



75 Jahre  
Demokratie  
lebendig



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

---

## Kommissionsdrucksache 20(28)52

---

**Botschafter a. D. Martin Erdmann**

**Stellungnahme**

**Öffentliche Anhörung**

**zum Thema**

**„Die internationale Koordinierung vernetzter  
Kriseneinsätze“**

**am Montag, 3. Juni 2024**



ENQUETE Kommission  
des  
Deutschen Bundestages  
***Lehren aus Afghanistan für das künftige  
vernetzte Engagement Deutschlands***

Anhörung zum Thema:

**Die internationale Koordinierung  
vernetzter Kriseneinsätze**

am 3. Juni 2024 um 13.00 Uhr  
im Deutschen Bundestag zu Berlin

Anmerkungen

von

Botschafter a.D.

Martin Erdmann

Sehr geehrte Frau/Herr Vorsitzende(r)

Sehr geehrte Damen und Herren Mitglieder und  
Sachverständige der Enquete- Kommission

Sehr geehrtes Publikum dieser öffentlichen Anhörung

Meine Damen und Herren!

In meiner zehnminütigen Präsentation möchte ich zunächst einige Betrachtungen zum Afghanistan-Einsatz der nordatlantischen Vertragsorganisation anstellen. Der Schwerpunkt meiner Ausführungen liegt auf dessen internationaler Koordinierung.

Anschließend möchte ich die aktuellen tektonischen Veränderungen der sicherheitspolitischen Lage in Europa und die sich daraus ergebenden institutionell-operativen Konsequenzen ansprechen.

1. Meine Beobachtungen zu Afghanistan umfassen den Zeitraum von Anfang 2000 bis Sommer 2015. Während dieser 15 Jahre war ich als Angehöriger des deutschen Auswärtigen Dienstes durchgängig in verschiedenen hochrangigen Positionen in und bei der nordatlantischen Vertragsorganisation (NATO) tätig. Anschließend, 2015, wechselte ich als deutscher Botschafter von Brüssel nach Ankara. In den genannten Zeitraum fielen u.a. folgende bedeutende Ereignisse sowie zahlreiche auf Afghanistan bezogene Entscheidungen, ich nenne hier aus Zeitgründen nur einen winzigen Ausschnitt:

Der 11. September 2001, die Feststellung des Bündnisfalles nach Art. V NATO-Vertrag, die Übernahme der Führung der Operation ISAF durch die NATO im August 2003 sowie die Führung der ISAF – Nachfolge-Operation Resolute Support (RS) 2015.

Parallel dazu hatte die Allianz zwei weitere Operationen zu bewältigen: KFOR im Kosovo seit Juni 1999 bis heute und den Einsatz ESSENTIAL HARVEST von August 2001- 2003 in der früheren jugoslawischen Republik Mazedonien.

2. Mit der Ausrufung des Bündnisfalles 2001 und den unmittelbar folgenden Einsatzentscheidungen rückte die atlantische Allianz schrittweise und ohne definierten Fahrplan in das Zentrum der internationalen Aktivitäten mit Bezug auf Afghanistan. Man fuhr sozusagen auf Sicht. Der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen wirkte als Mandatsgeber. Der Dreh- und Angelpunkt der Koordinierung/Führung der Einsätze war der Nordatlantikrat, das höchste und autoritative politische Beratungs- und Entscheidungsgremium des Bündnisses mit einem 360° Blick auf die Sicherheitslage sowie die politischen, militärischen und zivilen Entwicklungen in dem Land.

Die Zahl der Sitzungstermine des NATO-Rats zu Afghanistan während des über 20jährigen Engagements geht in die Tausende (!). Reguläre Sitzungen fanden mehrfach wöchentlich statt, je nach Lageentwicklung und Entscheidungsbedarf sogar mehrfach täglich.

3. Die Rolle der NATO als Nukleus der operativen Führung in den Bereichen Antiterrorkampf, Stabilisierung und Wiederaufbau entwickelte sich also dynamisch und war

weder vorhersehbar noch gar planbar. In den Jahren bis 2010 stieg z.B. die Zahl der nicht der NATO angehörenden operativen ISAF-Unterstützerstaaten auf bis zu 30 Nationen an. Für die Beratungen mit diesen nicht-Nato-Staaten wurde eigens ein gesondertes Format geschaffen, nämlich der NATO-Rat im ISAF-Format mit in der Spitze im Jahre 2010 über 50 teilnehmenden Nationen sowie 130.000 dislozierten internationalen Streitkräften.

Die nordatlantische Vertragsorganisation wurde so neben dem Sicherheitsrat der Vereinten Nationen (Mandatsfragen) und den sporadischen Petersberg Konferenzen zu dem zentralen Akteur der internationalen Maßnahmen zu Afghanistan schlechthin.

4. Die Vernetzung mit den immer zahlreicher werdenden zivilen Akteuren erfolgte über die Hauptstädte. Diesen oblag die Einsteuerung der nationalen Projekte in den Ausplanungsprozess in Brüssel sowie die heimische Koordinierung mit den beteiligten Ressorts und Nichtregierungsorganisationen. Ausweislich des Zwischenberichts der Enquete Kommission verlief diese nationale Koordinierung nicht immer störungsfrei. Abhilfe könnte hier ein nationaler Steuerungsrat oder gar Sicherheitsrat schaffen, der allerdings aus Gründen genereller Koalitionsarithmetik über viele Wahlperioden hinweg chancenlos war und immer noch ist. Mehr dazu in der Diskussion.

5. Auf strategischer Ebene fanden hingegen in Brüssel im Nato-Hq regelmäßige Beratungstreffen mit ausgewählten internationalen zivilen Akteuren statt, bspw. mit der EU, mit

UNOCHA (Office for the Co-ordination of Humanitarian Aid) , IOM sowie dem IKRK.

6. Die operative Koordinierung vor Ort in Afghanistan erfolgte zwischen dem ISAF-Hq in Kabul und den zahlreichen internationalen zivilen und Nichtregierungsorganisationen sowie den Botschaften in Kabul. Den Höhepunkt der internationalen Afghanistan-Aktivitäten militärisch/zivil markiert das Jahr 2010 mit allein 130 000 Streitkräften und Dutzenden zivilen und Nichtregierungsorganisationen.

7. Über die mutmaßlichen Gründe für das Scheitern des multinationalen Afghanistan-Einsatzes liefert der Zwischenbericht der Enquete Kommission zahlreiche Hinweise. \*(1)

Auf der Basis meiner eigenen langjährigen Einblicke möchte ich zusammenfassend feststellen, dass die viele Nationen und Akteure umfassenden Bemühungen innerhalb der NATO-Strukturen in ihrer ganzen Intensität – politisch, militärisch und zivil – umfassend und vorbildlich koordiniert wurden, so gut dies unter den volatilen Rahmenbedingungen überhaupt möglich war. Für diesen historisch und in seinen Dimensionen präzedenzlosen multinationalen Einsatz gab es keine Blaupause. Viele Verfahrensabläufe mussten erst konzipiert, etabliert und eingeübt werden, während die Operation bereits in vollem Gange war. Die nationalen Herangehensweisen an einen solch komplexen Einsatz mussten mühsam Stück für Stück harmonisiert werden. Zu unterschiedlich waren oftmals die sicherheitspolitischen und zivil-

militärischen Traditionen und Kulturen in den jeweiligen an ISAF beteiligten Nationen.

8. Dies ist damit die erste Schlussfolgerung: jeder multinationale Einsatz à la Afghanistan, Mali oder anderswo folgt eigenen Gesetzmäßigkeiten, eingebettet in sehr spezifische Rahmenbedingungen und erfordert maßgeschneiderte zivil-militärische Zutaten. Solche Auslandseinsätze sind nicht normierbar.

Strikt zu trennen von dieser Art Auslandseinsätzen sind rein militärische Operationen der Territorialverteidigung im Rahmen der NATO. Sämtliche politischen und militärischen Verfahrensabläufe sind minutiös festgelegt und werden seit Jahrzehnten immer wieder eingeübt. Solche Einsätze lasse ich daher in dieser Präsentation unbeachtet.

Weitere Schlussfolgerungen:

8.1 Grundsätzlich: Ich bin überzeugt, dass es in den kommenden Jahrzehnten nicht erneut zu international breit angelegten und militärisch abgesicherten Stabilisierungseinsätzen kommen wird. Siehe aktuell Sudan. Afghanistan und Mali sind Geschichte. In Folge des Vernichtungskrieges Russlands gegen die Ukraine sowie seiner neo-imperialen Grundausrichtung im Einklang mit China, dem Iran, Nordkorea und anderen Akteuren werden wir unsere Sicherheits- und Verteidigungspolitik strikt auf Abschreckung und Selbstverteidigung im Bündnisrahmen ausrichten müssen. Die auf Dauer angelegte und derzeit im Aufbau befindliche deutsche Brigade in Litauen zeigt die Richtung an, in die es künftig gehen wird: Vorverteidigung an den Außengrenzen



des Bündnisses. Es gilt die bittere Erkenntnis: der Angriffskrieg einschl. seiner hybriden Komponenten ist nach Jahrzehnten von Frieden und Stabilität nach Europa zurückgekehrt. Alle Ressourcen werden darauf konzentriert sein müssen, allein schon aus fiskalischen Gründen.

8.1.1 Antiterrorereinsätze werden in Zukunft punktuell und zeitlich begrenzt ausgeführt werden. Aktuelles Beispiel: die multinationale Operation gegen den Huthi Terror im Roten Meer.

8.2 NATO oder EU? Wer ist künftig im Fahrersitz?

Wenn die Analyse richtig ist, dass die sicherheitspolitische Lage in Europa auf unabsehbare Zeit von einem aggressiven revisionistischen und neo-imperialen Russland geprägt sein wird, mit globalen Unterstützern, dann ist einzig die NATO mit ihrem transatlantischen Verbund die Verteidigungsorganisation der Wahl. Ohne die singulären militärischen Fähigkeiten der USA mit ihrem Europa einschließenden nuklearen Schutzschild, wäre die EU mit ihrer GSVP auf sich allein gestellt nicht nur politisch **nicht handlungsfähig, sondern auch materiell nicht verteidigungsbereit, ja nicht einmal abschreckungsfähig.** („Wir sind mehr oder weniger blank...!“, Heeresinspekteur Alfons Mais, 24.02.2022). Dabei müssen wir Europäer bekanntermaßen in Rechnung stellen, dass der lagerübergreifende gesellschaftliche Konsens in den USA eindeutig in Richtung Isolationismus weist, und dies schon seit der Obama-Administration. Dies bedeutet, dass die Europäer im Bündnisrahmen einen deutlich größeren Beitrag an militärischen Fähigkeiten werden aufbringen müssen als

bisher. Finnland und Schweden als Neumitglieder machen gerade vor, wie das geht.

Damit ist aus meiner Sicht die Frage der Arbeitsteilung zwischen NATO und GSVP vor dem Hintergrund des neuen sicherheitspolitischen Zeitalters beantwortet: In einer Welt, in der sich der militärisch Starke das nimmt, was ihm opportun erscheint, zählen nur belastbare militärische Fähigkeiten mit dem Ziel glaubwürdiger Abschreckung, um militärische Aggression abzuwenden.

Die GSVP, eher bekannt für zeitraubende Beratungen, Prüfaufträge und Strategiepapiere denn für entschlossenes Handeln sollte alles daransetzen, den Beitrag an europäischen Fähigkeiten im Bündnisrahmen zu steigern, so wie die Bundeswehr dies gerade in Litauen tut.

Ideologiegeladene Bekenntnisdebatten auf EU-Seite über Gewicht, Bedeutung und Eigenständigkeit der GSVP in Abgrenzung zu den USA müssen der Vergangenheit angehören. Um die USA in Europa zu halten, zählen allein die europäischen Anstrengungen für verbesserte Fähigkeiten.

Natürlich kann es künftig auf europäischen Schauplätzen oder in der Peripherie zu kleineren Einsatzszenarien deutlich unterhalb der Schwelle eines russischen Angriffskrieges kommen, die im Einzelfall von der EU gehandhabt werden können sollten. Darauf sollte die GSVP vorbereitet sein. Die strategische Ebene der kollektiven Selbstverteidigung in der euro-atlantischen Region entsprechend des im Nato-Vertrag definierten geografischen Aktionsraumes der Allianz wird hingegen dem Bündnis vorbehalten sein.

9. Ich will mich abschließend nicht der Aufforderung entziehen, Lehren aus dem Afghanistan Einsatz zu ziehen.

Diese sind neben zahlreichen anderen:

- a) Die internationale Koordinierung solcher aus den genannten Gründen künftig unwahrscheinlichen Einsätze muss in den Händen einer etablierten und operationell erfahrenen Organisation liegen. Diese muss über klare, erprobte und konsentierete Verfahrensabläufe verfügen.
- b) Sollte der Einsatz mit militärischen Mitteln flankiert werden, wovon regelmäßig auszugehen ist, gilt das Gesagte ebenso für eine erprobte, etablierte und routinierte militärische Kommandostruktur. Die einzigen dafür in Frage kommenden Organisationen des politischen Westens sind die NATO und die EU, letztere mit ihrem sicherheits- und verteidigungspolitischen Instrumentarium, trotz aller bekannten Begrenztheiten.
- c) Gänzlich abzulehnen sind für solche Einsätze jeweils neu zu schaffende organisatorische ad-hoc-Strukturen (bisher gibt es dafür kein Beispiel). Die Reibungsverluste der Schaffung solcher ad-hoc-Strukturen wie Machtkämpfe um Führungspositionen und andere bürokratische Fragen würden den geplanten Einsatz von Anfang an belasten und wertvolle Zeit kosten: Alternativ: „Coalition of the willing“ (z.B. Ost-Timor 1999, Irak 2003).
- d) Bei alledem muss jedoch klar sein: noch so effiziente internationale Koordinierung und vernetzte zivile Akteure kommen an einer unabänderlichen Grund-

tatsache nicht vorbei: Einsätze wie in Afghanistan oder Mali sind keine linear planbaren Missionen. Das plötzlich auftretende Unerwartete ist die Regel, die Realität im Einsatzgebiet liegt hinter einer Nebelwand\*(2) gesellschaftlicher und kultureller Eigenheiten, die mit noch so effizienten nachrichtendienstlichen Mitteln nicht aufzuklären sind. Dieses fehlende Kontextverständnis, gepaart mit der Illusion von Überlegenheit und militärisch-technischer Machbarkeit, hat vor einem weitgehend unbekanntem sozio-kulturellen Hintergrund im Einsatzgebiet wiederholt in die Irre geführt. Ein noch so gut aufgestellter vernetzter Ansatz, eine noch so gut durchgeplante Verzahnung humanitärer, diplomatischer, militärischer, entwicklungs-politischer, polizeilicher und ökonomischer Faktoren wird diese Nebelwand („fog of war“) nicht auflösen können. Auf dieses unvermeidbare Hindernis wird auch künftig jeder Einsatz früher oder später stoßen.

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit.

- (1) Siehe hierzu auch die historische Ballade „Das Trauerspiel von Afghanistan“ von THEODOR FONTANE, London 1859 und deren zeitgenössische Vertonung durch NINA HAGEN 2009
- (2) Carl von Clausewitz „VOM KRIEGE“, Berlin 1832