

Unterrichtung

durch die Bundesregierung

Bericht der Bundesregierung zu einer Evaluierung der laufenden, mandatierten Auslandseinsätze der Bundeswehr (Zusammenfassung)

Hintergrund

Das internationale Krisenmanagement ist aktuell großen Veränderungen unterworfen. Mit dem Abzug der Bundeswehr aus Afghanistan und Mali endeten langjährige und für die deutschen Streitkräfte prägende Auslandseinsätze. Gemäß den Vorgaben aus der Nationalen Sicherheitsstrategie und den Verteidigungspolitischen Richtlinien wird die Bundeswehr verstärkt auf den Kernauftrag zeitgemäßer Landes- und Bündnisverteidigung ausgerichtet. Gleichzeitig wird die Bundeswehr auch weiterhin substantielle Beiträge zum internationalen Krisenmanagement leisten. Doch unter welchen Vorzeichen?

Auch als Antwort auf diese Frage hat die Bundesregierung eine Evaluierung aller laufenden, mandatierten Auslandseinsätze der Bundeswehr¹ durchgeführt, deren wesentliche Inhalte und Ergebnisse im Folgenden dargestellt werden. Die Betrachtung der Einsätze im Rahmen einer übergeordneten Evaluierung erlaubt es, übergreifende Erkenntnisse für das militärische Engagement im Rahmen des internationalen Krisenmanagements abzuleiten und Schlussfolgerungen für das künftige Engagement zu ziehen.

Der Evaluierungsbericht ist ein Beitrag zur politischen Diskussion über die künftige Ausgestaltung von Auslandseinsätzen der Bundeswehr. In diese Diskussion fließen auch die Ergebnisse anderer Untersuchungen ein, etwa im Rahmen des 1. Parlamentarischen Untersuchungsausschusses der 20. Wahlperiode (Afghanistan) und der Enquete-Kommission „Lehren aus Afghanistan für das künftige vernetzte Engagement Deutschlands“.

Untersuchungsgegenstand und Methodik

Die Evaluierung untersucht alle laufenden, mandatierten Auslandseinsätze der Bundeswehr im multinationalen Kontext, d. h. im Rahmen der Nordatlantikvertrags-Organisation (NATO), der Europäischen Union (EU) und der Vereinten Nationen (VN), die zum Zeitpunkt der Fertigstellung dieses Berichts mandatiert waren und für die im Untersuchungszeitraum 1. Januar 2022 bis 31. Dezember 2023 Daten erhoben werden konnten. Untersuchungsgegenstand war die Beteiligung der Bundeswehr an den folgenden sieben Einsätzen:

1. Counter Daesh/Capacity Building Iraq (OIR/NMI),
2. Maritime Sicherheitsoperation SEA GUARDIAN (MSO SG),
3. Kosovo Force (KFOR),
4. European Union Force ALTHEA (EUFOR ALTHEA),

¹ Im Folgenden „Auslandseinsätze“ oder „Einsätze“ genannt; gemeint sind dabei stets die mandatierten Auslandseinsätze der Bundeswehr im Rahmen des internationalen Krisenmanagements.

5. European Union Naval Force Mediterranean IRINI (EUNAVFOR MED IRINI),
6. United Nations Interim Force in Lebanon (UNIFIL) und
7. United Nations Mission in the Republic of South Sudan (UNMISS).

Im Fokus steht dabei die deutsche Beteiligung an diesen Einsätzen, nicht die multinationalen Einsätze selbst oder deren Regionalkontexte.

Jeder dieser Einsätze wurde entlang einheitlicher Kriteriencluster untersucht, die an die OECD-DAC Kriterien angelehnt sind². Die folgenden drei Kriteriencluster und Leitfragen bildeten das Gerüst der Evaluierung und wurden im Evaluierungsprozess detailliert aufgeschlüsselt:

Kriteriencluster	Leitfrage
1. Relevanz und Kohärenz	Warum ist der Einsatz im Interesse der Bundesrepublik Deutschland und steht er im Einklang mit übergeordneten Strategien der Bundesregierung?
2. Effektivität und Effizienz	Wie tragen die konkreten Einsatzaktivitäten zur Erreichung von Einsatzzielen bei und ist der Ressourcenansatz angemessen?
3. Wirkung und Nachhaltigkeit	Wie trägt der Einsatz zur Erreichung übergeordneter Ziele bei und sind seine Wirkungen von Dauer?

Als Datengrundlage herangezogen wurden relevante Primär- und Sekundärdaten der Bundesregierung zu den Einsätzen sowie zentrale Erkenntnisse aus Forschung und Wissenschaft.

Ergebnisse

Relevanz und Kohärenz

Die Evaluierung hat gezeigt, dass die Auslandseinsätze der Bundeswehr relevante Beiträge zu den multinationalen Gesamteinsätzen leisten und zur Sicherheit Deutschlands beitragen. Dies gilt in besonderem Maße für Einsätze in der Nachbarschaft Europas und entlang wichtiger Handelsrouten. Durch die Beteiligung an Auslandseinsätzen zeigt Deutschland Präsenz in geostrategischen Schlüsselregionen, mit direkter Relevanz für unsere nationalen Sicherheitsinteressen.

Deutschland wird im Rahmen der NATO, der EU und den VN als verlässlicher Alliiertes und Partner geschätzt, der hochwertige militärische Fähigkeiten und gut ausgebildetes Personal in Einsätze einbringt. Die Beiträge der Bundeswehr stärken die sicherheitspolitische Handlungsfähigkeit dieser Organisationen und damit auch die internationale regelbasierte Ordnung.

Die personelle Stärke der deutschen Einsatzkontingente im internationalen Krisenmanagement hat zum Ende des Evaluierungszeitraums und mit Beendigung des MINUSMA-Einsatzes einen niedrigeren Stand als in den Vorjahren erreicht. Im Dezember 2023 beteiligten sich ca. 800 Soldatinnen und Soldaten an Auslandseinsätzen; zu Beginn des Evaluierungszeitraumes im Januar 2022 waren noch ca. 1.900 Soldatinnen und Soldaten in Auslandseinsätzen eingesetzt. Gleichzeitig werden oft hohe politische Erwartungen an die Auslandseinsätze gestellt, die mit den verfügbaren Mitteln der Bundeswehr teilweise nicht erfüllt werden können.

Die Einsätze sind kohärent mit dem nicht-militärischen Engagement der Bundesregierung in den jeweiligen Einsatzgebieten, etwa in den Bereichen der Entwicklungszusammenarbeit, der humanitären Hilfe oder der Stabilisierung. Die Ziele der militärischen Engagements sind bereits in den Gesamtansatz der Bundesregierung in den Einsatzgebieten eingebettet. Allerdings sind die einzelnen Komponenten teilweise nicht weitreichend genug aufeinander abgestimmt, um die von Deutschland verfolgte Politik der Integrierten Sicherheit besser als umfassende Querschnittsaufgabe umzusetzen.

² Der Ausschuss für Entwicklungshilfe der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD-DAC) hat sechs Kriterien zur Erfolgsbewertung von Maßnahmen definiert (Relevanz, Kohärenz, Effektivität, Effizienz, Wirkung, Nachhaltigkeit), die als „best practice“ in der Evaluierungspraxis etabliert sind.

Effektivität und Effizienz

Maßnahmen, die im Rahmen der Einsätze umgesetzt wurden, haben in weiten Teilen zu deren Zielerreichung beigetragen. Bei mehreren Einsätzen besteht jedoch eine Diskrepanz zwischen weit gefassten politischen Einsatzzielen und begrenzten militärischen Fähigkeiten, mit denen diese Ziele erreicht werden sollen. Dies liegt u. a. an den multilateralen Einsatzrahmen der NATO, der EU und den VN; dort werden übergeordnete Ziele definiert und im Rahmen der politischen Konsensfindung oft weit gefasst.

Die Evaluierung hat an mehreren Stellen gezeigt, dass eine Anpassung der multilateralen Mandate die Effektivität von Einsätzen insgesamt steigern könnte. Dies ist aufgrund einer wahrnehmbaren Polarisierung in einigen multilateralen Gremien indes schwierig, insbesondere für Einsätze, die auf VN-Sicherheitsratsresolutionen nach Kapitel VII der VN-Charta gründen.

Die Sicherheitslage in den meisten Einsatzgebieten hat sich im Untersuchungszeitraum verschärft, was die Effizienz der Einsätze zum Teil negativ beeinflusst hat. Einzelne Einsätze mussten aufgrund der Sicherheitslage ihre Aktivitäten zum Teil einschränken, beispielsweise im Bereich der Ausbildung. Gleichzeitig offenbart die Sicherheitslage in vielen Einsatzgebieten auch, dass ein stabilisierendes militärisches Engagement unverzichtbar bleibt.

Wirkung und Nachhaltigkeit

Die langfristige Wirkung der untersuchten Auslandseinsätze lässt sich im Rahmen dieser Evaluierung noch nicht abschließend bewerten. Die Einsätze haben nachvollziehbar dazu beigetragen, sicherheitsrelevante Strukturen im Einsatzgebiet zu schaffen, wo dies Teil des Einsatzauftrags ist. Eine zeitnahe Übernahme der vollen Sicherheitsverantwortung durch lokale Akteure ist dabei meist nicht zu erwarten.

Exit-Strategien, entlang derer Einsätze beendet werden können, nachdem zuvor definierte Zielzustände erreicht wurden, werden auf Ebene der NATO, der EU und den VN festgelegt und angepasst. Im Rahmen der politischen Kompromissfindung werden die Kriterien für die Beendigung eines Einsatzes dabei oft weit gesteckt. Auf nationaler Ebene bieten die regelmäßigen Mandatierungsprozesse die Möglichkeit, deutsche Einsatzbeteiligungen anzupassen. Die deutsche militärische Beteiligung an der maritimen EU-Operation EUNAVFOR ATALANTA am Horn von Afrika wurde im Evaluierungszeitraum beispielsweise beendet, auch wenn die EU-Operation weiterhin besteht.

Die Durchhaltefähigkeit der deutschen Beteiligung an maritimen Einsätzen ist teilweise aufgrund fehlender Ressourcen im Bereich seegehender Einheiten eingeschränkt. Die Gestellung adäquater Einheiten in verschiedenen multinationalen Auslandseinsätzen und einsatzgleichen Verpflichtungen wird dadurch schwieriger und muss häufig gegeneinander abgewogen werden. Auch bei landgestützten Einsätzen wurden von NATO, EU und VN angefragte Hochwertfähigkeiten teils nicht gestellt.

Schlussfolgerungen

Basierend auf den Ergebnissen der Evaluierung lassen sich die folgenden Schlussfolgerungen für das weitere militärische Engagement der Bundesregierung im Rahmen von Auslandseinsätzen ziehen:

Erstens sollte die Beteiligung der Bundeswehr an Auslandseinsätzen im Rahmen des internationalen Krisenmanagements angesichts wachsender sicherheits- und verteidigungspolitischer Herausforderungen und begrenzter Ressourcen künftig klarer entlang der sicherheitspolitischen Interessen Deutschlands priorisiert werden. Die Nationale Sicherheitsstrategie setzt dafür den strategischen Rahmen. Zentral sind Einsätze mit unmittelbarer stabilisierender Wirkung in Europa oder der europäischen Nachbarschaft (bspw. auf dem Westbalkan oder im Mittelmeer). Darüber hinaus sind Beiträge der Bundeswehr zur Sicherung geostrategisch wichtiger Räume und kritischer Handelsrouten von besonderer Bedeutung. Militärische Beiträge zu VN-Missionen bleiben wichtig, um die regelbasierte internationale Ordnung und Deutschlands Rolle in den VN zu stärken.

Zweitens sollte das Ambitionsniveau der Auslandseinsätze stets realistisch formuliert und ausgestaltet werden. Größere, landbasierte Auslandseinsätze der Bundeswehr (wie in Afghanistan oder Mali) sind in jüngerer Vergangenheit beendet worden. In den evaluierten Einsätzen trägt die Bundeswehr mit zwar vergleichbar geringeren, aber qualitativ auskömmlichen Kräfteansätzen zur Zielerreichung der jeweiligen multinationalen Einsätze bei. Die Erwartungen daran, was derartige militärische Beiträge Deutschlands im Rahmen eines übergreifenden zivilmilitärischen Gesamtansatzes erreichen können, sollten realistisch gefasst werden. Überambitionierte politische und gesellschaftliche Transformationsziele, die kurz- oder mittelfristig auf umfassende strukturelle Veränderungen in den Einsatzländern abstellen, werden den Realitäten nicht überall gerecht. Auch innerhalb der jeweiligen multilateralen Organisation müssen wir uns daher künftig stärker über realistische und abgestufte Einsatzziele verständigen.

Drittens sollten militärische und zivil-militärische Handlungsoptionen der Bundesregierung flexibler und skalierbarer ausgerichtet werden. Auslandseinsätze der Bundeswehr sind in diesem Zusammenhang nicht isoliert zu betrachten. Sie wirken komplementär zu einer Vielzahl diplomatischer, politischer, polizeilicher und entwicklungspolitischer Instrumente des internationalen Krisenengagements – stets im Sinne der Integrierten Sicherheit. Gerade bei längerfristigen Engagements der Bundesregierung gilt es, die vielfältigen militärischen wie zivilen Instrumente im Sinne der Nationalen Sicherheitsstrategie ressortübergreifend kontinuierlich zu überprüfen und weiterzuentwickeln. In die Erfolgswertung von Einsätzen sollten dabei auch die erwartbaren Folgen eines Nichthandelns einfließen. Zugleich muss die Bundesregierung in der Lage sein, flexibel und robust auf akute Krisenentwicklungen zu reagieren. Bei bereits laufenden Einsätzen sollten nationale, einsatzbegründende Beschlüsse, wie z. B. die Bundestagsmandate, hierfür grundsätzlich wichtige Handlungsspielräume bieten.

Viertens sollte die Bundeswehr vollumfänglich ausgestattet werden, um ihren Kernauftrag der Landes- und Bündnisverteidigung erfüllen zu können.³ Dies schafft die Voraussetzungen, um aus einem nur einmal vorhandenen Kräftedispositiv („Single Set of Forces“) auch mit militärischen Fähigkeiten weiterhin substantiell zum internationalen Krisenmanagement beizutragen.

Fünftens sollten Auslandseinsätze der Bundeswehr an die Realitäten von Multipolarität und wachsender Systemrivalitäten angepasst werden. Deutschland engagiert sich für das internationale Krisenmanagement im Rahmen etablierter Systeme kollektiver Sicherheit wie der NATO, der EU und den VN. Im Rahmen dieser Organisationen werden politische Abstimmungsprozesse zu grundsätzlichen sicherheitspolitischen Fragen und damit auch zu militärischen Einsätzen immer komplexer. Es gilt deshalb, ohne Vorbehalte zu diskutieren, welche Schlüsse aus dieser Entwicklung gezogen werden müssen, um künftig in jeder Situation handlungsfähig zu sein. Dies gilt sowohl für das politische Engagement der Bundesregierung im Rahmen von VN, EU und NATO als auch für die Ausgestaltung künftiger Auslandseinsätze der Bundeswehr im Rahmen des internationalen Krisenmanagements.

³ Aussagen über geplante Maßnahmen mit finanzwirksamen Folgen sind unverbindliche Absichtserklärungen; die Realisierbarkeit dieser Maßnahmen ist abhängig von der jeweiligen Haushaltssituation und der haushaltsrechtlichen Ermächtigung durch den Deutschen Bundestag.