieden. Während die große Mehrheit der Bevölkerung sich friedlich verhalte, versuche eine kleine Gruppe von Powerbrokern und deren bewaffnete Helfer, in Abwesenheit eines staatlichen Gewaltmonopols ihre Interessen mit Gewalt durchzusetzen. Der Vernetzte Ansatz müsse daher in erster Linie Wege finden, das Verhalten von Gewaltakteuren gezielt zu ändern und politische Konfliktlösungen zu unterstützen. Auch dann, wenn diese Konfliktlösungen nicht „unseren Idealvorstellungen“ entsprächen. Stabilisierung versuche, mittels maßgeschneiderter Projekte auf den Krisenkontext einzuwirken und Gewalt zu reduzieren und sei jenes Bindeglied zwischen Sicherheit und Entwicklungszusammenarbeit, das in Afghanistan oft fehlte“. Internationale Sicherheitskräfte könnten „bestenfalls temporär und räumlich begrenzt ein sicheres Umfeld schaffen“. Daher seien die lokalen Sicherheitskräfte der entscheidende Faktor und Maßnahmen „der Ausbildung, Ausstattung und Reform des militärischen und zivilen Sicherheitssektors“ sollten „essenzieller Teil“ des Vernetzten Ansatzes sein.³²

Fähigkeitslücken bei Bundeswehr und Polizei

Schroeder wies in diesem Zusammenhang auf Fähigkeitslücken bei der Bundeswehr und der Polizei hin. Die Bundeswehr müsse neben der Landes- und Bündnisverteidigung auch in der Lage sein, einen Beitrag zur militärischen Stabilisierung von Krisengebieten zu leisten und mit kleineren Kontingenten lokale Sicherheitskräfte auszubilden. Schroeder nannte als Beispiel die für diese Aufgabe spezialisierten „*Green Berets*“ der USA. Die Fähigkeitslücke bei der Polizei sei grundsätzlicher: Die Ausbildung von Polizeikräften im Einsatzland sei einer der wichtigsten Beiträge zum Schutz der Zivilbevölkerung, jedoch könne Deutschland „nur eine verschwindend geringe Anzahl an Polizeiausbildern in solche Einsätze senden.“ Daher müsse dringend „eine auf Ausbildungsmissionen im Ausland spezialisierte Einheit der (Bundes-)Polizei, die ausschließlich dafür eingesetzt wird“, geschaffen werden.³³

5.2 Krisenfrüherkennung und Fehlerkultur im außen- und sicherheitspolitischen Engagement

Thema der öffentlichen Anhörung am 22. April 2024 (36. Sitzung) waren die Krisenfrüherkennung Deutschlands und eine verbesserte Fehlerkultur in Ministerien und Gremien. Die Kommission hatte dazu Christoph Meyer, Professor für Europäische und Internationale Politik am *King's College* London, eingeladen.

Am Beispiel der Ukraine in den Jahren 2013/2014 gab Meyer eine Einschätzung zu den Schwächen deutscher Krisenfrüherkennung. Nach dem Krieg zwischen Russland und Georgien 2008 seien „Warnungen aus mittel- und osteuropäischen Staaten vor der revisionistischen und aggressiven Politik Russlands gerade auf der politischen Leitungsebene weitestgehend ignoriert“ worden, so sein Befund.³⁴

Deutsche Analysten hätten 2013 zwar erkannt, dass Russland die Annäherung der Ukraine an den Westen und die EU abgelehnt habe, diese Ablehnung allerdings unterschätzt. Man habe auch nicht damit gerechnet, dass Russland bereit sein würde, internationales Recht „auf derart eklatante Weise durch eine gewaltsame Annexion zu brechen“³⁵.

Unabhängige Untersuchungen des außenpolitischen Engagements

Als tiefere Ursache für diese Fehleinschätzungen nannte Meyer unter anderem, dass die Beziehungen zu Russland generell als zu positiv eingeschätzt worden seien.³⁶ Es habe darüber hinaus an einem Verständnis für geopolitische Risiken und die Verwundbarkeit durch Wirtschafts-, Handels- und vor allem Energiepolitik gemangelt.³⁷ Auch habe er eine „kulturelle Aversion der deutschen Außenpolitik gegen das Durchdenken von *Worst-Case-Szenarien*“ sowie eine „Dominanz von Überoptimismus in der Außenpolitik“ beobachtet. Die sicherheits- und verteidigungspolitische Expertise im Bereich *Strategic Studies* sei in Deutschland zudem unterentwickelt.³⁸

³² Vgl. ebd., S. 9 f.

³³ Schroeder (2024), S. 3.

³⁴ Meyer in: Enquete-Kommission (2024c), S. 5.

³⁵ Ebd.

³⁶ Vgl. ebd.

³⁷ Vgl. ebd., S. 6.

³⁸ Vgl. ebd.

Der Sachverständige erläuterte, man könne, was die Nachbetrachtung von Fehleinschätzungen betreffe, zum Beispiel von Großbritannien lernen. Dort habe man im Laufe der Geschichte einige außenpolitische Überraschungen erlebt und daraus Schlussfolgerungen gezogen. Unabhängige Untersuchungen würde etwa das „*Joint Intelligence Committee*“ anstellen. Dessen Ziel sei es, politische Entscheidungsträgerinnen und -träger mit Einschätzungen zu aktuellen und zukünftigen Bedrohungen der nationalen Sicherheit zu versorgen.³⁹ Das Gremium habe weitgehende Kompetenzen. Es könne zum Beispiel auch dann in öffentlichen Sitzungen Zeugen befragen, wenn die Regierung dies ablehne, und erhalte meist vollständige Akteneinsicht.⁴⁰ Auch kurz nach Geschehnissen angesetzte Untersuchungen des Ober- und Unterhauses trügen dazu bei, aus den Ursachen für Fehler zu lernen und Verbesserungen für das künftige außenpolitische Handeln zu erreichen.⁴¹

Großbritannien habe zudem 2010 einen Nationalen Sicherheitsrat als oberstes Gremium für Koordination und Strategie eingeführt. Es werde von einem Nationalen Sicherheitsberater geleitet und von einem „leistungsstarken“ Sekretariat unterstützt.⁴²

Britische Strukturen könnten nicht eins zu eins auf Deutschland übertragen werden, aber die dortigen Prinzipien wären geeignet, „Schwächen Deutschlands im Bereich Analyse, Warnung, Strategie und Lernen zu mildern“, so Meyer.⁴³

Stärkere strategische Führung

Für eine bessere Fehlerkultur in der deutschen Außen- und Sicherheitspolitik sei es wichtig, dass das Berichten von Fehlern nicht stigmatisiert werde, konstruktive Kritik institutionalisiert und Lernbemühungen über Ressortgrenzen hinweg miteinander vernetzt würden. Lernprozesse dürften darüber hinaus nicht bei Empfehlungen enden, vielmehr müsse es klare Verantwortlichkeiten und einen „robusten Mechanismus“ zur Umsetzung geben.⁴⁴

„Es braucht starke und glaubwürdige Signale der Führung, dass sie ein ausgeprägtes Interesse gegenüber dem Lernen – auch unbequemer Erkenntnisse – hat.“⁴⁵

Prof. Dr. Christoph Meyer, King’s College London

Meyer schlussfolgerte, dass die deutschen Strukturen eine stärkere strategische Führung bräuchten.⁴⁶

Er sprach sich für einen Nationalen Sicherheitsrat auch in Deutschland aus. Dieser brauche aber eine verlässliche Wissensbasis, hierzu müsse eine Instanz „auf der Basis von All-Source-Intelligence“ geschaffen werden.⁴⁷ Auch müssten zivile und verteidigungspolitische Perspektiven stärker zusammengedacht werden.

Er plädierte weiter dafür, zeitnah nach „strategischen Überraschungen“ kleinere Untersuchungskommissionen einzusetzen. Diese könnten von einer neuen ressortübergreifenden Abteilung „Evaluation und Lernen“ unterstützt werden. Nationale Lernaktivitäten sollten darüber hinaus international vernetzt werden. International besetzte *High-Level-Expert-Taskforces* könnten disziplinübergreifend und anwendungsnah bestimmte Probleme untersuchen, so Meyer weiter.⁴⁸

Schließlich schlug der Sachverständige vor, Expertinnen und Experten stärker einzubinden und für die Forschung den Zugang zu Akten zu erleichtern, da die Suche nach Ursachen ohne Forschung nicht erfolgreich sein könne.⁴⁹

³⁹ Vgl. Meyer (2024), S. 6.

⁴⁰ Vgl. Meyer in: Enquete-Kommission (2024c), S. 7.

⁴¹ Vgl. ebd.

⁴² Vgl. ebd.

⁴³ Vgl. ebd.

⁴⁴ Vgl. ebd., S. 8.

⁴⁵ Ebd., S. 7.

⁴⁶ Vgl. ebd., S. 8.

⁴⁷ Vgl. ebd.

⁴⁸ Vgl. ebd.

⁴⁹ Vgl. ebd.

5.3 Strategiefähigkeit, Strategieentwicklung und Operationalisierung für Internationales Krisenmanagement

Am 13. Mai 2024 hat sich die Enquete-Kommission in ihrer 38. Sitzung eingehend mit dem Thema Strategiekompetenz auseinandergesetzt. Im Rahmen einer öffentlichen Anhörung wollte die Kommission insbesondere herausfinden, welcher organisatorischer und institutioneller Innovationen es bedarf, um die deutsche Außenpolitik im Internationalen Krisenmanagement strategisch besser aufzustellen. Sie wollte zudem erfahren, wie das angesichts der Vernetzung von zivilem und militärischem Handeln und eingebunden in einen multinationalen Rahmen gelingen kann. Als Sachverständigen hatte die Kommission dazu Brigadegeneral a. D. Armin Staigis eingeladen, ehemaliger Vizepräsident der Bundesakademie für Sicherheitspolitik (BAKS).

Zu Beginn seiner Ausführungen machte Staigis deutlich, weshalb die Nationale Sicherheitsstrategie in seinen Augen noch verbessert werden könnte. So fehlten etwa die Folgerungen, wie die erklärten Ziele erreicht und durchgesetzt werden könnten. Zudem bedarf es seiner Ansicht nach einer Strategie der „integrierten Sicherheit“ für jede Krise und jeden Konflikt, in der Ziele, Instrumente und Ressourcen aufeinander abgestimmt werden, und zwar „unter Berücksichtigung der Verankerung deutscher Sicherheitspolitik in den multinationalen Rahmen“⁵⁰.

Staigis widmete sich in seiner Einführung auch der Frage nach einem Nationalen Sicherheitsrat. Sollte dieses Konstrukt als Führungs- und Strukturelement in Deutschland politisch nicht realisierbar sein, sollten „andere Optionen zur Stärkung der Umsetzung Integrierter Sicherheit unter Berücksichtigung der verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen entwickelt und implementiert werden“.⁵¹

Keine Interessenpolitik beim Wertekonzept des Staates

Besonders wichtig seien eine Weiterentwicklung der ressortgemeinsamen und übergreifenden Aus- und Fortbildung von Führungskräften sowie ein Konzept zum Personaltausch zwischen den Bundesministerien und den Bundesländern unter Einbezug von Vertreterinnen und Vertretern nichtstaatlicher Institutionen. Es fehle in Deutschland an einer Tradition der Fortbildung, an einem ressortübergreifenden Fordern und Fördern. Denn Führungskräfte kämen aus unterschiedlichen Welten und Kulturen, seien unterschiedlich sozialisiert. Es fehle also an Vertrauensbildung, Verständigung und Empathie. Dafür müssten Zeit und Räume geschaffen werden. Für Staigis ist die Antwort auf die hybriden Risiken und Bedrohungen die „Ausgestaltung und Anwendung von Integrierter Sicherheit“.⁵²

„[Eine Strategie der Integrierten Sicherheit] muss Anwendung finden nicht nur in den Aufgaben des Internationalen Krisenmanagements, sondern gleichermaßen bei der Landes- und Bündnisverteidigung, wo es gerade jetzt von besonderer Wichtigkeit ist.“⁵³

Brigadegeneral a. D. Armin Staigis

Auf die Frage, inwieweit nationale Interessen bei der Formulierung einer nationalen Sicherheitsstrategie eine Rolle spielten, antwortete Staigis, er sehe keinen Unterschied zwischen Werten und Interessen – diese würden sich verschränken, und der Staat solle darauf achten, dass sein Wertekonzept nicht durch wie auch immer geartete Interessenpolitik angetastet werde.

Auf die Nachfrage der Kommission, ob es nicht einer nationalen Sicherheitsstrategie bedürfe, die auf bestimmte Krisen auch konkrete Antworten liefere, erklärte Staigis, dass es im Falle einer Krise einen Mechanismus geben müsse, der darauf hinweise. Und in dem Moment, ab dem die Bundesrepublik dann eine Rolle spiele, müsse man von vorneherein beginnen, für die jeweilige Krise, die sich abzeichne, eine Strategie zu entwickeln – was gegenwärtig aus seiner Sicht nicht wirklich getan werde.⁵⁴

⁵⁰ Staigis in: Enquete-Kommission (2024d), S. 6.

⁵¹ Ebd.

⁵² Ebd.; General a. D. Staigis machte zu Beginn seiner Stellungnahme deutlich, dass er statt des Ausdrucks „Vernetzter Ansatz“ den der „Integrierten Sicherheit“ verwende – analog zur Nationalen Sicherheitsstrategie.

⁵³ Einführung von General Staigis zu Beginn seiner Stellungnahme: Staigis (2024), S. 4.

⁵⁴ Vgl. Enquete-Kommission (2024d), S. 8.

Ein Kommissionsmitglied hob auf die Ausführungen Staigis‘ hinsichtlich Aus- und Fortbildung ab und kritisierte, dass ein „Grund der problematischen Strategiefähigkeit der Bundesrepublik Deutschland [...] die fehlende Ausbildung im strategischen Denken und Handeln des Personals“⁵⁵ sei. Kein Ressort könne für Deutschland strategisch denken, weil das Personal nicht zusammen ausgebildet werde und nicht verstünde, wie andere „ticken“. Staigis pflichtete der Anmerkung bei und ergänzte, es komme entschieden auf die Sprache in Seminaren und Fortbildungen an, da jedes Mitglied anders sozialisiert sei und Militärs etwa anders sprechen würden als Diplomaten. Es komme darauf an, gemeinsame Grundlagen zu schaffen.

Nationale Sicherheitsstrategie ohne Wegbeschreibung

Die Kommission hatte auch Nachfragen zum Strategieverständnis – und zwar, ob es konsensual oder auseinanderklaffend zu sehen sei. Ebenso wollte sie wissen, wie Staigis das Verhältnis von nationalen und kollektiven Interessen in Bezug auf NATO, EU etc. sehe. Er antwortete, dass es in Deutschland unterschiedliche Auffassungen gebe, wie eine solche Strategie aussehen sollte. Die Nationale Sicherheitsstrategie habe eine klare Zielbeschreibung; was ihr fehle, sei, wie man dorthin komme. Bezüglich der kollektiven Sicherheit merkte Staigis an, dass Deutschland sich nur gemeinschaftlich verteidigen und deshalb seine Werte und Interessen auch nur gemeinschaftlich in der Welt umsetzen könne.

Ein Mitglied der Kommission wollte in Erfahrung bringen, wie Nichtregierungsorganisationen „effektiv in einen Prozess der Strategieentwicklung für Internationales Krisenmanagement einbezogen werden [können]“.⁵⁶ Staigis erklärte, wenn es eine Art Analyse- und Lagezentrum gäbe, könne überlegt werden, „in einem rollierenden Verfahren auch Institutionen wie Unternehmerverbände, Gewerkschaften und NGOs“ miteinzubeziehen.

Ein Sachverständiger der Kommission brachte das Problem der Divergenz von Interessenlagen auf, die es selbst unter engsten Verbündeten geben könne. Das Mitglied wollte wissen, wie sich Kohärenz im multinationalen Maßstab erhöhen lasse. Ebenso, wie in einer Strategie die Interessen der lokalen Akteure in Einsatzländern berücksichtigt werden könnten. In diese Richtung fragte auch eine andere Sachverständige; sie stellte vor allem auf privatwirtschaftliche Akteure ab.

Die Antwort auf die Frage der Divergenz sei ernüchternd, so Staigis. Dieses Problem sei nicht gelöst. Dem Plädoyer beider Sachverständiger für einen stärkeren Einbezug lokaler Akteure steht Staigis offen gegenüber – dies sei sehr sinnvoll, da es gerade durch Unternehmer andere Impulse gebe als nur politische.

Evaluierung bereits beim laufenden Prozess

Ein anderer Sachverständiger der Kommission bezog sich bei seiner Frage auf das fehlende Analyse- und Lagezentrum. Er wollte wissen, wo Staigis einen Mehrwert eines solchen Forums sehe, worauf dieser den interministeriellen Austausch nannte. Es gehe dabei nicht nur um Ad-Hoc-Handeln, sondern oft auch um Prävention und Konsequenzen. Angesiedelt sein sollte solch ein Zentrum der Ansicht Staigis‘ nach beim Bundeskanzleramt, zumindest organisatorisch. Ihm schwebte als Vorbild das Gemeinsame Terrorismusabwehrzentrum vor.

Auf die Frage einer Enquete-Sachverständigen nach mehr Wirkungsorientierung bemerkte Staigis, das ließe sich auch als Evaluierung bezeichnen, der es aber schon während des Prozesses bedürfe. Dazu gehöre in der Konsequenz, auch auf politisch-strategischer Ebene Fehler benennen zu dürfen.

Eine Abgeordnete wollte wissen, ob es für gemeinsame Strategieentwicklungspläne im Zusammenspiel von NATO und EU „Good-Practice-Beispiele gebe, und wie wir sie verstetigen und verstärken können“.⁵⁷ Die Arbeitsteilung zwischen beiden Hauptquartieren in Brüssel sei erheblich besser geworden, so Staigis. Nun komme es darauf an, die unterschiedlichen vorhandenen Instrumente „kohärent in einer Strategie auf das gemeinsame Ziel“⁵⁸ auszurichten.

Landes- und Bündnisverteidigung gemeinsam betrachten – ist das möglich? Das wollte eine andere Abgeordnete wissen. Er sei, so Staigis, geprägt durch den ersten Präsidenten der Bundesakademie für Sicherheitspolitik, Dieter Wellershof, der diese Frage schon 1983 diskutiert habe. Damals habe es den Begriff der Gesamtverteidigung gegeben – mit den gleichen Herausforderungen.

⁵⁵ Ebd., S. 9.

⁵⁶ Vgl. ebd.

⁵⁷ Vgl. ebd., S. 13

⁵⁸ Ebd., S. 14.

5.4 Die internationale Koordinierung vernetzter Kriseneinsätze

Die öffentliche Anhörung der Enquete-Kommission am 3. Juni 2024 (40. Sitzung) hat sich dem Thema „Die internationale Koordinierung vernetzter Kriseneinsätze“ gewidmet. Als Sachverständige waren Martin Erdmann, Botschafter a. D. und ehemaliger Beigeordneter des Generalsekretärs der NATO, sowie Florian Laudi, Beauftragter für die Vereinten Nationen (VN) und für Terrorismusbekämpfung im Auswärtigen Amt (AA) eingeladen.

Die Herausforderungen der internationalen Koordinierung

Zum Beginn des Afghanistan-Einsatzes, so erinnerte sich Botschafter Erdmann, sei die NATO durch den festgestellten Bündnisfall „schrittweise und ohne definierten Fahrplan“ in das Zentrum des internationalen Engagements geraten.⁵⁹ Der Nordatlantikatrat sei zum „Maschinenraum“ und zum „Nukleus der operativen Führung“ der internationalen Stabilisierungs- und Unterstützungsmission (ISAF) geworden.⁶⁰ Aufgrund der dynamischen Lage, die „nicht vorhersehbar oder planbar“ gewesen sei, musste – so Erdmann – sowohl die militärische wie auch die zivile Operationsführung stets „auf Sicht“ erfolgen. Neben den Mitgliedstaaten der NATO seien je nach Zeitpunkt etwa 30 weitere Nicht-NATO-Staaten an ISAF beteiligt gewesen. Die zivilen Akteure seien über die Hauptstädte der beteiligten Nationen koordiniert worden.⁶¹

Angesichts dieser Zahl relevanter Akteure kennzeichnete Erdmann rückblickend die Koordinierungsleistung durch die NATO als „vorbildlich“.⁶² Der Afghanistan-Einsatz sei in seiner Komplexität präzedenzlos gewesen. Viele Verfahrensabläufe hätten erst etabliert und eingeübt und nationale Ansätze harmonisiert werden müssen.⁶³ Komplexe multinationale Kriseneinsätze wie in Afghanistan oder Mali seien in spezifische Rahmenbedingungen eingebettet und deshalb „nicht normierbar“.⁶⁴ Eine noch so gute internationale Koordinierung und Vernetzung könne nicht verhindern, dass das „plötzlich auftretende Unerwartete“ die Regel sei und die Realität im Einsatzgebiet „hinter einer Nebelwand“ liege.⁶⁵

Die Zukunft des Internationalen Krisenmanagements

Erdmann geht nicht davon aus, dass komplexe Einsätze des Internationalen Krisenmanagements von der Größenordnung der Engagements in Afghanistan oder Mali in absehbarer Zukunft erneut durchgeführt werden:

„Grundsätzlich [...] bin ich überzeugt, dass es in den kommenden Jahrzehnten nicht erneut zu international breit angelegten und militärisch abgesicherten Krisenstabilisierungseinsätzen kommen wird [...]. Infolge des russischen Vernichtungskrieges gegen die Ukraine sowie seiner neoimperialen Grundausrichtung [...] werden wir unsere Sicherheits- und Verteidigungspolitik strikt auf Abschreckung und Bündnisverteidigung ausrichten müssen.“⁶⁶

Martin Erdmann, Botschafter a. D.

Laut Florian Laudi werde das Internationale Krisenmanagement „ein wichtiger Pfeiler der deutschen Außen- und Sicherheitspolitik“ bleiben.⁶⁷ Ressourcenausstattung und Fähigkeiten für Krisen- und Stabilisierungseinsätze müssten sogar verbessert werden – ohne dabei die Landes- und Bündnisverteidigung zu vernachlässigen.⁶⁸ Solche Engagements würden zukünftig aber „weniger umfangreich“ als die Einsätze in Afghanistan und Mali ausfallen und dem Ansatz „ganzheitlicher“ Krisenprävention folgen.⁶⁹

Die sicherheitspolitische Arbeitsteilung zwischen EU und NATO

Da aus der Sicht von Martin Erdmann aufgrund der revisionistischen Ambitionen Russlands die Landes- und Bündnisverteidigung höchste Priorität habe, bleibe die NATO die zentrale Organisation, welche die europäische

⁵⁹ Erdmann in: Enquete-Kommission (2024e), S. 5.

⁶⁰ Ebd.

⁶¹ Vgl. ebd.

⁶² Vgl. ebd.

⁶³ Vgl. ebd., S. 5 f.

⁶⁴ Vgl. ebd., S. 6.

⁶⁵ Vgl. ebd.

⁶⁶ Ebd.

⁶⁷ Vgl. Laudi in: Enquete-Kommission (2024e), S. 7.

⁶⁸ Vgl. ebd.

⁶⁹ Vgl. ebd., S. 8.

Sicherheit garantiere.⁷⁰ Ohne die militärischen Fähigkeiten der USA sei die Europäische Union „nicht nur politisch nicht handlungsfähig“, sondern „auch materiell nicht verteidigungsbereit, ja nicht einmal abschreckungsfähig“.⁷¹

Florian Laudi stimmte zu, dass die Abschreckungs- und Verteidigungsfähigkeit Europas durch das transatlantische Bündnis der NATO gewährleistet werden müsse.⁷² Die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) der EU könne hingegen Beiträge zum Internationalen Krisenmanagement leisten.⁷³ Hierbei gebe es aber „nicht unerhebliches Verbesserungspotenzial“.⁷⁴ So steige auch aufgrund von Sonderinteressen einzelner Mitgliedstaaten der EU die Zahl der Missionen, und es werde immer schwerer, diese Missionen zu beenden.⁷⁵

Erdmann nannte als weitere Nachteile der GSVP, dass es in der EU, anders als in der NATO, keine Führungsnation gebe, und die Prozesse der Entscheidungsfindung zu langsam seien.⁷⁶ Dennoch müsse sich die GSVP für Kriseneinsätze in der europäischen Peripherie – etwa auf dem Westbalkan – bereithalten.⁷⁷

Die Rolle der Vereinten Nationen

Laudi wies darauf hin, dass Mandatierungen von Einsätzen durch den Sicherheitsrat der VN aufgrund der geopolitischen „Großwetterlage“ immer schwieriger würden.⁷⁸ Blauhelm-Missionen blieben aber neben Sanktionen und dem Wirken des Generalsekretärs „ein zentrales Instrument für die Friedenspolitik der Vereinten Nationen“.⁷⁹ Deutschland habe sich in den letzten Jahren in diesem Feld – vor allem durch den Beitrag zu MINUSMA – ein „ungewöhnlich hohes Profil erarbeitet“ und werde 2025 den Vorsitz der *Peacebuilding*-Kommission der VN übernehmen.⁸⁰

Die Rolle Deutschlands

Deutschland, so Laudi, folge seinen eigenen Interessen, indem es auch weiterhin Verantwortung für die internationale Ordnung – insbesondere in der Nachbarschaft – übernehmen werde. Deshalb werde man weiterhin zu ganzheitlicher Krisenprävention und zum Krisenmanagement beitragen, auch wenn „die Zeit [...] großer landbasierter Einsätze [...] vorüber“ sei.⁸¹

„Wir müssen, wenn wir nach vorne schauen, unser Ambitionsniveau anpassen. [...] Dann ist es auch einfacher, den Exit irgendwann wieder zu finden.“⁸²

Florian Laudi, Beauftragter für die Vereinten Nationen im Auswärtigen Amt

5.5 Die Rolle des Parlaments in zukünftigen Engagements und Einsätzen der Bundeswehr

Am 24. Juni 2024 hat die Enquete-Kommission eine öffentliche Anhörung (43. Sitzung) zum Thema „Die Rolle des Parlaments in zukünftigen Engagements und Einsätzen der Bundeswehr“ durchgeführt. Als Sachverständige gaben Prof. Dr. Heiko Sauer, Inhaber des Lehrstuhls für deutsches und europäisches Verfassungs- und Verwaltungsrecht an der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität in Bonn, und Dominik Mutter, Beauftragter für Sicherheitspolitik im Auswärtigen Amt, Auskunft.

⁷⁰ Vgl. Erdmann in: ebd., S. 6.

⁷¹ Vgl. ebd.

⁷² Vgl. Laudi in: ebd., S. 7.

⁷³ Ebd.

⁷⁴ Ebd.

⁷⁵ Ebd., S. 7 f.

⁷⁶ Vgl. Erdmann in: ebd., S. 16.

⁷⁷ Vgl. ebd., S. 18.

⁷⁸ Vgl. Laudi in: ebd., S. 8.

⁷⁹ Vgl. ebd.

⁸⁰ Vgl. ebd.

⁸¹ Vgl. ebd.

⁸² Ebd., S. 8 f.

Der Bundestag trägt Mitverantwortung für Einsätze

Heiko Sauer erklärte, dem Bundestag werde verfassungsrechtlich eine relativ starke und auch relativ klare Rolle zugewiesen.⁸³ Auslandseinsätze der Bundeswehr bedürften der vorherigen Zustimmung des Bundestages (konstitutiver Parlamentsvorbehalt). Das Bundesverfassungsgericht spreche in seinem Grundsatzurteil vom 12. Juli 1994 (BVerfGE 90/286) „nicht umsonst“ von einem „Parlamentsheer“ und einem „Entscheidungsverbund von Bundesregierung und Bundestag“.⁸⁴ Gemessen an der sonstigen Kontrolle der Außenpolitik, die eher nachvollziehend und begleitend als gleichberechtigt und mitgestaltend sei, sei die Position des Bundestages bei Auslandseinsätzen der Bundeswehr erheblich stärker. Er sei ein Akteur, der Mitverantwortung für die Einsätze trage.⁸⁵ Der Parlamentsvorbehalt beschränke sich daher nicht auf die einmalige Zustimmung, sondern der Bundestag habe auch danach eine Einsatzverantwortung. Für den Bundestag bedeute diese „parlamentarische Verantwortungsmitübernahme“⁸⁶ verfahrensrechtliche und institutionelle Konsequenzen, um der mitgestaltenden Rolle gerecht werden zu können.⁸⁷

Ausbau der Informationspflichten der Bundesregierung

Sauer erinnerte an die im Zwischenbericht der Kommission festgestellten Informations- und Evaluierungsdefizite sowie an die Schwierigkeiten, bei vernetzten Einsätzen die erforderlichen umfassenden Informationen im Bundestag zusammenzuführen. Dem könne man durch einen Ausbau der Informationspflichten der Bundesregierung entgegenwirken. So könne eine „realistische Bewertung“⁸⁸ ermöglicht werden. Dazu könnte die Bundesregierung verpflichtet werden, gemäß § 3 Absatz 2 des Parlamentsbeteiligungsgesetzes bei den Mandatsanträgen für Auslandseinsätze die Einsatzziele, einschließlich der nicht-militärischen, „etwas spezifischer“⁸⁹ anzugeben. In einem vernetzten Einsatz gebe es ganz unterschiedliche Ziele, über die der Bundestag informiert sein müsse, um selbst beurteilen zu können, ob sie erreicht worden seien. Über eine Ergänzung von § 6 des Parlamentsbeteiligungsgesetzes könne die Bundesregierung zudem verpflichtet werden, bei Mandatsverlängerungen einen Evaluierungsbericht vorzulegen. Der Bericht könne, komplettiert durch Sachverständigenanhörungen, in den Fachausschüssen diskutiert werden, so dass sich der Auswärtige Ausschuss in seiner Beschlussempfehlung an das Plenum dazu äußern könne, ob er der Zwischenevaluierung folge oder wo er Defizite sehe.⁹⁰

„Es wäre sicher naheliegend, dass vor der Verlängerung eines Einsatzes eines Parlamentsheeres auch eine Bestandsaufnahme erfolgt, die sich mit der Erreichung von Einsatzzielen oder auch mit den Gründen für eine Nichterreichung beschäftigte.“⁹¹

Prof. Dr. Heiko Sauer, Inhaber des Lehrstuhls für deutsches und europäisches Verfassungs- und Verwaltungsrecht an der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität in Bonn

Institutionell-organisatorische Verbesserung der parlamentarischen Kontrolle

Sauer empfahl ferner zu prüfen, ob die Aufteilung der Entscheidungskompetenzen zwischen dem Auswärtigen Ausschuss und dem Verteidigungsausschuss gut abgestimmt sei auf die bisherige Unterrichtspraxis der Bundesregierung in den jeweiligen Ausschüssen.⁹² Sauer erinnerte, Überlegungen für eine institutionell-organisatorische Verbesserung der parlamentarischen Kontrolle habe es bereits anlässlich der Ausgestaltung des Parlamentsbeteiligungsgesetzes gegeben, als man einen sogenannten Entsendeausschuss diskutiert habe. Allerdings könne die Entscheidung über den Auslandseinsatz nicht auf einen Ausschuss übertragen werden, sondern müsse beim Plenum verbleiben. Zudem sollten die Kompetenzen des für Einsätze gebildeten Ausschusses nicht mit den verfassungsrechtlich abgesicherten Entscheidungskompetenzen des Auswärtigen Ausschusses und des Verteidigungsausschusses kollidieren.⁹³ Einem neuen Gremium – sei es als Ausschuss oder als Unterausschuss – könne

⁸³ Vgl. Sauer in: Enquete-Kommission (2024f), S. 5.

⁸⁴ Vgl. ebd.

⁸⁵ Vgl. Sauer (2024), S. 2.

⁸⁶ Sauer in: Enquete-Kommission (2024f), S. 5.

⁸⁷ Vgl. ebd., S. 17.

⁸⁸ Sauer (2024), S. 2.

⁸⁹ Sauer in: Enquete-Kommission (2024f), S. 6.

⁹⁰ Vgl. ebd.

⁹¹ Ebd.

⁹² Vgl. ebd.

⁹³ Vgl. ebd.

daher zwar nur eine vorbereitende Rolle zukommen, es könne aber, so Sauer, „anders bündeln, zusammenführen, sich vielleicht auf mehr Informationsmaterial stützen und so aufbereiten, dass die entscheidungsbefugten Ausschüsse das dann zur Kenntnis nehmen können“⁹⁴. Eine starke Parlamentsbeteiligung stehe der Verlässlichkeit im Bündnis nicht entgegen.⁹⁵

Auch künftig Beiträge der Bundeswehr für Internationales Krisenmanagement

Der Beauftragte des Auswärtigen Amtes für Sicherheitspolitik, Dominik Mutter, betonte, die Bundesregierung habe in der Nationalen Sicherheitsstrategie erklärt, die Bundeswehr werde auch in Zukunft im Internationalen Krisenmanagement einen wichtigen Beitrag leisten. Zugleich müssten die richtigen Schlüsse aus der aktuellen Lage und der „klaren Priorität von Landes- und Bündnisverteidigung“ gezogen werden.⁹⁶ Dazu nehme die Bundesregierung eine Evaluierung aller laufenden mandatierten Auslandseinsätze vor.⁹⁷ Künftig sollten realistischere Ziele für Einsätze definiert werden. Die „überambitionierten Transformationsziele“ würden der Realität selten gerecht, und „die Ära umfangreicher, langjähriger, landgestützter Einsätze außerhalb Europas“ schein zumindest vorerst vorüber zu sein.⁹⁸ Wenn eine Konfliktsituation so reduziert werden könne, dass die Menschen nicht mehr sterben oder verhungerten, dann sei schon etwas erreicht. Solch eine Rückkehr zu einem Status quo ante sei eine realistischere Zielvorstellung.⁹⁹

„Im Zusammenspiel zwischen Exekutive und Legislative muss es [...] vor allem [...] darum gehen, die Bundeswehr zu befähigen, beidem gerecht zu werden: ihrem Kernauftrag der Landes- und Bündnisverteidigung, wie auch ihrem Auftrag, weiterhin zum internationalen Krisenmanagement beizutragen.“¹⁰⁰

Dominik Mutter, Beauftragter für Sicherheitspolitik im Auswärtigen Amt

Bundesregierung berücksichtigt Impulse aus dem Bundestag bei Umsetzung der Einsatzmandate

Mutter meinte, am Beispiel der im Februar 2024 beschlossenen Beteiligung der Bundeswehr an der EU-Operation EUNAVFOR Aspidos im Roten Meer werde besonders anschaulich, wie schnell Bundesregierung und Bundestag gemeinsam einen neuen Auslandseinsatz beauftragen könnten, und dass man „bereits über eine breite Palette an Formaten zur parlamentarischen Beteiligung durch regierungsseitige Unterrichtungen über Auslandseinsätze“ verfüge.¹⁰¹ Während des Mandatierungsprozesses habe die Bundesregierung durch mehrere parlamentarische Unterrichtungen des Auswärtigen Amtes und des Verteidigungsministeriums in verschiedenen Formaten informiert und Anregungen der Abgeordneten berücksichtigt. Dieser Austausch sei nicht auf die Mandatierung beschränkt, sondern gehe danach weiter. Die Bundesregierung nehme sowohl bei der Anpassung als auch der Umsetzung der Mandate laufend Impulse aus dem Parlament auf.¹⁰² Die Mandatierung beziehe sich auf einen militärischen Einsatz, jedoch enthielten die Mandatsanträge stets einen Vorspann, in dem der Hintergrund und auch die Ziele des Einsatzes und das „darüberhinausgehende Engagement“ der Bundesregierung erläutert würden.¹⁰³

Ausbau der Koordinierung innerhalb der Bundesregierung

Die Koordinierung der Einsätze innerhalb der Bundesregierung sei seit dem Afghanistan-Einsatz weiterentwickelt worden. Der sogenannte Sicherheitspolitische Jour Fixe auf Staatssekretärebene sei ausgebaut und verstetigt worden. Man tage nun „regelmäßig, deutlich häufiger und in einem erweiterten Kreis“.¹⁰⁴ So sei das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung im Jour Fixe nun ständig vertreten. Auf der strategischen Ebene der Staatssekretäre finde auch eine zivil-militärische Koordinierung statt.

⁹⁴ Ebd., S. 14.

⁹⁵ Vgl. ebd., S. 17.

⁹⁶ Vgl. Mutter in: ebd., S. 7.

⁹⁷ Deutscher Bundestag (2024c).

⁹⁸ Vgl. Mutter in: Enquete-Kommission (2024f), S. 9.

⁹⁹ Vgl. ebd., S. 15.

¹⁰⁰ Ebd., S. 9.

¹⁰¹ Vgl. ebd., S. 8.

¹⁰² Vgl. ebd.

¹⁰³ Vgl. ebd., S. 12.

¹⁰⁴ Vgl. ebd., S. 8.

Bestehende Informationsformate intensiver nutzen

Mutter war der Ansicht, man solle sowohl hinsichtlich der Koordinierung innerhalb der Bundesregierung als auch für eine Koordinierung zwischen Bundesregierung und Bundestag „bestehende Koordinierungsformate intensiver nutzen, anstatt über neue Formate nachzudenken“.¹⁰⁵ Man könne sich dazu auf etablierte Instrumente der Mandatierung bzw. der Unterrichtung stützen oder informellere Austauschformate, wie kurzfristige, auch telefonische, Unterrichtungen führender Vertreter der Fraktionen (sogenannte Obleute) stärker nutzen. Auf Wunsch könnten die Ministerien auch mehrere Ausschüsse gemeinsam unterrichten. Die Bundesregierung bemühe sich, die Lage in den Auslandseinsätzen sehr realistisch und schonungslos darzustellen.¹⁰⁶ Auch Mutter war der Ansicht, der Parlamentsvorbehalt schränke die Bündnisfähigkeit nicht ein. Die Partner Deutschlands wüssten um die Besonderheiten der deutschen Verfassung und bauten sehr auf die deutsche Verlässlichkeit.¹⁰⁷

5.6 Der vernetzte zivil-militärische Ansatz im Internationalen Krisenmanagement: Rolle der zivilen Einsatzkräfte und Anwendung deutschen Rechts im Einsatzgebiet

Am 1. Juli 2024 hat sich die Enquete-Kommission in ihrer 45. Sitzung mit der Rolle der zivilen Einsatzkräfte sowie mit der Anwendung deutschen Rechts im Einsatzgebiet befasst. Im Rahmen einer öffentlichen Anhörung wollte die Kommission von den eingeladenen Sachverständigen unter anderem erfahren, wie das Wissen und die Einblicke von Einsatzkräften mehr Gehör in Politik und Gesellschaft finden und wie lokale Akteurinnen und Akteure stärker in die Planung und Durchführung des Internationalen Krisenmanagements eingebunden werden können. Der zweite Interessenschwerpunkt der Kommission lag darin zu erfahren, welche rechtlichen Herausforderungen sich nach Einschätzung der Anzuhörenden aus den bisherigen Auslandseinsätzen der Bundeswehr ergeben und wo gegebenenfalls gesetzgeberischer Handlungsbedarf gesehen wird.

Die Enquete-Kommission hatte für die beiden Themenkomplexe zwei externe Sachverständige eingeladen: Dr. Astrid Irrgang, Geschäftsführerin des Zentrums für Internationale Friedenseinsätze (ZIF) sowie Regierungsdirektor Norbert Hausmann, Rechtsberater im Einsatzführungskommando der Bundeswehr. Das ZIF bereitet im Auftrag der Bundesregierung zivile Kräfte auf internationale Einsätze vor.

Internationale Mandate stellen hohe Anforderungen an Diplomatie und zivile Instrumente

Astrid Irrgang verwies zu Beginn ihrer Ausführungen auf den besonderen Charakter internationaler Mandate: Sie seien „das Ergebnis einer politischen Willensbildung, mit einem immer sehr hohen Grad an Kompromissen und limitierenden Faktoren“¹⁰⁸. Damit gemeint seien beispielsweise die „Hinterlegung mit Ressourcen und [die] [...] Sicherstellung des politischen Willens in den Hauptstädten, auch über Regierungswechsel hinweg“¹⁰⁹. Etwaige Erfolge würden durch die „Existenz von externen oder internen Akteuren, die ein großes Interesse am Erhalt eines Konfliktes haben können“¹¹⁰ zusätzlich erschwert. Gleiches gelte für internationale Akteure, die keine „Äquidistanz zu allen Konfliktparteien“ hielten und somit ihre Rolle als „ehrlicher Makler“ untergraben würden.¹¹¹

Die Sachverständige machte deutlich, dass diese besonderen Faktoren „zu enormen Herausforderungen für die Rolle der Diplomatie und die Anforderungen an unsere zivilen Instrumente [führten]“¹¹². Beispiele für solche Anforderungen seien „eine möglichst hohe Kenntnis zu den Konflikten, [...] zu den Regional- und Ländersituationen, zu den Konfliktparteien, zu Opportunitäten von Verhandlungszeitfenstern und auch von Risiken der Eskalation, um nicht von Entwicklungen überrascht zu werden“¹¹³.

Das ZIF bemühe sich darum, im Rahmen seines „integrierten Ansatzes“ Stimmen und Erfahrungen – sog. Ein-satzwissen – zusammenzutragen, aufzubereiten und für künftige Einsätze und Szenarien nutzbar zu machen.

¹⁰⁵ Vgl. ebd., S. 9.

¹⁰⁶ Vgl. ebd., S. 18.

¹⁰⁷ Vgl. ebd.

¹⁰⁸ Irrgang in: Enquete-Kommission (2024g), S. 5; vgl. Irrgang (2024), S. 1.

¹⁰⁹ Irrgang in: Enquete-Kommission (2024g), S. 5.

¹¹⁰ Ebd.

¹¹¹ Vgl. ebd.

¹¹² Ebd.

¹¹³ Ebd.

Unterschiedliche Ausprägungen des integrierten Ansatzes

Der integrierte Ansatz sei als ein Ansatz zu verstehen, „der das Handeln verschiedener Akteure der Konfliktbearbeitung auf ein gemeinsames Ziel ausrichten soll“¹¹⁴. Das könne im konkreten Einsatz vor Ort unterschiedliche Formen annehmen, die Spannbreite reiche hier von „Informationsaustausch [...] über Koordination und Kooperation bis hin zu einem integrierten Handeln“¹¹⁵. Betrachtet werden müsse unter anderem, ob die verschiedenen Akteure das gleiche Ziel im Blick hätten und welcher Wissensstand von den lokalen Gegebenheiten vorläge.

„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.“¹¹⁶

Dr. Astrid Irrgang, Geschäftsführerin des Zentrums für Internationale Friedenseinsätze

Um den integrierten Ansatz und somit friedensfördernde Einsätze zu unterstützen, sei es „hilfreich, die verschiedenen Akteure, wo immer möglich, zusammenzubringen, sodass sie voneinander wissen und ihre Arbeitsgrundlagen kennen“¹¹⁷, so Irrgang. Gemeinsame einsatzvorbereitende Trainings ziviler, polizeilicher und militärischer Kräfte seien dabei ein wichtiger Baustein. Dies stärke die Wirksamkeit von Friedenseinsätzen in der Praxis.¹¹⁸

Local Ownership: Schlüssel für nachhaltiges Peacebuilding

Aus Sicht des ZIF sei die Vor-Ort-Vernetzung im Einsatzgebiet zwischen Externen und Lokalen besonders wichtig. Der Einbezug und der Austausch mit lokalen Akteuren förderten gegenseitiges Verständnis und eröffneten bestenfalls Einblicke in die lokalen Strukturen und Traditionen. Irrgang betonte, dass *Local Ownership* „ein Schlüssel für nachhaltiges Peacebuilding“¹¹⁹ sei. Sie kritisierte allerdings den Umstand, dass sich die Umsetzung häufig auf die Regierungsstrukturen des Einsatzlandes beschränke und zivilgesellschaftliche Akteure außen vorlasse.¹²⁰

Unterschiedliche Rechtsgrundlagen und Mandate erschweren Einsatzkräfte-Koordinierung

RD Norbert Hausmann schilderte der Enquete-Kommission seine Beobachtungen und Erfahrungen, die er als Rechtsberater bei den Streitkräften gesammelt hat. Am Beispiel des Afghanistan-Einsatzes machte er deutlich, dass die rechtlichen Rahmenbedingungen, in denen sich die Bundeswehr bewegte, komplex gewesen seien. „Resortüberschreitende Operationen vernetzter Kräfte werden erleichtert, wenn sie auf denselben völker- und ggf. verfassungsrechtlichen Grundlagen basieren und die jeweiligen Aufträge ein entsprechendes Zusammenwirken bereits vorsehen.“¹²¹ Es habe in Afghanistan nicht den einen Einsatz gegeben, sondern mehrere. Es sei herausfordernd, Kräfte zu koordinieren, die – wie es zwischen den Mandaten OEF, ISAF, UNAMA und RSM der Fall gewesen sei – auf unterschiedlichen Rechtsgrundlagen mit unterschiedlichen Aufträgen und Befugnissen basierten, so Hausmann.

„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.“¹²²

Regierungsdirektor Norbert Hausmann, Rechtsberater im Einsatzführungskommando der Bundeswehr

Hausmann warnte davor, die Kräfte mit Aufgaben zu überfordern. Streitkräfte handelten in erster Linie militärisch, so der Rechtsberater, und sollten deshalb „für humanitäre oder polizeiliche Aufgaben nicht das Mittel der

¹¹⁴ Ebd.

¹¹⁵ Ebd.

¹¹⁶ Ebd., S. 5 f.

¹¹⁷ Ebd., S. 6.

¹¹⁸ Vgl. Irrgang (2024), S. 2.

¹¹⁹ Vgl. ebd.

¹²⁰ Vgl. ebd.

¹²¹ Hausmann (2024), S. 1.

¹²² Hausmann in: Enquete-Kommission (2024g), S. 7.

Wahl sein¹²³. Hinzu sei gekommen, dass die zur Verfügung stehenden Kräfte begrenzt gewesen seien und sich eine Art Amtshilfe, selbst wenn Mandate und Rechtsrahmen es zuließen, aufgrund knapper Mittel nicht habe realisieren lassen.

Deutsches Recht im Ausland

Deutsches Recht sei, so der Jurist, im Ausland grundsätzlich nicht unmittelbar anwendbar. Für die Streitkräfte im Auslandseinsatz werde dies über Verwaltungs- beziehungsweise Dienstvorschriften geregelt. Um den militärischen Auftrag durchführen zu können und keinen „unverhältnismäßige[n] Aufwand im Hinblick auf den Nutzen [entstehen zu lassen, gebe es] Öffnungsklauseln, um Ausnahmen zuzulassen“¹²⁴. In der Einsatzpraxis müssten die Soldatinnen und Soldaten sich mit den geltenden Dienstvorschriften im Ausland zunächst vertraut machen, da sie häufig – aus dem deutschen Grundbetrieb kommend – noch über keinen größeren „Erfahrungsschatz“ verfügten, wie im Auslandseinsatz in bestimmten Situationen zu verfahren sei.¹²⁵ In kritischen Situationen, in denen es darum gehe, unter Umständen von Regeln abzuweichen, sei das teils eine Risikoabwägung, bei der es wichtig sei, rechtliche Beratung zur Unterstützung vor Ort zu haben. Die Bedeutung operativer Rechtsberatung habe seit dem Afghanistan-Einsatz an Bedeutung gewonnen.

Rules of Engagement

Mit Blick auf *Rules of Engagement* machte Hausmann deutlich, dass er den Begriff „in einem militärischen Sinne, das heißt, als ein bestimmtes Format für Einsatzregeln im militärischen Planungsprozess und dem militärischen Operationsplan“¹²⁶ verwende. Die Einsatzregeln würden im multinationalen Rahmen abgestimmt. Die Frage der Kommission nach gemeinsamen *Rules of Engagement* für vernetzte Einsätze, an denen zivile und militärische Kräfte beteiligt wären, beantwortete er zurückhaltend. „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,“¹²⁷ so der Sachverständige.

5.7 Nationale Koordinierung zukünftiger vernetzter Engagements und Einsätze der Bundeswehr

In ihrer letzten öffentlichen Anhörung am 23. September 2024 (47. Sitzung) hat sich die Kommission mit der Koordinierung zukünftiger internationaler Kriseneinsätzen auf nationaler Ebene befasst. Die Mitglieder der Enquete-Kommission wollten von der geladenen Sachverständigen unter anderem erfahren, wie sich die Koordinierung des zivilen und militärischen Engagements aus ihrer Sicht besser vernetzen ließe. Zudem wollte die Kommission wissen, welche Strukturen weiter optimiert werden könnten, um die strategische Früherkennung oder Krisenprävention ressortübergreifend zu stärken. Als Sachverständige war Sarah Bressan vom *Global Public Policy Institute* in Berlin eingeladen.

Anknüpfend an Fragen der Kommission nahm Sarah Bressan zu drei Themen Stellung: den jüngsten Entwicklungen in der integrierten Strategiefähigkeit und nationalen Koordinierung, der Stärkung ressortübergreifender strategischer Früherkennung und Krisenprävention sowie der Rolle des Vernetzten Ansatzes in aktuellen Konflikten und Tendenzen für zukünftige Konflikte.

Entwicklungen in der integrierten Strategiefähigkeit und nationalen Koordinierung

Als Fortschritt bewertete Bressan, dass „die Bundesregierung in dieser Legislatur zum ersten Mal eine nationale Sicherheitsstrategie auf Grundlage eines breiten Verständnisses von integrierter Sicherheit verfasst“¹²⁸ habe. Jedoch sei die Strategie durch den russischen Angriffskrieg auf die Ukraine und angesichts neuer hybrider Bedrohungen bereits wieder überholt.¹²⁹ Das Dokument sei weniger ein handlungsgebendes strategisches Grundlagendokument, als vielmehr ein „narrativer Überbau“.

¹²³ Hausmann (2024), S. 1.

¹²⁴ Hausmann in: Enquete-Kommission (2024g), S. 9.

¹²⁵ Vgl. ebd.

¹²⁶ Hausmann (2024), S. 1.

¹²⁷ Ebd., S. 2.

¹²⁸ Bressan (2024), S. 1.

¹²⁹ Vgl. Bressan in: Enquete-Kommission (2024h), S. 5.

Trotz zahlreicher Krisen, strategischer Überraschungen und Fehler – wie beispielsweise mit Bezug auf den russischen Angriff auf die Ukraine, den Irakkrieg oder den überstürzten Abzug aus Afghanistan – sei eine umfängliche, aus ihrer Sicht dringend notwendige Reform der sicherheitspolitischen Koordinationsstrukturen der Bundesregierung bisher ausgeblieben.¹³⁰ Mit Blick auf Afghanistan führte Bressan aus: Die beschriebenen „Defizite in der Ressortkoordinierung der Bundesregierung im außen- und sicherheitspolitischen Bereich sind in den letzten Jahren und Jahrzehnten ausführlich dokumentiert [worden], nicht zuletzt im Zwischenbericht [der Enquete-] Kommission.“¹³¹ Die Nutzung bestehender Gremien wie dem Bundessicherheitskabinett und diverser Staatssekretärsrunden seien als Improvisationen in der Krise zu sehen, zeugten jedoch nicht von Strategiefähigkeit.¹³²

„Es braucht [...] 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.“¹³³

Sarah Bressan, Global Public Policy Institute

Stärkung ressortübergreifender strategischer Früherkennung und Krisenprävention

In einer komplexen Weltlage sei eine strategische Krisenfrüherkennung essenziell, so Bressan. Die bereits bestehende ressortübergreifende Arbeitsgruppe Krisenfrüherkennung (AG KFE), die die Aufgabe habe, vorausschauende Analysen über künftige Konflikte und Krisen aus mehreren Ressorts zusammenführen und Handlungsempfehlungen zu erarbeiten, sei eine wichtige Neuerung.¹³⁴ Zwar bestehe auch hier Verbesserungsbedarf, die Handlungsempfehlungen der AG KFE würden sich zum Beispiel zu selten auf konkrete Anpassungen deutscher Politik in Krisenkontexten beziehen, es mangle jedoch insgesamt nicht an guten Analysen. Das Hauptproblem sei vielmehr, dass gute „hochwertige und strukturierte Analysen [...] im Entscheidungsprozess auf weniger fundierte Analysen und Meinungen [träfen]“¹³⁵ und „Anreizstrukturen für strategisches Verhalten in bürokratischen Systemen sowie politische Erwägungen“¹³⁶ Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger dazu bringen würden, „selbst die besten Analysen zu ignorieren.“¹³⁷

Um dies zu überwinden, bräuchte es neben verbesserten Vorausschauprozessen insbesondere politische Führung, die die Ergebnisse dieser wissenschaftlichen Analysen stärker in die eigene Entscheidungsfindung miteinbeziehen würde. Problematisch sei, dass sich aus den bestehenden Koordinierungsstrukturen nicht ausreichend Handlungsdruck ergäbe. Dieser müsste sich beispielsweise durch Berichtspflichten an den Deutschen Bundestag ergeben.¹³⁸

Rolle des Vernetzten Ansatzes in aktuellen Konflikten und Tendenzen für zukünftige Konflikte

Die Lehren aus Afghanistan seien für das zukünftige vernetzte Handeln Deutschlands auch unter veränderten geopolitischen Rahmenbedingungen zukunftsweisend, analysierte Bressan. So würden im aktuellen Fall der Unterstützung der Ukraine von deutscher Seite größtenteils die gleichen Stabilisierungsinstrumente zum Einsatz kommen, wie in vergangenen Einsatz- und Krisenkontexten.¹³⁹

Zukünftige Krisen und Kriseneinsätze würden sich selbstverständlich von bisherigen Einsätzen unterscheiden, so Bressan. Insbesondere die genauen Kontexte vor Ort, welche besonders relevant würden, seien kaum prognostizierbar. Aber einige generelle Trends seien bereits erkennbar – wie die strategischen Ziele der Gegner demokratischer Staaten und deren eingesetzte Mittel, um demokratische Gesellschaften zu unterminieren. Darüber hinaus würden früher eher getrennte Aspekte innerer und äußerer Sicherheit immer stärker ineinander übergehen (Sarah Bressan nannte das Stichwort „hybride“ Bedrohungen). Und die Bewältigung dieser Gefahren würden immer

¹³⁰ Vgl. Bressan (2024), S. 2.

¹³¹ Bressan in: Enquete-Kommission (2024h), S. 4 f.

¹³² Vgl. ebd., S. 5.

¹³³ Ebd., S. 4.

¹³⁴ Vgl. ebd., S. 5.

¹³⁵ Bressan (2024), S. 3.

¹³⁶ Ebd.

¹³⁷ Ebd.

¹³⁸ Vgl. Bressan in: Enquete-Kommission (2024h), S. 10.

¹³⁹ Vgl. ebd., S. 5.

wichtiger.¹⁴⁰ An solchen Schnittstellen lägen, so Bressan weiter, „die großen Schwachstellen in der Ressort-Koordinierung“¹⁴¹. Die dringend notwendige Verbesserung dieser Koordinierung – auch mittels neuer institutioneller Antworten – hob die Sachverständige zum Abschluss der Anhörung nochmals besonders hervor.¹⁴²

¹⁴⁰ Vgl. ebd., S. 6.

¹⁴¹ Ebd.

¹⁴² Vgl. ebd., S. 11.

6 Anhänge

6.1 Einsetzungsbeschluss vom 5. Juli 2022 (Bundestagsdrucksache 20/2570)

Antrag

der Fraktionen SPD, CDU/CSU, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP

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

Der Bundestag wolle beschließen:

Der Deutsche Bundestag setzt eine Enquete-Kommission „Lehren aus Afghanistan für das künftige vernetzte Engagement Deutschlands“ ein.

I. Ausgangslage

Die Terroranschläge vom 11. September 2001 markierten einen großen Wendepunkt im internationalen Krisenmanagement Deutschlands. Kein anderes gewaltsames Ereignis zwischen dem Fall der Mauer und dem Überfall Russlands auf die Ukraine hatte mehr Auswirkungen auf die Außen-, Sicherheits- und Entwicklungspolitik der Bundesrepublik Deutschland als die Terroranschläge auf die USA vor mehr als 20 Jahren. Als Reaktion auf den Angriff der Terrororganisation Al-Kaida auf die Vereinigten Staaten von Amerika wurde erstmals der NATO-Bündnisfall ausgerufen. Bundeskanzler Gerhard Schröder sicherte den USA im Bundestag uneingeschränkte Solidarität Deutschlands zu, Bundesaußenminister Joschka Fischer betonte, wenn schwere Verbrechen begangen werden, müsse durchgegriffen werden, das gelte „auch für die Weltinnenpolitik“. Für zwei Dekaden war Deutschland im Rahmen unterschiedlicher, vom Deutschen Bundestag und durch Kabinettsbeschlüsse mandatierte Einsätze und Missionen zum Kampf gegen den Terror und Stabilisierung des Landes in Afghanistan engagiert, wo die damals dort herrschenden Taliban der verantwortlichen Terrororganisation Al-Kaida Unterschlupf boten. Von Beginn an war das deutsche Engagement eng eingebunden in das der internationalen Staatenwelt. Dies erfolgte innerhalb der Strukturen und auf Grundlage von Resolutionen der Vereinten Nationen, vor allem aber im Rahmen der von der NATO organisierten und geführten Einsätze, an denen – neben den NATO-Mitgliedstaaten – eine Vielzahl weiterer Staaten teilnahmen. Diese Einsätze haben die internationale militärische Zusammenarbeit insbesondere innerhalb der NATO aber auch zwischen der NATO und weiteren Partnerstaaten intensiviert und auf eine neue politische Ebene gebracht. Das deutsche Engagement in seiner bisherigen Form endete mit dem Abzug der Bundeswehr und verbündeter Staaten im Sommer 2021, infolge des zwischen den USA unter dem damaligen Präsidenten Donald Trump

mit der Taliban-Führung verhandelten Doha-Abkommens und des von der Biden-Administration abgeschlossenen US-Truppenabzugs.

Die parlamentarische Aufarbeitung der Evakuierung aus Afghanistan wird Gegenstand des 1. Untersuchungsausschusses der 20. Wahlperiode (Evakuierungsmission des Afghanistan-Einsatzes der Bundeswehr – „Afghanistan“; Drucksache 20/2352) sein, den die antragstellenden Fraktionen für erforderlich halten, weil mit der überstürzten Beendigung des internationalen Einsatzes Gefahren für Leib und Leben von Menschen in Afghanistan sowie außenpolitischer Schaden für die Bundesrepublik Deutschland und ihre Partner verbunden war. Die Enquete-Kommission soll hingegen zur Aufgabe haben, das gesamte deutsche außen-, sicherheits- und entwicklungspolitische Engagement in Afghanistan zwischen 2001 und 2021 umfassend aufzuarbeiten. Ziel dieser umfassenden Aufarbeitung unter wissenschaftlicher Begleitung soll es sein, aus dem mehr als 20jährigen vielfältigen und in das internationale Engagement eingebetteten Einsatz Deutschlands in Afghanistan Lehren für das künftige militärische und zivile internationale Engagement Deutschlands und den Vernetzten Ansatz zu ziehen. Der Auftrag richtet sich daher sowohl auf die Aufarbeitung des militärischen als auch des zivilen Engagements in seiner Gesamtheit. In Bezug auf das militärische Engagement Deutschlands sollen die unterschiedlichen Phasen der Einsätze untersucht werden, d. h. der Beitrag im Kampf gegen den internationalen Terrorismus im Rahmen der Operation Enduring Freedom (OEF), der Einsatz im Rahmen der Stabilisierungsmission International Security Assistance Force (ISAF) und die Resolute Support Mission (RSM). Die militärischen und die zivilen Instrumente, also intensive diplomatische und entwicklungspolitische Bemühungen, sollten sich im Rahmen des Vernetzten Ansatzes dabei gegenseitig ergänzen. Das zivile Engagement umfasste vielfältige und intensive internationale und entwicklungspolitische Bemühungen, um die afghanische Regierung bei der Schaffung nachhaltiger Sicherheit und Stabilität zu unterstützen und Ziele wie Armutsbekämpfung, wirtschaftliche Entwicklung, Förderung der Rechtsstaatlichkeit und die Verbesserung der Regierungsführung für Afghanistan zu erlangen.

Die Enquete-Kommission soll die unterschiedlichen Phasen des gesamten zivilen und militärischen deutschen Engagements in Afghanistan im Hinblick auf Zielsetzungen und Zielerreichungen analysieren. Insbesondere vor dem Hintergrund der sich innerhalb des mehr als 20jährigen Engagements kontinuierlich ändernden Zielsetzung, des Mittelaufwands und der im Laufe dieses Engagements zunehmenden Interdependenz zwischen militärischem und zivilem Engagement im Rahmen außen- und entwicklungspolitischer Maßnahmen soll hierbei auch die Analyse der Zielerreichung im Vordergrund stehen. Die Frage, warum die militärischen und zivilen Stabilisierungsmaßnahmen nach dem offenkundigen Erfolg des militärischen Einsatzes gegen die Gewalt Herrschaft der Taliban zu Beginn des Einsatzes und die erfolgreiche Bekämpfung von Al-Kaida und anderer Terrornetzwerke nicht zu einer dauerhaften Befriedung des Landes beigetragen haben, ist hierbei Teil der Untersuchung.

Eine solche unabhängige und umfassende gemeinsame Aufarbeitung der deutschen zivilen und militärischen Beiträge ist notwendig, um Lehren für eine zukünftige Politik der strategischen Vorausschau, Konfliktverhütung, Krisenbewältigung, Krisennachsorge und Stabilisierung sowie des Kampfes gegen den Terrorismus und des Aufbaus demokratischer und menschenrechtssichernder Strukturen zu formulieren. Dies ist zugleich eine Verpflichtung gegenüber den Soldatinnen und Soldaten, Polizistinnen und Polizisten, Diplomatinen und Diplomaten sowie Mitarbeitenden von humanitären Hilfsorganisationen und der Entwicklungszusammenarbeit, die im Auftrag von Bundesregierung und Deutschem Bundestag in einen äußerst fordernden und riskanten Einsatz entsandt wurden.

Kernelement des internationalen militärischen und zivilen Handelns Deutschlands ist der Vernetzte Ansatz, dessen konzeptionelle Genese und Fortentwicklung durch das deutsche Engagement in Afghanistan maßgeblich geprägt wurde. Dieser umfasst die

Koordinierung und Abstimmung von militärischen, polizeilichen, diplomatischen, entwicklungspolitischen und humanitären Ressourcen, die gebündelt, zielgerichtet und somit optimiert eingesetzt werden sollen. Besonders sind das Ineinandergreifen und die Wechselwirkungen der folgenden Säulen zu betrachten:

1. Sicherheit und Stabilisierung: Kampf gegen den Terror, militärische Stabilisierung und Schaffung eines sicheren Umfeldes, Aufbau leistungsfähiger afghanischer Streit- und Sicherheitskräfte
2. Friedensförderung: diplomatisches Engagement, regionale Einbindung, Unterstützung des Friedensprozesses und der zivilen Konfliktbearbeitung, Versöhnung
3. Staatsaufbau, Gute Regierungsführung und Instrumente der Demokratieförderung
4. Drogen- und Korruptionsbekämpfung
5. Wiederaufbau und Entwicklung

Dabei soll auch die Interaktion zwischen verschiedenen Akteuren auf lokalen, regionalen, multinationalen und internationalen Ebenen, die Wahl der Kooperationspartner, die zivil-militärische Zusammenarbeit sowie die Kohärenz von Führungs-, Koordinations- und Verantwortungsstrukturen betrachtet werden.

Die in Afghanistan erreichten sicherheitspolitischen, gesellschaftlichen, wirtschaftlichen, rechtlichen und humanitären Fortschritte sind seit der Machtübernahme durch die Taliban massiv bedroht und in einigen Fällen bereits rückgängig gemacht worden. Die selbst gesteckten Ziele sind teils nicht erreicht worden. Die Erfahrung des Afghanistan-Einsatzes ist deshalb auch ein schwerer Einschnitt für das internationale Handeln der Bundesregierung und den Grundsatz des Vernetzten Ansatzes. Gleichzeitig bleibt der Vernetzte Ansatz auch weiterhin Leitlinie des Engagements der Bundesregierung im internationalen Krisenmanagement.

Eine vorausschauende Politik sollte in ihren Entscheidungen Lehren aus dem Erfahrungsschatz des Engagements in Afghanistan ziehen und so das Möglichste tun, um Fehler, Fehlentwicklungen und konzeptionelle sowie systemische Probleme in der Zukunft zu vermeiden. In diesem Sinne soll die Enquete-Kommission „Lehren aus Afghanistan für das künftige vernetzte Engagement Deutschlands“ das Engagement in Afghanistan interdisziplinär analysieren und – u. a. aber nicht ausschließlich – auf dieser Grundlage Lehren für den Vernetzten Ansatz entwickeln und – wo nötig – Empfehlungen für eine Anpassung und Weiterentwicklung erarbeiten. Hierzu soll die Enquete-Kommission auch Vorschläge zur Entwicklung, Ergänzung und Weiterentwicklung von Standards und Systematiken zur laufenden und zukünftigen Evaluierung von Einsätzen erarbeiten.

Auf Grundlage der Erfahrungen in Afghanistan soll die Enquete-Kommission Vorschläge für eine effiziente, kohärente und umfassende Kooperation und Kommunikation zwischen den beteiligten Ressorts erarbeiten. Die Enquete-Kommission soll auch den Austausch mit wichtigen internationalen Partnerinnen und Partnern suchen, insbesondere aus EU und NATO, den G7, UN-Organisationen, den vor Ort tätigen Entwicklungsbanken sowie wichtigen bilateralen Partnern und dort, wo schon Aufarbei-

tungen stattgefunden haben, diese in die Analyse der Enquete-Kommission einbeziehen. Auch Schlussfolgerungen für den Informationsaustausch und die Kooperation auf internationaler und europäischer Ebene sollen gezogen werden.

In begründeten Fällen muss die Enquete-Kommission Zugang zu regierungsinternen Dokumenten haben. Die Bundesregierung wird aufgefordert zu prüfen, welche Dokumente aus der Einstufung genommen werden und der Enquete-Kommission zur Verfügung gestellt werden können.

II. Auftrag

Der Deutsche Bundestag beauftragt die Enquete-Kommission – unabhängig von und zusätzlich zu aktuellen Gesetzgebungsverfahren und Parlamentsbeschlüssen –, den Vernetzten Ansatz am Beispiel des Engagements in Afghanistan und dabei insbesondere die Einsätze der Bundeswehr sowie die damit verbundenen Herausforderungen zu untersuchen und Lehren aus dem zwanzigjährigen Engagement in Afghanistan aufzuarbeiten, auch, um daraus Schlüsse für das laufende und künftige internationale militärische und zivile Engagement Deutschlands zu ziehen:

A. Aufarbeitung Afghanistan-Engagement

Handlungsleitende Strategien und Interessen

- Darstellung der Gesamtstrategie in den jeweiligen Phasen des Engagements
- Koordination und Einbettung der deutschen Vorgehensweise in das Engagement der internationalen Staatengemeinschaft
- Herausarbeitung der handlungsleitenden nationalen und internationalen Interessen, die die genannten Gesamtstrategien motiviert haben
- Bewertung der Ausgangsbedingungen, inkl. der Petersberger Konferenz im Dezember 2001

Zielsetzung der militärischen Einsätze sowie des zivilen Engagements in seinen verschiedenen Facetten

- Definition der Ziele
- Identifikation von Zielkonflikten
- Beurteilung der realistischen und absehbaren Erreichbarkeit der Ziele
- Beurteilung der Abstimmung und Koordination von Zielen mit lokalen, regionalen und internationalen Partnern

Anpassung der Ziele und fortlaufende Überprüfung des Engagements

- Überprüfung, Anpassung oder Neudefinition der Ziele mit Blick auf zeitliche und situationsbedingte Veränderungen
- Überprüfung von Monitoring und Evaluierung des Engagements sowie des gesamtstaatlichen Lagebilds in Afghanistan
- Überprüfung der bereitgestellten Ressourcen, ihrer Angemessenheit und Wirkung
- Überprüfung der Mechanismen der Zusammenarbeit im internationalen und multilateralen Rahmen
- Interdependenz der verschiedenen Evaluierungs- und Zielformulierungen innerhalb der Bundesregierung und mit lokalen und internationalen Partnern

Verwendete Instrumente

- Analyse der unterschiedlichen außen-, sicherheits- und entwicklungspolitischen Instrumente in den spezifischen Umständen Afghanistans und ihrer Einsetzbarkeit
- Analyse der verwendeten nationalen Instrumente und Kapazitäten im multinationalen Kontext sowie der dazu möglicherweise fehlenden Fähigkeiten

- Entwicklung der Instrumente im Laufe des Engagements und Analyse ihrer Adaptionfähigkeiten an die Spezifika des Engagements und die Zielbenennung
- Überprüfung der Anforderungen an Personal, der einsatzvorbereitenden Ausbildung – einschließlich der interkulturellen Kompetenz – der zu entsendenden Personen, der Auswirkungen von Fluktuation sowie der Rolle von lokalem Personal
- Einschätzung der Auswirkungen des Engagements auf die Aufstellung, Organisation und Arbeitsweise der beteiligten Instrumente des deutschen außen-, sicherheits- und entwicklungspolitischen Handelns (darunter die Langzeitfolgen von psychischen Einsatzschäden)
- Frage nach möglichen politischen Limitierungen der Rahmenbedingungen für die Auftrags Erfüllung und Zielerreichung der handelnden Organisationen und Instrumente vor Ort und die Auswirkungen auf die Zielerreichung

Organisation der Einsätze

- Organisation und Abstimmungsmechanismen der Einbettung des deutschen Engagements in das der internationalen Staatengemeinschaft, insbesondere der VN und NATO
- Organisation und laufende Anpassung der Strukturen, Umfänge, Fähigkeiten und Mittel inkl. einer übergeordneten/zentralen Führung/Koordination des Engagements
- Zusammenspiel und Kommunikation der beteiligten Ressorts, nachgeordneter Behörden und Nachrichtendienste
- Organisation der Verantwortlichkeiten/Zuständigkeiten und der internationalen Koordination/Abstimmung

Fortgang und mögliches Ende der Einsätze

- Messung und Parameter der Zielerreichung, Wirkungsindikatoren
- Definition möglicher Abbruchkriterien, Zeitpunkte und Strategien
- Analyse der Interdependenzen nationaler Entscheidungen und Entscheidungsabläufe mit denen internationaler Partner und Organisationen

B. Lehren für Deutschlands vernetztes Engagement

Potential und Grenzen des Vernetzen Ansatzes

- Analyse der Spezifika Afghanistans zur Einordnung der Rückschlüsse auf die Wirksamkeit des Vernetzen Ansatzes
- Sicherheit und Stabilität, Demokratie, Pluralismus, Menschenrechte, individuelle Grundrechte, Teilhabe aller etc. zu verankern und durchzusetzen
- Handlungsmöglichkeiten zwischen werte- und interessengetriebenem internationalem Handeln
- Zeitfaktor und Zeithorizonte, kurzfristige versus langfristige Instrumente und Bedarfe sowie ihre Kostenfaktoren
- Aufgabenteilung, Kooperation, Rolle von Prävention, Stärkung von Resilienz und menschlicher Sicherheit
- Chancenpotentiale und Best-Practice-Beispiele
- Empfehlungen für mögliche begrenzte Szenarien für rein sicherheitsbezogene Engagements, wenn es die Lage erfordert

Aufbau von Institutionen

- Handlungsempfehlungen zum Aufbau funktionsfähiger Institutionen, Verwaltungen und Entscheidungsstrukturen (lokal, regional, national), die auf der Erwartungshaltung der Betroffenen basieren

- Analyse des Einflusses formeller und informeller politischer Strukturen Afghanistans
- Sicherheitssektorreform, Finanzierung, Aufbau und Unterstützung von Streit- und Sicherheitskräften, Stärkung der demokratischen Kontrolle
- Analyse der Wirksamkeit des Aufbaus von Sicherheitskräften
- Handlungsempfehlungen zur Verhinderung und Prävention von Korruption in afghanischen Institutionen und im internationalen Engagement
- Bedeutung und Rolle von bilateraler und internationaler finanzieller Unterstützung und Geberkoordination, insbesondere bei schwachen staatlichen Partnerstrukturen
- Stärkung parlamentarischer, zivilgesellschaftlicher und auch privatwirtschaftlicher Institutionen sowie unabhängiger Medien

Stärkung und Berücksichtigung von Frauen und Mädchen

- Handlungsempfehlungen für eine nachhaltige Frauen- und Mädchenförderung, auch mit Blick auf die Wahrung und Gewährleistung von Rechten
- Handlungsempfehlung für die stärkere Berücksichtigung der Rolle von Frauen als tragende Akteurinnen des vernetzten Engagements

Zielsetzung, Analyse und Evaluation

- Handlungsempfehlungen zur Definition einsatzspezifischer Zielsetzungen des Vernetzten Ansatzes
- Erarbeitung von operationalisierbaren Parametern für die Evaluierung der mit dem Vernetzten Ansatz verknüpften Ziele, inkl. kontextbezogener realistischer Zeithorizonte, Zielindikatoren für die unterschiedlichen Zeitpunkte und Aspekte des Vernetzten Ansatzes, auch im Hinblick auf die eingesetzten Ressourcen
- Erarbeitung von interdisziplinären und umfassenden Analysemechanismen
- Evaluierung der „Fortschrittsberichte Afghanistan“ auf ihren Nutzen für die Zielsetzung, Analyse und fortlaufende Evaluation des Engagements
- Parlament und Öffentlichkeit: Information des Parlaments und strategische Befassung in den Ausschüssen des Deutschen Bundestages, Nutzung der zur Verfügung stehenden Informationsquellen
- Bedeutung von möglichem Phänomen des Groupthink
- Handlungsempfehlungen für die Entwicklung von Exit-Strategien, auch für Teilkomponenten; notwendige Rahmenbedingungen für Fortsetzung ziviler Maßnahmen bei Beendigung der militärischen Komponente, Rolle von zivilem „stay engaged“ für Stabilisierung und Stabilität
- Vorschläge zur zielgerichteten Einbindung des Parlaments in die strategische Ausgestaltung des vernetzten Engagements

Zusammenspiel mit dem von Deutschland praktizierten Vernetzten Ansatz mit anderen Akteuren

- Analyse von Systemen und Aspekten des vernetzten Engagements bei Verbündeten und multilateralen Organisationen
- Identifikation von Synergien und Konfliktpunkten

Zusammenwirken der unterschiedlichen Aspekte des Vernetzten Ansatzes

- Identifikation und Analyse von Kippunkten, die eine Neubewertung der benötigten Ressourcen und Strategien verlangen
- Wechselwirkungen zwischen nichtmilitärischen und militärischen Aspekten des Vernetzten Ansatzes
- sicherheitspolitische Grundvoraussetzungen für erfolgreiches nichtmilitärisches

Engagement

- positive und negative Auswirkungen nicht-militärischer Aspekte auf Sicherheit und Stabilität

Interaktion mit internationalen Akteuren, Bündnissen und den Staaten der Region

- Interessenlagen und Engagement der zentralen NATO-Partner und seine Auswirkungen auf die Entwicklung Afghanistans und das deutsche Engagement
- Interessenlage und Einflussnahme der regionalen Staaten, insbesondere Pakistans, auf die Entwicklung Afghanistans und die Chancen eines erfolgreichen Engagements der Staatengemeinschaft
- Interessenlage und Einflussnahme bedeutsamer globaler staatlicher Akteure auf die Entwicklung Afghanistans und die Chancen eines erfolgreichen Engagements der Staatengemeinschaft
- Entscheidungsmechanismen und -dynamiken innerhalb der NATO bzgl. der Ziele und des Engagements des Bündnisses in Afghanistan
- Erwartungen an Deutschland und Rolle Deutschlands innerhalb des Engagements der internationalen Staatenwelt in Afghanistan und ihre Rückwirkungen auf die Formulierung deutscher Ziele und Strategien
- limitierende Faktoren für die deutsche Beteiligung innerhalb des Engagements der internationalen Staatenwelt

Interaktion mit der lokalen Bevölkerung und lokalen Governance-Strukturen

- Identifikation von Mechanismen zu zielführenden Ansätzen und konstruktiv-kooperativen Entscheidern mit Blick auf die Rolle und Funktion lokaler, regionaler und auch nationaler Machtstrukturen
- Erarbeitung praxisnaher Mechanismen zur Rückkopplung von Erfahrungen/Ansprüchen/Erwartung vor Ort und in der Lokalbevölkerung in die weitere Ausgestaltung von Einsätzen, auch auf höheren Führungsebenen
- Bedeutung und Potential von Partizipation sowie lokalen und regionalen Ansätzen für die unterschiedlichen Komponenten des vernetzten Engagements
- Beurteilung der Notwendigkeit und des Ausmaßes von Mechanismen zur Herstellung von Flexibilität in der militärischen und zivilen Unterstützung

III. Handlungsempfehlungen

Die Enquete-Kommission soll ein Ort sein, an dem Politikerinnen und Politiker gemeinsam mit Vertreterinnen und Vertretern am Engagement beteiligter Institutionen, Expertinnen und Experten mit dem Einsatz befasster Institutionen sowie Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern aus den relevanten Fachrichtungen Stärken und Schwächen des deutschen militärischen und zivilen Engagements sowie das Zusammenspiel dieser im Rahmen des Vernetzen Ansatzes – vor dem Hintergrund des Engagements in Afghanistan – aufarbeiten, Vorschläge aus Praxis, Forschung, Zivilgesellschaft und der Gesellschaft aufgreifen, und konkrete Impulse und Handlungsempfehlungen für politische Entscheidungsträger entwickeln. Die Enquete-Kommission soll auf Basis ihrer Untersuchungsergebnisse den staatlichen Handlungsbedarf national, auf europäischer Ebene und international benennen.

IV. Zusammensetzung und Öffentlichkeit

Der Enquete-Kommission gehören zwölf Mitglieder des Deutschen Bundestages und zwölf Sachverständige an. Die Fraktion der SPD benennt drei Mitglieder, die Fraktion

der CDU/CSU drei Mitglieder, die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN zwei Mitglieder, die Fraktion der FDP zwei Mitglieder, die Fraktion der AfD ein Mitglied und die Fraktion DIE LINKE. ein Mitglied.

Für jedes Mitglied des Deutschen Bundestages kann ein stellvertretendes Mitglied benannt werden. Die Sachverständigen werden im Einvernehmen der Fraktionen benannt. Kann ein Einvernehmen nicht hergestellt werden, so benennen sie die Fraktionen nach dem vorgenannten Schlüssel.

Die laufende Erkenntnisgewinnung sowie die Ergebnisse der Enquete-Kommission sollen der Öffentlichkeit in geeigneter Form zugänglich gemacht werden, die den Notwendigkeiten, die sich aus besonders schutzbedürftigen Informationen und Erkenntnissen ergeben, Rechnung trägt. Zudem sollen eine Website und andere geeignete digitale Kanäle Informationen, Dokumente etc. multilingual bereitstellen. Dies kann die Rückkopplung u. a. an die afghanische Zivilgesellschaft und unsere internationalen Partnerinnen und Partner erleichtern.

Um die Lernchancen der Aufarbeitung bestmöglich zu nutzen, soll die Enquete-Kommission Vorschläge erarbeiten, wie in angemessenem zeitlichem Abstand die Umsetzung der Empfehlungen verfolgt werden kann.

V. Zeitplan

Die Enquete-Kommission soll sich unverzüglich konstituieren und spätestens nach der parlamentarischen Sommerpause 2024 ihre Ergebnisse und Handlungsempfehlungen vorlegen.

Berlin, den 5. Juli 2022

Dr. Rolf Mützenich und Fraktion

Friedrich Merz, Alexander Dobrindt und Fraktion

Katharina Dröge, Britta Haßelmann und Fraktion

Christian Dürr und Fraktion

6.2 Verlängerungsbeschluss vom 20. Februar 2024 (Bundestagsdrucksache 20/10374)**Antrag****der Fraktionen SPD, CDU/CSU, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP****Verlängerung der Arbeit der Enquete-Kommission „Lehren aus Afghanistan für das künftige vernetzte Engagement Deutschlands“**

Der Bundestag wolle beschließen:

Die Enquete-Kommission „Lehren aus Afghanistan für das künftige vernetzte Engagement Deutschlands“ setzt ihre Arbeit über die parlamentarische Sommerpause 2024 hinaus fort, um den im Einsetzungsbeschluss (Bundestagsdrucksache 20/2570) festgehaltenen Arbeitsauftrag erfüllen zu können.

Die Enquete-Kommission sollte ihre inhaltliche Arbeit möglichst bis Ende des Jahres 2024 abschließen, so dass insgesamt ausreichend Zeit und Gelegenheit ist, sowohl die Ergebnisse der Arbeit von Clustergruppen zu beraten als auch die abschließende Bewertung der Kommission und die sachgerechte Gestaltung des Abschlussberichts zu gewährleisten, damit anschließend eine Befassung im Deutschen Bundestag stattfinden kann.

In Abweichung von § 73 Absatz 2 der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages wird bestimmt, dass die Enquete-Kommission „Lehren aus Afghanistan für das künftige vernetzte Engagement Deutschlands“ der 20. Wahlperiode die Protokolle ihrer nichtöffentlichen Sitzungen nur auf Beschluss veröffentlicht.

Berlin, den 20. Februar 2024

Dr. Rolf Mützenich und Fraktion

Friedrich Merz, Alexander Dobrindt und Fraktion

Katharina Dröge, Britta Haßelmann und Fraktion

Christian Dürr und Fraktion

Begründung

Auf interfraktionellen Antrag hat der Deutsche Bundestag in seiner Sitzung am 8. Juli 2022 die Einsetzung einer Enquete-Kommission „Lehren aus Afghanistan für das künftige vernetzte Engagement Deutschlands“ beschlossen und ihr aufgegeben, bis spätestens nach der parlamentarischen Sommerpause 2024 ihre Ergebnisse und Handlungsempfehlungen vorzulegen.

Die Enquete-Kommission hat ihre inhaltliche Aufgabe so strukturiert, dass diese in zwei Phasen abgearbeitet werden sollte. Bisher konnte der Zwischenbericht der ersten Phase zur Aufarbeitung des Afghanistan-Engagements vorgelegt werden. Im nächsten Schritt sollen in fünf Clustergruppen Lehren und Empfehlungen für zukünftiges Engagement Deutschlands herausgearbeitet werden. Ein Abschluss unmittelbar nach der Sommerpause 2024 ist vor dem Hintergrund der noch bevorstehenden Aufgaben nicht realisierbar. Daher ist es geboten, der Enquete-Kommission „Lehren aus Afghanistan für das künftige vernetzte Engagement Deutschlands“ die nunmehr beantragte Zeit zu geben, damit auch alle eingesetzten Clustergruppen ihre Arbeit inhaltlich-fachlich abschließen können und die Kommission insgesamt ihren Auftrag gemäß Einsetzungsbeschluss (Bundestagsdrucksache 20/2570) erfüllen kann.

Die Enquete-Kommission „Lehren aus Afghanistan für das künftige vernetzte Engagement Deutschlands“ behandelt außen- und sicherheitspolitisch sensible Fragestellungen. Der Antrag auf Abweichung von § 73 Absatz 2 der Geschäftsordnung soll der Kommission die Möglichkeit eröffnen, über die Veröffentlichung der Protokolle ihrer nichtöffentlichen Sitzungen nach „den Notwendigkeiten, die sich aus besonders schutzbedürftigen Informationen und Erkenntnissen ergeben“ (Kapitel IV S. 7 des Einsetzungsbeschlusses vom 8. Juli 2022, Bundestagsdrucksache 20/2570), zu entscheiden.

6.3 Quellenverzeichnis

- Angenendt, Steffen (2021): Der Weg zur Strategiefähigkeit, Friedrich-Ebert-Stiftung, 21.10.2021, <https://www.fes.de/themenportal-flucht-migration-integration/artikelseite-flucht-migration-integration/der-weg-zur-strategiefaehigkeit> (Zugriff: 12.12.2024).
- Auswärtiges Amt (2024): Geheimdiplomatie? Nein, Strategische Kommunikation!, <https://www.auswaertiges-amt.de/de/ausenpolitik/kultur-und-gesellschaft/-/2238958> (Zugriff: 06.12.2024).
- Beirat Zivile Krisenprävention und Friedensförderung der Bundesregierung (2022): Kommunikation als strategische Herausforderung, Medienresonanzanalyse zum Deutschen Engagement in Mali, <https://beirat-zivile-krisenpraevention.org/publikation/kommunikation-als-strategische-herausforderung/> (Zugriff: 06.12.2024).
- Bressan, Sarah (2024): Stellungnahme zur Anhörung am 23.09.2024 (öffentlich) zum Thema „Nationale Koordinierung zukünftiger vernetzter Engagements und Einsätze der Bundeswehr“, KOM-Drs. 20(28)59, Berlin: Deutscher Bundestag, Enquete-Kommission Lehren aus Afghanistan für das künftige vernetzte Engagement Deutschlands, https://www.bundestag.de/resource/blob/1030522/944a759e6c3a7f3f831bf400954f436a/KOM-Drs-20-28-59_Stellungnahme_23-09-24.pdf (Zugriff: 05.12.2024).
- Bundesregierung (2023a): Bericht der Bundesregierung zur Zusammenarbeit zwischen der Bundesrepublik Deutschland und den Vereinten Nationen 2020/21, Bundestagsdrucksache 20/8129, Berlin: Bundesregierung, <https://dserver.bundestag.de/btd/20/081/2008129.pdf> (Zugriff: 06.12.2024).
- Bundesregierung (2023b): Nationale Sicherheitsstrategie: Wehrhaft. Resilient. Nachhaltig. Integrierte Sicherheit für Deutschland, Juni 2023, <https://www.nationalesicherheitsstrategie.de/Sicherheitsstrategie-DE.pdf> (Zugriff: 21.01.2025).
- Bundesregierung (2024): Digital Services Act, Das Gesetz über digitale Dienste, <https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/gesetz-ueber-digitale-dienste-2140944> (Zugriff: 06.12.2024).
- Deutscher Bundestag (2015): Abschlussbericht der Kommission zur Überprüfung und Sicherung der Parlamentsrechte bei der Mandatierung von Auslandseinsätzen der Bundeswehr (sog. Rühle-Kommission), 16.06.2015, Bundestagsdrucksache 18/5000, <https://dserver.bundestag.de/btd/18/050/1805000.pdf> (Zugriff: 21.01.2025).
- Deutscher Bundestag (2022): Einsetzung einer Enquete-Kommission „Lehren aus Afghanistan für das künftige vernetzte Engagement Deutschlands“, Bundestagsdrucksache 20/2570, <https://www.bundestag.de/resource/blob/1000986/363f0cdd91f7e9f83a7a644a734d2d1d/2002570.pdf> (Zugriff: 05.12.2024).
- Deutscher Bundestag (2024a): Zwischenbericht der Enquete-Kommission „Lehren aus Afghanistan für das künftige vernetzte Engagement Deutschlands“, 19.02.2024, Bundestagsdrucksache 20/10400, <https://dserver.bundestag.de/btd/20/104/2010400.pdf> (Zugriff: 05.12.2024).
- Deutscher Bundestag (2024b): Stenografischer Bericht der 155. Sitzung, Plenarprotokoll 20/155, Seite 19851, 23.02.2024, Berlin, <https://dserver.bundestag.de/btp/20/20155.pdf> (Zugriff: 05.12.2024).
- Deutscher Bundestag (2024c): Bericht der Bundesregierung zu einer Evaluierung der laufenden, mandatierten Auslandseinsätze der Bundeswehr (Zusammenfassung), Bundestagsdrucksache 20/12075, <https://dserver.bundestag.de/btd/20/120/2012075.pdf> (Zugriff: 05.12.2024).
- Deutscher Bundestag (2024d): Anhörung am 29.01.2024 (öffentlich) zum Thema „Vereinte Nationen stärken – Handlungsfähigkeit und Kooperation zukunftsfest machen“, Berlin: Deutscher Bundestag, Auswärtiger Ausschuss, <https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2024/kw05-pa-auswaertiges-vereinte-nationen-987502> (Zugriff: 06.12.2024).

- Enquete-Kommission (2024a): Wortprotokoll der 34. Sitzung der Enquete-Kommission Lehren aus Afghanistan für das künftige vernetzte Engagement Deutschlands zum Thema „Externe Impulse zur Zukunft des integrierten Engagements“, 19.02.2024, Berlin: Deutscher Bundestag, https://www.bundestag.de/resource/blob/996644/8eddd2b9d355716cae729690460dedc4/Wortprotokoll_34-Sitzung.pdf (Zugriff: 18.12.2024).
- Enquete-Kommission (2024b): Wortprotokoll der öffentlichen Diskussionsveranstaltung: „Lehren aus Afghanistan – die Sicht der Einsatzkräfte“, 19.03.2024, Berlin: Deutscher Bundestag, https://www.bundestag.de/resource/blob/1002582/485e00bd3913362c2983534d29d42359/Wortprotokoll_19-03-2024.pdf (Zugriff: 05.12.2024).
- Enquete-Kommission (2024c): Wortprotokoll der 36. Sitzung der Enquete-Kommission Lehren aus Afghanistan für das künftige vernetzte Engagement Deutschlands zum Thema „Krisenfrüherkennung und Fehlerkultur im außen- und sicherheitspolitischen Engagement“, 22.04.2024, Berlin: Deutscher Bundestag, https://www.bundestag.de/resource/blob/1005146/988b7ce34039cff8e5f4208e593f4ee4/Wortprotokoll_36-Sitzung_oeffentlich.pdf (Zugriff: 05.12.2024).
- Enquete-Kommission (2024d): Wortprotokoll der 38. Sitzung der Enquete-Kommission Lehren aus Afghanistan für das künftige vernetzte Engagement Deutschlands zum Thema „Strategiefähigkeit, Strategieentwicklung und Operationalisierung für internationales Krisenmanagement“, 13.05.2024, Berlin: Deutscher Bundestag, https://www.bundestag.de/resource/blob/1006406/85a57b01622e4276691f1cdb4688d9db/Wortprotokoll_Anhoerung-13-05-2024.pdf (Zugriff: 05.12.2024).
- Enquete-Kommission (2024e): Wortprotokoll der 40. Sitzung der Enquete-Kommission Lehren aus Afghanistan für das künftige vernetzte Engagement Deutschlands zum Thema „Die internationale Koordinierung vernetzter Kriseneinsätze“, 03.06.2024, Berlin: Deutscher Bundestag, https://www.bundestag.de/resource/blob/1014266/e99918c8d20b8f98e28414e61b99e3d0/Wortprotokoll-der-40-Sitzung-am-03-06-2024_oeffentlich.pdf (Zugriff: 05.12.2024).
- Enquete-Kommission (2024f): Wortprotokoll der 43. Sitzung der Enquete-Kommission Lehren aus Afghanistan für das künftige vernetzte Engagement Deutschlands zum Thema „Die Rolle des Parlaments in zukünftigen vernetzten Engagements und Einsätzen der Bundeswehr“, 24.06.2024, Berlin: Deutscher Bundestag, https://www.bundestag.de/resource/blob/1023694/41eff00d71e447ab0e6d4eb7b09017f1/Wortprotokoll_43-Sitzung_24-06-2024_oeffentlicher-Teil.pdf (Zugriff: 05.12.2024).
- Enquete-Kommission (2024g): Wortprotokoll der 45. Sitzung der Enquete-Kommission Lehren aus Afghanistan für das künftige vernetzte Engagement Deutschlands zum Thema „Der vernetzte zivil-militärische Ansatz im internationalen Krisenmanagement: Rolle der zivilen Einsatzkräfte und Anwendung deutschen Rechts im Einsatzgebiet“, 01.07.2024, Berlin: Deutscher Bundestag, https://www.bundestag.de/resource/blob/1022024/7ba55c678273790532a7bd42b1ba01ce/Wortprotokoll-45-Sitzung_oeffentlich_01-07-2024.pdf (Zugriff: 05.12.2024).
- Enquete-Kommission (2024h): Wortprotokoll der 47. Sitzung der Enquete-Kommission Lehren aus Afghanistan für das künftige vernetzte Engagement Deutschlands zum Thema „Nationale Koordinierung zukünftiger vernetzter Engagements und Einsätze der Bundeswehr“, 23.09.2024, Berlin: Deutscher Bundestag, https://www.bundestag.de/resource/blob/1034720/c4cfba036ea48c243103e75eda5b640c/Protokoll_47-Sitzung_23-09-2024_oeffentlich.pdf (Zugriff: 18.12.2024).
- Europäische Union (2019): Factsheet Rapid Alert System, https://www.eeas.europa.eu/node/59644_en?ettrans=de (Zugriff: 06.12.2024).
- Europäische Union (2021): European Union External Action Service, https://www.eeas.europa.eu/countering-disinformation/tackling-disinformation-information-work-eeas-strategic-communication-division-and-its-task-forces_and_en?s=2803 (Zugriff: 06.12.2024).
- Europäische Union (2022): Strategic Compass, https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/documents/strategic_compass_en3_web.pdf (Zugriff 12.12.2024).
- Europäische Union (2023): Civilian CSDP Compact (European Union Civilian Common Security and Defence Policy Compact), <https://www.coe-civ.eu/civilian-csdp-compact-2023> (Zugriff: 06.12.2024).

- Global Public Policy Institute (2019): Krisenarbeit kommunizieren: Impulse für die AG Kommunikation der Bundesregierung, Bericht zum Expert*innenworkshop vom 28. November 2019 im Auswärtigen Amt, https://peacelab.blog/uploads/Krisenarbeit-kommunizieren_Workshopbericht_GPPi_Jan2020.pdf (Zugriff: 06.12.2024).
- Hausmann, Norbert (2024): Stellungnahme zur Anhörung am 01.07.2024 (öffentlich) zum Thema „Der vernetzte zivil-militärische Ansatz im internationalen Krisenmanagement: Rolle der zivilen Einsatzkräfte und Anwendung deutschen Rechts im Einsatzgebiet“, KOM-Drs. 20(28)56, Berlin: Deutscher Bundestag, Enquete-Kommission Lehren aus Afghanistan für das künftige vernetzte Engagement Deutschlands, https://www.bundestag.de/resource/blob/1010066/ad376fb0c8a4aa18734da1b4fc52d079/KOM-Drs-20-28-56_Stellungnahme-Hausmann.pdf (Zugriff: 05.12.2024).
- Hippler, Jochen (2009): The Decisive Battle is for the People’s Minds – Der Wandel des Krieges: Folgerungen für die Friedens-, Sicherheits- und Entwicklungspolitik, in: Hippler, Jochen u.a. (Hrsg): Friedensgutachten 2009, Institut für Entwicklung und Frieden (INEF), Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg (IFSH), Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK), Bonn International Center for Conversion (BICC), u. a., S. 32-47.
- Irrgang, Astrid (2024): Stellungnahme zur Anhörung am 01.07.2024 (öffentlich) zum Thema „Der vernetzte zivil-militärische Ansatz im internationalen Krisenmanagement: Rolle der zivilen Einsatzkräfte und Anwendung deutschen Rechts im Einsatzgebiet“, KOM-Drs. 20(28)55, Berlin: Deutscher Bundestag, Enquete-Kommission Lehren aus Afghanistan für das künftige vernetzte Engagement Deutschlands, https://www.bundestag.de/resource/blob/1010062/b90e4cd96b463b79d22b643660930862/KOM-Drs-20-28-55_Stellungnahme-Irrgang_ZIF.pdf (Zugriff: 05.12.2024).
- Meyer, Christoph (2024): Stellungnahme zur Anhörung am 22.04.2024 (öffentlich) zum Thema „Krisenfrüherkennung und Fehlerkultur im außen- und sicherheitspolitischen Engagement“, KOM-Drs. 20(28)47, Berlin: Deutscher Bundestag, Enquete-Kommission Lehren aus Afghanistan für das künftige vernetzte Engagement Deutschlands, https://www.bundestag.de/resource/blob/999106/801631e4bb011560ec9ccfc80ebf88ca/KOM-Drs-20-28-47_Stellungnahme-Meyer.pdf (Zugriff: 05.12.2024).
- NATO (2014): Strategic Communication Center of Excellence, https://stratcomcoe.org/about_us/about-nato-stratcom-coe/5 (Zugriff: 06.12.2024).
- NATO (2022): NATO Strategic Concept 2022, 29.06.22, Madrid, https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2022/6/pdf/290622-strategic-concept.pdf (Zugriff: 06.12.2024).
- Open Government Deutschland (2024): Dritter Nationaler Aktionsplan 2021–2023, Abschlussbericht der Bundesregierung, <https://www.open-government-deutschland.de/resource/blob/1567548/2258486/fl163d4528ac2cc6fc6782cbb524f2258/240108-abschlussbericht-ogp-nap3-final-data.pdf?download=1#:~:text=Die%20OGP%20h%C3%A4lt%20f%C3%BCr%20die,Open%20Governme nt%20voran%2D%20bringen> (Zugriff: 06.12.2024).
- Rotmann, Philipp (2024): Stellungnahme zur Anhörung am 19.02.2024 (öffentlich) zum Thema „Externe Impulse zur Zukunft des integrierten Engagements“, KOM-Drs. 20(28)44, Berlin: Deutscher Bundestag, Enquete-Kommission Lehren aus Afghanistan für das künftige vernetzte Engagement Deutschlands, https://www.bundestag.de/resource/blob/989954/0f211b8f6c1be79a981ec211bb9fa46c/KOM-Drs-20-28-44_Stellungnahme-Rotmann-GPPi.pdf (Zugriff: 18.12.2024).
- Sauer, Heiko (2024): Stellungnahme zur Anhörung am 24.06.2024 (öffentlich) zum Thema „Die Rolle des Parlaments in zukünftigen vernetzten Engagements und Einsätzen der Bundeswehr“, KOM-Drs. 20(28)57, Berlin: Deutscher Bundestag, Enquete-Kommission Lehren aus Afghanistan für das künftige vernetzte Engagement Deutschlands, https://www.bundestag.de/resource/blob/1011744/fd5372814b078349fe638a662e37e93e/KOM-Drs-20-28-57_Stellungnahme-Prof-Sauer.pdf (Zugriff: 05.12.2024).

- Schroeder, Robin (2024): Stellungnahme zur Anhörung am 19.02.2024 (öffentlich) zum Thema „Externe Impulse zur Zukunft des integrierten Engagements“, KOM-Drs. 20(28)45, Berlin: Deutscher Bundestag, Enquete-Kommission Lehren aus Afghanistan für das künftige vernetzte Engagement Deutschlands, https://www.bundestag.de/resource/blob/990122/1aa63c4c1c708d2382c7c4d644db6084/KOM-Drs-20-28-45_Stellungnahme-Schroeder-SPF.pdf (Zugriff: 18.12.2024).
- Staigis, Armin (2024): Stellungnahme zur Anhörung am 13.05.2024 (öffentlich) zum Thema „Strategiefähigkeit, Strategieentwicklung und Operationalisierung für internationales Krisenmanagement“, KOM-Drs. 20(28)51, Berlin: Deutscher Bundestag, Enquete-Kommission Lehren aus Afghanistan für das künftige vernetzte Engagement Deutschlands, https://www.bundestag.de/resource/blob/1005006/1dc3902df26510232b2ca52b2bfdbdd8/KOM-Drs-20-28-51_zusaetzliche-Stellungnahme.pdf (Zugriff: 21.01.2025).
- Tull, Denis (2022): Ad-hoc Koalitionen in Europa – Der Sahel als Katalysator europäischer Sicherheitspolitik?, SWP-Studie, Juli 2022, <https://www.swp-berlin.org/10.18449/2022S08/> (Zugriff: 06.12.2024).
- Vereinte Nationen (1950): Vereint für den Frieden (Uniting for peace), Resolution UN Doc. A/RES/377 (V), <https://www.un.org/depts/german/gv-early/ar377.pdf> (Zugriff: 12.12.2024).
- Vereinte Nationen (2022): Erklärung der Präsidentschaft des Sicherheitsrats, UN Doc. S/PRST/2022/5, https://www.un.org/depts/german/sr/sr_22/sp22-05.pdf (Zugriff: 12.12.2024).
- Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages (2016): Verfassungsrechtliche Grundlagen für Auslandseinsätze der Bundeswehr. Überlegungen zur Änderung der verfassungsrechtlichen Praxis, Berlin: Deutscher Bundestag, <https://www.bundestag.de/resource/blob/416598/44c9aea5e7db605f1d9984afb68371f8/WD-2-025-16-pdf-data.pdf> (Zugriff: 06.12.2024).

6.4 Abkürzungsverzeichnis

AA	Auswärtiges Amt
AG KFE	Arbeitsgruppe Krisenfrüherkennung
ANBest-P	Allgemeine Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur Projektförderung
AU	Afrikanische Union
AWACS	Airborne Warning and Control System
BAKS	Bundesakademie für Sicherheitspolitik
BfV	Bundesamt für Verfassungsschutz
BKA	Bundeskriminalamt
BKAmt	Bundeskanzleramt
BMBF	Bundesministerium für Bildung und Forschung
BMF	Bundesministerium der Finanzen
BMI	Bundesministerium des Innern und für Heimat
BMUV	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz
BMVg	Bundesministerium der Verteidigung
BMWK	Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz
BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
BND	Bundesnachrichtendienst
BpB	Bundeszentrale für politische Bildung
BSI	Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik
BSR	Bundessicherheitsrat
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
CSDP	Common Security and Defence Policy (siehe GSVP)
DAAD	Deutscher Akademischer Austauschdienst
DPPA	United Nations Department of Political and Peacebuilding Affairs
EAD	Europäischer Auswärtiger Dienst (siehe EEAS)
EEAS	European External Action Service (siehe EAD)
EK	Europäische Kommission
EU	Europäische Union
EUCAP	European Union Capacity Building Mission
EUNAVFOR	European Union Naval Force
EUTM	European Union Training Mission
EUV	Vertrag über die Europäische Union
EZ	Entwicklungszusammenarbeit
FATF	Financial Action Task Force
G20	Gruppe der 20, zwanzig der führenden Industrieländer
G7	Gruppe der 7, sieben der führenden Industrieländer
GASP	Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik
GO	Geschäftsordnung

GovLabDe	Die Zusammenarbeitsplattform der Bundesregierung
GPPI	Global Public Policy Institute
GSVP	Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik (siehe CSDP)
HDP-Nexus	Humanitarian-Development-Peace Nexus
IATI	International Aid Transparency Initiative
IKM	Internationales Krisenmanagement
InfoSys EEBw	Informationssystem Einsatzerfahrungen Bundeswehr
IPM	Internationale Polizei Missionen
ISAF	International Security Assistance Force
LpB	Landeszentrale für politische Bildung
Metis	Metis Institut für Strategie und Vorausschau an der Universität der Bundeswehr München
MINUSMA	United Nations Multidimensional Integrated Stabilization Mission in Mali
NATO	North Atlantic Treaty Organization
NGO	Non-Governmental Organization/Nichtregierungsorganisation
NSS	Nationale Sicherheitsstrategie
ODA	Official Development Assistance
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development/Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
OECD-DAC	OECD Development Assistance Committee/Entwicklungsausschuss der OECD
OEF	Operation Enduring Freedom
OGP	Open Government Partnership
OSZE/OSCE	Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa/Organization for Security and Co-operation in Europe
PÖK	Politökonomische Kurzanalyse
PREVIEW-Portal	Prediction, Visualization, Early Warning (Portal des Auswärtigen Amtes)
PRT	Provincial Reconstruction Team
RECs	Regional Economic Communities
RoL	Rule of Law
RSM	Resolute Support Mission in Afghanistan
SIGAR	Special Inspector General for Afghanistan Reconstruction
SIM	Subscriber Identity Module
SOPs	Standard Operating Procedures
SSR	Security Sector Reform
StratCom COE	Strategic Communication Center of Excellence der NATO
UNAMA	United Nations Assistance Mission in Afghanistan
UNDP	United Nations Development Programme
VJTF	Very High Readiness Joint Task Force
VN	Vereinte Nationen
WTO	World Trade Organization
ZIF	Zentrum für Internationale Friedenseinsätze

6.5 Mitglieder der Enquete-Kommission/Obleute

Mit Beschluss des Deutschen Bundestages vom 30. Januar 2024 (Bundestagsdrucksache 20/10197) wurde die Mitgliederzahl der Kommission auf elf Abgeordnete und elf stellv. Mitglieder sowie elf Sachverständige geändert.

Vorsitzender	Stellvertretende Vorsitzende
Michael Müller (SPD)	Serap Güler (CDU/CSU)

Abgeordnete	
Ordentliche Mitglieder	Stellvertretende Mitglieder
<u>Fraktion der SPD</u>	
Michael Müller	Prof. Dr. Lars Castellucci (<i>bis 21.11.2022</i>)
Christoph Schmid	Hakan Demir (<i>ab 13.12.2023</i>)
Derya Türk-Nachbaur (<i>Obfrau</i>)	Sebastian Fiedler (<i>21.11.2022 bis 13.12.2023</i>)
	Aydan Özoğuz
	Nadja Sthamer
<u>Fraktion der CDU/CSU</u>	
Peter Beyer (<i>Obmann</i>)	Michael Brand
Serap Güler	Dr. Marlon Bröhr
Susanne Hierl	Dr. Katja Leikert
<u>Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN</u>	
Schahina Gambir (<i>Obfrau</i>)	Deborah Düring
Philip Krämer	Merle Spellerberg
<u>FDP-Fraktion</u>	
Knut Gerschau	Dr. Ann-Veruschka Jurisch
Christian Sauter (<i>Obmann</i>)	Frank Müller-Rosentritt
<u>Fraktion der AfD</u>	
Jan Ralf Nolte (<i>Obmann</i>)	Joachim Wundrak
<u>Fraktion DIE LINKE</u>	
Andrej Hunko (<i>Obmann</i>) (<i>bis 06.12.2023</i>)	Heidi Reichinnek (<i>bis 10.05.2023</i>)

Sachverständige Mitglieder	
Prof. Dr. Anna Geis	Professorin für Politikwissenschaft, Helmut-Schmidt-Universität/ Universität der Bundeswehr Hamburg, Institut für Internationale Politik, Hamburg
Prof. Dr. Dr. Hans-Joachim Gießmann	Direktor Emeritus der Berghof Foundation Berlin, Schenefeld/ Schleswig-Holstein
Reiner Haunreiter	Oberst a. D., Lehrbeauftragter an der Technischen Hochschule Deggendorf/Bayern
Dr. Michael Lüders	Politik- und Islamwissenschaftler, Berlin (<i>bis 19.02.2024</i>)
Prof. Dr. Carlo-Antonio Masala	Professor für internationale Politik, Universität der Bundeswehr München, Neubiberg
Dr. Katja Mielke	Wissenschaftliche Mitarbeiterin am Friedens- und Konfliktforschungsinstitut BICC, Bonn International Centre for Conflict Studies
Winfried Nachtwei	Mitglied des Deutschen Bundestages a. D., Münster/Westfalen
Egon Ramms	General a. D., ehem. Oberbefehlshaber des Allied Joint Force Command der NATO in Brunssum (NL), Meckenheim/NRW
Prof. Dr. Ursula Schröder	Wissenschaftliche Direktorin des Instituts für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg (IFSH), Hamburg
Jörg Vollmer	General a. D., Inspekteur des Heeres a. D., ehem. Oberbefehlshaber des Allied Joint Force Command der NATO in Brunssum (NL), Meckenheim/NRW
André Wüstner	Oberst, Vorsitzender des Deutschen BundeswehrVerbandes e. V., Berlin
Dr. Ellinor Zeino	Leiterin des Auslandsbüros Türkei der Konrad-Adenauer-Stiftung e. V., Ankara

6.6 Fraktionsreferentinnen und -referenten, Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Abgeordneten sowie der Sachverständigen

Fraktionsreferentinnen und Fraktionsreferenten	
Johanna Polle	Referentin, Fraktion der SPD
André Meyer	Koordinierender Referent, Fraktion der CDU/CSU
Dr. Anja Seiffert	Koordinierende Referentin, Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN <i>(bis 01.11.2023)</i>
Tania Muscio Blanco	Koordinierende Referentin, Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN <i>(ab 01.11.2023)</i>
Moritz Plettau	Referent, Fraktion der FDP <i>(bis 01.11.2023)</i>
Meret Steybe	Referentin, Fraktion der FDP <i>(ab 01.01.2024)</i>
Felix Henke	Leitender Referent, AfD-Fraktion
René Jokisch	Referent, Fraktion DIE LINKE. <i>(bis 01.08.2023)</i>
Martin Hantke	Koordinator, Fraktion DIE LINKE. <i>(01.08.2023 bis 06.12.2023)</i>

Wissenschaftliche Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Abgeordneten und der Fraktionen	
Fraktion der SPD	
Büro Abg. Michael Müller	David Kristen
Büro Abg. Christoph Schmid	Victor Bashkatov
Büro Abg. Derya Türk-Nachbaur	Dr. Olivier Moliner <i>(bis 01.11.2023)</i> Sylvia Wittmer <i>(ab 01.11.2023)</i> Finn Callieri
Büro Abg. Hakan Demir	Joachim Rahmann
Büro Abg. Aydan Özoğuz	Lucia Preiss <i>(bis 01.07.2024)</i> Lea Börgerding <i>(ab 01.07.2024)</i>
Büro Abg. Nadja Sthamer	Nadine Milde
AG Enquete-Kommission der SPD-Fraktion	René Hoffmeister (studentischer Mitarbeiter) Lidia Krug
Fraktion der CDU/CSU	
Büro Abg. Peter Beyer	Melanie Meyer, Koordinierende Referentin
Büro Abg. Serap Güler	Lynn Ossenbrüggen
Büro Abg. Susanne Hierl	Marie Schürmann
Büro Abg. Dr. Marlon Bröhr	Iris Sudy
Fraktionsmitarbeiter	Dr. Stefan Oswald

Wissenschaftliche Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Abgeordneten und der Fraktionen	
Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN	
Büro Abg. Schahina Gambir	Philipp Kruse Wiebke Vetter
Büro Abg. Philip Krämer	Frederic Auel Yannick Laßhof
Büro Abg. Deborah Düring	Eleni Ntokalou
Büro Abg. Merle Spellerberg	Leonie Hopgood Pauline Reineke
Fraktion der FDP	
Büro Abg. Christian Sauter	Christian Karl
Büro Abg. Knut Gerschau	Meret Steybe (<i>bis 31.12.2023</i>) Jasmin Schwark (<i>ab 01.03.2024</i>)
AfD-Fraktion	
Büro Abg. Jan Ralf Nolte	Jochen K. Roos
Büro Abg. Joachim Wundrak	Steffen Westermann
Fraktion DIE LINKE.	
Büro Abg. Andrej Hunko	Pascal Stuiber (<i>bis 06.12.2023</i>)

Wissenschaftliche Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der sachverständigen Kommissionsmitglieder	
SV Prof. Dr. Dr. Hans-Joachim Gießmann	Theresa Breitmaier
SV Prof. Dr. Carlo-Antonio Masala	Luisa Jooß, Persönliche Referentin
SV Oberst André Wüstner / Bundeswehr-Verband e. V.	Frederik Koch
SVe Prof. Dr. Anna Geis	Hannah Schnier (<i>bis 15.09.2024</i>)
SVe Prof. Dr. Ursula Schröder	Mariella Werner

6.7 Kommissionssekretariat

Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Kommissionssekretariats	
MR Michael Hilger	Leiter des Sekretariats <i>(ab 14.10.2022)</i>
Anja Wollny	Stellv. Sekretariatsleiterin <i>(ab 22.11.2023)</i> , Referentin <i>(ab 01.08.2022)</i>
RDn Sabine Horvath	Stellv. Sekretariatsleiterin, Referentin <i>(01.09.2022 bis 30.06.2023)</i>
RD Kai Mühlstädt	Referent <i>(ab 01.08.2023)</i> , Wissenschaftlicher Mitarbeiter <i>(03.01.2023 bis 31.07.2023)</i>
Dr. Ingo Henneberg	Wissenschaftlicher Mitarbeiter <i>(01.06.2023 bis 31.12.2024)</i>
Dr. Sebastian Lange	Wissenschaftlicher Mitarbeiter <i>(ab 01.08.2023)</i>
Dr. Alexander Linden	Wissenschaftlicher Mitarbeiter <i>(ab 09.10.2023)</i>
Christiane Kahlert	Sachbearbeiterin/Büroleitung <i>(ab 01.08.2022)</i>
Andreas Graf von Bernstorff	Geprüfter Rechtskandidat <i>(17.04.2023 bis 31.01.2024)</i>
Lucas Dörsam	Geprüfter Rechtskandidat <i>(ab 01.02.2024)</i>
Salomon Merz	Geprüfter Rechtskandidat <i>(ab 02.09.2024)</i>
Sarah Olwig	Geprüfte Rechtskandidatin <i>(11.01.2023 bis 01.09.2023)</i>
Jana Orberger	Geprüfte Rechtskandidatin <i>(26.02.2024 bis 11.08.2024)</i>
Doreen Sattinger	Geprüfte Rechtskandidatin <i>(03.04.2023 bis 31.01.2024)</i>
Gabriel Schneider	Geprüfter Rechtskandidat <i>(ab 01.09.2023)</i>
Julia Schreiber	Geprüfte Rechtskandidatin <i>(01.02.2024 bis 11.10.2024)</i>
Melanie Behrndt	Kommissionssekretärin <i>(01.09.2022 bis 01.10.2023)</i>
Kristina Rümmler	Kommissionssekretärin <i>(ab 02.01.2024)</i>
Ramona Sebecker	Kommissionssekretärin <i>(08.09.2023 bis 19.01.2024)</i>
Melek Evcil	Studentische Hilfskraft <i>(17.04.2023 bis 30.09.2024)</i>
Helene Filsinger	Studentische Hilfskraft <i>(ab 17.04.2023)</i>
Emely Tönnies	Auszubildende <i>(01.10.2022 bis 31.12.2022)</i>
Johanna Frank	Praktikantin <i>(06.03.2023 bis 14.04.2023)</i>
Pauline Nöltge	Praktikantin <i>(02.05.2023 bis 23.06.2023)</i>

6.8 Mitglieder der Clustergruppen

6.8.1 Clustergruppe 1 „Analyse, Wissen, Konzepte, Monitoring, Evaluierung“

Die Clustergruppe 1 hat seit Beginn ihrer Arbeit am 11.12.2023 bis zum 03.06.2024 insgesamt acht Sitzungen durchgeführt.

Koordinator (MdB): Peter Beyer

Federführende Sachverständige: Prof. Dr. Anna Geis

Fraktion	Mitglieder
SPD	
CDU/CSU	Abg. Peter Beyer
BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN	Abg. Schahina Gambir
FDP	
AfD	
Sachverständige Mitglieder	Prof. Dr. Anna Geis Prof. Dr. Dr. Hans-Joachim Gießmann Reiner Haunreiter Dr. Katja Mielke Prof. Dr. Ursula Schröder Dr. Ellinor Zeino
Sekretariat	Dr. Ingo Henneberg Anja Wollny Gabriel Schneider

6.8.2 Clustergruppe 2 „Strategie und Auftragsbildung, Recht zum Einsatz, Kommunikation (strategisch)“

Die Clustergruppe 2 hat seit Beginn ihrer Arbeit am 11.12.2023 bis zum 03.06.2024 insgesamt sechs Sitzungen durchgeführt.

Koordinator (MdB): Philip Krämer

Federführender Sachverständiger: Jörg Vollmer

Fraktion	Mitglieder
SPD	Abg. Aydan Özoğuz Abg. Nadja Sthamer
CDU/CSU	Abg. Susanne Hierl
BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN	Abg. Philip Krämer
FDP	Abg. Knut Gerschau
AfD	Abg. Joachim Wundrak
Sachverständige Mitglieder	Dr. Katja Mielke Winfried Nachtwei Egon Ramms Jörg Vollmer André Wüstner
Sekretariat	Dr. Alexander Linden Lucas Dörsam Salomon Merz

6.8.3 Clustergruppe 3 „Internationale Steuerung, Koordinierung, Einbindung“

Die Clustergruppe 3 hat seit Beginn ihrer Arbeit am 10.01.2024 bis zum 23.09.2024 insgesamt acht Sitzungen durchgeführt.

Koordinatorin (MdB): Derya Türk-Nachbaur

Federführende Sachverständige: Dr. Ellinor Zeino;
Winfried Nachtwei

Fraktion	Mitglieder
SPD	Abg. Derya Türk-Nachbaur Abg. Hakan Demir
CDU/CSU	Abg. Serap Güler
BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN	Abg. Merle Spellerberg
FDP	
AfD	Abg. Joachim Wundrak
Sachverständige Mitglieder	Reiner Haunreiter Winfried Nachtwei Egon Ramms Dr. Ellinor Zeino
Sekretariat	Dr. Sebastian Lange Julia Schreiber

6.8.4 Clustergruppe 4 „Rolle des Parlaments, Kontrolle, Akteursumfeld, nationale Steuerung, Koordinierung“

Die Clustergruppe 4 hat seit Beginn ihrer Arbeit am 22.04.2024 bis zum 04.11.2024 insgesamt neun Sitzungen – sowie ein nichtöffentliches Fachgespräch/virtuelles Hintergrundgespräch am 05.09.2024 – durchgeführt.

Koordinator (MdB): Christoph Schmid
 Federführende Sachverständige: Winfried Nachtwei (AG1-Parlament);
 Prof. Dr. Ursula Schröder &
 Prof. Dr. Carlo-Antonio Masala (AG2-Exekutive)

Fraktion	Mitglieder
SPD	Abg. Christoph Schmid
CDU/CSU	Abg. Serap Güler
BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN	Abg. Schahina Gambir
FDP	Abg. Christian Sauter
AfD	Abg. Jan Ralf Nolte
Sachverständige Mitglieder	Prof. Dr. Carlo-Antonio Masala Winfried Nachtwei Egon Ramms Prof. Dr. Ursula Schröder André Wüstner
Sekretariat	Dr. Ingo Henneberg Lucas Dörsam Jana Orberger

6.8.5 Clustergruppe 5 „Umsetzung, Wirksamkeit, Recht im Einsatz, Fähigkeiten, Instrumente, Personal, Kommunikation“

Die Clustergruppe 5 hat seit Beginn ihrer Arbeit am 08.04.2024 bis zum 23.09.2024 insgesamt fünf Sitzungen durchgeführt.

Koordinator (MdB): Knut Gerschau

Federführender Sachverständiger: Prof. Dr. Dr. Hans-Joachim Gießmann

Fraktion	Mitglieder
SPD	Abg. Michael Müller
CDU/CSU	Abg. Peter Beyer
BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN	Abg. Philip Krämer Abg. Deborah Düring
FDP	Abg. Knut Gerschau
AfD	
Sachverständige Mitglieder	Prof. Dr. Dr. Hans-Joachim Gießmann Reiner Haunreiter Dr. Katja Mielke Jörg Vollmer
Sekretariat	Dr. Alexander Linden Dr. Sebastian Lange (bis 17.05.2024) Gabriel Schneider

6.9 Übersicht der öffentlichen und nichtöffentlichen Anhörungen

Datum/Sitzungs-Nummer	Thema/Sachverständige
19.02.2024 34. Sitzung	Öffentliche Anhörung zum Thema „Externe Impulse zur Zukunft des integrierten Engagements“ Externe Sachverständige: Philipp Rotmann, Direktor Global Public Policy Institute (GPPi), Berlin Robin Schroeder, Berater Sicherheitssektorreform, Stabilisation Platform, Auswärtiges Amt, Berlin
22.04.2024 36. Sitzung	Öffentliche Anhörung zum Thema „Krisenfrüherkennung und Fehlerkultur im außen- und sicherheitspolitischen Engagement“ Externer Sachverständiger: Prof. Dr. Christoph Meyer, Professor für Europäische und internationale Politik am King’s College, London
13.05.2024 38. Sitzung	Öffentliche Anhörung zum Thema „Strategiefähigkeit, Strategieentwicklung und Operationalisierung für internationales Krisenmanagement“ Externer Sachverständiger: Brigadegeneral a. D. Armin Staigis, Ehemaliger Vizepräsident der Bundesakademie für Sicherheitspolitik (BAKS), Chemnitz
03.06.2024 40. Sitzung	Öffentliche Anhörung zum Thema „Die internationale Koordinierung vernetzter Kriseneinsätze“ Externe Sachverständige: Martin Erdmann, Botschafter a. D., ehem. Beigeordneter Generalsekretär der NATO für Politische Angelegenheiten, Scharrel/ Niedersachsen Florian Laudi, Beauftragter für die Vereinten Nationen im Auswärtigen Amt, Berlin
24.06.2024 43. Sitzung	Öffentliche Anhörung zum Thema „Die Rolle des Parlaments in zukünftigen vernetzten Engagements und Einsätzen der Bundeswehr“ Externe Sachverständige: Prof. Dr. Heiko Sauer, Lehrstuhl für deutsches und europäisches Verfassungs- und Verwaltungsrecht, Institut für Öffentliches Recht, Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn Dominik Mutter, Beauftragter für Sicherheitspolitik, Auswärtiges Amt, Berlin
01.07.2024 45. Sitzung	Öffentliche Anhörung zum Thema „Der vernetzte zivil-militärische Ansatz im internationalen Krisenmanagement: Rolle der zivilen Einsatzkräfte und Anwendung deutschen Rechts im Einsatzgebiet“ Externe Sachverständige:

Datum/Sitzungs-Nummer	Thema/Sachverständige
	<p>Dr. Astrid Irrgang, Geschäftsführerin Zentrum für Internationale Friedenseinsätze (ZIF), Berlin</p> <p>Norbert Hausmann, Rechtsberater Einsatzführungskommando der Bundeswehr, Potsdam</p>
<p>23.09.2024 47. Sitzung</p>	<p>Öffentliche / Nichtöffentliche Anhörung zum Thema „Nationale Koordinierung zukünftiger vernetzter Engagements und Einsätze der Bundeswehr“</p> <p>Externe Sachverständige: Sarah Bressan, Global Public Policy Institute (GPPi), Berlin</p> <p>Nichtöffentlicher Teil: Vertreter Bundesministerium des Innern (BMI), Berlin</p>
<p>14. Oktober 2024 49. Sitzung</p>	<p>Nichtöffentliche Präsentation zum Thema „Evaluierung der laufenden, mandatierten Auslandseinsätze der Bundeswehr“ durch das Auswärtige Amt (AA) und das Bundesministerium der Verteidigung (BMVg):</p> <p>Vertreter der Bundesministerien: Ministerialdirigent Dominik Mutter (AA) VLR I Boris Gehrke (AA) Ministerialdirigent Mirko Freitag (BMVg) Oberst i.G. Olaf Bölting (BMVg)</p>
<p>11.11.2024 50. Sitzung</p>	<p>Nichtöffentliches Fachgespräch mit Organisationen der zivilen und entwicklungspolitischen Zusammenarbeit</p> <p>Teilnehmerinnen und Teilnehmer der eingeladenen Organisationen: Tarek Abdelalem, Islamic Relief Deutschland e. V. Köln</p> <p>Thomas ten Boer, Deutsche Welthungerhilfe e. V., Afghanistan, Kabul</p> <p>Bodo von Borries, Verband Entwicklungspolitik und Humanitäre Hilfe deutscher Nichtregierungsorganisationen e. V. (VENRO), Berlin</p> <p>Dr. Birte Brugmann, International Psychosocial Organisation (IPSO gGmbH), Konstanz</p> <p>Felix Colmsee, Handicap International e. V., Berlin</p> <p>Ekkehard Forberg, World Vision Deutschland e. V., Berlin</p> <p>Sara Fremberg, medica mondiale e. V., Köln</p> <p>Joachim Heidebrecht, KfW-Entwicklungsbank, Frankfurt a. M.</p> <p>Dr. Astrid Irrgang, Zentrum für internationale Friedenseinsätze (ZIF), Berlin</p> <p>Christof Johnen, Deutsches Rotes Kreuz e. V. – Generalsekretariat, Berlin</p>

Datum/Sitzungs-Nummer	Thema/Sachverständige
	<p>Verena Knaus, UNICEF Global, Berlin</p> <p>Charlotte Kneffel, Plan International Deutschland e. V., Hamburg</p> <p>Patrick Kuebart, Caritas international/Deutscher Caritasverband e. V. Freiburg</p> <p>Dr. Stefan Leiderer, Deutsches Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit gGmbH (DEval), Bonn</p> <p>Hila Limar, Visions for Children e. V., Hamburg</p> <p>Helena Lüer, International Rescue Committee Deutschland (IRC), Berlin</p> <p>Lea Meyer, Save the Children Deutschland e. V., Berlin</p> <p>Kayu Orellana, Help – Hilfe zur Selbsthilfe e. V., Büro Berlin</p> <p>Dr. Klaus Schilder, Bischöfliches Hilfswerk MISEREOR e. V., Berlin</p> <p>Jens Schwalb, Johanniter International/Johanniter Auslandshilfe, Berlin</p> <p>Dr. Julius Spatz, Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH, Eschborn</p>

6.10 Liste der Kommissionsdrucksachen

Nummer	Herausgeber/-in / Urheber/-in	Inhalt	Datum/ Versand
20(28)01 bis 20(28)42		(siehe Bundestagsdrucksache 20/10400, Zwischenbericht der Enquete-Kommission, Kapitel 6.14, Anhänge)	
20(28)43	Sekretariat PA 28 Enquete-Kommission Lehren aus Afghanistan für das künftige vernetzte Engagement Deutschlands	Fragenkatalog zur öffentlichen Anhörung zum Thema „Externe Impulse zur Zukunft des integrierten Engagements“ am 19. Februar 2024	13.02.2024
20(28)44	Philipp Rotmann, Global Public Policy Institute (GPPi), Berlin	Schriftliche Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung zum Thema „Externe Impulse zur Zukunft des integrierten Ansatzes“ am 19. Februar 2024	15.02.2024
20(28)45	Robin Schroeder, Stabilisation Platform, Berlin	Schriftliche Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung zum Thema „Externe Impulse zur Zukunft des integrierten Ansatzes“ am 19. Februar 2024	16.02.2024
20(28)46	Sekretariat PA 28	Fragenkatalog zur öffentlichen Anhörung zum Thema „Krisenfrüherkennung und Fehlerkultur im außen- und sicherheitspolitischen Engagement“ am 22. April 2024	15.04.2024
20(28)47	Prof. Dr. Christoph Meyer, King’s College London	Schriftliche Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung zum Thema „Krisenfrüherkennung und Fehlerkultur im außen- und sicherheitspolitischen Engagement“ am 22. April 2024	18.04.2024
20(28)48	Sekretariat PA 28	Fragenkatalog zur öffentlichen Anhörung zum Thema „Strategiefähigkeit, Strategieentwicklung und Operationalisierung für internationales Krisenmanagement“ am 13. Mai 2024	07.05.2024
20(28)49	Brigadegeneral a. D. Armin Staigis	Schriftliche Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung zum Thema „Strategiefähigkeit, Strategieentwicklung und Operationalisierung für internationales Krisenmanagement“ am 13. Mai 2024	07.05.2024
20(28)50	Sekretariat PA 28	Fragenkatalog zur öffentlichen Anhörung zum Thema „Die internationale Koordinierung vernetzter Kriseneinsätze“ am 3. Juni 2024	27.05.2024
20(28)51	Brigadegeneral a. D. Armin Staigis	Zusätzlich eingereichte Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung zum Thema „Strategiefähigkeit, Strategieentwicklung und Operationalisierung für internationales Krisenmanagement“ am 13. Mai 2024	28.05.2024

Nummer	Herausgeber/-in / Urheber/-in	Inhalt	Datum/ Versand
20(28)52	Martin Erdmann, Botschafter a. D.	Schriftliche Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung zum Thema „Die internationale Koordinierung vernetzter Kriseneinsätze“ am 3. Juni 2024	30.05.2024
20(28)53	Sekretariat PA 28	Fragenkatalog zur öffentlichen Anhörung zum Thema „Die Rolle des Parlaments in zukünftigen vernetzten Engagements und Einsätzen der Bundeswehr“ am 24. Juni 2024	17.06.2024
20(28)54	Sekretariat PA 28	Fragenkatalog zur öffentlichen Anhörung zum Thema „Der vernetzte zivil-militärische Ansatz im internationalen Krisenmanagement: Rolle der zivilen Einsatzkräfte und Anwendung deutschen Rechts im Einsatzgebiet“ am 1. Juli 2024	25.06.2024
20(28)55	Dr. Astrid Irrgang, Zentrum für internationale Friedenseinsätze (ZIF), Berlin	Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung zum Thema „Der vernetzte zivil-militärische Ansatz im internationalen Krisenmanagement: Rolle der zivilen Einsatzkräfte und Anwendung deutschen Rechts im Einsatzgebiet“ am 1. Juli 2024	25.06.2024
20(28)56	RD Norbert Hausmann, Rechtsberater im Einsatzführungskommando der Bundeswehr, Potsdam	Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung zum Thema „Der vernetzte zivil-militärische Ansatz im internationalen Krisenmanagement: Rolle der zivilen Einsatzkräfte und Anwendung deutschen Rechts im Einsatzgebiet“ am 1. Juli 2024	25.06.2024
20(28)57	Prof. Dr. Heiko Sauer, Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn, Rechts- und Staatswissenschaftliche Fakultät	Nachträgliche Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung zum Thema „Die Rolle des Parlaments in zukünftigen vernetzten Engagements und Einsätzen der Bundeswehr“ am 24. Juni 2024	03.07.2024
20(28)58	Sekretariat PA 28	Fragenkatalog zur öffentlichen/nichtöffentlichen Anhörung zum Thema „Nationale Koordinierung zukünftiger vernetzter Engagements und Einsätze der Bundeswehr“ am 23. September 2024	17.09.2024
20(28)59	Sarah Bressan, Global Public Policy Institute (GPPi), Berlin	Schriftliche Stellungnahme zur öffentlichen/nichtöffentlichen Anhörung zum Thema „Nationale Koordinierung zukünftiger vernetzter Engagements und Einsätze der Bundeswehr“ am 23. September 2024 [nachträglich eingereicht]	14.11.2024
20(28)60	Prof. Dr. Andreas L. Paulus, Institut für Völkerrecht und Europarecht, Georg-August-Universität Göttingen	Kurzstellungnahme für die Clustergruppe 2 „Strategie und Auftragsbildung/Recht zum Einsatz/strategische Kommunikation“ der Enquete-Kommission vom 26. April 2024	17.01.2025

Nummer	Herausgeber/-in / Urheber/-in	Inhalt	Datum/ Versand
20(28)61	Dr. Dirk Peters, Leibniz-Institut für Friedens- und Konfliktforschung, PRIF – Peace Research Institute, Frankfurt	Stellungnahme für die Clustergruppe 3 „Internationale Steuerung/Koordinierung/Einbindung“ der Enquete-Kommission vom 2. September 2024	17.01.2025
20(28)62	Prof. Dr. Jan-Hendrik Dietrich, Studiengangsleiter Master in Intelligence and Security Studies (MISS), Hochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung, Berlin	Stellungnahme zur nichtöffentlichen Anhörung (virtuelles Hintergrundgespräch) der Clustergruppe 4 „Rolle des Parlaments/Kontrolle/Akteursumfeld/nationale Steuerung/Koordinierung“ der Enquete-Kommission am 5. September 2024 (überarbeitete Fassung vom 18.12.2024)	17.01.2025
20(28)63	Prof. Dr. Heiko Meiertöns, M.Litt., Professur für öffentliches Recht, Schwerpunkt Sicherheitsrecht, Hochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung, Berlin	Stellungnahme zur nichtöffentlichen Anhörung (virtuelles Hintergrundgespräch) der Clustergruppe 4 „Rolle des Parlaments/Kontrolle/Akteursumfeld/nationale Steuerung/Koordinierung“ der Enquete-Kommission am 5. September 2024	17.01.2025

6.11 Liste der Kommissionsmaterialien

KOM-Mat.- Nummer	Herausgeber/-in / Urheber/-in; übersandt von	Inhalt	Seitenzahl	Datum/ Versand
20(28)01 bis 20(28)41		(siehe Bundestagsdrucksache 20/10400, Zwischenbericht der Enquete-Kommission, Kapitel 6.15, Anhänge)		
20(28)42 VS-NfD	Auswärtiges Amt	Abschlussbericht Ressortgemeinsame Evaluierung des AA-BMVg-Engagements in Mali 2016-2021 im Rahmen der Ertüchtigungsinitiative der Bundesregierung vom 26.10.2022	102	31.01.2024
20(28)43 VS-NfD	Auswärtiges Amt und Bundesministerium der Verteidigung	Bericht der Bundesregierung zu einer Evaluierung der laufenden, mandatier- ten Auslandseinsätze der Bundeswehr mit einem Übersendungs-schreiben der Bundesministerin des Auswärtigen sowie des Bundesministers der Vertei- digung	67	22.07.2024